

Por debajo del radar

Programas militares de EE.UU. con América Latina 1997-2007

Introducción

Hace diez años nuestras organizaciones lanzaron un proyecto para monitorear los programas militares de Estados Unidos en América Latina. Lo hicimos motivados por la preocupación ante el pobre acceso a la información y la dificultad del Congreso para supervisar tales programas. Una enorme variedad de mecanismos de financiación y de programas ofrecía un panorama complejo, y la poca información que había provenía de series irregulares de informes ordenados por el Congreso. Los mecanismos de financiamiento y programas son hoy aún más numerosos y complejos, pero algunas mejoras en la transparencia han hecho posible la aparición de un cuadro más claro.

En vez del informe anual que acostumbramos presentar, en esta oportunidad ofrecemos un resumen de las principales tendencias durante los últimos diez años. Nuestra base de datos sobre programas militares estadounidenses en la región, la cual respalda este análisis, fue elaborada en su totalidad a partir de fuentes oficiales gubernamentales estadounidenses, y están disponibles en www.ciponline.org/facts.

¿Por qué es importante tener un cuadro nítido de los programas de ayuda militar? El entrenamiento militar y la ayuda, incluso en tiempos de paz, no es algo secundario de la política exterior y de la imagen internacional de Estados Unidos. El equilibrio relativo y visibilidad de la ayuda económica o militar a un país afecta la percepción pública sobre la manera como EE.UU. decide proyectar su poder.

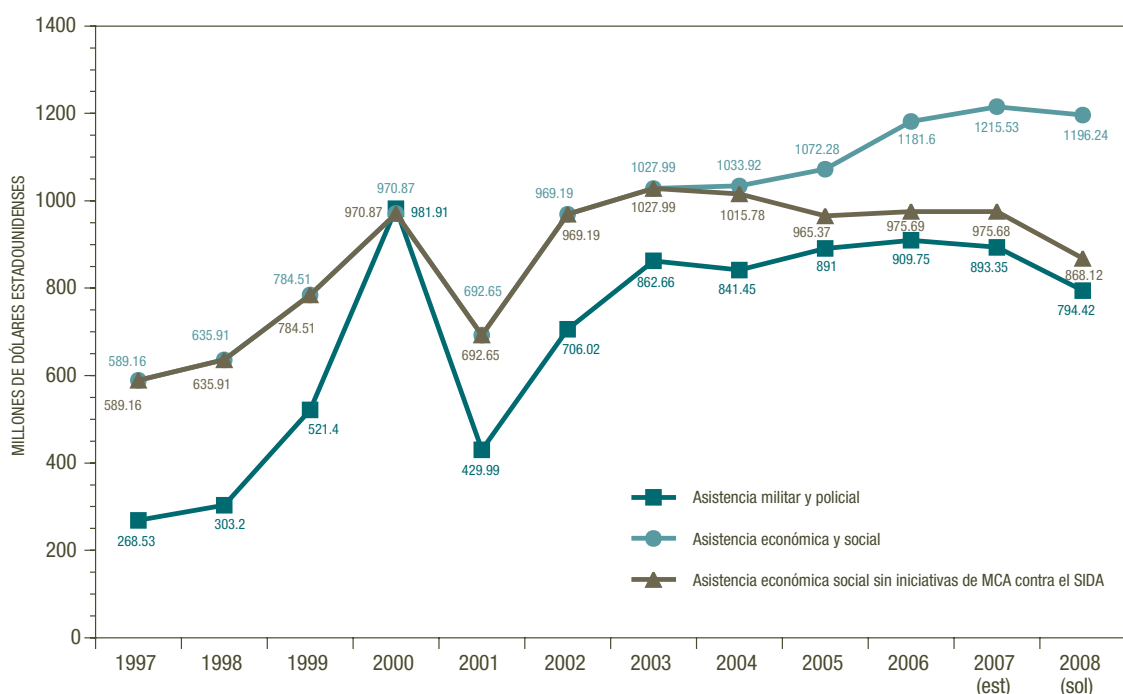
Además, al financiar, entrenar y equipar a ejércitos extranjeros, EE.UU. da la impresión de dar su aprobación a esos ejércitos. Estados Unidos juega un rol importante, para bien o para mal, en la creación de

instituciones militares y el papel que éstas desempeñan en sus sociedades. En muchas de estas sociedades, las instituciones militares tienen trayectorias de participación política, corrupción y uso ilegítimo de poder, y pueden haber abusado de los derechos humanos impunemente. Dado el alto calibre de estos precedentes, es esencial que las decisiones sobre ayuda y entrenamiento militar se hagan deliberada y cuidadosamente, con base en información disponible de manera transparente para el Congreso y el público.

Desde que terminaron los conflictos de la guerra fría en Centroamérica, los programas militares estadounidenses con América Latina han recibido relativamente poca atención pública. Las relaciones militares de EE.UU. con la región se han mantenido por lo general 'por debajo del radar' de la atención pública. Creemos que muchos de estos programas y relaciones merecen un mayor escrutinio público.

Escalamiento de la ayuda militar	3
Misiones expandidas	3
Antinarcóticos – ¿Ya llegamos?	5
El Departamento de Defensa gana terreno	7
El sol nunca se pone	9
Derechos humanos: la viga en el ojo propio	11
Volando por debajo del radar	16
Colombia: el foco de la atención	18
Bases militares: tratando de pasar desapercibidas	21
Ventas de armas	24
Transparencia y supervisión	26
Conclusión	26

Asistencia de EE.UU. a América Latina y el Caribe, 1997–2008



Esta gráfica indica la ayuda económica total, incluyendo y excluyendo dos programas iniciados en 2004, que proveen gran cantidad de ayuda a pocos países: el Desafío del Milenio (MCA) que hasta ahora ha beneficiado solamente a El Salvador, Honduras, Nicaragua y parcialmente a Paraguay, y la iniciativa VIH/SIDA que beneficia solamente a Guayana y Haití.

A falta de datos disponibles, las estimaciones de la asistencia militar para 2002–2007 se han deducido de duplicar los niveles de 2001 de la ayuda antinarcoóticos “Sección 1004” del Departamento de Defensa. Las cantidades reales deben ser significativamente mayores.

Ayuda militar y policial de EE.UU., 1997–2007 (Millones de dólares estadounidenses)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Control Internacional de Narcóticos (INC)	61.35	98.72	282.67	805.40	104.14	421.69	559.20	498.74	484.92	524.20	516.42	4,357.45
Antinarcoóticos del Departamento de Defensa	79.84	76.35	97.82	126.82	256.06	184.31	230.21	187.21	265.21	187.21	187.21	1,878.23
Financiación Militar Extranjera (FMF)	32.00	5.45	7.46	3.86	10.08	11.70	33.24	119.64	108.16	107.71	101.25	540.54
Transferencias de Emergencia	56.00	70.00	66.78	0.29	0.22	0.15	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	193.55
Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET)	8.53	9.70	9.86	9.89	10.95	12.82	14.26	13.57	13.24	13.44	12.58	128.84
Artículos Excedentes de Defensa (EDA)	1.14	22.26	11.91	0.97	20.32	16.58	3.61	1.09	1.02	1.02	1.02	80.94
Asistencia Antiterrorista (NADR/ATA)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00	3.28	0.00	7.05	9.96	9.93	55.22
Todos los demás	10.30	0.00	7.49	6.48	6.23	5.09	4.19	6.73	6.33	7.19	5.91	65.93
Total	249.16	282.47	483.98	953.70	408.01	677.34	848.10	826.97	885.93	850.74	834.32	7,300.71

Nota: Las fuentes de las gráficas y los cuadros son documentos oficiales del gobierno estadounidense accesibles en <http://www.ciponline.org/facts/sources.htm>

1. Escalamiento de la ayuda militar

Entre 1997 y 2007, Estados Unidos le habría dado a América Latina y el Caribe un total de 7.300 millones de dólares en ayuda militar y policial. Esta estimación es ciertamente inexacta porque durante muchos de esos años ha sido imposible obtener informes claros sobre la ayuda suministrada a través del presupuesto del Departamento de Defensa.

Esto es mucho dinero, suficiente como para poner a cuatro países del hemisferio occidental en la lista de los doce países del mundo receptores de la mayor ayuda militar y policial de EE.UU. durante 2005-2007 (un quinto país, Ecuador, está entre los veinte primeros). Esta cantidad creció notoriamente, triplicándose prácticamente, entre mediados de los noventa y comienzos de 2000, y ha permanecido constante desde 2003, entre 800 y 900 millones de dólares al año.

A fines de los noventa, la ayuda económica y al desarrollo para América Latina y el Caribe superó el doble de la cantidad correspondiente a ayuda militar y policial. Esta brecha es hoy bastante más reducida: la asistencia económica excede a la militar en solamente cerca de un tercio. Si se consideran solamente programas básicos de ayuda económica – es decir, si se excluye la ayuda para el Desafío del Milenio y para el VIH-SIDA, que se dirige solamente a un puñado de países (El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay) – la brecha entre la ayuda económica y militar se encoge a cerca de un octavo.

Durante todo el período de posguerra fría de este proyecto, los programas antinarcóticos financiaron la amplia mayoría de armas, equipo y entrenamiento para las fuerzas de seguridad de la región. En los últimos años, dos de los programas de la guerra a las drogas han totalizado más del 75 por ciento de toda la ayuda militar y policial: el Programa Internacional de Control de Drogas del Departamento de Estado (dentro del cual está la llamada “Iniciativa Andina Antinarcóticos”) y el programa antinarcóticos del Departamento de Defensa.

La mayor parte de la asistencia estadounidense en seguridad se ha dirigido a un solo país,

Colombia. En los once años comprendidos entre 1997 y 2007, la policía y el ejército colombianos habrán recibido casi exactamente dos de cada tres dólares de esta ayuda para la región, es decir, 4.900 millones de dólares de un total de 7.300 millones de dólares. Gracias al “Plan Colombia” y su continuación, la ayuda a Colombia es hoy seis veces más grande de lo que era en 1997. Desde 2000, Perú, Bolivia y Ecuador han recibido también una asistencia sustancial en seguridad a través de la Iniciativa Andina Antinarcóticos.

2. Misiones expandidas

Para el ejército estadounidense es muy importante mantener una colaboración regular con sus contrapartes en América Latina, pero las razones para esta colaboración no siempre son las mismas. Después de la guerra fría, la guerra a las drogas pasó a ser la razón principal de la intervención estadounidense en Latinoamérica. Pero desde 2001, la guerra a las drogas le ha cedido el paso en parte a la guerra al terrorismo.

Los quince mayores receptores de ayuda solamente de los Programas de Operaciones Externas, 2005–07 (en miles de dólares estadounidenses)

		2005	2006, estimación	2007, solicitado
1	Irak	Total desconocido pero sin duda el más grande		
2	Israel	2,202,450	2,257,726	2,340,320
3	Egipto	1,291,325	1,290,123	1,303,095
4	Afganistán	1,153,026	231,115	273,125
5	Colombia	442,125	468,579	462,070
6	Pakistán	340,786	344,444	337,865
7	Jordania	309,450	212,850	210,701
8	Bolivia	42,501	49,406	54,490
9	Polonia	79,022	31,763	32,075
10	Perú	47,813	45,639	45,069
11	Filipinas	38,600	39,478	27,552
12	México	32,786	26,900	26,825
13	Turquía	38,662	19,040	19,401
14	Marruecos	22,114	15,995	16,945
15	Omán	21,635	16,549	16,505

Nota: Este cuadro no incluye la asistencia del presupuesto de defensa; varios países, incluyendo los cuatro países del hemisferio occidental, recibieron mucho más asistencia debido a esta ayuda. Ecuador salió de la lista de los 15 debido a una caída en la asistencia de Control Internacional de Narcóticos (INC)

Diez principales receptores de asistencia militar y policial en el hemisferio occidental, 1997–2007 (en millones de dólares estadounidenses)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006, est	2007, sol	Total
Colombia	86.56	114.24	306.98	743.69	238.97	400.73	623.98	555.57	642.60	590.95	584.44	4,888.71
Perú	33.97	38.30	66.01	58.43	26.06	73.41	60.89	64.52	53.62	53.62	52.88	581.72
Bolivia	22.60	38.86	37.23	61.64	33.73	49.24	51.77	53.60	48.16	56.74	60.12	513.68
México	75.24	24.23	20.17	15.68	30.51	52.45	24.43	49.48	51.66	45.75	45.67	435.27
Ecuador	2.76	5.27	12.76	24.97	19.14	34.10	32.47	35.66	26.93	24.84	24.83	243.72
Brasil	3.46	5.82	2.36	5.38	20.82	7.01	6.96	10.75	7.59	7.59	5.39	83.12
El Salvador	0.62	0.78	0.82	4.34	3.15	10.05	5.57	8.49	5.56	13.89	9.41	62.68
Panamá	2.38	2.59	3.63	5.71	2.10	11.01	5.68	7.58	6.70	5.47	4.98	57.83
Haití	0.50	0.94	0.55	1.14	2.98	3.30	3.37	3.67	3.37	18.30	13.23	51.34
Venezuela	5.76	7.18	4.43	6.68	3.26	5.20	3.67	4.05	3.64	3.02	2.31	49.20

Nota: El decrecimiento en Venezuela ha sido quizás más abrupto, pero no tenemos las actuales estimaciones de la ayuda antinarcoóticos del Departamento de Defensa, las cuales han sido recortadas probablemente más de lo que muestra este cuadro.

Este cambio a las misiones antiterroristas tiene mucho más que ver con los intereses de Washington que con los de la región. Cuando el Secretario de Defensa hizo del antiterrorismo la principal prioridad del ejército estadounidense, súbitamente se convirtió también en la principal prioridad del Comando Sur. Este Comando tenía que defender sus recursos y prioridades dentro del clima interno del Pentágono al interior del cual cualquier misión que no estuviera relacionada con el terror pasaba a ser secundaria.

Este cambio se puede apreciar en diferentes niveles: desde la presentación anual del Comando Sur ante el Congreso hasta la tentativa del Pentágono para inducir al Congreso a cambiar sus restricciones sobre los programas antinarcoóticos del Departamento de Defensa en América Latina.

Los narcotraficantes se convirtieron en 'narcoterroristas'. Todas las actividades ilícitas transfronterizas, incluyendo la migración, lavado de dinero y contrabando se volvieron potenciales canales del terrorismo. Consideremos estas palabras del entonces jefe del Comando Sur, General James Hill, ante la Comisión de Servicios Armados de la Cámara de Diputados en 2003:

El narcoterrorismo es más dominante en Colombia, en donde los ciudadanos padecen a diario asesinatos, bombas, secuestros y anarquía. Pero el narcoterrorismo se está extendiendo rápidamente por toda la región.

