

# Los programas militares de los Estados Unidos en América Latina

**Adam Isaacson  
Joy Olson  
Lisa Haugaard**

*Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).*

La relación militar entre los Estados Unidos y América Latina está cambiando rápidamente, a medida que la «guerra contra el terrorismo» va remplazando a la Guerra fría y la «guerra contra las drogas», como la misión principal de los programas de asistencia estadounidense hacia la región. Si bien la atención norteamericana está puesta en otras partes del mundo, el alcance de la ayuda militar dentro de nuestro propio hemisferio aumenta en forma sostenida. Esta tendencia ascendente tiene poco que ver con las medidas que se vienen adoptando a partir del 11 de septiembre para proteger a la nación del accionar de organizaciones terroristas internacionales. El aumento proviene, más bien, de los programas antinarcóticos y de entrenamiento militar para Colombia, de gran similitud con la asistencia militar que han ofrecido los Estados Unidos desde hace décadas.<sup>1</sup>

La cantidad de efectivos latinoamericanos entrenados por los Estados Unidos se incrementó en más de 50% de 2002 a 2003. Gran parte del incremento está conformado por colombianos entrenados a medida que el Plan Colombia se lleva

a la práctica y se transforma en una herramienta de lucha contra la insurgencia, a mayor escala.

Los Estados Unidos continúan fomentando prácticas, programas y doctrinas militares tendientes a eliminar la línea divisoria entre las funciones civiles y las militares; en especial, la creación de nuevas misiones militares dentro de las propias fronteras de los países. Esta tendencia plantea una pregunta a la que es cada vez más imperioso responder: ¿qué pasó con la línea divisoria entre las funciones civiles y las militares?

No se trata de una pregunta académica. Va al fondo de la democracia —donde debe existir una clara división entre esas esferas. En la mayoría de las democracias que funcionan, los militares —que toman decisiones dentro de una estructura jerárquica vertical—, se dedican a la seguridad externa y dejan las cuestiones políticas y de desarrollo a las autoridades civiles elegidas democráticamente. Borrar esta distinción —por ejemplo, dejando que los militares se encarguen de combatir delitos o asuman otras funciones que pueden cumplir los civiles—, implica el riesgo de que se politicen las fuerzas armadas, lo que, a su vez, induce a estas a utilizar (o a amenazar con utilizar) su monopolio

de las armas cada vez que no estén de acuerdo con lo que piensa la mayoría civil. El empleo de las fuerzas armadas para funciones policiales puede llevar a un uso excesivo de la fuerza. Es de destacar que cuando estas, en América Latina, tuvieron que luchar contra un enemigo interno, su definición incluyó a opositores políticos al régimen en el poder, aun cuando se tratara de los que trabajaban dentro del sistema como activistas, periodistas independientes, sindicalistas o dirigentes de partidos políticos de la oposición.

Las funciones civiles y militares tradicionales se están desdibujando no solo en el ámbito internacional, a través de programas para militares latinoamericanos, sino también hacia adentro de los Estados Unidos, en la formulación de la política exterior. Los recursos y las responsabilidades están pasando del Departamento de Estado al Pentágono, de tal modo que el Comando Sur de los Estados Unidos tiene cada vez más poder y un perfil más alto.

La Ley de Asistencia Exterior (*Foreign Assistance Act*), de 1961, estipula que el Departamento de Estado, no el Pentágono, es el organismo que debe fijar la política y tomar las decisiones en temas de programas de asistencia militar, que se supeditan a una serie de condiciones en materia de derechos humanos y democracia. Sin embargo, el Pentágono y el Comando Sur son los que, en forma creciente, establecen las prioridades en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. Las consideraciones de derechos humanos, y otras más integrales relacionadas con la política exterior, están siendo relegadas a planos secundarios.

### Aumento de tropas latinoamericanas entrenadas por los Estados Unidos entre 2002 y 2003

Según el Informe de Entrenamiento Militar Extranjero, del gobierno de los Estados Unidos, los militares norteamericanos entrenaron a 22 855 latinoamericanos en el año fiscal 2003, lo que significa un notorio aumento de 52% con respecto a 2002.<sup>2</sup> Casi todo ese incremento estuvo representado por 100% más de efectivos colombianos, en su mayoría financiados por programas de ayuda antinarcóticos, que desde 2002 pueden utilizarse legalmente a favor de misiones de contrainsurgencia en Colombia.

Los otros países que más entrenamiento recibieron en 2003 fueron Bolivia (2 045 efectivos), Panamá (914), Perú (680) y Ecuador (662).

