

La política exterior se viste de camuflado

A propósito del crecimiento del rol del Pentágono en la política exterior, y por qué el Congreso y la opinión pública estadounidense deberían preocuparse

Mientras el debate público se centra en la guerra en Irak, la política exterior estadounidense está atravesando silenciosamente por una transformación bastante perturbadora. El Departamento de Defensa está incrementando su liderazgo en los programas de asistencia y entrenamiento de ejércitos extranjeros. El Departamento de Estado, que alguna vez fue la autoridad única en la dirección y monitoreo de tales programas, está cediendo el control. Además, los cambios en la estructura de los comandos geográficos del ejército estadounidense podrían garantizarles a los militares un rol más importante en la forma y aspecto de la política exterior estadounidense allí en donde ésta tiene relevancia, en el terreno.

Estos cambios de críptica apariencia lograrán que disminuyan los controles que realizan el Congreso, las entidades públicas e incluso el sector diplomático sobre una palanca esencial y símbolo de la política exterior. Lograrán también debilitar la importancia de los derechos humanos en nuestras relaciones con el resto del mundo, e incrementarán la tendencia a proyectar el poder global de los Estados Unidos sobre una base primordialmente militar.

El Departamento de Defensa ha ido aumentando paulatinamente en las dos últimas décadas su control sobre los entrenamientos militares y programas de equipamiento, tanto bajo gobiernos demócratas como republicanos. Pero algunos desarrollos recientes revelan que esta tendencia hacia un mayor papel del Departamento de Defensa en la política exterior se está acelerando. Primero, la administración de Bush se esforzó en ampliar un programa piloto conocido como "Sección 1206" convirtiéndolo casi incondicionalmente en un fondo permanente y de gran escala de ayuda global militar del Departamento de Defensa.¹ Segundo, en vez de reaccionar ante este desafío a su autoridad, el Departamento de Estado pidió una reestructuración de la ayuda exterior que cedería gustosamente la administración de los programas de ayuda

militar al Departamento de Defensa y reduciría la supervisión del Congreso. Tercero, el ejército estadounidense presentó planes para hacer una reestructuración geográfica de los comandos y darles un rol más relevante en la coordinación de las actividades de las agencias civiles estadounidenses.

La actual campaña para expandir el rol del Departamento de Defensa está formulada como una tentativa para protegernos de la amenaza del terrorismo. Pero sabemos que en lo que se refiere a políticas domésticas, el miedo válido por las amenazas terroristas no debe llevarnos a abandonar todas las protecciones de las libertades civiles básicas que hemos alcanzado en el país. Igualmente, el miedo al terrorismo no debe conducirnos a abandonar las protecciones que garantizan que nuestra política exterior sea más que sólo el reflejo de una estrecha visión de la seguridad nacional. Ésta debe incorporar también nuestros valores nacionales de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Puesto que nuestras organizaciones se dedican a América Latina, los ejemplos que ofrecemos corresponden a esa región, en donde comenzaron a aplicarse por primera vez algunos de los programas de ayuda militar del Departamento de Defensa. Pero esta tendencia afecta la política exterior estadounidense en todo el mundo.²

Estos cambios propuestos están todavía lejos de ser un 'trato hecho'. El Congreso y el próximo gobierno pueden decidir echar atrás esta tendencia. En este informe presentamos recomendaciones específicas para reiterar el papel orientador del Departamento de Estado, del Congreso y del sector público en este aspecto importante de la política exterior. A menos que queramos ver que nuestro ejército se transforma

Por: George Withers, Adam Isacson, Lisa Haugaard, Joy Olson y Joel Fyke

Resumen ejecutivo

El Departamento de Defensa está incrementando su liderazgo en los programas de asistencia y entrenamiento de ejércitos extranjeros. El Departamento de Estado, que alguna vez fue la autoridad única en la dirección y monitoreo de tales programas, está cediendo control. Además, los cambios en la estructura de los comandos del ejército estadounidense podrían garantizarles a los militares un rol más importante en la forma y aspecto de la política exterior estadounidense allí en donde ésta tiene relevancia, en el terreno.

Estos cambios de críptica apariencia lograrán que disminuyan los controles que realizan el Congreso, las entidades públicas e incluso el sector diplomático sobre una palanca esencial y símbolo de la política exterior. Lograrán también debilitar la importancia de los derechos humanos en nuestras relaciones con el resto del mundo, e incrementarán la tendencia a proyectar el poder global de los Estados Unidos sobre una base primordialmente militar.

Diversos sucesos recientes revelan que se está acelerando la tendencia a aumentar el rol del Departamento de Defensa en la política exterior.

- La administración de Bush se esforzó en ampliar un programa piloto conocido como “Sección 1206” convirtiéndolo casi incondicionalmente en un fondo permanente y de gran escala de ayuda global militar del Departamento de Defensa.
- El Departamento de Estado, en vez de reaccionar ante este desplazamiento de su autoridad, pidió una reestructuración de la ayuda exterior que cedería gustosamente la administración de los programas de ayuda militar al Departamento de Defensa y reduciría la supervisión del Congreso.
- El ejército estadounidense ofreció planes para hacer una reestructuración geográfica de los comandos y darles un rol más relevante en la coordinación de las actividades de las agencias civiles estadounidenses. El Comando Sur de Estados Unidos, por ejemplo, publicó una nueva “Estrategia de Comando 2016” que se atribuye el rol de coordinador de otras agencias estadounidenses, incluyendo algunas no militares, que operan en la región.

Estos cambios propuestos están todavía lejos de ser un ‘trato hecho’. El Congreso y el próximo gobierno pueden decidir echar atrás esta tendencia. Las siguientes recomendaciones servirán para reafirmar el papel orientador del Departamento de Estado, del Congreso y del público en este aspecto importante de la política exterior. A menos que queramos ver que nuestro ejército se transforma de manera aún más prominente en la imagen de la política exterior estadounidense en el mundo, éste es el momento de actuar.

Recomendaciones

1. El próximo gobierno debe reiterar el control del Departamento de Estado sobre entrenamiento militar exterior y programas de asistencia en sus comunicaciones con el Congreso, en las discusiones interagenciales, y sobre todo, en el presupuesto que presenta para los Departamentos de Estado y Defensa.
2. El Congreso debe rechazar este año la reautorización del programa piloto Sección 1206 y la solicitud del Departamento de Defensa de 800 millones de dólares en 2009 como fondos adicionales para “Construcción de Alianzas Mundiales”.
3. El Congreso debe reiterar el control de las operaciones exteriores y de los comités de asuntos exteriores sobre el entrenamiento y equipamiento de militares extranjeros, devolviendo estos programas a los presupuestos de operaciones exteriores, no a los de la defensa. Hasta que no se hayan sacado todos estos programas de los fondos de la defensa, el Congreso, antes de aprobarlos, debe insistir en conocer las solicitudes de presupuesto para entrenamiento militar y equipamiento de

los Departamentos de Defensa y Estado documentadas conjuntamente, por país de destinación, en una presentación única al Congreso. Además el Congreso debe anexar a los proyectos de ley de la defensa todas las condiciones de derechos humanos actualmente en la legislación para operaciones extranjeras.

4. El Congreso debe objetar la presunción del Comando Sur de que puede modificar significativamente su misión, estructura y enfoque sin necesidad de llevar a cabo cambios legislativos. El Congreso y el Departamento de Estado deben asegurarse de que la “Estrategia de Comando 2016” del Comando Sur no conllevará a que los militares se apropien de un rol dirigente en las actividades interagenciales. El embajador debe permanecer a cargo del equipo asignado en el país y presidir la coordinación de la implementación de las políticas de Estados Unidos.
5. El Congreso y el Departamento de Estado deben realizar una revisión cuidadosa de la necesidad de lograr una mayor eficiencia y un fuerte liderazgo en los programas de asistencia militar exterior del Departamento de Estado. En esta revisión, una mayor transparencia, responsabilidad y las protecciones a los derechos humanos deben verse como ventajas y no como obstáculos a superar.

de manera aún más prominente en la imagen de la política exterior estadounidense en el mundo, éste es el momento de actuar.