Hay grupos narcoterroristas involucrados en secuestros en Panamá, Venezuela, Ecuador y Paraguay. Estos grupos contrabandean armas y drogas al Brasil, Surinam, Guayana, México y Perú, están avanzando en Bolivia, y se sirven de las mismas rutas e infraestructuras para las drogas, armas, migración ilegal y otras actividades ilícitas.¹

En 2002 y 2003, el Pentágono trató de cambiar la ley para usar los dineros destinados a antinarcoóticos para fines antiterroristas en todo el hemisferio occidental. Esto le habría dado al Departamento de Defensa una tremenda libertad de acción para usar su presupuesto para ayudar a las fuerzas armadas de la región, ya que cualquier actividad ilegal transfronteriza podría definirse como una 'potencial' amenaza terrorista. Además, le habría otorgado al Pentágono más responsabilidad para ayuda y entrenamiento tradicionalmente manejados por el Departamento de Estado. El Departamento de Defensa tuvo éxito parcialmente: el Congreso permitió la expansión de esta misión oficial para Colombia, pero no para el resto del continente.

Desde que comenzamos este proyecto de monitoreo de las tendencias militares, la definición de 'seguridad' en la región ha cambiado también. En 2003, la Organización de Estados Americanos adoptó una declaración de seguridad basada en el concepto de 'seguridad humana', no solamente seguridad nacional. Bajo esta doctrina, la pobreza, el VIH-

SIDA, la violencia de las pandillas juveniles, el terrorismo y los desastres naturales, entre otras cosas, se consideran amenazas a la seguridad de la región. Aunque la doctrina deja en claro que son las instituciones apropiadas las que deben responder a estas múltiples amenazas, ahora resulta que los encuentros de los jefes de las fuerzas armadas del hemisferio se centran en el papel potencial de las fuerzas armadas para responder a una vasta lista de problemas. Muchos de estos problemas son asuntos de seguridad pública, y la mayoría de ellos compete a las instituciones civiles, las cuales podrían atenderlos de manera más adecuada y efectiva.

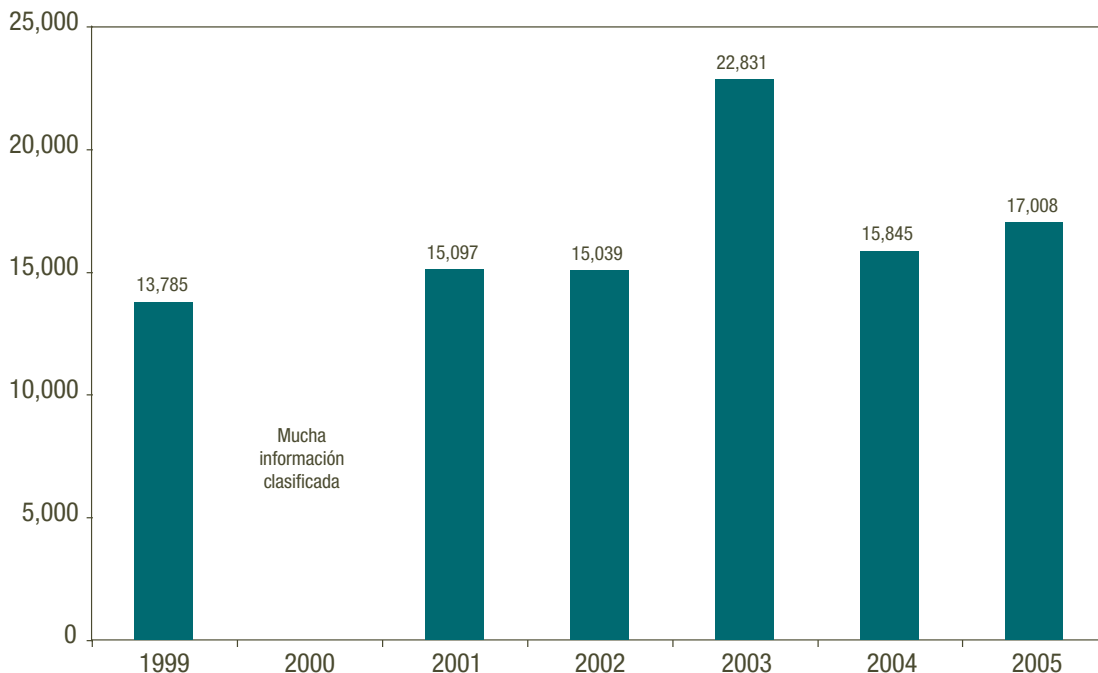
Esta visión amplia de la ‘amenaza potencial’ está distorsionando la relación de EE.UU. con la región. En vez de ver el continente por lo que es – una de las regiones más pacíficas del mundo en términos de conflicto entre naciones – América Latina y el Caribe se han vuelto punto hipotético de ataque a los Estados Unidos.

3. Antinarcóticos: ¿ya llegamos?

Luego de un cambio en la ley en 1989, el ejército estadounidense ha sido la ‘agencia única conductora’ de detección y monitoreo de drogas que ingresan en los Estados Unidos. En 1997, cuando comenzó nuestro proyecto, ya estaba firmemente establecido el rol del ejército en la guerra a las drogas.

A lo largo de las dos últimas décadas, el ejército estadounidense ha desarrollado relaciones en toda América Latina para llevar a cabo esta misión. Su mejor aliado natural eran las fuerzas armadas latinoamericanas, a quienes el Pentágono animó a tomar un papel más fuerte en la guerra a las drogas. El Informe de Entrenamiento Militar Extranjero de 2004 de los Departamentos de Estado y de Defensa, por ejemplo, usa la siguiente declaración reiteradamente para cada país: “Hemos animado a los militares de Belize a participar más activamente en antinarcóticos y otros esfuerzos multinacionales”.²

Personal del hemisferio occidental entrenado por EE.UU.



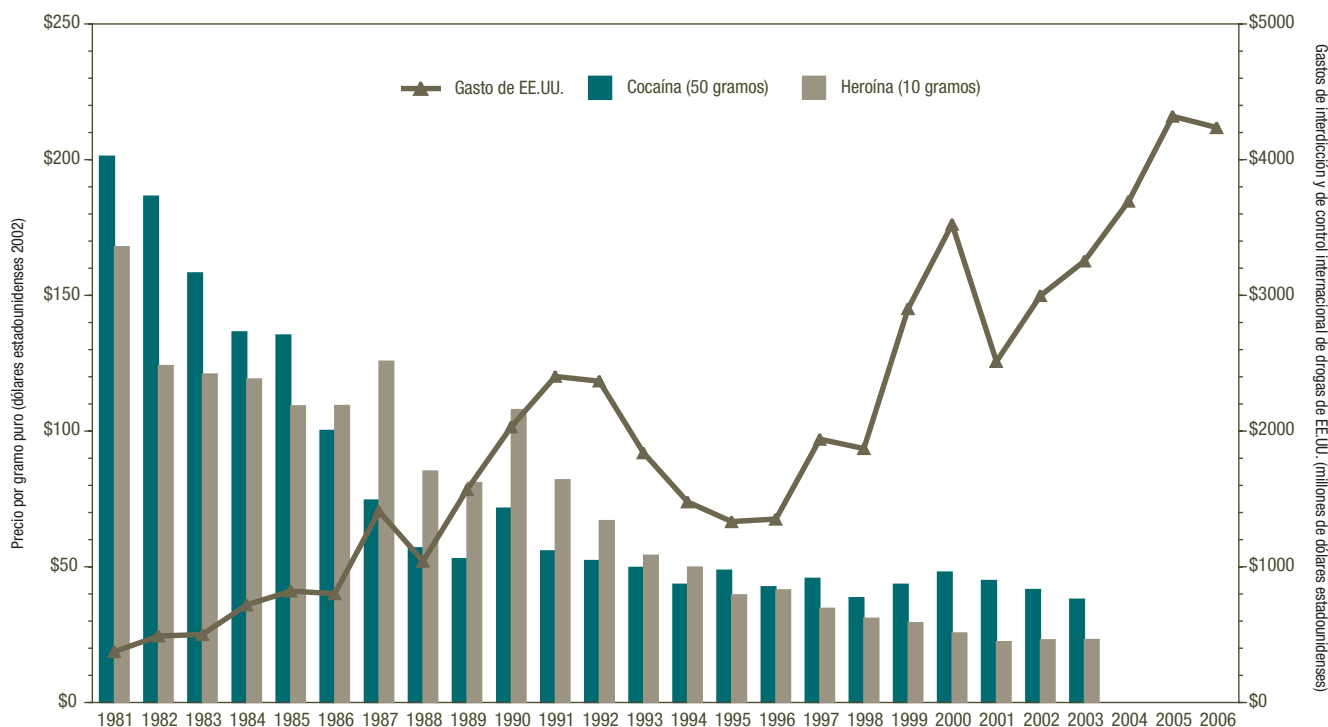
Como hemos señalado antes, la mayoría de los entrenamientos y de la ayuda militar de los pasados diez años se ha financiado con fondos destinados a programas de guerra a las drogas. Esta ayuda dio un salto enorme en 2000 con el comienzo del multimillonario 'Plan Colombia' y de la Iniciativa Andina Antinarcoóticos. En 2005, el 70 por ciento del entrenamiento militar estadounidense se hacía con fondos designados o usados principalmente para objetivos antinarcoóticos.

Estados Unidos ha invertido miles de millones de dólares en programas de control de drogas dentro de los países donde éstas se originan (especialmente erradicación de cultivos) y en operaciones de interdicción, la mayoría de los cuales se realizan en Latinoamérica. El ritmo de gastos aumentó notoriamente durante la última década, particularmente desde 2000. En el período de diez años comprendido entre

1997 y 2006, el gobierno estadounidense gastó 31.000 millones de dólares para frenar la entrada de drogas al país, lo que marca un incremento del 86 por ciento con respecto a la década anterior a ésta.³ Tanto en 2005 como en 2006 el gasto estadounidense en control e interdicción de drogas en el exterior excedió los 4.000 millones de dólares por año.

El objetivo de estas iniciativas de control de la oferta ha sido el de frenar la disponibilidad de drogas ilícitas como la cocaína, induciendo con esto un alza en los precios y desestimulando su uso. Pero a pesar de los enormes y crecientes desembolsos para erradicación de cultivos y operaciones de interdicción, los precios de la cocaína y de la heroína han continuado cayendo, y permanecen o están cerca de niveles bajos sin precedentes. Las estimaciones oficiales bien documentadas más recientes sobre precios de drogas ilícitas llegan hasta

Gasto de EE.UU. para control de drogas en el exterior versus Precios de la cocaína y la heroína



Fuente: Precios preparados para la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP); datos de precios de la ONDCP* Precios se refieren a compras de más de 50 gramos de cocaína, y más de 10 gramos de heroína. Se han dividido por 6 los precios de la heroína para adecuarlos a la escala.

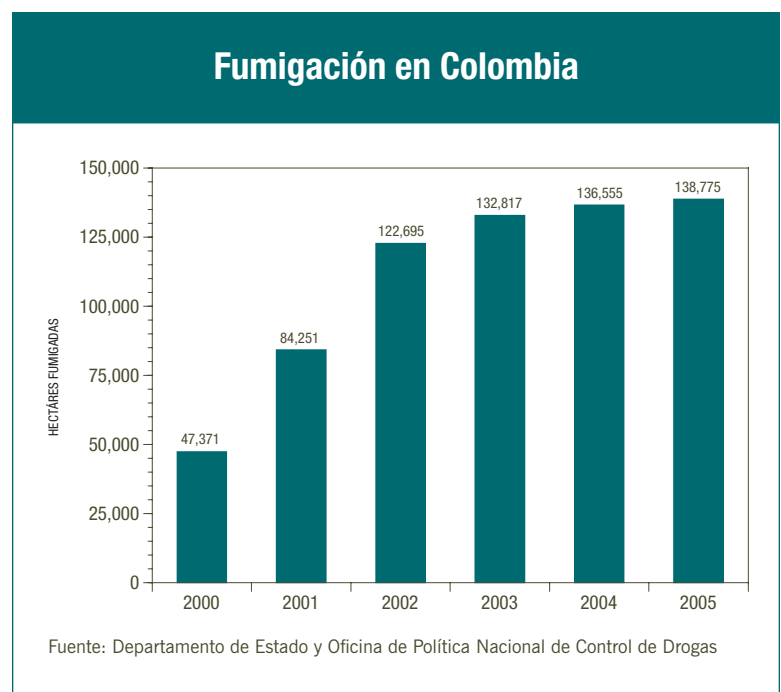
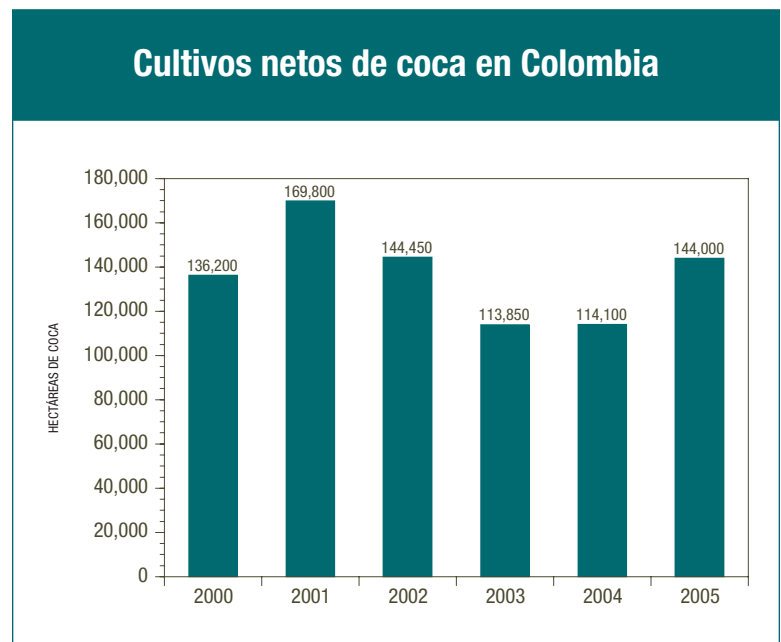
mediados de 2003, y fueron publicadas por la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP) a comienzos de 2005. (véase la gráfica en la página 6.) Más tarde ese mismo año, la ONDCP anunció con gran bombo que los precios de la cocaína estaban subiendo, solamente para tener que reconocer después que el incremento del precio que ellos habían detectado había sido seguido al poco por otra caída de los precios. Efectivamente, según las propias estimaciones de la ONDCP, el precio de la cocaína en las calles de Estados Unidos era un 20 por ciento más bajo en julio de 2006 de lo que había sido en julio de 2003.⁴

En los últimos seis años, la fumigación aérea de herbicidas sobre los cultivos de coca en Colombia ha sido el componente central de la estrategia de erradicación de cultivos respaldada por EE.UU. en los Andes. Entre 2000 y 2006 se fumigaron en Colombia más de 800 mil hectáreas. A pesar de una campaña sostenida en la que Colombia, con fondos estadounidenses, ha incrementado todos los años el área fumigada, las mediciones del gobierno estadounidense en 2005 mostraban por lo menos tanta coca cultivada en Colombia como la que había en 2000, antes de que se lanzara el Plan Colombia.