**Tabla 1**

Principales beneficiarios de entrenamiento de los Estados Unidos

	1999	2001	2002	2003	Total
Colombia	2 476	6 300	6 477	12 947	28 200
Bolivia	2 150	708	961	2 045	5 864
Ecuador	681	899	1 267	662	3 509
México	622	857	600	520	2 599
Perú	983	427	507	680	2 597
El Salvador	355	1 082	607	488	2 532
Honduras	325	475	967	439	2 206
Venezuela	926	557	445	256	2 184
Argentina	450	311	368	430	1 559
Chile	336	590	268	345	1 539
República Dominicana	421	308	340	412	1 481
Uruguay	620	259	300	226	1 405
Costa Rica	402	258	286	297	1 243
Panamá	75	40	25	914	1 054
Paraguay	288	297	213	210	1 008
Jamaica	159	316	239	259	973
Trinidad & Tobago	257	390	109	186	942
Brasil	49	258	285	259	851
Belize	436	55	91	260	842
Caribe oriental*	382	181	118	149	830
Guatemala	190	152	205	92	639
Guyana	23	176	94	230	523
Nicaragua	71	85	97	250	503
Surinam	89	89	27	139	344
Bahamas	42	40	135	46	263
Haití	122	7	8	90	227
Bermuda	0	0	0	24	24
<b>Total</b>	<b>12 930</b>	<b>15 117</b>	<b>15 039</b>	<b>22 855</b>	<b>65 941</b>

\* Total general para Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas

Nota: Se excluyen las cifras del año 2000 pues los informes del gobierno de los Estados Unidos correspondientes a ese año clasificaban algunos datos.

### El papel del Comando Sur en América Latina

En comparación con organismos oficiales civiles, el Comando Sur desempeña un papel cada vez mayor y desproporcionado en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. Entre agosto de 2002 y julio de 2004, su comandante, general James T. Hill, hizo 78 viajes a América Latina, una cantidad seguramente

imposible de igualar para un funcionario del Departamento de Estado.<sup>3</sup> En su libro *The Mission*, la periodista de *The Washington Post*, Dana Priest, dice que el Comando Sur tiene más gente trabajando sobre asuntos latinoamericanos —cerca de 1 100— que la mayoría de los principales organismos federales civiles juntos, incluidos los departamentos de Estado, Agricultura, Comercio y Tesoro, y también la Secretaría de Defensa.<sup>4</sup>

El destacado papel del Comando Sur en la región tiene importantes implicaciones políticas. En su testimonio anual de «Declaración de postura» ante el Congreso, a principios de 2004, el general Hill presentó una lista de las amenazas emergentes en América Latina, que claramente excedía la esfera normal de acción de los militares, e identificó al «populismo radical» y a las pandillas callejeras o «maras» como las principales nuevas amenazas que enfrentaba el hemisferio.<sup>5</sup> Ante el reclamo de que estas «amenazas emergentes» merecen una respuesta civil, no militar, la oficina de enlace del Comando Sur en Washington respondió que el comandante presentaba estos temas porque se considera el principal «perro guardián» de los acontecimientos regionales, y porque creía que su función era colaborar con los políticos para identificar potenciales problemas en la región.<sup>6</sup>

Cuando miembros del Comando Sur y del Departamento de Defensa se están refiriendo públicamente al «populismo radical» y a las pandillas como tendencias perturbadoras, la forma en que encaran estos temas sugiere que ellos mismos, o más bien sus pares uniformados del hemisferio, tienen que intervenir para combatirlos. Sin embargo, los problemas sociales no deberían definirse como amenazas militares emergentes, ya que de esta forma se corre el riesgo de justificar una respuesta militar. Los políticos deben tener en cuenta las diferencias fundamentales entre una fuerza policial —un cuerpo destinado a proteger a la sociedad minimizando el uso de la fuerza— y una militar, que tiene la misión de derrotar a un enemigo a través del uso de la fuerza. Cuando, para desempeñar la tarea, se recurre a la herramienta incorrecta —como sucede cuando se envía personal militar a ciudades para combatir a delincuentes comunes—, los derechos humanos y civiles corren serios riesgos. Brasil ya asignó a sus militares la tarea de combatir a las pandillas, y Guatemala y Honduras crearon patrullas policiales-militares conjuntas. En lugar de alentar que los militares asuman funciones policiales, los Estados Unidos deberían apoyar la reforma de las fuerzas policiales y el fortalecimiento de las instituciones civiles, de manera que estén en mejores condiciones para enfrentar los desafíos que plantea la seguridad interna.