El creciente rol del Departamento de Defensa en la ayuda militar

La pregunta sobre por qué el presupuesto militar no debería usarse para financiar la ayuda militar estadounidense a otros países tiene una respuesta simple: porque equipar y entrenar los ejércitos del mundo es una importantísima decisión de la política exterior. Por ejemplo:

- La opción de entrenar y equipar militares extranjeros se percibe como una señal de aprobación de EE.UU. a los ejércitos de los que esos militares hacen parte.
- El relativo equilibrio de la ayuda económica y militar a un país influye en la percepción sobre la manera como EE.UU. opta por proyectar su poder.
- Un refuerzo de lo militar puede afectar el equilibrio de poder en una región geográfica y dentro de un país.
- La asociación de EE.UU. con un ejército particular, especialmente si éste se halla comprometido en violaciones a los derechos humanos, afecta la imagen de nuestro país.

A diferencia de las consideraciones regionales y diplomáticas que le conciernen al Departamento de Estado, las misiones asignadas al Departamento de Defensa necesitan adoptar un enfoque militar

sobre las amenazas potenciales a la seguridad nacional. Las decisiones relacionadas con ayuda y entrenamiento militar, al ser parte considerable de la política exterior, deben ser responsabilidad de la agencia que se encarga de política exterior y diplomacia, el Departamento de Estado, y estar bajo la supervisión de los comités del Congreso con jurisdicción en asuntos exteriores.

La asociación de EE.UU. con un ejército particular, especialmente si éste se halla comprometido en violaciones a los derechos humanos, afecta la imagen de nuestro país.

Actualmente sucede todo lo contrario. Los 600 mil millones de dólares que constituyen el presupuesto del Departamento de Defensa es una fuente de donde se extraen cada vez más fondos para la ayuda estadounidense a los ejércitos de otros países. Entre 1999 y 2006, del presupuesto del Pentágono salieron casi 2.000 millones de dólares para ayuda militar y policial en América Latina y el Caribe (equivalente al 30 por ciento de los 6.400 millones de dólares que fue el total de la ayuda militar y policial durante esos años). Durante ese mismo período, el presupuesto de defensa subvencionó directamente el entrenamiento de 77.313 militares y policías del continente (equivalente a un 65 por ciento de un total de 119.837 entrenados).

Auge y caída de la Ley de Asistencia Exterior

El rol creciente del Departamento de Estado en el entrenamiento de militares extranjeros debilita el marco básico de los programas de ayuda exterior estadounidense establecido en 1961. En ese entonces, debido a la intensificación de la Guerra Fría, la ayuda exterior de EE.UU. comenzó a ir en aumento. Aquel fue, no obstante, un crecimiento poco sistemático, poco coordinado, con escaso rendimiento de cuentas, e incongruente con los objetivos de la política exterior estadounidense. “Ningún partidario objetivo de la ayuda exterior puede quedar satisfecho con el programa existente, en realidad una gran diversidad de programas”, dijo el nuevo presidente, John F. Kennedy. “Fragmentados burocráticamente, torpes y lentos, su administración se difumina en una estructura irregular e irracional que cubre por lo menos cuatro departamentos y varias agencia más”.

El correctivo llegó con la Ley de Asistencia Exterior (FAA, en inglés) de septiembre de 1961, que creó un marco legal para poner todos los programas de ayuda exterior bajo el mismo paraguas. La FAA puso al Departamento de Estado a cargo de todos los programas de ayuda, tanto militares como económicos. En 1968 se añadió la Ley de Fiscalización a la Exportación de Armas (AECA, en inglés), para regir la transferencia de armas. Estas dos leyes conforman entre las dos la mayor parte del Título 22 del Código de los EE.UU.

Estos cambios legislativos incrementaron el control de la diplomacia civil sobre las transferencias de armas y programas de entrenamiento a militares extranjeros. Por ley, toda la ayuda exterior pasaba a ser subvencionada a través de un presupuesto anual, el de asignaciones para operaciones exteriores. Los comités de relaciones exteriores y los subcomités de asignaciones para operaciones exteriores del Congreso quedaron con la responsabilidad de supervisar toda la ayuda.

Con los años, en la medida en que los derechos humanos se volvieron un asunto más importante en la política exterior estadounidense, las enmiendas hechas a la Ley de Asistencia Exterior han tratado de evitar que la ayuda llegue a militares que hayan abusado escandalosamente de sus ciudadanos. Otras enmiendas proscibieron la ayuda a fuerzas policiales, a países ‘descertificados’ por no cooperar en la guerra a las drogas, o a países cuyos gobiernos son producto de un golpe militar. Otras enmiendas más han servido para que se informe detalladamente

al Congreso y al público sobre la ayuda exterior. La transparencia que resulta de todo esto les permite a los ciudadanos—entre los cuales los autores de este informe—tener al menos una idea general sobre cuánta ayuda reciben los países y en qué consiste. Igualmente les da a los ciudadanos la información que necesitan para abogar a favor de cambios que limiten armas y entrenamientos a regímenes dictatoriales o ejércitos abusivos.

Este arreglo tenía, sin embargo, sus críticos, especialmente cuando el Congreso ponía más condiciones y exigía más informes sobre la ayuda militar a través de la FAA, la AECA y el presupuesto anual para ayuda exterior. Los funcionarios del Departamento de Estado se quejaban regularmente de las estipulaciones de la ley que los dejaban maniatados y sin posibilidades de flexibilidad. Muchos conservadores y los llamados ‘realistas’ de la política exterior se quejaban de que las protecciones a los derechos humanos en la FAA dificultaba la construcción de relaciones con aliados estratégicos que casualmente resultaban ser dictadores. Los informes públicos revelaban algunas verdades inconvenientes acerca de quién recibía ayuda letal. Un escepticismo general sobre la ayuda exterior obstruía la creación de nuevos programas o el incremento de los fondos dentro del presupuesto anual de asignaciones para la ayuda exterior, que era siempre pequeño (cerca del tres por ciento del gasto discrecional del presupuesto federal).

Las presiones para encontrar la manera de ayudar a ejércitos extranjeros sin tener que involucrarse con las ‘imprácticas’ condiciones de la ley de asistencia exterior, los informes ‘onerosos’ y lo reducido de los fondos, fueron en aumento. El masivo presupuesto del Departamento de Defensa resultó una alternativa atractiva.

Nuevos programas de ayuda militar en el presupuesto de la Defensa

El primer esfuerzo importante para sacar los programas de la Ley de Asistencia Exterior y trasladarlos a la defensa tuvo lugar con la intensificación de la guerra a las drogas hace más de quince años. En 1989, el Congreso designó al Departamento de Defensa como la ‘agencia líder’ en la detección y monitoreo del ingreso al país de drogas ilegales. Esto le permitió en consecuencia al Pentágono usar sus fondos operacionales para actividades como patrullaje marítimo y vuelos antidrogas, construcción de sitios de radar, y para realizar trabajos de vigilancia. Al principio no estaba claro, sin embargo, si esto significaba también que el

Departamento de Defensa pudiera usar sus fondos para ayudar a fuerzas militares y policiales ‘socias’ para que lucharan por su propia cuenta contra el narcotráfico.

El Congreso estadounidense respondió pronto de manera afirmativa, creando el primer gran presupuesto de defensa para programas de ayuda militar en cuarenta años. La sección 1004 de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1991 permite que se paguen con los fondos de la defensa, entrenamientos, modernización de equipos, construcción, inteligencia, y otros varios tipos de ayuda no letal para militares y fuerzas policiales. Esta partida constituye la segunda fuente más grande de fondos militares para América Latina, y desde el año 2000 provee un promedio de aproximadamente 250 millones de dólares al año. La Sección 1004 es la mayor fuente individual de fondos para entrenamiento militar en América Latina, habiendo cubierto un 48 por ciento de los entrenamientos realizados por EE.UU. desde 1999.

