



WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA

Celebrating 30 years of promoting democracy, human rights and social justice in Latin America.

Amistad Duradera: “La Armada de las Américas”, es una buena idea?

George Withers, Consultor para WOLA

Marzo 2005

Visión General

El Operativo Amistad Duradera es un concepto que el Departamento de Defensa y su Comando Sur han estado promoviendo en los últimos años. En un principio, su propósito era coordinar los operativos marítimos de todas las naciones del hemisferio occidental, logrando así una real “Armada de las Américas”, encabezada por Estados Unidos. Actualmente, en su fase inicial de implementación, el operativo parece ser mucho menos ambicioso no obstante pretende ir expandiéndose a través del tiempo con la evolución del programa. Una “Armada de las Américas” es necesaria, según los que la proponen, debido al incremento de amenazas en el hemisferio. Algunas de estas amenazas son militares, otras no.

Un programa como Amistad Duradera- en todos sus niveles de implementación- que busca una solución multilateral militar a una serie de complejos problemas transnacionales, merece ser analizado meticulosamente.

Antecedentes

Las descripciones de Amistad Duradera en los documentos del Departamento de Defensa han variado significativamente desde su origen. Al principio, Estados Unidos iba a ser el responsable de liderar una fuerza marítima multinacional por todas las aguas del hemisferio occidental para “prevenir que se use el mar abierto para llevar a cabo actos de terrorismo u otro tipo de amenazas asimétricas; detener el tráfico ilegal de armas u cualquier otro tipo de tráfico ilegal; proteger el comercio legal, e imponer los derechos marítimos internacionales, los cuales incluyen las tareas de salvaguardar el medio ambiente y vida marítima, generalmente responsabilidades del guarda costas y las armadas.”ⁱ

El operativo fue descrito como una operación de inteligencia integral dirigida por las Fuerzas Navales Sur (Naval Forces South, NAVSOUTH) del Comando Sur, pero operando a diario bajo el control de la Fuerza de Tarea Interagencia Conjunta Sur (Joint Interagency Task Force South, JIATF South).

Después de los ataques del 11 de septiembre, el concepto del Operativo Amistad Duradera fue revisado. Se notó que “hasta el 85 por ciento de los elementos marítimos estadounidenses para la detección e interdicción ha sido removidos de las áreas de operaciones.”ⁱⁱ Por esto, el apoyo de Centro y Sur América era visto como una gran necesidad.

Sin embargo, a pesar de que hubo una disminución en los bienes marítimos disponibles, la idea de la misión siguió creciendo. En la versión revisada del documento del Departamento de Defensa se describió que la misión del operativo “tiene la intención de proporcionar una variedad de respuestas y soluciones preventivas.”ⁱⁱⁱ Entre éstas se incluían, “...operativos para proporcionar asistencia en casos de desastres naturales, asistencia humanitaria, casos de desastres ambientales (como derrames petroleros), peligros de navegación, narcotráfico, terrorismo, piratería, migración descontrolada y cargamentos ilegales de armas.”^{iv} Se previeron diferentes unidades operacionales en el Caribe, el Pacífico-Este y a la altura del ecuador en el Pacífico-Este. Se consideró para que participen a aquellos países que ya eran miembros del anual ejercicio naval UNITAS, que también es encabezado por Estados Unidos. Éstos incluían: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se consideró que la unidad del Pacífico podría incluir Canadá, México, Chile, y Perú.

El Frío Advenimiento de América Latina.

En noviembre del 2002, el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, participó en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Santiago, Chile. Ahí se pronunció a favor del Operativo Amistad Duradera, describiéndolo como una “... iniciativa para promover la colaboración marítima” que “podría, potencialmente, incluir la cooperación entre guarda costas, aduanas, y fuerzas policiales.”^v Sin embargo, aparentemente ningún país latinoamericano endorsó la propuesta, y no se le hizo mención en la declaración final de la conferencia.