Consideramos particularmente inquietante identificar el «populismo radical» como una amenaza a la seguridad. Tal como algunos lo conciben actualmente,

el término parece estar destinado a dirigentes políticos y movimientos sociales promotores de políticas sociales y económicas que podrían no estar de acuerdo con las estadounidenses, pero se hallan lejos de ser amenazas que justifiquen una respuesta militar.

«Como cualquier otro comandante combatiente, la guerra contra el terrorismo es mi prioridad número uno», declaró el general Hill.<sup>7</sup> Esta es la óptica con la que el Comando Sur ve al hemisferio, visión transmitida a los políticos. En su Declaración de postura de 2004, el general Hill manifestó: «Los terroristas, dentro del área de responsabilidad del Comando Sur [el área geográfica que abarca América Latina y el Caribe con la exclusión de México] colocan bombas, asesinan, secuestran, trafican drogas, contrabandean armas, lavan dinero y trafican con personas».<sup>8</sup> Si bien es una buena descripción de Colombia y sus zonas de frontera, no se aplica al resto de América Latina. Es más, ni siquiera distingue entre la guerrilla interna de Colombia y las organizaciones paramilitares de Al Qaeda u otros grupos terroristas internacionales que amenazan a los Estados Unidos en su propio territorio.

Como América Latina ha pasado a tener poca prioridad para los funcionarios del poder ejecutivo dedicados a la política exterior, los militares estadounidenses —que tienen los recursos, el personal y la influencia política para ocuparse hasta de zonas relativamente relegadas— se están convirtiendo en los principales intérpretes de los asuntos de la región. Este hecho induce a los políticos de otros niveles de gobierno a ver a América Latina desde una perspectiva desproporcionadamente militar, basada únicamente en las amenazas a la seguridad.

Es de destacar que los ministros de defensa de siete naciones sudamericanas rechazaron, en septiembre de 2004, la visión de los Estados Unidos en el sentido de que a las fuerzas armadas de la región les cabía una importante función en la lucha contra el terrorismo. Los ministros —algunos provenientes de países que padecieron abusos a los derechos humanos a gran escala bajo regímenes militares en la época de la Guerra fría— no estuvieron de acuerdo con otorgar a sus fuerzas armadas una nueva función interna de tamaño envergadura. Según la ministra de defensa chilena, Michelle Bachelet: «En nuestros países, las fuerzas armadas no son el primer frente en la lucha contra el terrorismo, pero pueden tener una intervención de apoyo». El ministro de defensa argentino, José Pampuro, dijo que la opinión pública no estaba de acuerdo con asignar tareas policiales a los militares. «La visión de los Estados Unidos y Canadá [sobre el rol de los militares] tiende más a ser policial o de control interno. Nuestra visión es diametralmente opuesta».<sup>9</sup>

## **Poca asistencia hacia América Latina destinada a combatir el terrorismo internacional**

Los programas de ayuda y entrenamiento militar no tuvieron grandes cambios desde el 11 de septiembre de 2001, aun cuando, en algunos casos, se los haya presentado como actividades antiterroristas. La gran mayoría de la ayuda y el entrenamiento militar está dirigida a programas antiguos, más que a programas específicos, nuevos o complementarios, destinados a reforzar la seguridad interna o a combatir las actividades, en América Latina, de grupos terroristas internacionales como Al Qaeda o similares de alcance internacional. Los programas antinarcóticos regionales y los de contrainsurgencia en Colombia, casi todos ellos existentes antes del 11 de septiembre de 2001, siguen recibiendo la mayor parte del financiamiento, mientras que los de ayuda militar, que tienen varias decenas de años de antigüedad, como el de Financiación Militar Extranjera (FMF) y el de Educación y Entrenamiento Militares Internacionales (IMET), siguieron una línea ascendente constante en la mayoría de los países. El programa Colombia está siendo presentado, cada vez más, como una iniciativa antiterrorista. Sin embargo, antes del 11/9 se lo había lanzado como una iniciativa antinarcóticos.

De los 22 855 latinoamericanos entrenados por las fuerzas militares de los Estados Unidos en 2003, la mayor cantidad (5 506), se entrenó en infantería liviana, que enseña habilidades militares básicas y tradicionales como táctica de pequeñas unidades, operativos en terrenos difíciles y puntería. Alrededor de 1 650 policías y militares bolivianos tomaron un curso de acción cívica, mientras que 1 234 soldados de diversos países adquirieron destrezas fluviales, que puedan aplicarse a combatir tanto el narcotráfico como la insurgencia.<sup>10</sup>