El Congreso concibió la Sección 1004 como una autoridad temporal que debía expirar en 1995. Pero fue extendida—sin el más mínimo debate legislativo u oposición—hasta 1999, 2002, 2006, y ahora hasta 2011. Durante algunos años, el Congreso le pidió al Departamento de Defensa entregar informes indicando la cantidad de ayuda de la Sección 1004 que iba a cada país receptor, y qué tipos de ayuda se subvencionaban. Pero incluso cuando el Congreso se tomó la molestia de pedir este informe, ha sido difícil obtenerlo públicamente.

En 1996, el Congreso creó otra partida presupuestal temporal de defensa, la Sección 1031 de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1997, para entregar 8 millones de dólares en ayuda antidrogas no letal al ejército mexicano. Aunque ésta expiró en 1998, el gobierno de Bush intentó infructuosamente revivirla en 2006 como un programa antinarcóticos para países no especificados.

En 1997, el Congreso le añadió al presupuesto de defensa otro programa antidrogas que todavía sigue activo hoy día. La Sección 1033 de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1998, conocida también como “Programa Ribereño” le permitió al Pentágono usar hasta 20 millones de dólares al año para suministrarles a Colombia y el Perú barcos y otros equipos no letales para el combate al narcotráfico en los ríos. Aunque casi no existen informes públicos ni evaluaciones de la ‘Sección 1033’, los programas han crecido

Supervisión del Congreso: la importancia del Comité

Los programas de entrenamiento y ayuda militar del Departamento de Estado están bajo la supervisión del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, y de los subcomités de operaciones exteriores de los comités de asignaciones. Muchos de los miembros de estos comités tienen un fuerte interés en los asuntos internacionales. Además, puesto que la ayuda exterior no es muy popular en algunos círculos, estos comités son por lo general muy estrictos en la manera cómo se gastan estos fondos. La ayuda militar y los programas de entrenamiento son parte importante del presupuesto total de asuntos internacionales—unos 35 mil millones de dólares—del cual se ocupan estos comités. De ahí que la supervisión de estos comités sea relativamente fuerte.

Por otro lado, la supervisión del Congreso de la ayuda militar exterior que sale del presupuesto de la defensa es mínima: una ayuda inferior a mil millones de dólares en todo el mundo difícilmente capta la atención del reducido personal que trabaja en el Comité de Servicios Armados que debe supervisar guerras en el Medio Oriente y un presupuesto de medio trillón de dólares. Los miembros de estos comités se centran en asuntos como, “¿Está el ejército estadounidense preparado y listo para actuar?” O, “¿Se han extendido demasiado las fuerzas armadas estadounidenses?” En vez de cuestionarse sobre asuntos generales de política exterior, derechos humanos o democracia en países específicos. Por otra parte, puesto que mucho del presupuesto de la defensa crea empleo en sus propios distritos, los miembros del comité no se animan demasiado a pedir explicación por cada dólar gastado. Tratar de añadir los requisitos de escrutinio y presentación de informes como los que hay en la FAA en la legislación para el presupuesto de la defensa conduciría a provocar una pelea con el Pentágono sobre algo que, para muchos de los miembros del comité, podría ser un asunto marginal.

continuamente en tamaño y alcance. El programa debía expirar en 2002, pero fue extendido hasta 2006 y después hasta 2008, transformándolo en un programa de objetivos más generales y suprimiéndole la palabra ‘ribereño’. En 2004 el fondo se había duplicado a 40 millones de dólares, y en 2007 ya era de 60 millones de dólares. Esta ayuda está destinada a dieciocho países de todo el mundo, nueve de los cuales en el continente americano.³

¿Cuál es la importancia de que sea Defensa o Estado el que controle los programas de ayuda militar?

A primera vista, la diferencia que hay en el hecho de que los programas de ayuda y entrenamiento militar estén a cargo del Departamento de Estado o del Departamento de Defensa parece ser tema de los manuales de cívica, pero esta diferencia es importante. Veamos unos ejemplos específicos de América Latina:

- En 2006-2007, los subcomités de operaciones exteriores del Congreso, que se encargan solamente de la ayuda militar financiada por el Departamento de Estado, tuvieron conocimiento de casos de asesinatos de civiles y otras violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército colombiano, el cual recibe anualmente un masivo paquete de ayuda militar. En respuesta a las inquietudes de los subcomités, que invocaron las condiciones establecidas en la ley de asistencia exterior, el Departamento de Estado se vio forzado a retirar temporalmente 110 millones de dólares para ayuda y entrenamiento. Más importante aún, el Departamento de Estado le tuvo que pedir al gobierno colombiano tomar medidas para poner freno a los homicidios cometidos por el ejército, y hacer más progresos—hasta ahora éstos han sido magros—en la investigación y procesamiento de los miembros de las fuerzas armadas acusados de tortura, asesinato, o de haber colaborado con los grupos ilegales de paramilitares, conocidos por su salvajismo. Sólo un 25% de los fondos de ayuda del Departamento de Estado estaba sujeto a estas condiciones, de modo que el programa de ayuda en su conjunto no se vio considerablemente afectado, pero el tema de los derechos humanos jugó un rol más prominente en el diálogo entre los gobiernos de EE.UU. y Colombia. Por otro lado, toda la ayuda militar que se canaliza a través del Departamento de Defensa continuó fluyendo durante ese período, sin que los Comités de los Servicios Armados o los subcomités de Apropiaciones de la Defensa—los cuales tienen a su cargo el flujo de la ayuda que se da a través del Departamento de Defensa—expresaran la más mínima señal de inquietud ante los abusos a los derechos humanos. De haber estado la mayor parte de la ayuda militar y entrenamientos bajo la responsabilidad de la defensa, la voz del gobierno estadounidense sobre los derechos humanos no habría sido más que un susurro.⁴
- En 2007, el gobierno le pidió al Congreso considerar otro paquete masivo de ayuda a América Latina—los 550 millones de dólares de la “Iniciativa Mérida” para combatir el narcotráfico en México y Centroamérica—a través del presupuesto de operaciones extranjeras a cargo del Departamento de Estado. Una vez aprobado, es posible que este enorme paquete continúe durante muchos años y se transforme en un elemento clave de la política estadounidense para la región. El personal del Departamento de Defensa asistió a las presentaciones sobre este tema que hizo el gobierno ante el Congreso, pero no hay mucha claridad sobre el rol del Departamento de Defensa y la ayuda que éste podría proveer a los ejércitos de México y Centroamérica. El Departamento de Defensa no presenta un análisis país por país de sus programas de ayuda y entrenamiento para ejércitos extranjeros en su solicitud de presupuesto al Congreso. Es decir, se le está pidiendo al Congreso que apruebe una modificación importante en política exterior sin saberse realmente qué clase de entrenamiento militar y equipos para los ejércitos de México y Centroamérica podrían acompañar el paquete de la defensa.
- En la medida en que aumenta el entrenamiento militar del Departamento de Defensa para América Latina, se vuelve más difícil para los legisladores tener el panorama completo de la ayuda estadounidense a la región y el impacto que tiene esta ayuda en el rol e imagen de EE.UU. en América Latina. A juzgar por el incremento en la ayuda militar y policial provista a través de los canales regulares del Departamento de Estado para la Iniciativa Andina y ahora la Iniciativa Mérida, la huella de EE.UU. en la región es claramente militar. El gobierno no le presenta al Congreso juntos los presupuestos de ayuda exterior de los Departamentos de Estado y Defensa, y el Congreso tampoco los pide. Pero puede ser que los cambios en el terreno sean obvios para los gobiernos y pueblos latinoamericanos.