Todavía en el 2004, el concepto seguía con vida. El General James T. Hill, entonces comandante del Comando Sur, testificó ante el comité de servicios armados del Senado y la Cámara de Diputados en marzo y abril del 2004 que: “La iniciativa Amistad Duradera ayudará a sincronizar todas las actividades marítimas del Caribe, bloquear acceso a terroristas, proteger el comercio legal, y suprimir el tráfico ilegal.”^{vi}

De nuevo, en noviembre del 2004, el Secretario Rumsfeld habló en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Quito, Ecuador, y dijo, “Nueve países de esta región participaron recientemente en los ejercicios de PANAMAX con relación a la seguridad del canal, y se me ha dicho que un número mayor habrá de participar en el próximo ejercicio. Este es un paso hacia adelante importante en el operativo de colaboración marítima que dimos a conocer en Santiago y que ahora llamamos ‘Amistad Duradera’.”^{vii} Este discurso transmite la impresión de que los países participantes habían endorsado el concepto de Amistad Duradera como resultado a la conferencia de Santiago, y que PANAMAX, un ejercicio naval preexistente, ya formaba parte de este concepto. No obstante, en la declaración resultante de la conferencia de Quito, a pesar de que sí hubo varias referencias a amenazas multidimensionales en las Américas, no hubo mención específica de apoyo a Amistad Duradera para confrontar las amenazas marítimas.^{viii}

Revisión de Amistad Duradera: Una estrategia de comienzo “poco a poco”.

Para algunos funcionarios de Estados Unidos, el operativo Amistad Duradera ya empezó desde hace tiempo. El secretario Rumsfeld y otros funcionarios se refieren a los ejercicios regulares y los programas de interdicción marítima como parte del paquete del operativo ya existente, aunque no había, hasta ahora, ninguna petición específica para financiamiento del programa. Este año, en la petición presupuestal de la administración Bush, no obstante, se están pidiendo a través del Departamento de Estado \$5 millones de dólares en apoyo del Financiamiento Militar Extranjero para el operativo Amistad Duradera para “acrecetar la seguridad nacional en el Caribe y mejorar la capacidad regional para combatir el tráfico ilegal transnacional de personas, narcóticos, armas, y otro contrabando.”^{ix}

Simultáneamente a tal petición, el Comando Sur del Departamento de Defensa renovó y disminuyó su visión del alcance del operativo actual. Éste todavía tendría la intención de ser una estrategia de seguridad marítima para combatir las amenazas transnacionales y asimétricas, pero ahora solamente estaría en el Caribe, y la única nación participante, más allá de los Estados Unidos, sería la República Dominicana. El Comando Sur ve éste como un comienzo del tipo “poco a poco,” con la intención de expandirlo para incluir otras aguas y más naciones una vez que el concepto sea puesto a prueba y tenga resultados exitosos.^x

En este sentido, el Comando Sur también planea eventualmente unir el Operativo Amistad Duradera con otras iniciativas y estructuras, incluyendo la Estrategia de Seguridad para el Hemisferio Occidental, la Iniciativa de la Tercera Frontera, la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, y la Declaración de Seguridad de las Américas de la Organización de Estados Americanos, y que brinde apoyo para el Departamento de Seguridad Nacional. Según el Comando Sur, mientras estas iniciativas se beneficien de las operaciones de Amistad Duradera, las funciones de Amistad Duradera crecerán.^{xi}

Áreas de Preocupación.

Algunos funcionarios se cuestionan en privado si la implementación de Amistad Duradera aportará algún “valor agregado” a. Se cree que las estructuras de detección, monitoreo e interdicción marítima actuales difícilmente podrían ser enriquecidas por los elementos marítimos de, por ejemplo, la armada de la República Dominicana. A pesar de que el contacto entre fuerzas militares puede ser ventajoso en misiones futuras que requieran de interoperabilidad, estos objetivos podrían ser igualmente obtenidos a través de la experiencia de los ejercicios existentes como UNITAS y PANAMAX.