En América Latina se utilizan dos programas específicamente dedicados al antiterrorismo: el de Asistencia Antiterrorista (ATA), relativamente pequeño dentro del presupuesto de asistencia exterior, y el nuevo programa de Becas para Estudios Antiterroristas (*Counterterrorism Fellowship*) administrado y financiado por el Departamento de Defensa. La vasta mayoría de la asistencia antiterrorista para América Latina desde el año fiscal 2002 fue destinada a un programa antisequestros de 30 millones de dólares para Colombia —en respuesta a un problema serio, pero no relacionado con Al Qaeda. En el año fiscal 2005, la suma de 3,9 millones de dólares en asistencia antiterrorista para la región está nuevamente asignada al programa antisequestros de Colombia, mientras que el millón de dólares restante está destinado a la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina, a raíz de las preocupaciones

de los Estados Unidos sobre posibles actividades de financiación de terroristas islámicos en esta zona.<sup>11</sup> De los 433 efectivos entrenados bajo el programa Becas para Estudios Antiterroristas en 2003, la inmensa mayoría —358 de Colombia y 55 de Perú— era de países que enfrentaban conflictos internos y terrorismo nacional, más que grupos terroristas internacionales. Por otro lado, solo diecisiete venían de Paraguay, de la parte de la triple frontera donde se sospechan actividades de financiamiento de terroristas internacionales.<sup>12</sup>

Los importantes incrementos de ayuda a México son principalmente atribuibles a operativos antiterroristas, en particular destinados a la seguridad nacional de los Estados Unidos, a partir de una mayor seguridad en la frontera: equipos radiográficos y otros para seguridad de frontera; sistemas de computación; y entrenamiento a funcionarios de las agencias de Aduana e Inmigración de México. Se trata del programa de Infraestructura de Seguridad para la Frontera Norte, comenzado con 25 millones de dólares en el proyecto de partida presupuestaria complementaria del año fiscal 2002, y que en 2004 recibió otro importante incremento de 20 millones de dólares provenientes del programa de Control Internacional de Narcóticos (INC), del Departamento de Estado.<sup>13</sup> La preocupación de los Estados Unidos por su seguridad nacional se observa en montos menores de financiamiento destinados a la seguridad portuaria, la seguridad en aeropuertos internacionales y el servicio de guardacostas, así como en sus programas para rastrear las actividades de financiamiento de terroristas y lavado de dinero. Es decir, en términos de dólares, los programas que tienen que ver con la seguridad nacional y el rastreo de terroristas de alcance internacional representan solo una pequeña parte de la ayuda y el entrenamiento para América Latina.

## **La intervención de los Estados Unidos en el conflicto de Colombia**

El operativo antiterrorista más ambicioso de los Estados Unidos en la región se realiza en la devastada Colombia, el que, en realidad, se parece más a un regreso a gran escala de la contrainsurgencia al estilo del siglo xx. Comenzó en 2002-2003 con una ampliación de lo que antes había sido una misión antinarcóticos para que Colombia obtuviera ayuda estadounidense. A principios de 2003, las autoridades estadounidenses se embarcaron en su primer proyecto de envergadura no relacionado con el narcotráfico: un plan para ayudar a las fuerzas armadas de Colombia a proteger un oleoducto y retomar territorios en el conflictivo departamento de Arauca, cerca de la

frontera con Venezuela. A fines de 2003, la intervención de los Estados Unidos para ayudar a Colombia a combatir a los guerrilleros dio un salto enorme con el lanzamiento del Plan Patriota, una ambiciosa ofensiva militar con el fin de recuperar territorios que habían sido tomados por las FARC.

Desde enero de 2004, entre 15 000 y 20 000 militares colombianos, muchos de ellos dispuestos en unidades móviles que acababan de crearse con el asesoramiento y entrenamiento de los Estados Unidos, han estado operando en los departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, del sur de Colombia, por mucho tiempo bastión de las FARC. El Plan Patriota es la ofensiva más importante de las fuerzas armadas colombianas desde la Operación Marquetalia, una ofensiva respaldada por los Estados Unidos que se llevó a cabo en 1964 contra enclaves de campesinos comunistas que, ese año, inspiraron la creación de las FARC. Si bien los guerrilleros han ofrecido poca resistencia frontal a la ofensiva, las tropas colombianas apoyadas por los Estados Unidos están sufriendo bajas como consecuencia de emboscadas, ataques de francotiradores y campos minados.