- Desde los primeros años del gobierno de Bush el Departamento de Defensa ha intentado implementar una iniciativa de ayuda principalmente naval en Centroamérica y el Caribe llamada “Operación Amistad Duradera”. Esta idea no recibió más que un tibio apoyo por parte de los miembros del comité de asignaciones, quienes, sin mayor entusiasmo, después de varios años le asignaron solamente unos pocos millones de dólares de Financiación Militar Extranjera (FMF, en inglés). A pesar de ello, hoy la “Operación Amistad Duradera” sigue funcionando gracias al respaldo de la Sección 1206 en el presupuesto de Defensa.
- A comienzos de 1999, la “Sección 1004” en el presupuesto de Defensa subvencionó la creación de un nuevo batallón antinarcóticos del ejército colombiano compuesto por 900 efectivos. Después de casi una década de estar ofreciendo ayuda antinarcóticos casi exclusivamente a la policía, este giro hacia los militares representó un cambio importante de política. Sin embargo, los comités de ayuda exterior del Congreso no fueron conscientes de este cambio sino hasta comienzos de 2000, cuando el “Plan Colombia” pidió fondos para expandir el batallón ya existente de 900 hombres a una brigada de 2.000 efectivos.

En 1998, el Congreso añadió la primera condición de derechos humanos al presupuesto de defensa para ayuda militar: una versión de la Ley Leahy (llamada así por el senador demócrata de Vermont, Patrick Leahy) que prohibía la ayuda a unidades militares extranjeras que hubieran cometido graves violaciones a los derechos humanos impunemente. Sin embargo, esta versión de la Ley Leahy es más débil que la que se encontraba en el presupuesto regular de asignaciones para operaciones extranjeras: le permite al Secretario de Defensa eximir las condiciones en su totalidad, y permite que la ayuda fluya libremente si el gobierno receptor toma ‘medidas correctivas’ indefinidas.

En 2002, apareció un nuevo Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (CTFP, en inglés) en la ley anual de Asignaciones para la Defensa. Creado inicialmente para suministrar entrenamiento no letal y educación en doctrinas y técnicas antiterroristas, en 2004 se añadió el CTFP a la ley permanente, quedando autorizado para proveer entrenamiento letal. Este programa se parece bastante a los programas de entrenamiento existentes en la Ley de Asistencia Exterior, particularmente el de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET, en inglés), pero no está sujeto a las mismas condiciones ni está obligado a presentar informes. El CTFP es hoy el cuarto programa más grande en financiación de entrenamientos militares y policiales en América Latina y el Caribe, habiendo entrenado 3.262 militares en esa región entre 2003 y 2006.

En 2005, el Congreso le concedió al Departamento de Defensa la más vasta autoridad y la de mayor

alcance en ayuda militar hasta la fecha. La Sección 1206 de la Ley de Autorización de la Defensa de 2006, extendida y ampliada en la ley de 2007, autorizó al Departamento de Defensa el suministro de hasta 300 millones de dólares al año para equipos, provisiones y entrenamientos—tanto letal como no letal—para ejércitos extranjeros. El propósito de esta ayuda quedó definido en líneas generales: realizar operaciones antiterroristas o participar en tales operaciones junto con personal estadounidense. Con el resultado de que este programa se parece mucho al de Financiación Militar Extranjera (FMF, en inglés) el principal programa de ayuda militar de la Ley de Asistencia Exterior. Cerca de 40,3 millones de dólares de fondos de la Sección 1206 fueron destinados a militares latinoamericanos en 2006 y 2007 (Las Bahamas, República Dominicana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua y Panamá).

Haber comenzado un programa como ese por fuera del marco de la FAA fue, y sigue siendo, un tema controvertido. El entonces Secretario de Defensa Donald Rumsfeld pidió la autorización para gastar 750 millones de dólares al año, y forzó la aprobación del Departamento de Estado, pero la oposición de algunos legisladores (especialmente del senador republicano de Indiana, Richard Lugar) redujo la cantidad a 300 millones. El Congreso añadió algunas protecciones legislativas, ordenando que los países no pudieran recibir la ayuda de la Sección 1206 si cualquier otra sección de la ley estadounidense lo prohibiera, y exigiendo que el gobierno le notifique al Congreso las decisiones para proveer esta ayuda.

Receptores de entrenamiento y educación provenientes de América Latina y el Caribe, por fuente de financiación, 1999-2006.			
Presupuesto del Departamento de la Defensa		Presupuesto del Departamento de Estado	
Programa	# de personal	Programa	# de personal
Sección 1004 de Antinarcoóticos	58.067	Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET)	24.999
Asistencia combinada no destinada a seguridad del Departamento de Estado y el de Defensa	6.342	Control Internacional de Narcóticos (INC)	6.897
Asistencia no destinada a seguridad, Comando Unificado	6.060	Financiación Militar Extranjera (FMF)	4.897
Programa de Becas para Estudios Antiterroristas (CTFP)	3.262	Ventas Militares Extranjeras (FMS)	4.320
Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)	2.836	Guardacostas	875
Intercambios militares profesionales	268	Transferencias de Emergencia	421
Intercambios de Capacitación	199	Mayor Capacidad en Operaciones de Mantenimiento de Paz	85
Academias de los Servicios Armados	177	MAP (programa no activo)	30
Programa de Liderazgo para Aviadores	90	TOTAL	42.524
Centro de Estudios Estratégicos de África	8		
Centro Asia-Pacífico	4		
TOTAL	77.313		

El programa debe expirar a finales de 2008, pero el gobierno de Bush sigue intentando renovarlo y ampliarlo. En la solicitud del Departamento de Defensa para 2009, bajo “Nuevas iniciativas” hay un pedido de 800 millones de dólares bajo el título de “Construcción de Alianzas Mundiales”. De ese paquete, 500 millones son para “Entrenamiento y Equipamiento Mundial” (la continuación de la Sección 1206), 200 millones para Asistencia a la Seguridad y la Estabilización, y 100 millones para un “Fondo para la Iniciativa del Comandante Combatiente” similar al ya existente Programa del Comandante de Respuesta de Emergencia, para usarse en ambientes ‘no-permisivos’.

La retirada del Departamento de Estado

El Departamento de Estado bajo la Secretaria Condoleezza Rice no se ha opuesto al involucramiento progresivo del Departamento de Defensa. De hecho, el Departamento de Estado

oficialmente aprobó una transformación radical de las estructuras que rigen los programas de ayuda y entrenamiento militar, la cual, si se llega a implementar, disminuiría más la supervisión del Congreso e incrementaría el papel del Departamento de Defensa en la política exterior.

Esta llegó bajo la forma de un informe requerido por el Congreso conocido como “Informe de la Sección 1206 (f)”. Aunque este nombre no suena muy trascendental, este informe representa una señal importante al Congreso del respaldo entusiasta del Departamento de Estado a esta tendencia.

Cuando los comités de los Servicios Armados del Senado y la Cámara de Representantes autorizaron el programa piloto Sección 1206 por 300 millones de dólares para ‘entrenamiento y equipo’ en la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2006, incluyeron la siguiente salvedad en el informe adjunto:

Los consultados anotan que bajo la ley actual, los programas de entrenamiento

militar extranjero se conducen exclusivamente bajo la autoridad de la Secretaria de Estado. Los consultados creen que es importante que cualquier cambio en la autoridad estatutaria para la ayuda militar extranjera no tenga consecuencias involuntarias para la efectiva coordinación de la política exterior estadounidense de manera ostensible, ni deba desmarcarse del enfoque del Departamento de Defensa en sus responsabilidades esenciales, particularmente los asuntos de guerra para los cuales fue exclusivamente concebido.

El proyecto de ley le pidió un informe al Presidente sobre los ‘puntos fuertes y débiles’ de la Ley de Asistencia Exterior y de la Ley de Fiscalización a la Exportación de Armas dado que éstas se relacionan con las autoridades encargadas del entrenamiento y equipamiento de fuerzas militares extranjeras. También invitó al Presidente a sugerir cambios legislativos a esas leyes, y cambios organizacionales y de procedimiento en los Departamentos de Estado y Defensa para hacer más efectiva la entrega de la ayuda exterior. Los consultados previnieron al gobierno de que el informe iba a ser un factor importante en cualquier futura consideración legislativa del programa piloto 1206.