El guarda costas de Estados Unidos está ordenando su Sistema Integrado de Mar Afondo para proporcionar los medios necesarios para ampliar “la defensa marítima desde nuestros puertos y costas hasta cientos de millas de mar.”^{xii} En la declaración de sus objetivos mencionan que ellos habrán de: “Proteger las fronteras marítimas estadounidenses de toda intrusión al (a) interceptar el flujo ilegal de drogas, personas y contrabando hacia los Estados Unidos vía rutas marítimas; (b) prevenir la pesca ilegal; y (c) prevenir que la ley federal sea violada en los mares. Los elementos de mar afondo que llevan a cabo estos operativos en el mar abierto son críticos para nuestra estrategia de seguridad nacional y para la aserción de nuestra soberanía nacional.”^{xiii} En el caso de seguridad nacional, esta declaración también afirma que el guarda costas “defiende a la nación como uno de las cinco fuerzas armados de Estados Unidos, y acrecienta la estabilidad regional al apoyar la Estrategia Nacional de Seguridad, utilizando sus importantes y particulares capacidades marítimas. Tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto armado, los elementos de mar profundo están siempre en las primeras filas, otorgando operativos de defensa general, operativos de intercepción marítima, despliegue de seguridad portuaria, y operativos de defensa, cuidado ambiental, y participación militar en tiempos de paz.”^{xiv} Dadas estas misiones, parecería que muchas de las tareas del Operativo Amistad Duradera serían redundantes a aquellas del guarda costa, y en algunos casos menos apropiadas, especialmente en las áreas de aplicación de ley.

Quizás lo más importante es la necesidad de fortalecer, no debilitar, la línea entre el uso apropiado de las fuerzas armadas y el uso apropiado de las agencias civiles de aplicación de la ley. En su discurso ante la más reciente conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, el secretario Rumsfeld dijo, “Desde el 11 de septiembre del 2001, hemos tenido que re-examinar esencialmente las relaciones entre las responsabilidades militares y de aplicación de ley en Estados Unidos. Los complejos retos de esta nueva era y las amenazas asimétricas que

enfrentamos requieren de una colaboración entre todos los elementos del Estado y de la sociedad.”^{xv}

Es realmente preocupante la falta de distinción cada vez mayor entre los problemas que requieren una respuesta por parte de la policía civil y aquellos que merecen una solución militar. A medida que el concepto de Amistad Duradera va evolucionando, siempre ha incluido algunas amenazas no-militares dentro del área de responsabilidades de Amistad Duradera. Desde 1989, el Departamento de Defensa (muchos dirían que inapropiadamente) es la institución principal del gobierno federal responsable de la detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos. Sin embargo, las agencias civiles de aplicación de ley todavía son responsables de ejecutar las funciones policíacas finales.

Así como está planeada Amistad Duradera, las fuerzas armadas estadounidenses ampliarían su involucramiento en las amenazas no-militares, y también fomentaría que los países latinoamericanos usaran e intercambiaran indiscriminadamente sus autoridades policiales y militares.

Luis Lauredo, ex embajador de Estados Unidos ante la Organización de Estados Americanos, dijo en su discurso ante la Escuela de Defensa Inter-Americana, “...debemos protegernos de no definir todos los retos como cuestiones de seguridad, ya que el concepto puede llegar a perder significado. Como región, debemos ser cuidadosos de no definir los problemas que son fundamentalmente económicos o sociales como cuestiones de seguridad, de lo contrario podemos encontrarnos usando las herramientas equivocadas para tratar de solucionar los problemas.”^{xvi} Utilizar la fuerza militar contra derrames petroleros, pesca en aguas vedadas o el tránsito ilegal de inmigrantes, por ejemplo, sería usar las herramientas equivocadas para los problemas que debemos enfrentar. Incluso, exportar a América Latina la idea de usar las fuerzas armadas para funciones policiales contradice nuestro propio principio de *Posse Comitatus*, y se corre el riesgo de debilitar aun más las prohibiciones legales y culturales que existen para evitar que el ejército se involucre en el ámbito de la policía en los países participantes. Esto es aun más grave cuando se toma en consideración que muchos de los países de la región han pasado por gobiernos autoritarios, los cuales se originaron cuando las fuerzas armadas intervinieron en los asuntos domésticos. El Operativo Amistad Duradera subestimaría los esfuerzos de estas naciones por prevenir que los ejércitos tengan roles de aplicación de ley.