Como las fuerzas armadas colombianas tienen poca experiencia en esos operativos a gran escala y a largo plazo, los militares y los contratistas privados norteamericanos están desempeñando un papel esencial en el Plan Patriota, dando información de inteligencia a las tropas en el campo, ayudando a mantener el equipamiento y ofreciendo apoyo logístico y de planificación —por ejemplo, ayudando a las tropas colombianas de avance a mantener sus líneas de combustible y suministros. La participación norteamericana en el Plan Patriota ha hecho que la presencia de militares y contratistas alcance los «límites» de 400 efectivos y 400 contratistas, fijados por el Congreso desde 2000. En consecuencia, la administración Bush ha presionado para que se aumenten esos límites a 800 efectivos y 600 contratistas. Hasta septiembre de 2004, una comisión bicameral estuvo considerando el aumento del límite de efectivos como parte del proyecto de Autorización de Defensa de 2005. El Senado concedió el pedido de la administración, pero la Cámara de Representantes no.

## Nace una nueva doctrina

La eliminación de la línea divisoria entre funciones policiales y militares es promovida enérgicamente por una doctrina desarrollada por la administración Bush para que rija sus actividades antiterroristas en el hemisferio. Llamada «Soberanía eficaz», esta política sostiene que la seguridad nacional de los Estados

Unidos es amenazada por la falta de control de los gobiernos latinoamericanos sobre los enormes espacios dentro de sus fronteras, que constituyen «espacios sin gobierno». El comandante del Comando Sur, general James T. Hill, lo explicó en marzo de 2003:

Hoy en día, la amenaza que enfrentan los países de la región no está en las fuerzas militares del país vecino ni de ninguna potencia extranjera invasora. El enemigo de hoy es el terrorista, el narcotraficante, el traficante de armas, el falsificador de documentos, el jefe del crimen internacional y el lavador de dinero. Esta amenaza es una yerba que se planta, crece y se alimenta del suelo fértil de los espacios sin gobierno como son las costas, ríos y zonas de frontera despobladas. Es irrigada y fertilizada con el dinero del narcotráfico, del contrabando de armas y del tráfico de personas. No respeta fronteras geográficas ni morales.<sup>14</sup>

La declaración de que «los espacios sin gobierno» constituyen amenazas garantiza un flujo continuo de ayuda militar estadounidense, con la misión de garantizar una amplia presencia militar en zonas donde el Estado está ausente y que son tan vastas y diversas como la cuenca del Amazonas, la Mosquitia de América Central, o los barrios bajos urbanos dominados por pandillas. El hincapié parece estar, por ahora, en mejorar la movilidad y cobertura militares en estas zonas. Para solucionar adecuadamente el tema de los territorios sin ley, se les debe dotar de servicios civiles oficiales, incluidos tribunales, policía, clínicas de salud, escuelas, construcción vial y servicios agrícolas, en lugar de una fuerza militar reforzada. Con la menor asistencia para el desarrollo contemplada en el pedido de la administración Bush para la región en el año fiscal 2005, no existe ninguna iniciativa paralela destinada a ayudar a las instituciones civiles a ingresar en los «espacios sin gobierno» acompañando o reemplazando a los soldados.

## Fuerzas especiales de los Estados Unidos entrenan fuerzas policiales civiles

En 2003, las fuerzas armadas estadounidenses entrenaron en tácticas de infantería ligera a 1 855 efectivos de la Policía Nacional colombiana y a 100 de la panameña.<sup>15</sup> Este es el ejemplo más categórico de cómo el entrenamiento militar estadounidense está diluyendo la línea divisoria entre funciones civiles y militares. Las tácticas de infantería ligera son militares, no policiales, y el hecho de prestar ese entrenamiento fomenta la militarización de las fuerzas policiales. Panamá ni siquiera cuenta con fuerzas militares después de abolir su ejército —que estuvo por décadas detrás de dictaduras, incluso la de Manuel Noriega— mediante la enmienda constitucional de 1994. Este entrenamiento no es impartido por la policía militar de los Estados

Unidos sino por las Fuerzas Especiales. Según su sitio en Internet, el Comando de las Fuerzas Especiales de los Estados Unidos «planifica, dirige y ejecuta operaciones especiales en el marco de la guerra contra el terrorismo, con el fin de desarmar, derrotar y destruir las redes terroristas que ponen en peligro a los Estados Unidos, a sus ciudadanos y a intereses internacionales». <sup>16</sup> No tienen una misión policial ni usan tácticas policiales, y las fuerzas policiales latinoamericanas no deberían sustituir sus funciones.