El programa 1206 fue extendido de dos a tres años, y para el ciclo de autorizaciones subsecuentes, el Departamento de Defensa solicitó expansiones del

monto y de la manera como podían usar esos fondos. Mientras el programa piloto 1206 se prolongaba todos los años, el Comité de Servicios Armados le recordaba en tono severo al gobierno que ellos todavía estaban esperando el informe.

El informe, que fue finalmente publicado en julio de 2007 por la Oficina de Asuntos Político-Militares del Departamento de Estado, llegó a una conclusión sorprendente. En vez de defender su jurisdicción sobre el estatus del entrenamiento y equipamiento de militares extranjeros, el Departamento de Estado de manera entusiasta apoyó la transferencia de algunas facultades—o su complementación—al Departamento de Defensa.

Aunque el informe resalta los puntos fuertes de las actuales facultades de la Ley de Asistencia Exterior y de la Ley de Fiscalización a la Exportación de Armas, también argumenta que se deben eliminar muchas de las restricciones de estas leyes (como las condiciones de derechos humanos) y que se deberían incrementar esfuerzos paralelos en el Departamento de Defensa. El informe aprueba dieciocho facultades para la ayuda exterior concedidas ya al Departamento de Defensa, las que describe como complementarias a la FAA y la AECA.

El informe critica las “legislaciones que demasiado a menudo tienen como único objetivo imponer restricciones y limitaciones”, particularmente la

El Departamento de Estado se rinde: El informe I 206(f)

Algunas secciones del informe 1206(f) se pueden leer como la lista de deseos del Departamento de Defensa. Con la apariencia de tomar en cuenta las prerrogativas de supervisión del Congreso, el informe expresa en realidad el deseo de quitarse de encima, como cuando nos quitamos el suéter en un día que resultó haciendo más calor que lo previsto, muchas de las herramientas más efectivas de la supervisión del Congreso. Según el informe, la actual legislación para el entrenamiento y equipamiento de militares extranjeros:

No se mantuvo al nivel de la actual necesidad estratégica de los EE.UU.. Esto debilita la capacidad estadounidense para habilitar a los socios a enfrentar debidamente las amenazas terroristas, promover la seguridad internacional y avanzar los intereses de EE.UU., incrementando con ello la presión sobre las fuerzas estadounidenses y poniendo en peligro a nuestros hombres y mujeres en servicio. La capacidad de adaptarse flexiblemente a nuevos desafíos estratégicos ha sido afectada por las legislaciones adicionales que a menudo tienen como único objetivo imponer restricciones y limitaciones. La mezcla compleja de leyes, en su mayoría sanciones que restringen la ayuda exterior por fuera de las facultades básicas de la FAA y la AECA, impone coacciones inútiles sobre la flexibilidad del Presidente; muchas de esas sanciones deberían revocarse. Las asignaciones anuales contienen también la marca anual del Congreso que limita nuestra capacidad para destinar fondos a asuntos urgentes, nuevas amenazas o nuevas oportunidades. En estos tiempos se necesita, como mínimo, poder preservar la flexibilidad necesaria para enfrentar un medio que tanto estratégica como tácticamente cambia rápidamente, y a un correspondiente conjunto de enemigos. Para maximizar la flexibilidad y eficiencia, el período de disponibilidad de los fondos para un solo año de asignaciones relacionadas con seguridad destinadas a ayuda exterior podría ampliarse eficazmente a períodos de varios años, como se hace con los fondos de ayuda que no se relacionan con seguridad.

legislación de sanciones, que, según dice, debería ser revocada. El informe asume esta actitud a pesar de que, como lo demuestra la trayectoria legislativa, estas sanciones se ponen para proteger a la gente de los países cuyos gobiernos han demostrado disposición para abusar de los derechos humanos básicos.

El informe pide ampliar la disponibilidad de la asignación de fondos (para ayuda relacionada con seguridad) de un solo año a un período de varios

años, con el fin de maximizar la flexibilidad y la eficiencia. Esto reduciría enormemente la influencia y supervisión del Congreso sobre esos fondos, puesto que los comités podrán ahora cambiar los niveles de los montos, programas específicos y condiciones de financiación solamente una vez cada cierto número de años en vez de anualmente.

Muy preocupante es que el Departamento de Estado se pronuncie a favor de la facultad de expandir

Tropas de Operaciones Especiales Sin el consentimiento del embajador

El 8 de marzo de 2006, el *New York Times* publicó que el Departamento de Defensa había estado enviando tropas de Operaciones Especiales conocidas como “Elementos de Enlace Militar” (MLE, en inglés) a diferentes partes del mundo entre las cuales Suramérica. Según el artículo, estas pequeñas unidades estaban operando desde hacía por los menos dos años, con la misión de “hacer acopio de inteligencia sobre terroristas en partes inestables del mundo, y preparar misiones potenciales para contenerlos, capturarlos o matarlos”. También según el artículo, estas unidades habían estado operando independientemente de la embajada de EE.UU. y, al menos en el pasado, no rendían cuentas al Grupo Militar de la Embajada estadounidense ni al embajador, lo hacían en cambio al “comandante de combate regional”, el funcionario militar estadounidense a cargo de la zona geográfica. Estas unidades estaban controladas aparentemente sólo por el Comando de Operaciones Especiales o por el comandante de combate y operaban por fuera del aparato de la política exterior del Departamento de Estado.

El asunto se conoció cuando dos miembros de las fuerzas especiales de EE.UU. fueron atacados por un ladrón en Paraguay en 2004. En una reacción de autodefensa mataron al ladrón, pero el embajador estadounidense ni siquiera sabía que ellos estaban en el país, ni tenía conocimiento de su misión, hasta mucho después del incidente, según los informes de prensa.

El 23 de abril de 2006, el *Washington Post* escribió que el Comando de Operaciones Especiales “ha enviado pequeñas unidades de Boínas Verdes del Ejército y otras tropas de Operaciones Especiales a las embajadas de EE.UU. en cerca de 20 países en el Medio Oriente, Asia, África y Latinoamérica, en donde practican labores de planeamiento operacional y acopio de inteligencia para mejorar la capacidad de realizar operaciones militares en sitios en donde Estados Unidos no esté en guerra”. Señaló además que “según varios funcionarios del gobierno, el Pentágono obtuvo libertad de acción—en vez de obtener su aprobación—para informar al embajador de Estados Unidos antes de realizar operaciones militares en un país extranjero”.

Artículos de prensa aparecidos posteriormente revelaron que el embajador en Jordania de 2001 a 2004 se había quejado por un mensaje del Pentágono que descubrió a finales de 2003, en el que se describía un equipo de inteligencia militar enviado a Amman. El mensaje le pedía explícitamente al agregado de defensa que no notificara sobre la presencia del equipo del Pentágono en Jordania ni al embajador estadounidense ni al jefe local de la CIA. La CIA ha expresado también sus reservas por la usurpación que ha hecho el ejército de sus misiones.

Los programas de los MLE suscitan bastantes inquietudes por la degradación del rol del Departamento de Estado en la política exterior, en particular en la aplicación de la fuerza militar, que es sin duda la herramienta más delicada y poderosa de la que dispone un gobierno. En un informe de Diciembre de 2006, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado advierte que la confusión respecto a quién es el que está a cargo—el Departamento de Estado, la CIA o el ejército—es más un estorbo que una ayuda en la ‘guerra al terrorismo’.

los entrenamientos militares y equipamiento a fuerzas de seguridad extranjeras por fuera de los ministerios de defensa de sus respectivas naciones, incluyendo en esto a cuerpos civiles como la policía o a milicias paramilitares legales. Se pronuncia a favor de revocar la prohibición de ayuda a unidades civiles encargadas de imponer el cumplimiento de la ley, codificada en la Sección 660 de la Ley de Asistencia Exterior. Esto le permitiría al personal militar estadounidense entrenar fuerzas policiales, lo que es extremadamente problemático, debido a que las reglas que debe seguir la policía para el uso de la fuerza son mucho más estrictas que las que tienen los soldados en guerra. Esta recomendación le pondría fin a casi treinta y cinco años de prohibición a la mayor parte de la ayuda estadounidense a fuerzas policiales, ignorando las serias inquietudes por los derechos humanos que motivaron al Congreso originalmente a instituir tal prohibición.