La guerra a las drogas en América Latina no ha llevado a ninguna parte. Cualquier política con semejante registro de fracaso tendría que ser reconsiderada.

4. El Departamento de Defensa gana terreno

En 1990 la ayuda militar a América Latina y de hecho al mundo entero se financiaba casi en su totalidad a través del presupuesto del gobierno estadounidense para ayuda externa. Tal como lo concibe la Ley de Asistencia Exterior de 1961, la ayuda era supervisada por el Departamento de Estado y escrutada por las comisiones legislativas de Asignación de Fondos para Operaciones Extranjeras y de Relaciones Exteriores. Casi toda la ayuda tenía que aparecer en informes públicos, y con los



años el Congreso añadió consideraciones de derechos humanos y democracia para dificultar aún más el ofrecimiento de asistencia a gobiernos abusivos.

Sin embargo, hoy día el presupuesto de ayuda externa no es la única fuente de financiamiento de la ayuda militar. El presupuesto del

Departamento de Defensa, que es casi 20 veces más grande que el presupuesto anual para la ayuda externa, es ahora un factor enorme. El presupuesto de Defensa financia pagos de casi el 25 por ciento de toda la ayuda militar y policial para América Latina.

Esta tendencia es más pronunciada en los programas de entrenamiento. Aunque el entrenamiento militar extranjero ha estado tradicionalmente bajo la responsabilidad del Departamento de Estado, el 74 por ciento de los 17.008 entrenados que hubo en 2005 en el hemisferio se financió a través del presupuesto de defensa.

El paso hacia el presupuesto del Departamento de Defensa comenzó primero en Latinoamérica cuando el gobierno de Bush padre decidió intensificar la guerra a las drogas en la región. La Sección 1004 de la ley de Autorización de la Defensa de 1991 (la revisión anual de la ley que regula el Departamento de Defensa y el ejército) le dió al Pentágono permiso de usar su presupuesto para facilitar diversos tipos de ayuda militar y policial con fines antinarcóticos, entre estos, construcción de bases, modernización de equipos, y entrenamiento e inteligencia.

Este cambio de Estado a Defensa es importante puesto que casi todas las restricciones para la asistencia relacionadas con derechos humanos y democracia están incluidas en la Ley de Asistencia Exterior (FAA) o en la legislación de las asignaciones anuales para operaciones exteriores. Estas leyes no controlan lo que sucede dentro de los programas financiados por la defensa. Con el resultado de que las transferencias para entrenamiento y equipos administradas por el Departamento de Defensa evitan legalmente la mayoría de las restricciones de derechos humanos y democracia.

El presupuesto de defensa recibe también bastante menos escrutinio del Congreso que las cuentas de ayuda extranjera. El reducido equipo de personas que trabajan en las comisiones de Servicios Armados, inundado por el tamaño de los presupuestos y desafíos de las guerras en el Medio Oriente, casi no tiene tiempo ni recursos para supervisar los programas de ayuda militar en las Américas. Los miembros de Servicios

Armados y de las comisiones de asignaciones para la defensa tienden a enfocarse más en las necesidades institucionales del ejército estadounidense, y a preocuparse menos de asuntos diplomáticos y de derechos humanos, que los miembros de política exterior y de las comisiones de ayuda exterior. El Departamento de Defensa, conocido por su resistencia a los 'onerosos' requisitos de informes, no reporta sistemáticamente sobre la asistencia que proveen sus programas.

Los entrenamientos y transferencias de armas tienen amplias implicaciones para la política exterior. Pero al financiar programas directamente a través del presupuesto del Departamento de Defensa, el Departamento de Estado no controla el meollo del proceso.

El Congreso sigue aceptando este continuo cambio no porque tenga sentido para las políticas o porque ofrezca un rendimiento de cuentas, sino porque siempre es más fácil lograr que una mayoría de congresistas apoye gastos de defensa que gastos de ayuda exterior. A menos que esto se cuestione, la responsabilidad de los programas de ayuda militar va a seguir deslizándose de la jurisdicción del Departamento de Estado a la del ejército de EE.UU. y el Departamento de Defensa. Las implicaciones a largo plazo para la política exterior estadounidense son serias, y van más allá de la América Latina. El Departamento de Estado y las comisiones legislativas de política exterior deben volver a situarse al centro de este proceso.

5. El sol nunca se pone

Una vez comienza un programa financiado por el presupuesto de defensa, éste rara vez expira. Cuando comenzamos este proyecto hace diez años, el programa antinarcóticos 'Sección 1004' ya se había establecido como fuente importante de asistencia militar y policial para América Latina, aportando cerca de 200 millones de dólares al año. De acuerdo a informes posteriores, el presupuesto antinarcóticos del Departamento de Defensa muy pronto pasó a ser la primera fuente de fondos para entrenamiento de las fuerzas de seguridad de la región.

‘Sección 1004’ nunca ha sido parte de una ley permanente estatuida en el Código de EE.UU. Por el contrario, siempre ha tenido una fecha de expiración, conocida en la jerga legislativa como una “*sunset provision*”. Sin embargo, esta fecha simplemente se aplaza cada vez que el programa vuelve a sonar para su renovación. Mientras que la provisión original de 1991 previó la expiración del programa en 1995, la expiración se ha fijado ahora en 2011.

‘Sección 1004’ ha demostrado ser una especie de estaca que mantiene la puerta abierta a más ayuda del presupuesto de defensa para militares extranjeros. Una provisión en la ley de Autorización de la Defensa de 1997 (‘Sección 1031’) les dio 8 millones de dólares en ayuda no letal antidroga a las fuerzas de seguridad mexicanas. Esta medida expiró en 1998, aunque el Departamento de Defensa insiste en revivirla.

La ley de Autorización de la Defensa de 1998 estableció un programa ‘ribereño’ (‘Sección 1033’) para ayudar a las fuerzas de seguridad de Colombia y Perú a interceptar las drogas en los ríos. Este programa estuvo limitado a Colombia y Perú, con un máximo de 9 millones de dólares en 1998 y 20 millones para cada año subsecuente hasta 2002, cuando la ley previó su expiración. Aunque ha recibido pocas evaluaciones positivas, el sol todavía no se ha puesto para el ‘programa ribereño’, y de hecho ha pasado por una serie de expansiones. Más recientemente, la ley de Autorización de la Defensa de 2004 suprimió la palabra ‘ribereño’ para hacer de éste un programa más general de ayuda antinarcóticos. Se amplió la lista de países elegibles para incluir a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, así como a cinco estados de Asia central (Afganistán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán); se cambió la fecha de expiración para todos los países hasta 2006, y se amplió el gasto máximo a 40 millones de dólares al año.

La ley de Autorización de la Defensa de 2007 expandió aún más la lista de países elegibles, añadiendo a Belize, Guatemala, Armenia, Azerbaiyán, Kazajstán y Kirgistán. La fecha de expiración se estiró hasta 2008 y el gasto máximo se incrementó en 60 millones al año. La ley amplió también la lista de los tipos de

ayuda que se pueden transferir, añadiendo la “detección, interceptación, monitoreo y pruebas de equipos” y armas para Afganistán.

Poco después del 11 de septiembre, en agosto de 2002 la provisión le permitió a Colombia usar la ayuda de los programas ‘Sección 1004’ y ‘Sección 1033’ para combatir a las guerrillas y a los paramilitares, ahora llamados terroristas, así como a los narcotraficantes. En un lenguaje modelo sometido al Congreso para la ley de Autorización de la Defensa 2004, el Departamento de Defensa intentó expandir la misión de ayuda ‘Sección 1004’ a toda América Latina, convirtiéndola esencialmente en un programa de ayuda antiterrorista, no solamente antinarcóticos, para la región. Este cambio resultó demasiado radical para las comisiones de Servicios Armados del Congreso, que no lo apoyó.

En 2002, y después de manera permanente en 2004, la ley de Autorización de la Defensa creó un nuevo programa de entrenamiento militar, el Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (CTFP) para la defensa regional. Este programa, que es ahora la tercera fuente más grande de fondos de entrenamiento para personal militar y policial latinoamericano, es otro caso de estudio sobre lo rápido que una iniciativa de ayuda militar se puede expandir sigilosamente una vez se encuentra dentro del presupuesto de la defensa. Lo que comenzó en 2002 como una estrategia y doctrina de 17,9 millones de dólares para gastos de formación en todo el mundo es ahora un programa de 25 millones de dólares en una ley permanente, apta para proveer entrenamiento letal.

En América Latina, el CTFP se usa a veces para su propósito original, para subvencionar cursos en aulas sobre antiterrorismo, pero se ha usado también simplemente como una fuente más flexible de financiación de entrenamientos que pueden ser suministrados a través de muchos otros programas. Por ejemplo, en 2005, el CTFP financió a 18 guatemaltecos en ‘mantenimiento de motores fuera de borda’, en una manera ingeniosa de eludir la prohibición legal de IMET en Guatemala, mientras que solamente tres guatemaltecos asistieron a las aulas para cursos tales como ‘respuesta civil-militar al terrorismo’.⁵

La ley de Autorización de la Defensa de 2006 dio a luz a otro programa de ayuda militar en el presupuesto de Defensa. La Sección 1206 de ese proyecto de ley le concedió al Pentágono la autoridad inusual de gastar hasta 200 millones de dólares simplemente para “construir la capacidad de fuerzas militares extranjeras”. (Otra provisión, Sección 1207, incluye 100 millones de dólares más para que sean transferidos al Departamento de Estado para “reconstrucción, seguridad, o asistencia para la estabilización”). La ley no ofrece una explicación específica sobre para qué sirve esta ayuda.

6. Derechos humanos: la viga en el ojo propio

Durante los últimos diez años el Congreso ha hecho algunos esfuerzos importantes para incluir en la ayuda militar restricciones de derechos humanos, aunque con resultados dudosos en cuanto a su aplicación y supervisión. Este período estuvo marcado también por el significativo esfuerzo del Comando Sur para incrementar el diálogo sobre derechos humanos y relaciones civiles-militares, principalmente a través de su Iniciativa para Derechos Humanos.

Este nuevo programa suscita gran preocupación en cuanto a la transparencia, derechos humanos y control civil y diplomático sobre la asistencia militar.

Se trata esencialmente de un nuevo programa paralelo de ayuda militar, bueno para cualquier objetivo, que se parece casi exactamente a programas ya existentes en el presupuesto de ayuda exterior. Aunque la mayor parte de estos dineros se repartieron en otras partes del mundo, se seleccionaron cuatro países del hemisferio occidental: Las Bahamas, República Dominicana, Jamaica y Panamá.

La Sección 1206 fue controvertida, y la ley requiere que el Departamento de Estado participe en la formulación del programa. La expiración del programa quedó establecida a fines de 2007, pero la ley de Autorización de la Defensa la extendió hasta 2008. La ley de 2007 le da un papel más importante al Departamento de Estado en la implementación del programa de la Sección 1206, pero también lo expande de 200 a 300 millones de dólares al año.

Este nuevo programa suscita gran preocupación en cuanto a la transparencia, derechos humanos y control civil y diplomático sobre la asistencia militar. Si la experiencia que tenemos con la ayuda militar ‘temporal’ del presupuesto de la defensa indica algo, entonces este programa tampoco verá ponerse el sol.

Estos esfuerzos se debilitaron por dos hechos: primero, porque la decisión del gobierno de Clinton de entrenar y equipar masivamente al ejército colombiano reveló una vez más la asociación de EE.UU. con unas fuerzas de seguridad latinoamericanas involucradas en graves problemas de derechos humanos. Segundo, y peor aún, porque la imagen de Estados Unidos posterior al 11 de septiembre en lo relacionado con el tratamiento y con los derechos legales de los detenidos en todo el mundo – de Abu Ghraib a las cárceles secretas de la CIA, de detenciones extraordinarias a Guantánamo – le restó fuerza a la autoridad estadounidense para hablar de derechos humanos con militares extranjeros y otros gobiernos. Guantánamo, localizado geográficamente en suelo latinoamericano, se convirtió en un símbolo potente en toda la región de los excesos de EE.UU. en la guerra al terrorismo, y de su fracaso para ser consecuente con sus propios ideales e instituciones, todavía admiradas ampliamente en el continente.

Las condiciones de derechos humanos en la ley.

Desde 1997, los cambios más importantes en la legislación de derechos humanos que tocan los programas militares estadounidenses en América Latina fueron la introducción de la Ley Leahy y las condiciones específicas de país impuestas

a la ayuda estadounidense para Colombia. La Ley Leahy establece que no se puede proveer asistencia 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 gobierno de ese país está tomando medidas efectivas para llevar ante la justicia a los responsables de esa unidad”. La provisión, que se aplicó en 1997 solamente a la ayuda antinarcoóticos del Departamento de Estado, se ha ampliado para ser aplicada a todos los programas de ayuda en seguridad que se realizan a través del proyecto de ley de operaciones exteriores. Una versión más tenue que contiene una exención se aplica a la asistencia en seguridad que se ofrece a través de la ley de asignaciones de la defensa. Para implementar la ley, cada embajada estadounidense ha establecido procedimientos de veto para chequear a las unidades destinadas a recibir fondos o entrenamiento de EE.UU..

La Ley Leahy ofrece un parámetro útil del cual se pueden servir los grupos de derechos humanos para defender el principio de restringir la ayuda a los violadores, pero su interpretación e implementación deja mucho que desear. En la práctica, la unidad que va a ser vetada se define como la ‘unidad que va a ser entrenada’ de modo que individuos aparentemente ‘limpios’ de unidades abusivas pueden recibir el entrenamiento. Esta es una interpretación bastante amplia de la ley. Si una brigada o grupo va a recibir entrenamiento, solamente se veta al comandante y el nombre de la unidad, no a los individuos que la componen, con lo cual se puede entrenar también a individuos ‘sucios’ de una unidad ‘limpia’.