En realidad, el entrenamiento de la policía latinoamericana implica algo más que capacitación de infantería ligera. El año pasado, la policía boliviana fue el segundo receptor latinoamericano de entrenamiento militar estadounidense (después de Colombia) —1 650 policías y militares entrenados en técnicas de acción cívica. Los programas de acción cívica suponen, en general, el ingreso a una comunidad para prestar servicios sociales (asistencia médica, construcción de escuelas, perforación de pozos, etc.). Este asunto plantea nuevas interrogantes sobre cuáles deberían ser las funciones y la línea divisoria entre las responsabilidades de las fuerzas militares, las policiales y los organismos estatales de servicios. Si se quiere fortalecer las instituciones civiles, esas habilidades y recursos que se enseñan en los programas de acción cívica deberían dejarse en manos de los ministerios de salud o educación.

## **Postura de los Estados Unidos sobre el Tribunal Penal Internacional**

En 2002, el Congreso de los Estados Unidos sancionó la «Ley de protección de los miembros del servicio americano» (*American Service Members Protection Act*), que exige a los firmantes del Estatuto de Roma, establecido por el Tribunal Penal Internacional, que firmen los así llamados acuerdos del «Artículo 98» con los Estados Unidos, lo que constituye un pacto bilateral por el cual los países se comprometen a no promover el procesamiento de ciudadanos estadounidenses ante este Tribunal. Con ello se socavan los intentos de revertir la impunidad militar.

Esta ley prohíbe la aplicación de los programas de Educación y Entrenamiento Militares Internacionales y de Financiamiento Militar Extranjero a países que no hayan firmado los acuerdos del Artículo 98. Desde el día de entrada en vigencia de la ley, el 1 de julio de 2003, a muchos países latinoamericanos se les suspendieron esos servicios: Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Paraguay, Perú, San Vicente y Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Debido a que la asistencia antinarcóticos, principal categoría de ayuda militar para América Latina, no es

afectada por esta prohibición, sus efectos prácticos son limitados, sin embargo, tiene importantes repercusiones políticas.

La administración Bush está ejerciendo mucha presión para que los países firmen los acuerdos del Artículo 98. Independientemente de la percepción que tiene Washington al respecto, en la región se los considera un mecanismo que garantiza la impunidad de los efectivos estadounidenses. Ello socava cualquier intento potencial de los Estados Unidos de promover la rendición de cuentas en aquellos casos donde haya militares latinoamericanos implicados. Por ejemplo, a mediados de 2004, el Congreso boliviano estaba considerando un proyecto de ley que promovía un acuerdo del Artículo 98 en el mismo momento en que debatía otro que prohibiría los juicios de militares bolivianos en tribunales civiles. El mensaje es claro: la impunidad de los militares es justificable.

## **Entrenamiento estadounidense de las fuerzas de seguridad bolivianas**

Como dijimos, Bolivia fue el segundo beneficiario de la asistencia militar estadounidense en 2003. El entrenamiento de una gran cantidad de efectivos se produjo en un año marcado por dos extraordinarios incidentes de abusos contra la población, cometidos por las fuerzas de seguridad. En el mes de febrero, durante un enfrentamiento entre policías y militares, incitado por un motín policial en protesta por los bajos sueldos y aumentos de impuestos, varios civiles, entre los que se encontraba una enfermera que estaba en camino para socorrer a los heridos, fueron supuestamente asesinados por los militares. Entre septiembre y octubre, el accionar de las fuerzas militares y policiales frente a las protestas populares terminó con la vida de por lo menos 59 civiles. La represión solo tuvo el efecto de intensificar las protestas y llevó a la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Asimismo, se supone que las unidades antinarcóticos entrenadas por los Estados Unidos estuvieron implicadas en varios casos de golpizas y asesinatos de campesinos. Ninguno de estos casos ha sido investigado adecuadamente ni se ha iniciado ningún proceso judicial, y las fuerzas militares bolivianas tampoco han cooperado en tal sentido con las autoridades civiles. <sup>17</sup> El Departamento de Estado norteamericano no aprovechó la influencia que generó este amplio programa de entrenamiento para abogar por una investigación seria y enjuiciamiento de las fuerzas de seguridad implicadas en esos abusos; al contrario, certificó al Congreso de los Estados Unidos que las fuerzas de seguridad bolivianas estaban cooperando con las autoridades de la justicia civil a pesar de las pruebas en sentido contrario.

## **El entrenamiento militar estadounidense financiado por el Departamento de Defensa**

Dos tercios del entrenamiento militar estadounidense se pagan directamente a través del Departamento de Defensa —no por el presupuesto de asistencia exterior, que administra el Departamento de Estado—, mediante partidas antinarcoóticos y programas de «intervención» de las Fuerzas Especiales que operan con pocos límites y escasas oportunidades para el escrutinio público.