El informe aprueba también de manera entusiasta el nuevo fondo en gran escala 1206 del Departamento de Defensa para entrenamiento y equipamiento. Pide que se aumente a más del doble el nivel de asignaciones autorizadas, de 300 millones de dólares anuales a 750 millones, y que se convierta el programa piloto Sección 1206 en ley permanente.

El informe aprueba la expansión del papel del ejército estadounidense en actividades de ayuda al desarrollo y asistencia humanitaria a través del Programa del Comandante de Respuesta de Emergencia (CERP, en inglés), que les permite a los comandantes militares realizar labores de infraestructura como la construcción de escuelas y calles. Esos proyectos han estado tradicionalmente en manos del Departamento de Estado y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (USAID).

Por último, el informe pide que se amplíen las “facultades de transferencia de la Sección 506” de la Ley de Asistencia Exterior, que permite transferencias del Departamento de Defensa, suministro de armas, repuestos, equipos o entrenamiento, sin previa aprobación del Congreso.

El informe 1206(f) al Congreso es un plan para la acción legislativa que de llegar a implementarse, disminuiría considerablemente la supervisión del Congreso y el rol del Departamento de Estado en la decisión de asuntos cruciales sobre ayuda militar y programas de entrenamiento a países en todo el mundo.

Si se consolidan las facultades del Departamento de Defensa para entrenar y equipar militares extranjeros, no habrá incentivos para seguir manteniendo la participación del Departamento de Estado. ¿Qué

sentido tendría financiar un programa a través del Departamento de Estado, sometido al escrutinio del Congreso, cuando ese mismo programa se puede canalizar más fácilmente por medio de los fondos de la defensa, a los cuales casi nadie les presta atención? Estos cambios afianzarían el papel del Departamento de Defensa en la toma de decisiones de política exterior.

Las fuerzas militares intervienen: la “Estrategia de Comando 2016” del Comando Sur de los EE.UU.

Puesto que el Departamento de Estado le dio la bienvenida a un mayor control por parte del Departamento de Defensa sobre la política exterior, algunos comandos militares prepararon nuevas declaraciones de sus misiones, o estructuras que le garantizaran al ejército una posición más fuerte en las decisiones de política exterior en los sitios de acción. Detallaremos aquí la nueva ‘estrategia de comando’ del Comando Sur estadounidense, haciendo notar que la misión y estructura propuesta para Africom, el nuevo comando para África, suscita también varias de las mismas inquietudes.

En marzo de 2007, el Comando Sur de los EE.UU., cuya área de responsabilidad incluye Latinoamérica (a excepción de México) y el Caribe, publicó su esquema de las misiones que contempla para sí mismo para el año 2016. La *Estrategia de Comando 2016* se puede ver en su sitio web: <http://www.southcom.mil/AppsSC/files/OUIO1177092386.pdf>.

El Comando percibe muchas amenazas a la seguridad y estabilidad en la región. No se trata de amenazas militares fundamentales—el Comando Sur no prevee un escenario de confrontación directa en el que algunos países de la región representen una amenaza para otros. La *Estrategia de Comando 2016* representa, de algún modo, una orientación digna de elogio. La estrategia describe con exactitud muchos de los problemas que enfrentan los países latinoamericanos, y reconoce la pobreza y la desigualdad como problemas centrales junto con la corrupción y la criminalidad.

Aunque se trata de un documento preparado por militares, vale la pena resaltar que éste revela un conocimiento meticuloso de muchos de estos problemas cuya naturaleza no es militar y por lo tanto no se prestan a soluciones militares. El documento declara valiosamente que el mejor enfoque estadounidense a esos problemas de la región está más allá de una estrategia militar, y por eso debe ser el resultado de una estrategia combinada entre diferentes agencias.

No obstante, la *Estrategia de Comando 2016* propone una solución radical: que el Comando Sur se convierta en el principal actor para enfrentar los problemas regionales. El comando se transformaría a sí mismo de la organización militar tradicional que ahora es—cuya responsabilidad es “conducir operaciones militares y la cooperación en seguridad para lograr objetivos estratégicos estadounidenses”—en un “Comando de Seguridad Interagencial Conjunto... para apoyar la seguridad, estabilidad y prosperidad en las Américas”. Considerando el alcance de su nueva misión y su propio análisis de los problemas que enfrenta la región, nos podemos imaginar al Comando Sur metido en asuntos que van desde desarrollo económico y comercio hasta seguridad pública.



Reinstrumentalizado como Comando de Seguridad Interagencial Conjunto, el Comando Sur podría asumir la labor de coordinar todas las agencias estadounidenses relevantes que operan en la región, incluso las agencias no militares; “proveería la capacidad instrumental para centrar e integrar iniciativas multiagenciales tendientes a hacer frente

a una amplia variedad de problemas regionales”. El comando “comprometería dinámicamente a miembros de diferentes agencias encargados de tomar las decisiones e integraría de tiempo completo a personal de esas agencias dentro de la nómina del personal del Comando Sur, a la vez que ofrecería contactos similares con el personal de nuestros socios”. El jefe del Comando Sur, Almirante James Stavridis hizo una elocuente descripción de esta visión: “No es que en el Comando Sur estemos intentando tomarnos el poder, es que queremos ser como un enorme cubo Velcro en el que se enganchen esas otras agencias para que podamos hacer conjuntamente lo que hay que hacer en esta región”.⁵

Estos cambios tienen el potencial de convertir al Comando Sur en la agencia central para la coordinación y ejecución de la política exterior estadounidense en América Latina.

Nada más que en términos de personal militar estadounidense comprometido en asuntos de Latinoamérica y de los recursos de los que dispone el Comando Sur, se podría decir que estos son el elefante en la sala. El Comando dominará todo lo que coordine. Sin referirnos específicamente a América Latina, al comparar el personal del Departamento de Estado con el de Defensa nos hacemos una buena idea. El Departamento de Estado cuenta con 6.000 funcionarios en su servicio exterior y USAID con 2.000. Las fuerzas armadas estadounidenses tienen aproximadamente 1.680.000 miembros militares uniformados. Según lo reveló una fuente, hay bastante más músicos militares en las bandas del ejército que en toda la nómina del servicio exterior.⁶

La *Estrategia de Comando 2016* considera la transformación del Comando Sur como un modelo que seguirían los otros comandos como parte del Plan de Unificación de Comandos. De modo que todos los comandos de combate se convertirían eventualmente en Comandos de Seguridad Interagenciales Conjunto y coordinadores *de facto* de las actividades de las agencias civiles federales en sus áreas de responsabilidad.

Bajo el actual modelo de las embajadas en el exterior, el embajador estadounidense es el jefe del ‘equipo del país’. Todas las agencias estadounidenses, incluyendo el Departamento de Defensa, tienen un puesto en la mesa. El embajador es el jefe de la misión y se encarga de coordinar las actividades de todas las agencias en el país en cuestión. Esta misma lógica se aplica a nivel regional. Una legislación que data de 1789 le concede al Departamento de Estado preeminencia sobre todos los otros departamentos, incluso el de Defensa, en asuntos de política exterior. El cuerpo diplomático del Departamento de Estado es responsable por los acuerdos y el tratamiento de todos los aspectos de las relaciones estadounidenses con la región, que incluye, entre otros, el ambiente de seguridad.