Los esfuerzos por incrementar, tanto la seguridad marítima como la colaboración multilateral son de verdadera importancia. La colaboración marítima entre naciones ya está sucediendo a través de ejercicios como Tradewinds, UNITAS y PANAMAX, y los programas coordinados por JIATF son un ejemplo de colaboración. No obstante, por varias razones, las naciones de Latinoamérica han decidido no unirse a Operación Amistad Duradera. Debería haber un esfuerzo mayor para acercarse a estas naciones de una manera cooperativa y unirse en los esfuerzos para reducir el crimen en el hemisferio. Pero estos problemas son complejos y no se prestan a una solución militar. Y por esto, las soluciones a los problemas no militares no deberían ser llevadas a cabo por las fuerzas armadas, sino más bien por las agencias civiles correspondientes. El Operativo Amistad Duradera peligrosamente diluiría esa importante distinción.

ⁱ Comando Sur de Estados Unidos, “Concepto de Amistad Duradera (U)”, sin fecha, documento en los archivos de WOLA.

ⁱⁱ Comando Sur de Estados Unidos, “Borrador del Concepto del Operativo ‘Amistad Duradera’”, revisado el 2 de enero 200[2], documento en los archivos de WOLA.

ⁱⁱⁱ Idem.

^{iv} Idem.

^v Departamento de Defensa de Estados Unidos, “Declaración del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, sesión plenaria, Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, 17 de noviembre del 2004. Para acceder al documento visite: <http://www.defenselink.mil/transcripts/2004/tr20041117-secdef1607.html>

^{vi} Comando Sur de Estados Unidos, “Testimonio del General James T. Hill”, Ejército de Estados Unidos, Comandante en Jefe, Comando Sur de Estados Unidos, ante el Comité de Servicios Armados de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados de Estados Unidos, 24 de marzo del 2004. Para acceder al documento visite: <http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-03-24hill.htm>

^{vii} Departamento de Defensa, “Declaración del Secretario de Defensa Rumsfeld...” op.cit.

^{viii} Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Declaración de Quito, noviembre 21 del 2004. Para acceder al documento visitar:

<http://vicdmaecuador2004.org/espanol/documentos/otros/DECLARACI%D3N%20DE%20QUITO%20ESPA%D10L.pdf>

^{ix} Departamento de Estado de Estados Unidos, “Asuntos Internacionales Año Fiscal 2006 (Función 150) Petición del Presupuesto: Resumen y Notas Importantes sobre las Cuentas de los Subcomités de Asignación de Fondos: Operativos Extranjeros, Financiamiento de Exportación, y Programas Relacionados (Operativos Extranjeros): Asistencia Militar”, 7 de Febrero del 2005. Para acceder al documento visitar:

<http://www.state.gov/m/rm/rls/iab/2006/html/41795.htm>

^x Comando Sur de Estados Unidos, “Amistad Duradera: Una Estrategia de Seguridad Marítima para el Caribe,” documento en los archivos de WOLA.

^{xi} Idem.

^{xii} Guarda Costas de Estados Unidos., “Before the Gathering Storm”, Declaraciones del Admiral Thomas H. Collins ante el Programa de Discursos Distinguidos de la Universidad de Defensa Nacional, 1ero de diciembre del 2004.

Para acceder al documento visite: http://www.uscg.mil/Commandant/speeches_Collins/1201%20AD%20NDU.doc

^{xiii} Guarda Costas de Estados Unidos, “Transforming America’s Shelf of Freedom: Integrated Deepwater System,” página web, actualizada el 26 de enero del 2005. Para acceder al documento visite:

<http://www.uscg.mil/deepwater/program/missions.htm>

^{xiv} Idem.

^{xv} Departamento de Defensa de Estados Unidos, “Declaraciones del Secretario Rumsfeld...” op.cit.

^{xvi} Departamento de Estado de Estados Unidos, “Nuevo Acercamiento a la Seguridad Hemisférica”, Declaraciones de Luis Lauredo, Embajador ante la Organización de Estados Americanos y Coordinador del Comité de EE.UU., Discurso en el Colegio de Defensa Inter-Americano, Washington, DC, enero 31 del 2001. Para acceder al documento visite: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/575.htm>