Más importante aún, las bases de datos para vetos están limitadas a la información registrada en ellas. Por ejemplo, nosotros encontramos que la embajada de EE.UU. en México había incluido en su base de datos una pequeña parte de los 62 casos de derechos humanos que nosotros presentamos para probar el proceso de veto en 2002.⁶ Desde esa vez, el Departamento de Estado estableció una nueva base de datos, ACES, para sistematizar el proceso de veto, pero casi un año después de su establecimiento se había ingresado en ella muy pocos casos de

todo el mundo. La carga enorme de mantener los datos le corresponde principalmente al funcionario encargado de derechos humanos en cada embajada, y mientras puede ser que algunos funcionarios realicen su trabajo correctamente, otros no. La mayoría de los casos se reportan, naturalmente, sin los nombres de los perpetradores o la identificación de sus unidades, de modo que a menos que el equipo de la embajada indague sobre las acusaciones de abusos, no tiene la información necesaria para implementar la ley.

En donde más activamente se ha usado la Ley Leahy en América Latina es en Colombia, país que cuenta con el mayor programa de ayuda estadounidense y con los casos más graves de abusos a los derechos humanos. De ahí que los grupos de derechos humanos y el equipo supervisor del Congreso le apliquen el mayor escrutinio. Entre las unidades a las que se les ha descartado la ayuda debido a su pobre registro en derechos humanos están las Brigadas 12, 24 y 17, y el Comando de Combate Aéreo No. 1. Aunque no se ha hecho pública, se cree que la lista de unidades excluidas es mucho mayor. Sin embargo, unidades sobre las que pesan acusaciones bastante verosímiles, como la Brigada 18 en el departamento petrolero de Arauca, continúan recibiendo asistencia significativa de EE.UU. Aparte de Colombia, es difícil juzgar si la existencia de la Ley Leahy ha impedido la ayuda a muchos violadores, en gran medida porque los grupos de derechos humanos no han puesto a prueba su aplicación sistemáticamente.

Además de la Ley Leahy, la ayuda militar estadounidense para Colombia está sometida a un conjunto de condiciones específicas para ese país. Las condiciones exigen que el secretario de estado certifique que el gobierno colombiano está investigando y procesando a los miembros de las fuerzas de seguridad de quienes se cree que han cometido fuertes violaciones a los derechos humanos, o que han ayudado o secundado a las fuerzas paramilitares. Mientras que al comienzo del programa de asistencia masiva para Colombia estas condiciones se aplicaban a toda la ayuda en seguridad comprendida dentro de la ley de asignaciones de operaciones exteriores, posteriormente las

Una ley vergonzosa

Las páginas editoriales de la prensa latinoamericana reaccionan frente a la aprobación de la Ley de Comisiones Militares que codifica la disminución de los derechos de los prisioneros detenidos por EE.UU. en Guantánamo y otras partes bajo cargos de terrorismo. Esto es solamente un ejemplo de las repercusiones que han tenido las decisiones del gobierno de Bush con respecto a las normas internacionales de derechos humanos.

“Una ley vergonzosa”

Editorial de *El Tiempo*, Colombia, 1 de octubre de 2006

El 28 de septiembre del 2006 pasará a la historia como una fecha triste para Estados Unidos y la democracia universal...

La ley aprueba los atropellos cometidos por el gobierno de George Bush en los últimos años contra acusados de terrorismo e incorpora alarmantes restricciones a los derechos humanos: el Gobierno queda autorizado para aprehender en cualquier país a cualquier ciudadano extranjero sospechoso de colaborar con el terrorismo (según defina el terrorismo el propio Gobierno) y para calificar a quien quiera de “combatiente ilegal enemigo”. Basta esta catalogación para someterlo al régimen de privación de derechos aprobado en el Capitolio, que incluye detención indefinida sin apelación en cárceles que sólo conocen y manejan los militares, y suspensión del hábeas corpus (estatuto que regula la privación de la libertad). Ningún tribunal civil podrá intervenir en estos procesos, salvo para revisar veredictos finales. El Presidente definirá las torturas aceptables e interpretará unilateralmente la Convención de Ginebra...

La aprobación de esta horrible ley abre una peligrosa caja de Pandora. La democracia estadounidense ha sido ejemplo mundial durante dos siglos. Ahora, sus limitaciones inspirarán recortes en otras legislaciones. Igual ocurrirá con los derechos humanos, atropellados por votación mayoritaria. Muchas satrapías pensarán que obtuvieron luz verde para sus procedimientos, y es probable que los primeros en padecerlo sean los soldados y ciudadanos de E.U. en el extranjero. Países que cooperan ampliamente con Washington, como Colombia, tienen derecho a preguntarse si extraditar nacionales acusados de terrorismo, para que los sometan a semejante régimen, no viola su propia Constitución. Y hay más preguntas...¿Con qué autoridad moral podrá E.U. seguir expidiendo certificados de buena conducta democrática a otros Estados?

“Las prisiones secretas de la CIA”

Editorial de *La Nación*, Argentina, 4 de octubre de 2006

Parece lesivo a la notable tradición democrática norteamericana haber recurrido a prisiones secretas en el exterior para no investigar a los sospechosos según el dictado de sus propias instituciones y sistemas legales, procediendo al margen de ellos...

La guerra contra el terrorismo debe ser implacable, pero en su nombre no se pueden justificar procedimientos que atentan contra los derechos fundamentales de las personas. Esto debe ser así aunque los mismos terroristas no vayan a respetar nunca esos derechos.

– sigue en la próxima página

El respeto por las libertades civiles y políticas y por los derechos humanos es el fundamento mismo de la superioridad ética de la civilización frente al terrorismo y las experiencias totalitarias. Dejar de lado esos preceptos significa una claudicación ante el terrorismo, además de representar la pérdida de la autoridad moral que alienta a luchar en favor de la libertad, la tolerancia y el respeto por la diversidad.

“Unilateralidad en el Capitolio”

Editorial de *El Universal*, México, 4 de octubre de 2006

[La ley de las comisiones militares] cancela el hábeas corpus, equivalente al derecho de amparo para cualquier prisionero, quien a pesar de tener bases legales para impugnar una detención infundada, se le priva del derecho de demostrarlo. En el extremo, esta disposición se aplicará a los inmigrantes legales, quienes podrán ser confinados mediante la mera sospecha. Es decir, dado que el pragmatismo electoral exige mostrar la mayor dureza en la lucha contra los terroristas, no importa el retroceso de cientos de años, ignorando avances que los estadounidenses fueron los primeros en consagrar en textos fundacionales. En otra sección justifica a la tortura al no definir trato cruel e inhumano, dejando a la discreción de la CIA decidir sobre las tácticas de interrogatorio a usar, lo que implica que con el argumento de la seguridad nacional todo es concebible, hasta renegar de la tradición jurídica de esa sociedad. En la carrera por mantener el control de ambas cámaras, los republicanos encabezados por el presidente Bush fijaron las reglas y asumieron los costos de un retroceso innegable. Los demócratas traicionaron sus principios para evitar una propaganda electoral que los podría caracterizar como blandengues y malos ciudadanos. Hoy, tienen una ley retrógrada, que en nada los protegerá del terrorismo, pero seguramente esperan que a sus candidatos les acarrearán votos del miedo..

—Jorge Montaña, vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

condiciones se limitaron al 25 por ciento de esa ayuda, y no afectan la ayuda policial o la ayuda suministrada a través del presupuesto de defensa. Las condiciones exigen que el Departamento de Estado consulte con los grupos de derechos humanos cada noventa días en relación con el cumplimiento de Colombia con la ley.

Desde 2000 hasta mediados de 2006, el Secretario de Estado certificó regularmente que Colombia cumplió con las condiciones. En todas las oportunidades, los grupos de derechos humanos le presentaron al Departamento de Estado extensas y detalladas evidencias que respaldaban las aseveraciones de que no se cumplían las condiciones. Mientras que el Departamento de Estado ha estado motivado

por sus deseos de mantener la ayuda, a veces ha tenido que retrasar la certificación debido a las dificultades para encontrar suficientes progresos que citar. Así fue como en buena parte de 2005 la ayuda se retrasó. En 2006, después de que el Departamento de Estado certificó la última porción de ayuda de 2005 (AF05), a pesar del poco progreso, el senador Leahy impuso una suspensión de varios meses sobre unos 29 millones de dólares para asistencia militar. En enero de 2007, toda la ayuda para 2006 que estaba sujeta a condiciones todavía no había sido transferida.

El proceso de certificación ha garantizado un diálogo continuo entre el Departamento de Estado y los grupos de derechos humanos y ha obligado a los consecutivos gobiernos

estadounidenses a resaltar casos específicos de derechos humanos con el gobierno colombiano. No obstante, el Departamento de Estado ha preferido no hacer valer al máximo su influencia y el gobierno colombiano se ha acostumbrado a ser certificado a pesar de los escasos progresos obtenidos en casos pasados y de los nuevos abusos cometidos por sus fuerzas de seguridad. Ni el entrenamiento estadounidense ni la presión ejercida por el proceso de certificación ha podido detener la tendencia preocupante

de abusos por parte de antiguos graduados. La organización *School of the Americas Watch* que encabeza la campaña contra la escuela afirma que el cambio de nombre es una mera apariencia. “No se estableció una comisión para revisar y reformular el curriculum o los métodos o cualquier otro aspecto de la escuela, y ni siquiera se admitió que hubiera habido problemas con los métodos y resultados pasados”.⁸ WHINSEC representa sólo una fracción del entrenamiento estadounidense a

Poner condiciones de derechos humanos puede ser un arma útil, pero solamente si EE.UU. y los grupos de derechos humanos montan una campaña concertada y prolongada para monitorear la situación en el terreno.

al aumento del número de acusaciones por ejecuciones extrajudiciales de civiles a manos de miembros del ejército.⁷

Poner condiciones de derechos humanos puede ser un arma útil, pero solamente si EE.UU. y los grupos de derechos humanos montan una campaña concertada y prolongada para monitorear la situación en el terreno, presentando los resultados, todo ello en combinación con una presión directa y decidida del Congreso. Sin una acción concertada de este tipo, las condiciones son sólo, como dicen los latinoamericanos, ‘papel mojado’.

Escuela de las Américas – La Escuela de las Américas siguió siendo el foco principal de la crítica pública contra el entrenamiento militar estadounidense en Latinoamérica. En una tentativa de mejorar su imagen, se revisaron los estatutos de la escuela y se le cambió el nombre por el de Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC). Los oficiales del WHINSEC insisten en que los cursos de hasta cuatro semanas dedican ocho horas de instrucción en derechos humanos y en leyes de la guerra, y los cursos de seis meses dedican al menos 40 horas. El curriculum incluye estudios de casos, como el de la masacre de My Lai en Vietnam y la de El Mozote en El Salvador. Pero eso no ha detenido la crítica pública a la escuela debido a los nuevos casos

militares latinoamericanos, y el entrenamiento más allá de esta única escuela amerita un mayor escrutinio. Sin embargo, la persistente campaña contra la escuela demuestra la dificultad que hay en persuadir a la gente que una institución pueda comenzar de nuevo con una página en limpio sin haber asumido la responsabilidad de sus problemas pasados.

Iniciativa de Derechos Humanos – En 1997, el Comando Sur lanzó un importante esfuerzo para estimular la discusión sobre los derechos humanos, la Iniciativa de Derechos Humanos. Entre 1997 y 2002, el Comando patrocinó una serie de seminarios con militares de la región y funcionarios del ministerio de defensa y con organizaciones de derechos humanos internacionales y regionales para crear un “Documento de Consenso”. El documento establece que: las fuerzas militares y de seguridad deben incorporar los principios básicos de derechos humanos y la ley internacional humanitaria; estos principios deben estar incluidos en la capacitación y entrenamiento de estas fuerzas; que estas fuerzas deben tener un sistema efectivo de control interno; y que estas fuerzas deben cooperar enteramente con las autoridades civiles. El documento incluye también planes de acción y mecanismos de evaluación.⁹ Según un participante, en las discusiones internas sobre el documento de consenso, los militares tienden

a resaltar la importancia de la capacitación y entrenamiento en derechos humanos, mientras que los grupos de derechos humanos hacen hincapié en el rol esencial del control interno y de los mecanismos externos de supervisión para imponer la responsabilidad.¹⁰

Esta iniciativa estimuló una discusión de alto nivel sobre derechos humanos y ley internacional humanitaria entre los militares del hemisferio. A fines de 2006, nueve países se habían comprometido a implementar la iniciativa de derechos humanos: Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Uruguay y Paraguay, así como la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas.

Sin embargo, el impacto de esta iniciativa se ha debilitado por el propio fracaso de EE.UU. a ser consecuente con la normativa internacional de derechos humanos en su conducta con la 'guerra al terrorismo'. Ejemplos de esto son: el trato abusivo de los soldados estadounidenses a los prisioneros en Abu Ghraib y en Afganistán; la negativa de la Casa Blanca a renegar del uso de la tortura; la torpe campaña para persuadir a los países de eximir a los soldados estadounidenses de la Corte Penal Internacional; el descubrimiento de cárceles clandestinas en Europa del Este; la negación de derechos de hábeas corpus en Guantánamo. Todos estos temas fueron ampliamente cubiertos por la prensa latinoamericana. No hay condiciones de derechos humanos, ni conferencias o entrenamientos de derechos humanos que puedan compensar la pérdida de la imagen de EE.UU. como país que se puede presentar a sí mismo como un buen ejemplo.

7. Volando por debajo del radar

Durante al menos la mitad de la última década, las relaciones militares estadounidenses con América Latina han estado volando por debajo del radar. La razón más obvia es que, desde los ataques del 11 de septiembre y las guerras en Afganistán e Irak, Latinoamérica y el Caribe han salido del mapa que usan los gestores de las políticas en EE.UU. Es en el Medio Oriente en donde están muriendo los

soldados estadounidenses, donde podrían estarse desarrollando armas nucleares, y en donde se encuentran los grupos terroristas que podrían estar conspirando para matar a estadounidenses. Ninguna de estas condiciones se aplica a América Latina.

La tendencia creciente de la asistencia militar y entrenamiento de EE.UU. a las fuerzas de seguridad de América Latina llegó a un tope hacia 2003. Muchos de los grandes receptores de ayuda policial y militar de la región diferentes a Colombia – Perú, Bolivia, México y Ecuador – contarán probablemente con menos ayuda en 2007-08 que la obtenida en 2005-06.