Tradicionalmente, el entrenamiento militar exterior había sido financiado y administrado por el Departamento de Estado, debido a las serias implicaciones que tal asistencia tiene en materia de política exterior. Los programas de entrenamiento del Departamento de Estado se rigen por la Ley de Asistencia Exterior de 1961, que en los últimos cuarenta años ha condicionado la asistencia militar al cumplimiento de ciertos requisitos de derechos humanos y democracia, además de informarse al Congreso. Estas condiciones, si bien tienen un alcance y efectos limitados, son importantes; incluyen la prohibición de asistencia a militares conocidos como violadores de derechos humanos o a países con gobiernos por golpes de Estado. Además, los proyectos de ley que cada año asignan fondos a los programas del Departamento de Estado fijan condiciones específicas a países que tienen problemas de derechos humanos. También están sometidos a una versión mucho más rigurosa de la Ley Leahy, que prohíbe la asistencia a unidades militares de las cuales se conozca que han cometido violaciones a los derechos humanos y gocen de impunidad.

Ahora bien, el entrenamiento financiado directamente a través del Departamento de Defensa prácticamente no está sometido a ninguna de estas restricciones. Y lo que es más importante quizás, las comisiones de las Fuerzas Armadas del Congreso, que supervisan los programas financiados por el Departamento de Defensa, ejercen un limitado control de estos desde la óptica de los derechos humanos. Las subcomisiones para la Asignación de Fondos al Exterior y las comisiones de Asuntos Exteriores realizan un control más profundo de las implicaciones que tienen los programas de entrenamiento en la política exterior y en los derechos humanos. Asimismo, las comisiones de las Fuerzas Armadas tradicionalmente han sido reacias a aceptar nuevas o mayores condiciones y restricciones.

Es probable que, cuando sean publicadas, las cifras de entrenamiento de 2004, reflejen que la actual tendencia de financiar entrenamiento a fuerzas de seguridad latinoamericanas a través del Departamento de Defensa, combinada con las prohibiciones de dar financiamiento militar y educación y entrenamiento militares a países

Los programas militares de los Estados Unidos en América Latina que no hayan firmado los acuerdos del Artículo 98, representen un porcentaje aún más alto de entrenamiento impartido directamente a través del Departamento de Defensa, sorteando las protecciones a los derechos humanos que dispone la Ley de Asistencia Exterior. Una mayor asistencia y entrenamiento a través del Departamento de Defensa implica el riesgo de que estas protecciones pasen a ser irrelevantes.

## **Los Estados Unidos y la creación de una fuerza naval latinoamericana**

Los funcionarios de defensa de la administración Bush han estado elaborando una propuesta para la creación de una fuerza marítima operativa multinacional de las Américas, denominada «Amistad duradera», consistente en una flotilla de naves dirigida por los Estados Unidos. Esta idea, a la que a menudo se la llama «Fuerza Naval Latinoamericana», fue vista como una forma de llenar el vacío de seguridad e interdicción de drogas que se generó después del 11 de septiembre, cuando las naves estadounidenses apostadas en la región fueron retiradas para asignarlas a la defensa de las costas de los Estados Unidos.

El objetivo de «Amistad duradera» es crear una fuerza operativa que responda a amenazas transnacionales en alta mar, como, por ejemplo, narcotráfico y contrabando de armas, terrorismo, migración no controlada, pesca ilícita y otras amenazas a la vida marina, peligros para la navegación, y emergencias humanitarias. Para el gobierno norteamericano, los actuales ejercicios multilaterales dentro de la región, como el ejercicio de defensa del canal —Panamax— con Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Honduras, Panamá y Perú, son precursores del proyecto «Amistad duradera», ya que establecen el tipo de coordinación que se necesita para que el operativo funcione. Esta propuesta, que no fue vista con buenos ojos por los militares latinoamericanos, debería promover un gran debate, ya que podría adjudicarles jurisdicción militar a las actividades de policía civil, como las que controlan la pesca y la migración.

## **Niveles de ayuda militar y económica estadounidense**

En el año fiscal 2005, el nivel de ayuda militar estadounidense es prácticamente equivalente al de la ayuda económica que se presta a América Latina y el Caribe. Los Estados Unidos están dispuestos a otorgar 921,07 millones de dólares en ayuda económica, y por

lo menos 859,69 millones en ayuda militar. En realidad, los principales programas de ayuda económica y humanitaria, el de Asistencia para el Desarrollo (DA) y el de Supervivencia y Salud Infantil (CSH), tuvieron una reducción de 10% y 12%, respectivamente, en la propuesta de la administración Bush para el presupuesto del año fiscal 2005, frente a los niveles de 2004. Esto sigue una tendencia que cobró impulso en el año 2000 cuando la administración Clinton introdujo el Plan Colombia, un paquete de ayuda mayoritariamente militar, que se ha ido renovando todos los años como la Iniciativa Andina Antinarcóticos (ACI) regional. Para establecer una comparación, en 1997, la ayuda económica fue más del doble que la ayuda militar brindada a la región. Durante la Guerra fría, esta relación fue mucho más amplia.