Estos cambios no son sólo teóricos. En diciembre de 2006, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado notó el creciente rol de las agencias estadounidenses de defensa en la política exterior en el terreno, emitiendo una severa advertencia en un documento titulado *Embajadas como puestos de comando de la campaña antiterrorista* (S.Prt. 109-52):

Tradicionalmente ha sido misión de los militares realizar directamente acciones contra los adversarios de los EE.UU., así como la misión de las agencias civiles ha sido la de

ejercer medidas no coercitivas a través de la diplomacia, programamiento de información internacional, y ayuda económica extranjera. Sin embargo, debido a que los fondos de los programas civiles son inadecuados, se les están aumentando notoriamente las facultades y fondos a las agencias de defensa para rellenar los visibles vacíos. Tal purga de las responsabilidades civiles en el exterior y su reemplazo por agencias militares arriesga debilitar la preponderancia del Secretario de Estado para fijar la agenda de las relaciones estadounidenses con países extranjeros, y el enfoque de la Secretaría de Defensa en los asuntos de guerra.

Aunque una mayor cooperación entre las agencias es un objetivo encomiable, debe ser el Departamento de Estado y no el ejército la agencia coordinadora de las actividades que atañen los objetivos de política exterior. Conformar una burocracia paralela encargada de política exterior generaría como mínimo confusión. Construir la bajo los auspicios del Departamento de Defensa sería alejarnos un paso más del régimen diplomático necesario. Como lo expresó el Senador Richard Lugar en un informe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado en noviembre de 2007, “La política exterior estadounidense debe continuar a cargo, y esto debe verse, de los diplomáticos y no de los generales, o creará su propia resistencia”.

Un último aspecto molesto de la formación de la *Estrategia de Comando 2016* es la cuestión del entrenamiento policial. Estados Unidos proscribió todos los entrenamientos a departamentos policiales extranjeros en los años setenta debido a las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas entrenadas por EE.UU.. Ahora hay algunas excepciones a esta proscripción para entrenamientos hechos a través del Departamento de Estado. Una versión previa de la estrategia propuso una enmienda de la Ley de Asistencia Exterior para darle al Departamento de Defensa la facultad de entrenar departamentos de policía extranjeros. El borrador propuso, “Al modificar la Ley de Asistencia Exterior y de la Ley de Fiscalización a la Exportación de Armas, estimular el apoyo militar al cumplimiento de la ley desarrollando un programa general para ayudar a entrenar a los países latinoamericanos en el área de seguridad interna con la atención puesta en los derechos humanos y la democracia”. Una enmienda a la FAA le otorgaría al Departamento de Defensa la facultad de decidir cuales departamentos de policía extranjeros deberían ser entrenados—esto es actualmente responsabilidad del Departamento de Estado—y la autoridad para realizar los

entrenamientos. Mientras el Comando Sur abandonó ese objetivo como se aprecia en una versión posterior de su Estrategia de Comando, lo cual es digno de elogio, el Departamento de Estado lo aprobó en su informe al Congreso 1206(f) de julio de 2007.

Conclusión

El desplazamiento de la autoridad del Departamento de Estado al Departamento de Defensa sobre los programas de ayuda y entrenamiento militar, así como los cambios propuestos en los comandos militares geográficos tendrán enormes repercusiones en la manera como Estados Unidos se relaciona con América Latina y el mundo. Estos cambios se están llevando a cabo mientras el Congreso, que tiene el poder para detenerlos o refrenarlos, se ha mantenido más bien pasivo y al margen.

Una de las pocas voces razonables ha sido la del Senador Lugar, quien durante este período se ha desempeñado como jefe y como líder de la minoría en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Su equipo produjo dos estudios importantes sobre este fenómeno, *Las embajadas como puestos de comando en la campaña antiterrorista (12 de diciembre, 2006)*, y *El forcejeo de la embajadas para mantener las riendas de la ayuda exterior (16 de noviembre, 2007)*. Ambos informes—disponibles en Internet, sólo en inglés—productos de una extensa investigación de campo, documentan los problemas en este escurrimiento de las responsabilidades del Departamento de Estado al de Defensa. El Senador Lugar pidió también un informe a la Oficina General de Contraloría (GAO, en inglés) sobre la disposición relativa al presupuesto de asistencia de defensa bajo la sección 1206, reconociendo este nuevo fondo como un cambio importante en la política que representa.

Este cambio de autoridades con un potencial tan perturbador ha sucedido fácilmente debido, en parte, a que es el Comité de Servicios Armados el que tiene la última palabra sobre la aprobación de nuevos programas de entrenamiento militar del presupuesto de defensa—expandiendo así sus facultades—y no los comités de relaciones exteriores relacionados, como el del Senador Lugar, cuya autoridad y jurisdicción se han debilitado. Si se va a frenar este desvío entonces es importante que los comités de asuntos exteriores se pronuncien y reafirmen su jurisdicción. Los presupuestos que los próximos gobiernos presenten al Congreso deben poner la ayuda militar y los entrenamientos bajo el régimen de las agencias apropiadas, en vez de intentar financiarlos a través del presupuesto del Pentágono por la simple razón de que su monto lo facilita.

No es suficiente que los miembros del Congreso o las figuras influyentes en la opinión pública a quienes les preocupa la ayuda exterior y la política exterior, se lamenten de manera poco convincente diciendo que, “el presupuesto de la defensa está en donde está la plata”. No es suficiente que los comités de supervisión del Congreso se limiten a pedir informes sobre una tendencia que no se sienten capaces de detener. El Departamento de Estado actúa de manera irresponsable al entregarle al Pentágono una parte considerable de su trabajo sobre política exterior. Es inaceptable que digan que el Departamento de Estado está en bancarrota y trasladen los programas al Departamento de Defensa. Si el Departamento de Estado está en quiebra, hay que componerlo.

La ayuda militar estadounidense—una comprometedor herramienta de la política exterior para el mundo en desarrollo, incluso en los mejores tiempos—se está suministrando cada vez más como respuesta a estrechas prioridades de defensa, mientras que nuestros diplomáticos y supervisores en el Congreso, encargados de cuidar los intereses nacionales en su conjunto, son eliminados del cuadro.

No se le debe conceder al Departamento de Defensa el derecho a administrar la ayuda militar como ellos creen que debe ser, con pocas precauciones y una mínima supervisión legislativa. La Ley de Asistencia Exterior y toda la arquitectura del Departamento de Estado se crearon en 1961 por una razón: garantizar que la ayuda militar estuviera subordinada a los objetivos diplomáticos de EE.UU. y a la política exterior del país. Es importante tener presente esa razón antes de permitir que crezcan y proliferen los programas de ayuda militar del Departamento de Defensa.

Recomendaciones de políticas

1. La próxima administración debe reiterar el control del Departamento de Estado sobre los programas de ayuda y entrenamiento militar en sus comunicaciones con el Congreso, en los diálogos entre agencias y, más importante aún, en el presupuesto que presenta para los Departamentos de Estado y Defensa.
2. El Congreso debe rechazar este año la reautorización del Programa Piloto Sección 1206.
3. El Congreso debe rechazar los 800 millones de dólares que solicita el Departamento de Defensa como fondos adicionales para Construcción de

Alianzas Mundiales bajo las “Nuevas Iniciativas” solicitadas en el presupuesto de 2009.

4. El Congreso debe reiterar el control de los comités de operaciones exteriores y de asuntos exteriores sobre el entrenamiento y equipamiento de militares extranjeros, retornando estos programas a los presupuestos de operaciones extranjeras y no a los presupuestos de la defensa. Hasta que todos estos programas no hayan sido sacados de los presupuestos de la defensa:
 - A. Antes de ser aprobadas, el Congreso debe insistir en ver las solicitudes de presupuestos para entrenamiento y equipamiento militar exterior de los Departamentos de Defensa y Estado conjuntamente documentados, por país de destinación, en una única presentación al Congreso.
 - B. El Congreso debe añadir las importantes condiciones de derechos humanos anexas actualmente al presupuesto de operaciones exteriores de los programas antinarcóticos del Departamento de Estado. En América Latina esto debe incluir las condiciones aplicadas a Colombia y Guatemala.
 - C. Al considerar la Iniciativa Mérida, los comités de relaciones exteriores y de asuntos exteriores deben insistir en que se conozcan completamente los planes del Departamento de Defensa para entrenar y equipar a los militares mexicanos y centroamericanos antes de considerar cualquier financiamiento de este nuevo y enorme paquete de ayuda.
5. El Congreso debe desafiar la suposición del Comando Sur de que puede cambiar drásticamente su misión, estructura y enfoque sin que haya habido cambios en la autoridad legislativa. El Congreso y el Departamento de Estado deben asegurarse de que la Estrategia de Comando 2016 del Comando Sur no va a terminar resultando en que los militares se queden con el papel dirigente en las actividades interagenciales. El embajador debe seguir presidiendo el equipo del país y la coordinación de la implementación de la política estadounidense. El estatus de “Jefe de la Misión” debe volver a los embajadores estadounidenses a cargo de las embajadas en el mundo.
6. El personal militar estadounidense que opera en países extranjeros, incluyendo las tropas de Fuerzas Especiales conocidas como Elementos de Enlace Militar, debe operar bajo la autoridad del embajador y no de manera independiente.