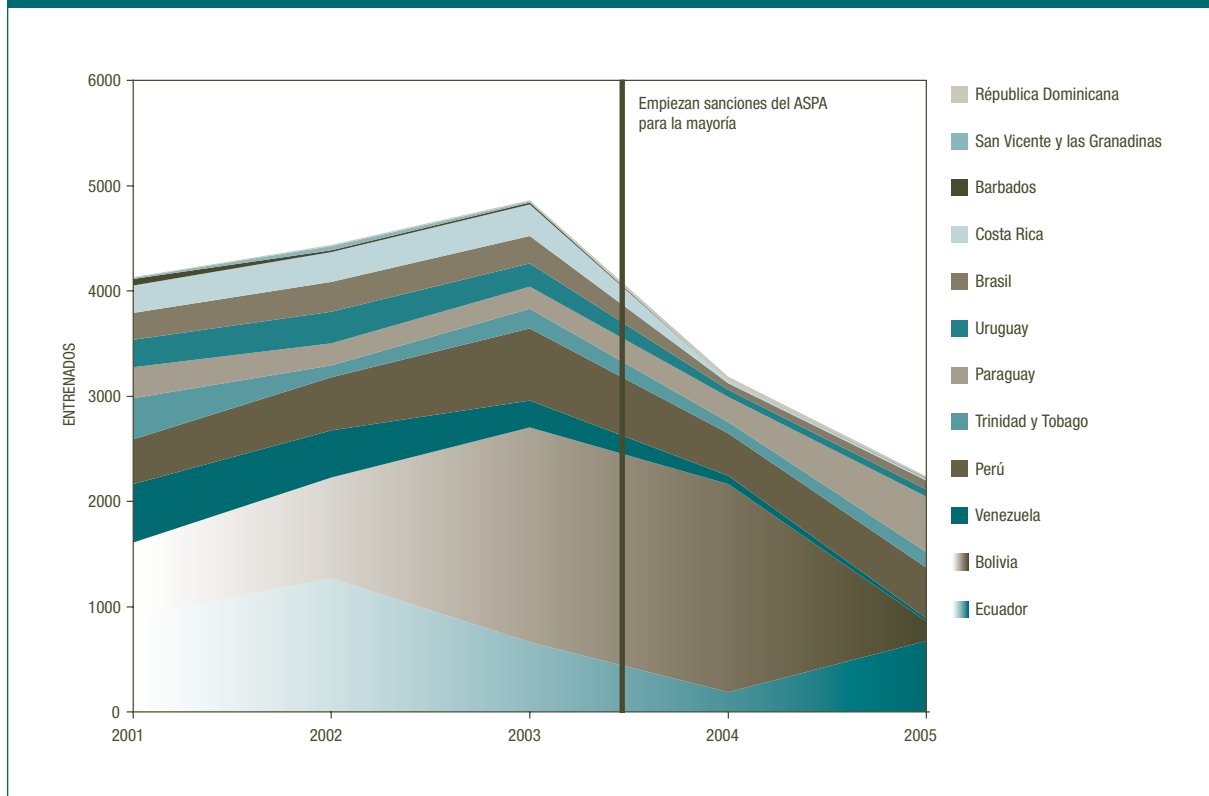
Con la pérdida del interés la financiación se ha reducido ligeramente, habiendo experimentado la mayoría de los países recortes o estabilizaciones en los niveles de la ayuda militar y policial, y en muchos casos también en la ayuda económica. Menos fondos han significado a su vez una ligera disminución de los despliegues y ejercicios militares estadounidenses, y se han reducido notoriamente los vuelos estadounidenses y otras operaciones antinarcóticos en la región.

Puesto que los principales desafíos de la región – pobreza e inequidad – no se pueden enfrentar militarmente, y que se necesita con urgencia una mayor inversión en la creación de instituciones civiles, la reducción en equipos y entrenamiento no es sin duda un desarrollo negativo. Lamentablemente, la menor financiación militar no se ha acompañado hasta ahora de más asistencia para las instituciones civiles.

La repercusión de las sanciones – Parte de la ligera reducción mencionada arriba se debe a las sanciones de la ley de asistencia estadounidense. Pero todas las sanciones no fueron creadas de la misma manera. Mientras que las condiciones de derechos humanos han frenado alguna ayuda militar a Guatemala y retrasado una pequeña cantidad de ayuda a Colombia, el gran freno legislativo a los lazos militares ha sido una medida a la que se opone la mayoría de los grupos de derechos humanos.

La Ley de Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense (ASPA) de 2002 corta

Países afectados por las sanciones del ASPA en 2003, 2004 o 2005



la ayuda militar que no se destina a drogas del presupuesto de ayuda exterior a los países que son miembro de la Corte Penal Internacional, y que no le conceden inmunidad de la jurisdicción de la Corte al personal estadounidense en su suelo. En diferentes oportunidades entre 2003 y 2006, trece países del continente fueron afectados por las sanciones del ASPA, porque no dieron el doloroso paso político de garantizar especial inmunidad al personal estadounidense.

Doce países están bajo sanción, aunque se les ha restituido los fondos para Educación y Entrenamiento Militares Internacionales IMET, debido a una exención y un cambio en la ley en octubre de 2006.

Otras sanciones han afectado la asistencia a países individualmente. Argentina no puede recibir subsidios o equipos militares porque está en mora de pagar una parte de su deuda internacional. La ayuda a Nicaragua se congeló en 2005 ante las inquietudes por el estatus de los viejos misiles tierra-aire

donados por los soviéticos. Para Venezuela está prohibida la mayoría de la asistencia militar y todas las ventas de armas, no sólo debido a sus malas relaciones con EE.UU. sino porque el Departamento de Estado ha declarado que Caracas no es elegible bajo la ley estadounidense porque no coopera suficientemente contra las drogas y el terrorismo. Por su parte Bolivia, entre otros países, enfrenta la posibilidad inminente de que se le recorte mucha ayuda si el Departamento de Estado determina que la cooperación antidrogas es insuficiente.

Una prohibición para la ayuda militar a Guatemala, establecida inicialmente en el Congreso en 1990, se mantuvo hasta 2006 a pesar de los esfuerzos del gobierno todos los años para levantarla. La prohibición se había mantenido por inquietudes del Congreso y no-gubernamentales, según los cuales las reformas militares prometidas en los Acuerdos de Paz de 1996 seguían sin cumplirse, así como por nuevas acusaciones de que una red oscura de

la que hacen parte miembros retirados y activos del ejército estaba involucrada en casos de corrupción, narcotráfico y amenaza, y ataques contra grupos de derechos humanos. En 2005, se liberó una ayuda militar no letal de 3,2 millones de dólares que había estado congelada desde 1990, y al momento de ser redactado este informe parece probable que algunas, no todas, de las restricciones a la ayuda militar a Guatemala serán eliminadas.

América Latina pone algunos límites – Es interesante que algunas iniciativas de gobiernos en la región han sido un factor clave en la limitación de la colaboración estadounidense con militares latinoamericanos. Venezuela rehusó la asistencia militar y había expulsado al Grupo Militar estadounidense de sus oficinas en las instalaciones centrales del Ministerio de Defensa en Forte Tiuna, incluso antes de que el gobierno estadounidense comenzara a prohibir la ayuda a Chávez.

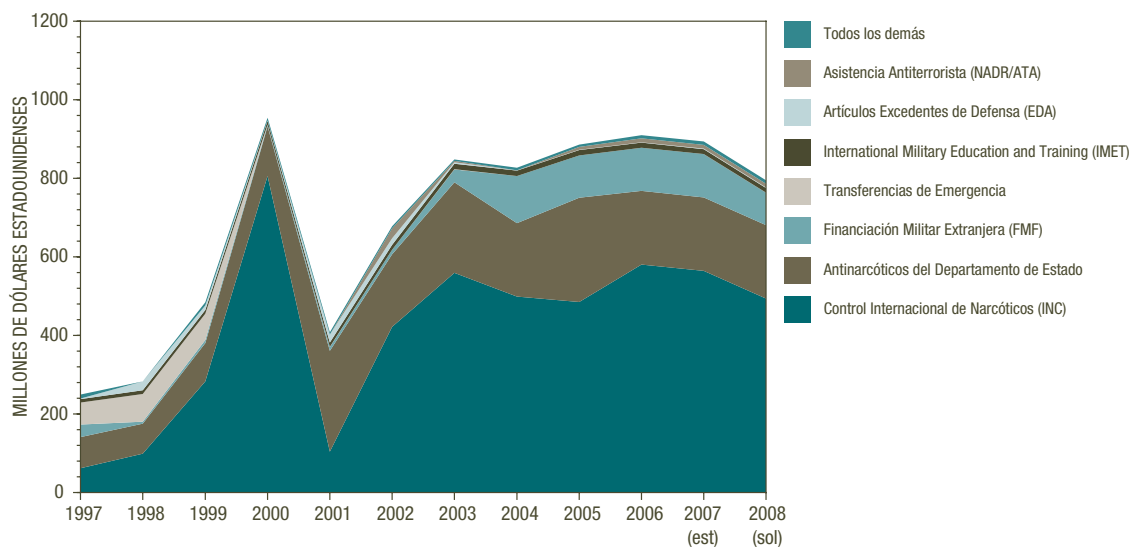
Los cuerpos legislativos en la región han sido más lentos en aprobar ejercicios militares conjuntos en su suelo. Los gobiernos han rehusado acuerdos de inmunidad para revertir las sanciones del ASPA. En octubre, Paraguay incluso revocó un acuerdo que garantizaba

inmunidad al personal estadounidense que realizaba una serie de ejercicios bilaterales. Argentina y Uruguay han prometido supuestamente no seguir mandando militares al Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica, sucesor de la Escuela de las Américas. Los países compran cada vez más armas en otras partes del mundo. En los encuentros regulares de los ministros de defensa de la región han surgido fuertes diferencias sobre misiones y doctrinas.

8. Colombia: foco de la atención militar estadounidense

A lo largo de nuestro proyecto, Colombia ha sido de manera consistente el principal receptor regional de la asistencia militar estadounidense, una posición que le correspondía a El Salvador a comienzos de los noventa. Pero este programa ha crecido tremendamente tanto en tamaño como en misión desde que comenzamos el monitoreo. La ayuda militar y policial a Colombia (en ese momento, mayoritariamente policial) sobrepasaba los 100 millones de dólares en 1998, cuando el país pasó a ser el principal productor de coca y Washington comenzó a preocuparse por las crecientes capacidades

Asistencia militar a América Latina, 1997–2008



de la guerrilla. La ayuda saltó a más de 300 millones en 1999, cuando los republicanos en el Congreso presionaron a favor de más fumigación aérea y ayuda con helicópteros bajo la “Ley de Eliminación de Drogas del Hemisferio Occidental” (un nombre que, en retrospectiva, captura las falsas esperanzas de esta aventura). En 2000 nació el “Plan Colombia” un paquete a seis años mayoritariamente de ayuda militar y policial, con una amplia ‘asignación suplementaria’ que llevó a un total de ayuda militar y policial de más de 700 millones de dólares. El crecimiento astronómico de la ayuda militar y policial a Colombia se detuvo después de 2000, pero entre 2003 y 2007 se ha mantenido entre los 550 y los 650 millones de dólares al año. (En contraste la ayuda económica ha totalizado solamente 130-140 millones de dólares al año).

La misión de la asistencia estadounidense se ha expandido constantemente junto con las cantidades. Durante los últimos años de la década del noventa, el creciente desembolso de la ayuda estadounidense a las fuerzas de seguridad de Colombia permaneció ampliamente restringido a la Policía Nacional colombiana, y limitado básicamente a las misiones antinarcoóticos, particularmente las fumigaciones aéreas con herbicidas y los esfuerzos de interdicción. La ayuda a las fuerzas armadas era solamente una pequeña tajada del paquete total, y los legisladores trataron de evitar involucrarse en el sangriento y complicado conflicto interno. Con el Plan Colombia, comenzó a fluir una importante cantidad de fondos para las fuerzas armadas colombianas, a pesar de las serias inquietudes que había por los derechos humanos. Esta ayuda estaba sin embargo limitada a misiones antinarcoóticos.

La limitación antinarcoóticos desapareció después de los ataques del 11 de septiembre. Para agosto de 2002, el Congreso había aprobado una petición de la administración de Bush para permitir que la ayuda a Colombia financiara una ‘campaña unificada’ contra las drogas y contra las guerrillas de las FARC y del ELN, así como (aparentemente) contra los paramilitares de las AUC favorables al gobierno. Desde ese momento, helicópteros, aviones, barcos, armas

y equipos suministrados para la ‘guerra a las drogas’ son empleados con frecuencia en la guerra real que se vive en Colombia.

Entre los principales programas de ayuda militar que no están destinados a narcóticos se cuentan: un programa de 100 millones-plus de dólares para ayudar al ejército colombiano a defender un oleoducto cerca de la frontera con Venezuela; fondos para mejorar las instalaciones de policía y crear nuevas unidades para mejorar la presencia policial; asistencia en la creación de fuerzas especiales y otras unidades móviles de élite; y el ‘Plan Patriota’, una ofensiva militar de amplia escala en el corazón del territorio de las FARC en el sur de Colombia, con apoyo logístico e inteligencia de Estados Unidos. El ‘Plan Patriota’ comenzó a principios de 2004 y debió concluir a finales de 2006.

En enero de 2007, Colombia y Estados Unidos anunciaron un plan de seis años, la “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social”. Mientras que los funcionarios colombianos declararon públicamente que la contribución estadounidense a este plan sería de 3.600 millones de dólares, los fondos continuarán siendo suministrados a través de los programas de asignaciones anuales. A pesar de algunas indicaciones de que la administración estaba considerando un componente social mayor en esta segunda fase, el presupuesto para el año federal 2008 sometido al Congreso es prácticamente idéntico al de años anteriores: 76 por ciento para ayuda militar y policial en la solicitud de operaciones extranjeras, con una ayuda militar adicional significativa pedida en el presupuesto de defensa. Se espera que el nuevo Congreso democrático juegue un papel más fuerte en la reformulación de las asignaciones anuales a favor de la ayuda diferente a la militar. No obstante, todo parece indicar que Colombia seguirá siendo en el inmediato futuro el mayor receptor de ayuda militar en el hemisferio, y el mayor en el mundo fuera del Medio Oriente.

En caso de dudas, cambio de nombre

La jerga militar estadounidense ha cambiado considerablemente en los últimos diez años, no porque se haya producido un cambio esencial sino por el deseo de mejorar la percepción. Estos son algunos ejemplos:

Antinarcótico en antiterrorista, y narcotraficante (o narcoguerrillero) en narcoterrorista: el mismo problema, la misma gente, pero con un nuevo giro para adaptarlo a las nuevas prioridades de EE.UU.