Dos de los nuevos programas de ayuda no militar más importantes de la administración Bush, «Desafío del milenio» (*Millennium Challenge*) y la iniciativa «HIV/SIDA» seguramente significarán poco financiamiento adicional para América Latina y el Caribe. Bolivia, Honduras y Nicaragua fueron los únicos considerados aptos para solicitar, en 2004, su inclusión en «Desafío del milenio», pero es probable que solo uno de ellos, o ninguno, lo logre. La iniciativa presidencial «HIV/SIDA» se limita a un puñado de países, de los cuales solamente dos, Haití y Guyana, se encuentran en este hemisferio.

La cada vez mayor concentración de asistencia estadounidense para las fuerzas militares latinoamericanas en vez de destinarse a ayuda humanitaria y al desarrollo, refuerza la imagen de los Estados Unidos preocupados básicamente por su propia seguridad, en lugar de estar interesados en el bienestar de la población de toda la región. Nuestra seguridad, sin embargo, está íntimamente ligada a la democracia y la prosperidad de las Américas; se necesita con urgencia un mayor hincapié en prioridades no militares.

Traducción: Patricia Cejas.

## Notas

1. Para tener acceso a una amplia base de datos de los programas militares de los Estados Unidos para América Latina y el Caribe, véase *Just the Facts*, un proyecto conjunto del Centro para la Política Internacional (CIP), del Fondo para la Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina (LAWG) y de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), en [www.ciponline.org/facts](http://www.ciponline.org/facts).

2. «Entrenamiento militar extranjero y principales actividades de intervención del Departamento de Defensa en años fiscales 2003 y 2004: un informe para el Congreso, del Departamento de Estado y Departamento de Defensa de los Estados Unidos», Washington, junio de 2004; <http://state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2004>.

3. Véase «Discurso del general James T. Hill», en *Desayuno en la Ciudad del Mundo* (World City Breakfast), Miami, 30 de junio de 2004.

4. Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military*, Norton, Nueva York, 2003, p. 74.

5. Véase «Testimonio del general James T. Hill, comandante del Comando Sur de los Estados Unidos ante la Comisión de Servicios Armados de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos», Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 24 de marzo de 2004, <http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-03-24hill.html>

6. Véase la respuesta del Comando Sur de los Estados Unidos a Joy Olson, de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 20 de abril de 2004.

7. General James T. Hill, «*Colombia - The Way Ahead: Speech before the Center for Strategic and International Studies*», Washington, 10 de septiembre de 2003; <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2003&m=September&x=20030910134137rellims0.3454096&t=usinfo/wf-latest.html>.

8. «Testimonio del general James T. Hill», ob. cit.

9. Véase Debora Rey, «Los sudamericanos rechazan plan contra el terrorismo. Las naciones se preocupan por la posibilidad de que la fuerza al estilo de los Estados Unidos dé demasiado poder a los militares», *The Houston Chronicle*, 14 de septiembre de 2004.

10. Véase «Entrenamiento militar extranjero y principales actividades de intervención...», ob. cit.

11. Véase Connie Veillette, Clare Ribando y Mark Sullivan, «Asistencia exterior de los Estados Unidos para América Latina y el Caribe», Servicio de Investigación del Congreso, 22 de julio de 2004, p. 21.

12. Véase «Entrenamiento militar extranjero y principales actividades de intervención...», ob. cit.

13. Véase «Narcóticos y aplicación de la Ley a nivel internacional: justificación del presupuesto del año fiscal 2004», Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, <http://www.state.gov/g/inl/rls/rpt/cbj/fy2004/21882.htm>.

14. Véase «Observaciones del general James T. Hill», Centro Norte-Sur, Miami, 3 de marzo de 2003, <http://www.ciponline.org/colombia/03030301.htm>.

15. Véase «Entrenamiento militar extranjero y principales actividades de intervención...», ob. cit.

16. Véase sitio en Internet del Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos, <http://www.socom.mil/Docs/mission.PDF>

17. El curso más atendido por las fuerzas bolivianas fue uno de acción cívica para policías impartido entre el 10 de diciembre de 2002 y el 14 de febrero de 2003. Véase «Entrenamiento militar extranjero y principales actividades de intervención...», ob. cit.