Escuela de las Américas (SOA) en Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC): después de haber entrenado a demasiados violadores de los derechos humanos en América Latina, la SOA no se podía desprender de su bagaje. Aunque con un mecanismo de supervisión reforzado, el WHINSEC ofrece muchas de las mismas clases en el mismo lugar. El cambio de nombre no ha parado las protestas anuales en las puertas de la escuela en Fort Benning, Georgia.

Centros Operativos de Avanzada (FOL) en Centros de Seguridad Cooperativa (CSL): Son exactamente la misma cosa – zonas aéreas en el exterior usadas por el gobierno estadounidense para vuelos de observación antinarcóticos. FOL sonaba demasiado a posible ejecución de una operación real de avanzada. CSL suena más amistoso.

Colaboración en Seguridad Cooperativa: hace una década, la ‘colaboración’ con los militares latinoamericanos era la palabra clave. La colaboración era en sí misma el objetivo. El concepto y el término se hicieron impopulares y de la noche a la mañana apareció la ‘seguridad cooperativa’.

Asesores en Instructores: al personal estadounidense que ayudó a las fuerzas armadas salvadoreñas durante los ochenta se le llamó ‘asesores’, y a menudo se encontraba en el vecindario cuando se realizaba algún combate. Algo parecido pasa hoy en Colombia, pero los funcionarios estadounidenses por lo general lo corregirán si usted usa esa palabra para señalar la presencia allí de varios centenares de militares estadounidenses y contratistas privados. Ellos prefieren hablar de ‘instructores’, y a veces de ‘personal de apoyo’ o ‘personal logístico’.

Acción cívica en Asistencia cívica humanitaria: el término describe los despliegues militares estadounidenses para construir infraestructura civil (caminos, escuelas, pozos) o proveer cuidados veterinarios o médicos en zonas empobrecidas, una práctica frecuente en toda la región. El primer término, que evoca el origen de estos despliegues como estrategia contrainsurgente, ya se estaba descartando a favor del segundo a finales de los noventa cuando comenzamos este proyecto de monitoreo.

9. Bases militares: tratando de pasar desapercibidas

La presencia física de personal militar estadounidense en todo el continente ha cambiado sustancialmente durante los últimos diez años. En 1997 predominaban las bases militares grandes, la mayoría de ellas en la antigua Zona del Canal de Panamá. El Comando Sur abandonó sus cuarteles en Panamá ese año, reubicándose en Miami. Varias bases fueron cerradas a continuación con la salida de los militares estadounidenses de Panamá según lo convenido en un tratado de 1977.

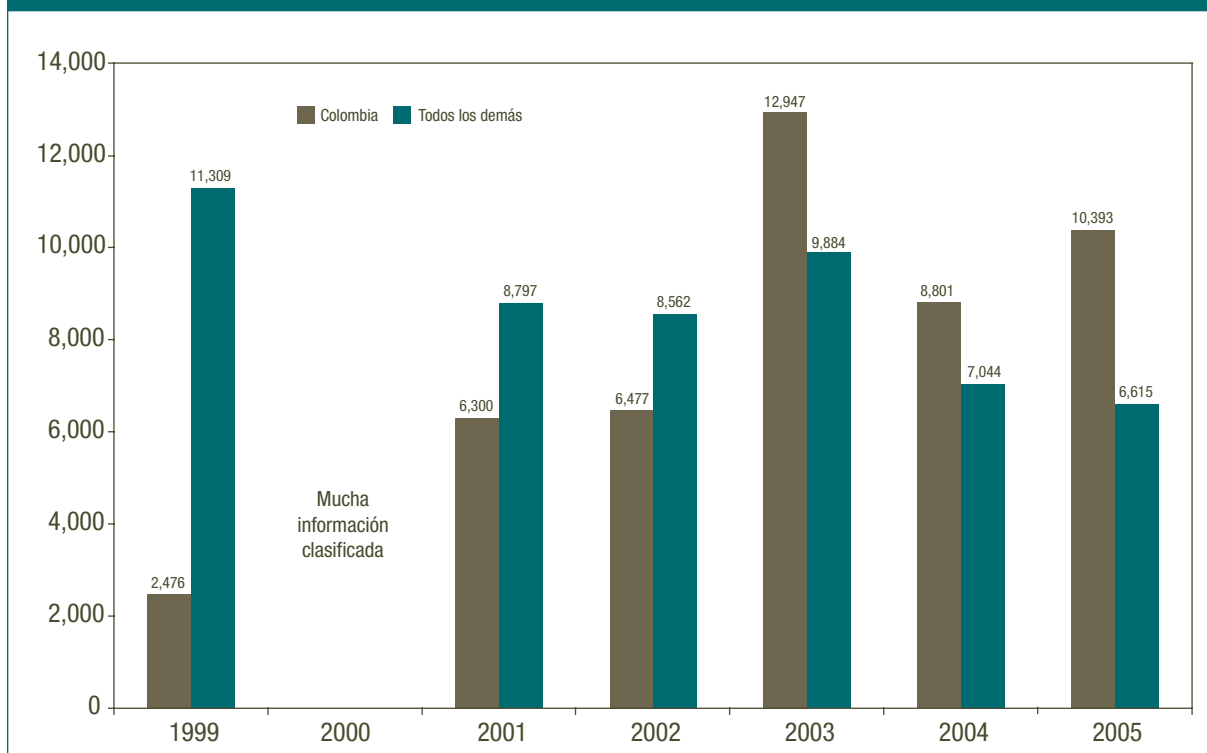
Luego de 96 años de existencia de las bases militares en Panamá, en 1999 éstas llegaron a su fin, aunque no hasta el punto de que ambas partes renunciaran a un último esfuerzo desesperado para establecer un “Centro Multinacional Antinarcoóticos” en las instalaciones de la base aérea de Howard.

Los diferentes componentes del Comando Sur se relocalizaron en suelo estadounidense, algunos de ellos en Puerto Rico. Los cuarteles generales

del comando están en Miami. El Ejército del Sur se mudó a Fort Buchanan, Puerto Rico, y luego a Fort Sam Houston, Texas. Las Fuerzas Navales del Sur se mudaron primero a las instalaciones de Roosevelt Roads en Puerto Rico, pero estas instalaciones se cerraron luego de que las protestas de los habitantes obligaron a terminar los bombardeos de ensayo en la isla vecina de Vieques. El componente naval del Comando Sur tiene ahora su cuartel general en la Estación Naval de Mayport en la Florida. Las Fuerzas Sur del Cuerpo de los Marines se trasladó a los cuarteles del Comando Sur en Miami. Operaciones Especial del Comando Sur se fue a Roosevelt Roads y luego a la base de la Reserva Aérea de Homestead en la Florida. La Fuerza Aérea del Comando Sur (la Fuerza Aérea 12) opera ahora desde la base de la Fuerza Aérea de Davis-Monthan en Arizona. En Key West, en la Florida, se encuentra una agencia de acopio de inteligencia antinarcoóticos, la Fuerza Inter-Agencia de Tareas Conjuntas (JIATF).

Otras dos bases que existían en 1997 continúan alojando una presencia significativa estadounidense. La Fuerza de Tareas Conjuntas

Entrenados de Colombia y de otras partes del hemisfero



de Bravo, una fuerza de unidades militares rotativas compuesta por varios cientos de militares, ha sido estacionada en la base aérea de Enrique Soto Cano, en Honduras, desde 1983. La misión de la unidad ha cambiado poco en la última década: continúa coordinando ejercicios, construcción de ‘asistencia cívica y humanitaria’ y proyectos médicos, misiones de ayuda en desastres, y apoyo para operaciones antinarcóticos en la región.

La otra base, la estación naval de Guantánamo, en Cuba, cambió completamente su misión después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, lo que ha sido motivo de controversia. Hace diez años, Guantánamo era un antiguo y adormecido puerto carbonífero para las naves estadounidenses, en donde había un pequeño contingente de personal en un área del país que fue dada en usufructo a Estados Unidos en 1903. Hoy la base es una instalación de detención e interrogación para los que el gobierno de Bush considera como ‘combatientes enemigos’ en la ‘guerra global al terrorismo’. Varios centenares de sospechosos de terrorismo han sido detenidos en el sitio, algunos de ellos por casi cinco años. Guantánamo se ha vuelto ahora el foco de una controversia mundial estimulada por las acusaciones de tratamiento abusivo, y por cuestionamientos acerca del estatus legal de los detenidos. El gobierno de Bush insiste que la Convención de Ginebra no es aplicable a estos detenidos, y ha reconocido la posibilidad de que algunos de estos queden bajo custodia a perpetuidad sin juicio.

En febrero de 2006, el secretario general de la ONU, Kofi Annan recomendó clausurar el campo prisión “lo antes posible”. En Latinoamérica, la controversia por los detenidos en Guantánamo ha socavado la credibilidad de los esfuerzos estadounidenses de promoción de los derechos humanos, y los críticos –tanto de izquierda como de derecha- se burlan del informe anual de derechos humanos del Departamento de Estado y de las otras críticas diplomáticas hechas por EE.UU. sobre comportamiento abusivo en la región.

Centros de Seguridad Cooperativa – Fuera de estas dos instalaciones, el enfoque pos Panamá

del ejército estadounidense con respecto a las bases en el hemisferio se ha vuelto más flexible. En 1999 y en 2000, el gobierno estadounidense se propuso reemplazar la capacidad de los vuelos antinarcóticos que había perdido al cesar las operaciones de la base aérea de Howard en Panamá. De ahí surgieron los ‘Centros Operativos de Avanzada’ (FOL) que más tarde se llamarían ‘Centros de Seguridad Cooperativa’ (CSL).

Los acuerdos pactados a diez años permitieron el establecimiento de tres instalaciones en las que un pequeño número de militares, personal de la DEA, de Guardacostas y de Aduanas, realizarían misiones antinarcóticos. Los tres CSL están en el aeropuerto internacional Eloy Alfaro de Manta, Ecuador; en el aeropuerto internacional Reina Beatrix de Aruba y en el aeropuerto internacional de Hato en Curazao (en las Antillas holandesas); y en el aeropuerto internacional de Comalapa en El Salvador.¹¹ Los acuerdos de diez años que gobiernan estas instalaciones limitan su uso a misiones antinarcóticos, principalmente las de aviones que detectan y monitorean el contrabando de drogas ilegales en la enorme ‘zona de tránsito’ que hay entre los Andes y la frontera sur de Estados Unidos.

Los acuerdos de los tres sitios tendrán que ser renovados dentro de los próximos cuatro años. El CSL que se encuentra en mayor peligro es el de Manta, Ecuador, cuyo acuerdo expira en 2009. En noviembre de 2006 ganó las elecciones presidenciales Rafael Correa, crítico de la política antinarcóticos estadounidense, quien durante su campaña prometió que cerraría la base de Manta. Al día siguiente de su victoria dijo, “Somos respetuosos de los tratados internacionales, pero en el 2009, cuando venza el acuerdo de Manta, no renovaremos ese convenio... En esa pista, que es una de las mejores de Suramérica, se construirá el aeropuerto intercontinental de transferencia, para captar los vuelos que vienen de Asia y Australia y que aquí puedan hacer las conexiones para Brasil y Nueva York”.¹²

A pesar de esta incertidumbre, todo parece indicar que los CSL, e incluso otros arreglos menos formales, son el futuro de la presencia

militar estadounidense en buena parte del hemisferio. Mientras que la etapa de las bases militares formales parece ya ser cosa del pasado, “la propuesta del Departamento de Defensa prevé un despliegue diverso de pequeños puestos cooperativos de acceso contingente” en toda la región, de acuerdo a un informe de 2004 del Servicio de Investigaciones del Congreso.¹³

Por otro lado, el nuevo tipo de instalaciones no tiene espacios de recreación ni viviendas, ni está ligado a un arreglo formal de seguridad. Según el Pentágono esta distinción es necesaria para evitar dar la impresión de que EE.UU. está buscando una presencia permanente de estilo colonial en el país en el que está intentando tener una de estas instalaciones.¹⁵

Todo parece indicar que los CSL, e incluso otros arreglos menos formales, son el futuro de la presencia militar estadounidense en buena parte del hemisferio.

Sitios Operativos de Avanzada – Además de los tres CSL, el Comando Sur tiene una serie de arreglos todavía más flexibles, según los cuales, “un número más pequeño de personal estadounidense en misiones antinarcóticos tiene acceso a diferentes bases aéreas extranjeras para reabastecimiento de combustible, reparaciones y misiones cortas”.¹⁴ Estas bases, en las que el personal estadounidense tiene acceso a las instalaciones – conocidas como ‘sitios operativos de avanzada’ o más coloquialmente como ‘*lily pads*’ (‘hojas de nenúfar’) son un modelo que se está adoptando más intensamente en África y Asia Central que en Latinoamérica. En el sitio de las instalaciones hay por lo general muy poco personal estadounidense o contratistas, y en algunos casos no son más que sitios de escala técnica.

Michael Klare, analista de seguridad, describe así el modelo de los nuevos sitios operativos de avanzada:

Al discutir sobre las nuevas instalaciones, el Departamento de Defensa se las ha arreglado para evitar usar el término ‘base militar’. Una base es, en la jerga del Pentágono, una instalación mayor con barracas permanentes, armarios, espacios de recreación, viviendas, etc. Tales instalaciones han estado en uso normalmente durante muchos años y son sancionadas por una cooperación formal en seguridad con el país anfitrión en cuestión.

Aunque este modelo se está impulsando de manera más vigorosa en otras partes del mundo, el ejército estadounidense tiene al parecer arreglos de *lily-pad* en varios sitios de Suramérica, particularmente en Colombia, en donde el personal militar está apoyando y asesorando a militares colombianos en diversas bases con pistas de aterrizaje (Tolemaida, Larandia, Tres Esquinas y otras), y en Perú, en donde el personal estadounidense antinarcóticos tiene una presencia semi permanente en bases y en sitios de radar en Pucallpa, Iquitos y Palmapampa, entre otros. La prensa panameña ha informado que el Comando Sur realiza eventualmente vuelos hacia y desde el aeropuerto de Tocumen en la Ciudad de Panamá.¹⁶ Este modelo de bases poco formales podría continuar expandiéndose. Un estudio de 2006 encargado por la Fuerza Aérea de EE.UU. a la *Rand Corporation* previene que “Las posibles futuras operaciones en Suramérica podrían verse grandemente restringidas a menos que se cuente en la región con una infraestructura adicional”, y sugiere el establecimiento de arreglos para usar las instalaciones de Roosevelt Roads en Puerto Rico, Tocumen en Panamá, y Cotopaxi en Ecuador.¹⁷

10. Ventas de armas

No ha habido una diferencia notoria en la cantidad general de armas y equipos comprada

por Latinoamérica y el Caribe con su propio dinero a Estados Unidos. Si se juntan los dos programas estadounidenses más importantes de ventas de armas, se obtiene que en los últimos diez años ha habido una cantidad oscilante de acuerdos de ventas, pero que se ha mantenido en unos 1.000 a 1.200 millones de dólares al año.

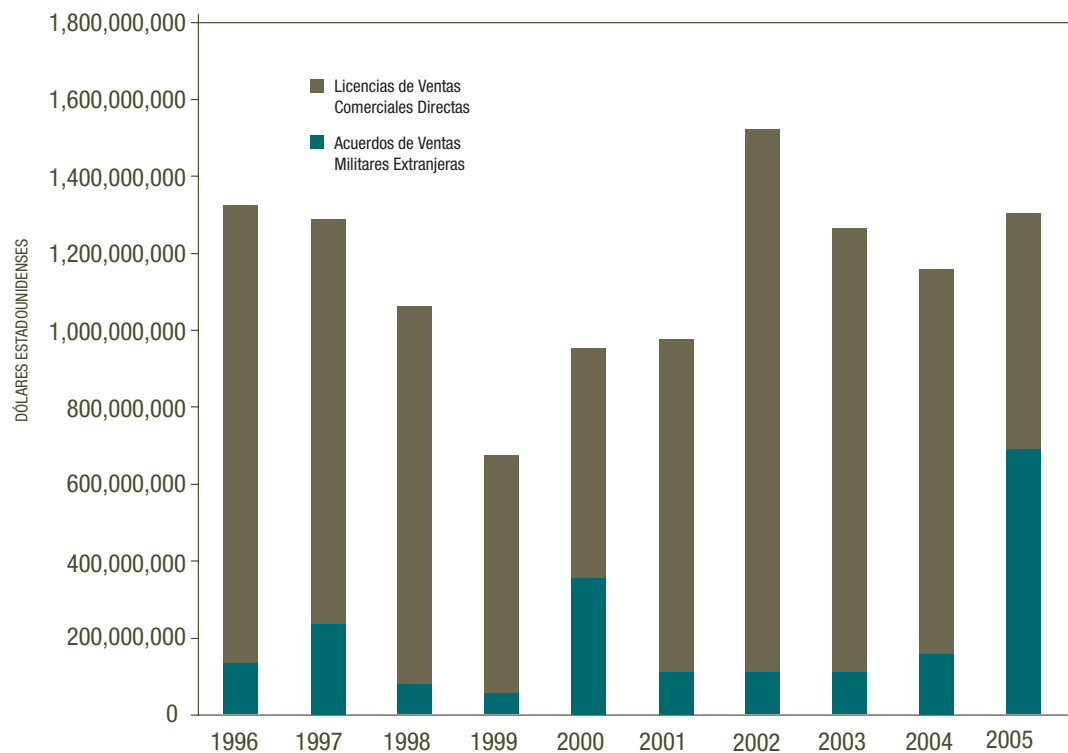
Los dos programas en cuestión son Ventas Militares Extranjeras, o ventas de gobierno a gobierno, y Ventas Comerciales Directas, en las que un país le compra armas o equipos a una compañía estadounidense con licencia del gobierno estadounidense.

Aunque no ha habido cambios en la cantidad de armas vendidas, sí ha cambiado la lista de los principales *clientes* de estas armas. A finales de los noventa, un país petrolero como Venezuela

era a menudo el principal cliente del continente para armas y equipo militar estadounidense. Debido en buena parte a la determinación del gobierno estadounidense de que Venezuela no está cooperando suficientemente contra el terrorismo, está prohibido venderle armas a Venezuela y ellos no le compran casi nada a Estados Unidos.

Pero el gobierno de Hugo Chávez, enriquecido a raíz del incremento de los precios del petróleo, ha aumentado enormemente sus compras en otras partes del mundo. Chávez está negociando compras de armas con Rusia, Brasil y España entre otros (el negocio con España, que incluía barcos y aviones se ha venido a tierra porque varios de estos artículos tenían partes producidas en EE.UU.). Ahora que Venezuela está comprando armas a lo loco, por primera vez desde que comenzamos este proyecto, Estados

Ventas de armas en el hemisferio occidental, 1996–2005



Nota: Esta gráfica muestra los acuerdos que concluyen en Venta Militar Directa, y las licencias para Ventas Comerciales Directas. Puesto que algunos acuerdos no llegan a redondearse, la cantidad real de armas entregadas finalmente puede ser algo menor. Los datos que se tienen sobre entrega real de armas son muy incompletos.

Unidos puede no ser el principal vendedor de armas a América Latina y el Caribe.

Mientras tanto Colombia ha subido en la escala de clientes de EE.UU. y ahora con frecuencia es el primero o está cerca de ser uno de ellos, debido principalmente a la enorme cifra en dólares por compras de helicópteros y otros equipos destinados al conflicto. (Las armas y equipos que Colombia compra con su propia plata no están sujetos a restricciones de derechos humanos, antinarcóticos ni de ningún tipo). Brasil por su parte, cliente habitual e importante del armamento estadounidense, se ha vuelto vendedor. Colombia y Venezuela le han comprado sus aviones Tucano y Súper Tucano que salieron al mercado a fines de los noventa.

Hace diez años, en 1997, el gobierno de Clinton decidió eliminar una prohibición de ventas de armas de alta tecnología vigente en

sobre venta de armas de alta tecnología fue a Venezuela en 1983. Por lo cual, el gobierno de Chávez tiene una flotilla de aviones caza estadounidenses para los cuales ahora no puede comprar piezas de repuesto.

Ahora que muchos países están pasando por un período de crecimiento económico, puede que veamos un incremento en la compra regional de armas. Aunque Estados Unidos no va a ser siempre el vendedor, a fines de 2006 se produjo una serie de ventas de EE.UU. a la región lo bastante grande como para provocar el requerimiento legal de notificación al Congreso. (Normalmente muy pocas ventas en el hemisferio son lo suficientemente grandes para someterse al requisito de notificación). Entre estas ventas hubo lanza cohetes para los F-16 de Chile, helicópteros Black Hawk para Colombia, y helicópteros S-70B y motores para Brasil.

Ahora que muchos países están pasando por un período de crecimiento económico, puede que veamos un incremento en la compra regional de armas.

los últimos veinte años – armas como costosos aviones caza – en el hemisferio occidental. Muchos analistas, incluidos los autores de este informe, temieron que esto se tradujera en una carrera armamentista, o al menos en un derroche de compras costosas. Hasta ahora eso no ha pasado. Una de las razones es la recesión económica que tocó a muchas de la economías más grandes de la región a fines de los noventa y comienzos de la presente década. Solamente Chile, que compró aviones caza F-16 en 2002 por cerca de 600 millones de dólares, ha aprovechado el levantamiento del veto. Las fuerzas armadas chilenas siguen beneficiándose de una provisión de la Constitución (vigente desde Pinochet) que garantiza que un porcentaje de los ingresos por venta de cobre (cuyo precio es alto en estos momentos) se destine a un fondo de adquisición militar.

Irónicamente el único país al que se le hizo una excepción de este veto de veinte años

11. Transparencia y supervisión

Nosotros lanzamos este proyecto en 1997 porque creíamos que una supervisión pública y legislativa efectiva de los programas militares de EE.UU. en la región era imposible sin que hubiera una mayor transparencia. Como lo anotamos en nuestra edición de 1997, “la ayuda de seguridad se transfiere a través de una variedad confusa de programas de asistencia, esparcidos en los diferentes ámbitos de fondos de la legislación”. Esto le dificulta al analista o a los que hacen las políticas tener el ‘cuadro completo’, la extensión, naturaleza e impacto de los programas militares estadounidenses en el hemisferio. Cuando hicimos la investigación para ese primer informe, encontramos que incluso “el personal del Congreso responsable de la supervisión de estos programas... tenía sorprendentes lagunas en sus conocimientos”.

Una de las recomendaciones que resultaron de ese primer informe decía que, “todos los programas de entrenamiento militar extranjero debían documentarse en un único informe anual unificado para el Congreso, independientemente de la autoridad que los subvenciona”. En 1998 el Congreso decidió exigir ese informe. La motivación del Congreso la suscitó un artículo en el *Washington Post* según el cual el Departamento de Estado estaba entrenando a militares indonesios sorteando una prohibición del Congreso, fijada por razones de derechos humanos, sobre los entrenamientos de IMET que se hacen con fondos estatales.

Desde 1999, todos los años se ha venido produciendo el informe “Entrenamiento Militar Extranjero y Principales Actividades de Intervención del Departamento de Defensa” (FMTR). La Ley de Autorización de Relaciones Exteriores de 2000-2001 añadió el FMTR a la ley de ayuda extranjera, convirtiéndolo en la Sección 656 de la Ley de Asistencia Exterior. En respuesta a las inquietudes del gobierno con respecto a la naturaleza compleja del informe, el FMTR se limitó a los países que no son miembros de la OTAN, y contiene un extenso anexo clasificado (dos o tres volúmenes en 2006 por ejemplo) disponible solamente para los miembros y el personal del Congreso relevantes. Un requisito es que las secciones no clasificadas se pongan en Internet. Aunque el informe debe ser publicado supuestamente todos los años para el 31 de enero, por lo general se publica mucho más tarde en el año. (El de 2006 sólo apareció en octubre).

Este informe es la fuente de información más valiosa sobre los programas militares estadounidenses en la región y es la principal fuente sobre las tendencias de los entrenamientos detalladas aquí. Mientras que el FMTR representa un avance significativo en la transparencia, todavía existen numerosos ‘huecos negros’ en la información sobre entrenamiento militar, tales como los ejercicios militares conjuntos, los despliegues de entrenamiento de las Fuerzas Especiales bajo el programa de Entrenamiento de Intercambio Combinado Conjunto (JCET), las especificaciones sobre las unidades militares de los entrenados, y la participación

en conferencias, seminarios y programas de compromiso, para nombrar unos pocos.

Finalmente, uno de los resultados más bien sorprendentes y positivos de este proyecto de monitoreo ha sido el diálogo creciente con el Comando Sur. Incluso si con frecuencia salimos de una reunión con perspectivas tan divergentes como las que teníamos cuando entramos, creemos que el diálogo es de todas maneras mutuamente benéfico. Reconocemos la voluntad del Comando Sur para adentrarse y debatir sobre estos temas.

Conclusión

Llevamos diez años monitoreando la asistencia militar estadounidense a América Latina. Durante esta década hemos observado el crecimiento de los programas de entrenamiento y ayuda militar, incluso cuando Latinoamérica descendió en el nivel de prioridad general para los legisladores estadounidenses.

¿Qué dirección está tomando ahora este fenómeno? En los últimos años, como lo anotamos, la tendencia a estrechar los compromisos de militar a militar se ha apaciguado de algún modo. Y es probable que esta tendencia se mantenga al menos en el corto plazo mientras EE.UU. sigue enredado en las complejas guerras de Irak y Afganistán.

Sin embargo, a mediano plazo, América Latina y el Caribe podrían volver a estar en el centro de la mira de Estados Unidos. Si la guerra al terrorismo no logra estimular un aumento de la asistencia militar – lo que todavía podría suceder – los que defienden una respuesta militar a los problemas regionales probablemente se las arreglarán para encontrar otras razones.

No hay escasez de candidatos. Las páginas editoriales de la prensa estadounidense están constantemente previniendo sobre una ‘ola de izquierda antiamericana’ a causa de los líderes que están siendo elegidos en la región. Otros presidentes de la región se proponen involucrar a los militares en la lucha contra la criminalidad – delincuencia común o crimen organizado – y

esperan la ayuda estadounidense. Los analistas de seguridad, militares o civiles, han advertido sobre los peligros que plantean los 'espacios sin gobiernos' o 'áreas sin ley'. Los que apoyan la guerra a las drogas seguirán impulsando sus estrategias punitivas de erradicación en las zonas productoras. En respuesta a estas amenazas, buena parte del establecimiento de defensa y política exterior de EE.UU. está muy deseosa de respaldar políticas que incrementen el papel de los ejércitos latinoamericanos en sus respectivos países. No sería de extrañar que tuviéramos que monitorear nuevas iniciativas de ayuda enfocadas en la seguridad interna, el financiamiento de nuevos 'sitios operativos de avanzada', el desarrollo de estrechas alianzas de seguridad con gobiernos de mano dura, nuevas políticas antinarcóticos de 'línea dura', y nuevos programas que no están sujetos a rendir cuentas dentro del presupuesto de defensa. Estas salidas inquietantes podrían evitarse. Pero para ello se necesitaría un mejor entendimiento

tenencia de la tierra, que expandan las redes de seguridad social y que impulsen estrategias de inversión y comercio más equitables.

No les corresponde a los soldados hacer frente a las amenazas en las 'áreas sin ley' sino a la presencia de la totalidad del gobierno, que es quien puede proveer infraestructura, imponer el estado de derecho, generar empleo y la satisfacción de las necesidades más básicas. Los graves problemas de criminalidad que afectan la región requieren efectivamente de fuerzas policiales respetuosas de los derechos, e instituciones judiciales que funcionen bien. Hay que ver la impunidad – ya sea por abuso a los derechos humanos o por corrupción – como una amenaza real para la paz y la prosperidad. El problema del abuso de drogas, como lo indican una y otra vez los estudios, se afrontaría mejor expandiendo el acceso al tratamiento para la población adicta que compone la vasta mayoría del consumo ilegal de drogas, reforzando

En vez de agarrar de nuevo el martillo militar, EE.UU. necesita adoptar respuestas civiles basadas en la gobernabilidad para los complejos problemas del hemisferio.

de las alternativas. Una expresión que hemos oído repetidamente todos estos años es la de que, "Cuando la mejor herramienta que tienes es un martillo, todos los problemas comienzan pareciéndose a un clavo". El martillo en esta metáfora ha sido naturalmente el ejército, tanto en América Latina como, con demasiada frecuencia también, en casa.

En vez de agarrar de nuevo el martillo militar, EE.UU. necesita adoptar respuestas civiles basadas en la gobernabilidad para los complejos problemas del hemisferio. La política estadounidense debe reconocer que la principal amenaza que enfrentan las naciones latinoamericanas no es la seguridad definida en términos militares, sino la pobreza, la desigualdad, y la debilidad de sus instituciones civiles de gobierno. Estos males sólo se pueden enfrentar con gobiernos civiles que aborden seriamente asuntos como el desarrollo rural y la

a la vez las instituciones civiles y creando oportunidades en las zonas rurales alejadas en donde se producen los cultivos ilícitos. El distanciamiento con los líderes de 'izquierda', que nunca va más allá de la pura retórica, podría atenuarse con diplomacia, respeto mutuo y más contacto entre las sociedades.

Aunque los gobiernos se sienten tentados a llevar el ejército para un arreglo rápido, los militares latinoamericanos no tendrán un papel clave en la confrontación de los principales problemas de la región. Resistir esta tentación sería un avance saludable y positivo.

Por último, Estados Unidos debe reconocer que no hay un instrumento de derechos humanos tan importante como el propio respeto por las normas internacionales de derechos humanos. Ningún condicionamiento, entrenamiento o conferencia de derechos humanos puede



reemplazar la pérdida de poder presentarse a sí mismo como un buen ejemplo.

Esperamos que nuestro monitoreo de estos diez años haya ofrecido acceso a información que a su vez haya contribuido a un debate más maduro sobre los militares estadounidenses, sus

relaciones con Latinoamérica, y a nuevas vías, menos militarizadas, para un compromiso de Estados Unidos con América Latina y el Caribe. Esperamos que este diálogo se desarrolle y sirva como modelo para las relaciones y la asistencia de Estados Unidos con los países en desarrollo de todo el mundo.

Notas

- ¹ Testimonio del general James T. Hill, jefe del Comando Sur de Estados Unidos, ante la Comisión de Servicios Armados de la Cámara de Diputados, Washington, Cámara de Diputados de Estados Unidos, 12 de marzo de 2003. <http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/03-03-12hill.html>.
- ² Departamento de Defensa y Departamento de Estado de EE.UU., *Joint Report to Congress, Foreign Military Training In Fiscal Years 2004 and 2005* (Abril de 2005).
- ³ Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), National Drug Control Strategy, Budget Summary (varios años). De FY1997 a FY2006, el gasto de EE.UU. en programas de interdicción y de control internacional de drogas totalizó 31.247 millones de dólares, un incremento del 85,8 por ciento en comparación con los 16.819 millones de dólares de la década previa (FY1987-FY1996).
- ⁴ John P. Walters, director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, "Report on Progress in Colombia: Briefing to Foreign Press Center", 17 de noviembre de 2005. Walters reportó un incremento del 19 por ciento en el precio de la cocaína al detal (en la calle) entre septiembre y febrero de 2005. Véase también la carta de John P. Walters, director de la ONDCP, al senador Charles Grassley, 8 de enero de 2007. En esta carta Walters reconoce que los precios de la cocaína "comenzaron a bajar después de octubre de 2005... y luego subieron de nuevo en el segundo trimestre de 2006, para volver a caer al final el tercer trimestre". Lo que Walters no comenta – pero que queda claro por las cifras que acompañan su carta – es que en el momento en que Walters estaba alabando el Plan Colombia por haber logrado un incremento notorio en el precio de la cocaína al detal (noviembre 2005), el precio ya estaba cayendo de nuevo. Más importante aún, en julio de 2006, el precio de la cocaína era cerca de 20 por ciento menor que en julio de 2003, un dato que contradice los pronósticos de la Casa Blanca de que el programa de fumigación aérea de herbicidas en Colombia haría subir los precios de la cocaína.
- ⁵ Departamento de Defensa y Departamento de Estado de EE.UU., *Joint Report to Congress, Foreign Military Training In Fiscal Years 2005 and 2006*, Volumen I* (Septiembre de 2006).
- ⁶ Joy Olson, *Case Study on Implementation of the Leahy Law: The Mexico Experience*, Latin America Working Group y el subgrupo de México, junio de 2002. El estudio concluyó que la embajada de Estados Unidos en México no era lo suficientemente proactiva en buscar información de fuentes no gubernamentales y otras para incluirlas en la base de datos de veto.
- ⁷ Una coalición no gubernamental colombiana, la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, publicó un informe que documenta 98 casos de ejecuciones extrajudiciales de civiles por miembros de las fuerzas de seguridad. En muchos de estos casos, gente vestida de civil fue vista cuando era detenida por el ejército, apareciendo más tarde muerta vestida con uniforme de la guerrilla y contada como enemigo muerto en combate. Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Falsos positivos: Ejecuciones extrajudiciales directamente atribuibles a la Fuerza Pública en Colombia, julio de 2002 a junio de 2006*, Bogotá, Colombia, 10 de diciembre de 2006. La Comisión Colombiana de Juristas dice que el número anual promedio de violaciones del derecho a la vida atribuible a las fuerzas de seguridad aumentó en 73 por ciento entre julio de 2002 y junio de 2006, en comparación con los seis años previos. Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia 2002-2006: Situación de derechos humanos y derecho humanitario*, Bogotá, Colombia, enero de 2007. En 2005 las fuerzas de seguridad colombianas cometieron directamente un número mayor de violaciones graves que en los años anteriores, de acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia, que reportó una 'tendencia creciente' de las acusaciones de ejecuciones extrajudiciales de civiles y alteración de las escenas del delito por miembros del ejército. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, 20 de enero de 2006. "Hubo continuos informes de ejecuciones extrajudiciales por las fuerzas de seguridad, con algunas estimaciones que sugieren al menos 100 casos fatales". *Informe Amnistía Internacional 2006*. "21 soldados fueron brutalmente torturados por oficiales del ejército durante entrenamientos básicos", *Revista Semana*, 29 de febrero, 2006. "En mayo, soldados del ejército dispararon al parecer y mataron a diez policías antinarcóticos bajo circunstancias misteriosas", *El Tiempo*, 3 de junio de 2006.
- ⁸ El sitio web del *School of the Americas Watch* (Observatorio de la Escuela de la Américas), www.soawatch.org
- ⁹ Comando Sur de Estados Unidos, *Human Rights: Commitment and Progress/U.S. Southern Command's Human Rights Program*, borrador, noviembre de 2004), pp. 6-7
- ¹⁰ Dr. George Vickers, *Addressing Common Human Rights Concerns*, borrador, 28 de julio de 2001), pp. 7-8.
- ¹¹ El personal de las agencias estadounidenses, más los contratistas privados, totalizan unos 450 en Manta y 250 en Curazao, y un número menor en otros sitios. La mayoría es personal de mantenimiento de aviones, logístico, comunicaciones y especialistas de inteligencia.
- ¹² "El Comando Sur tiende puentes para no perder la Base de Manta", *El Comercio*, Quito, Ecuador, 27 de noviembre de 2006. http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=77881&id_seccion=4
- ¹³ Jon D. Klaus, *U.S. Military Overseas Basing: Background and Oversight Issues for Congress*, Washington, Servicio Investigativo del Congreso, 17 de noviembre de 2004. <http://www.fas.org/man/crs/RS21975.pdf>
- ¹⁴ Estados Unidos, *Report of Commission on Overseas Military Facility Structure of the United States*, Washington, agosto 15 de 2005. <http://govinfo.library.unt.edu/osbc/documents/OBC%20Final%20Report%20August%2015%202005.pdf>
- ¹⁵ Michael T. Klare, "Outposts of Empire", *The Nation*, New York, 25 de abril de 2005. <http://www.thenation.com/doc/20050425/klare.html>
- ¹⁶ Betty Brannan Jaén y Rafael Pérez, "EU insiste en operaciones desde Panamá", *La Prensa*, Panamá, 18 de abril de 2001. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2001/04/18/hoy/portada/101031.html>
- ¹⁷ Mahyar A. Amouzegar, Ronald G. McGarvey, Robert S. Tripp, Louis Luangkesorn, Thomas Lang, Charles Robert Roll, Jr., *Evaluation of Options for Overseas Combat Support Basing*, Santa Monica, The Rand Corporation, 2006. <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG421/>

Asistencia a América Latina, 1996–2008

	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Mil/ Policía	Econ/ Soc	Mil/ Policía	Econ/ Soc	Mil/ Policía	Econ/ Soc	Mil/ Policía	Econ/ Soc	Mil/ Policía	Econ/ Soc	Mil/ Policía	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
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
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
Bolivia	13.84	64.93	22.60	76.89	38.86	65.85	37.23	75.82	61.64	159.77	33.73	74.93
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
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
Colombia	54.15	0.62	86.56	0.00	114.24	0.52	306.98	8.75	743.69	231.36	238.97	1.35
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
Républica 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
Organización de los Estados del Caribe Oriental	9.72	3.60	3.07	2.24	3.55	4.09	2.55	0.00	3.15	9.29	3.72	9.12
Ecuador	0.76	12.14	2.76	14.84	5.27	12.48	12.76	17.25	24.97	24.19	19.14	16.37
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
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
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
Haití	3.25	123.50	0.50	95.95	0.94	104.03	0.55	88.38	1.14	78.99	2.98	73.33
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
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
México	5.33	2.74	75.24	20.07	24.23	12.63	20.17	10.47	15.68	17.31	30.51	22.68
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
Panamá	0.00	4.98	2.38	4.09	2.59	4.70	3.63	6.37	5.71	6.30	2.01	6.92
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
Perú	27.75	80.98	33.97	93.56	38.30	106.33	66.01	115.77	58.43	107.08	26.06	108.63
Surinam	0.15	0.73	0.15	0.80	0.08	0.75	0.12	0.86	0.69	0.89	0.15	0.74
Trinidad y Tobago	0.36	0.00	0.57	0.00	2.63	0.00	0.74	0.00	3.40	0.00	1.36	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
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
Programas Regionales	17.46	104.31	19.37	85.90	20.73	114.61	37.41	135.07	28.21	122.57	21.99	132.56
Total	163.44	550.71	268.53	591.40	303.20	640.01	521.40	784.51	981.91	980.16	429.99	701.77

2002		2003		2004		2005		2006		2007, est.		2008, sol.	
Mil/ Policia	Econ/ Soc	Mil/ Policia	Econ/ Soc	Mil/ Policia	Econ/ Soc	Mil/ Policia	Econ/ Soc	Mil/ Policia	Econ/ Soc	Mil/ Policia	Econ/ Soc	Mil/ Policia	Econ/ Soc
3.29	0.00	3.62	0.00	2.05	0.00	1.80	0.00	2.16	0.00	2.18	0.00	2.57	0.00
2.91	0.06	2.82	0.05	2.76	0.50	3.58	0.05	3.61	0.00	3.61	0.00	3.06	0.00
0.82	1.46	0.86	1.58	0.88	1.61	1.56	1.79	0.98	1.84	0.68	1.84	0.66	2.32
49.24	108.28	51.77	111.49	53.60	104.19	48.22	94.11	60.41	94.11	60.25	94.11	36.09	86.31
7.01	14.42	6.96	18.77	10.75	18.54	8.85	12.69	8.85	6.50	8.90	6.50	3.56	2.00
1.69	0.00	2.39	0.00	1.55	0.00	1.64	0.00	2.19	0.00	2.19	0.00	1.73	0.00
400.73	115.50	623.98	136.70	555.57	134.48	642.85	134.71	601.53	140.15	585.23	135.22	572.70	142.47
1.30	0.90	1.15	1.22	0.91	1.40	0.94	1.75	0.83	1.73	0.83	1.73	1.02	1.88
2.39	19.10	1.59	22.50	4.14	31.00	3.55	26.36	4.44	24.68	3.25	24.68	2.36	32.02
4.26	12.82	2.27	2.79	4.79	3.04	2.69	3.25	2.83	3.13	2.83	3.13	1.96	3.17
34.10	36.81	32.47	40.79	35.66	36.05	27.89	36.86	25.25	24.34	25.09	24.34	24.27	15.87
10.05	88.96	5.57	40.41	8.49	37.09	5.71	37.46	14.21	35.67	14.25	78.49	9.53	154.95
3.66	64.53	2.90	54.98	3.40	47.78	3.98	49.71	4.45	57.91	4.45	51.68	7.31	53.12
0.69	5.18	0.75	7.70	0.51	11.14	0.49	19.86	1.35	23.53	1.35	23.53	0.30	27.22
3.30	55.52	3.37	71.44	3.67	131.58	3.37	182.27	21.64	189.54	21.64	187.04	12.14	215.70
1.76	40.12	1.84	52.41	4.61	47.09	3.75	78.53	3.32	112.92	3.32	129.91	2.53	86.34
2.90	16.67	2.85	19.83	3.18	21.42	3.53	19.59	3.26	15.03	3.26	14.98	2.92	11.39
52.45	25.70	24.43	33.20	49.48	39.65	51.81	39.59	59.20	28.04	59.00	28.04	47.39	18.38
1.09	45.65	1.84	52.16	2.70	42.49	2.04	71.02	1.71	91.06	1.71	101.34	2.54	77.41
11.01	11.71	5.68	11.32	7.58	11.00	6.85	13.04	7.54	4.03	7.57	4.03	3.46	2.81
1.00	12.85	1.40	11.93	0.79	12.47	1.35	10.93	0.84	50.00	0.81	12.93	1.18	8.99
73.41	165.52	60.89	147.99	64.52	120.74	66.25	85.73	66.25	85.73	66.24	85.73	44.76	64.31
0.36	0.84	0.44	1.00	0.29	1.21	0.26	1.25	1.31	1.49	1.21	1.49	0.17	1.83
0.82	0.00	0.87	0.00	0.49	0.00	0.58	0.00	0.61	0.00	1.27	0.00	1.86	0.00
1.90	0.00	1.72	0.00	0.55	0.00	0.54	0.00	0.57	0.00	0.57	0.00	0.76	0.00
5.20	2.38	3.67	0.98	4.05	3.80	3.66	3.16	4.45	3.68	4.45	3.68	2.27	3.00
28.68	137.02	14.56	189.55	14.48	178.71	9.29	146.15	13.21	216.65	13.21	214.37	7.17	194.16
706.02	982.01	862.66	1,030.78	841.45	1,036.97	907.00	1,069.85	916.99	1,211.76	899.34	1,228.78	796.27	1,205.62

Escrito por Adam Isacson, Joy Olson y Lisa Haugaard.

Traducido por Amira Armenta.

Traducción editada por Lilia López y Joel Fyke.

© 2007 LAWGEF, CIP y WOLA. Cualquier parte de este documento puede ser citada sin permiso pero con el debido reconocimiento a las tres organizaciones.

Agradecemos a la Fundación para el Desarrollo del Open Society Institute por su generoso apoyo a este proyecto.

Véase el sitio web:

Just the Facts: una guía civil de la asistencia estadounidense en defensa y seguridad para América Latina y el Caribe, **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