7. Las actuales proscripciones a la ayuda policial (Sección 660 de la Ley de Asistencia Exterior) deben seguir vigentes hasta que el Congreso estudie cuidadosamente cómo puede ayudar a los gobiernos a mejorar la seguridad ciudadana sin consecuencias involuntarias, como el aumento de las violaciones de los derechos humanos.
8. El Congreso y el Departamento de Estado deben realizar una revisión cuidadosa de la necesidad de una mayor eficiencia y un liderazgo más fuerte en los programas de asistencia militar extranjera del Departamento de Estado. En esta revisión, una mayor transparencia, responsabilidad y las protecciones a los derechos humanos deben verse como ventajas y no como obstáculos a superar.

<http://www.gao.gov/rpts/07/416R.php?rptno=GAO-07-416R>

Corine Hegland, "Pentagon, State struggle to define nation-building roles" *National Journal*, 30 de abril, 2007.

http://www.govexec.com/story_page.cfm?articleid=36760&sid=21

Nathaniel Heller y Tom Stites, Center for Public Integrity, "Collateral Damage," 22 de mayo, 2007
<http://www.publicintegrity.org/militaryaid/report.aspx?aid=872>

Informe del Departamento de Estado al Congreso: Section 1206(f) of the 2006 National Defense Authorization Act, 3 de Julio, 2007
<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/spec/90867.htm>

Notas

- ¹ El programa 'Sección 1206' hace referencia a la sección de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2006.
- ² Puesto que muchos de estos programas de entrenamiento militar del presupuesto de Defensa se iniciaron en América Latina, nuestras organizaciones, que se dedican a esa región, fueron de las primeras en llamar la atención sobre esta expansión. Ahora que esto se ha vuelto un problema más global, han aparecido recientemente numerosos informes al respecto. (Véanse las Fuentes).
- ³ Los nueve países receptores de la ayuda por la Sección 1033 en el continente americano son: Belice (añadido en 2007), Bolivia (2004), Colombia (1998), la República Dominicana (2008), Ecuador (2004), Guatemala (2007), México (2008), Panamá (2007) y Perú (1998 y 2004).
- ⁴ Los individuos pueden hacer la diferencia en la calidad de este diálogo sobre derechos humanos. El Subsecretario de Estado para Derechos Humanos y Trabajo, Jonathan Farrar, siguió de cerca este caso de derechos humanos e insistió sobre el tema ante el gobierno colombiano. El almirante Stavridis, jefe del Comando Sur, se comprometió a presentar el caso de las acusaciones por ejecuciones extrajudiciales con sus homólogos del ejército colombiano. Pero la presión de las condiciones de derechos humanos, monitoreadas por los miembros activos del subcomité de operaciones exteriores como el senador Leahy, sirvió para dejarle claro al gobierno colombiano la importancia de mejorar la situación de derechos humanos si quieren continuar recibiendo la ayuda militar de los EE.UU.
- ⁵ Almirante James Stavridis, Foro de Estrategia Militar del Comando Sur de los EE.UU. 2008 & Smart Power Speaker Series, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 16 de enero, 2008.
- ⁶ David J. Kilcullen, New Paradigms for 21st Century Conflict, Mayo de 2007. <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/kilcullen.htm>

Walter Pincus, "Taking Defense's Hand Out of State's Pocket," *The Washington Post*, 9 de Julio, 2007
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/08/AR200>

Comando Sur de los Estados Unidos, "Command Strategy 2016", agosto de 2007
<http://www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI01177092386.pdf>

Hans Binnendijk, "At War But Not War-Ready", *The Washington Post*, 3 de noviembre, 2007
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/02/AR200>

Center for Global Development, "The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD's Expanding Role", 12 de noviembre, 2007
<http://www.cgdev.org/content/general/detail/14815>

Equipo minoritario del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, S. Prt. 110-33, "Embassies Grapple to Guide Foreign Aid", 16 de noviembre, 2007
(<http://lugar.senate.gov/record.cfm?id=287807>)

Teniente General John F. Sattler, Jefe de Personal Adjunto para Planes Estratégicos y Políticas, "The View from the Joint Staff", presentación en *PowerPoint*, 2007
www.dtic.mil/ndia/2007solic/sattler.pdf
<http://www.dtic.mil/ndia/2007solic/sattler.pdf>

Thomas W. O'Connell, Subsecretario de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, "Defense Perspectives: The War on Terrorism," presentación en *PowerPoint*, 2007
<http://www.dtic.mil/ndia/2006solic/oconnell.pdf>

Fuentes

(Todos los documentos aquí citados existen sólo en inglés)

Comité de Relaciones Exteriores del Senado, "Embassies as Command Posts in the Anti-Terror Campaign", 15 de diciembre, 2006
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_se

Memorándum de la Oficina de Contraloría del Gobierno, "Section 1206 Security Assistance Program—Findings on Criteria, Coordination, and Implementation", 28 de febrero, 2007
<http://www.gao.gov/docsearch/abstract>

Glosario

American Servicemembers' Protection Act (ASPA)

– Ley de Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense

Andean Counter-Drug Initiative – Iniciativa Andina Antinarcoóticos

Antiterrorism Assistance (NADR/ATA) – Asistencia Antiterrorista

Arms Export Control Act (AECA) – Ley de Fiscalización a la Exportación de Armas

Building Global Partnerships – Construcción de Alianzas Mundiales

Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) – Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Commanders Emergency Response Programs – Programa del Comandante de Respuesta de Emergencia

Combatant Commanders Initiative Fund – Fondo para la Iniciativa del Comandante Combatiente

Cooperative Security Locations (CSL) – Centros de Seguridad Cooperativa

Counter-Terrorism Fellowship Program (CTFP) – Programa de Becas para Estudios Antiterroristas

Emergency Drawdowns – Transferencias de Emergencia

Excess Defense Articles (EDA) – Artículos Excedentes de Defensa

Foreign Assistance Act (FAA) – Ley de Asistencia Exterior

Foreign Military Financing (FMF) – Financiación Militar Extranjera

Foreign Military Sales (FMS) – Ventas Militares Extranjeras

Foreign Military Training and DOD Engagement Activities of Interest (FMTR) – Extrenamiento Militar Extranjero y Principales Actividades de Intervención del Departamento de Defensa

Forward Operating Locations (FOL) – Centros Operativos de Avanzada

Forward Operating Sites (*lily pads*) – Sitios Operativos de Avanzada (hojas de nenúfar)

House Armed Services Committee – Comisión de Servicios Armados de la Cámara de Diputados

International Military Education and Training (IMET) – Educación y Entrenamiento Militar Internacional

International Narcotics Control (INC) – Control Internacional de Narcóticos

Joint Combined Exchange Training (JCET) – Entrenamiento de Intercambio Combinado Conjunto

Joint Inter-Agency Task Force (JIATF) – Fuerza Inter-Agencia de Tareas Conjuntas

Joint Interagency Security Command – Comando de Seguridad Interagencial Conjunto

Military Liaisons Elements (MLEs) – Elementos de Enlace Militar

National Defense Authorization Act (NDAA) – Ley de Autorización de la Defensa Nacional

ONDCP – Office of National Drug Control Policy- Oficina de Política Nacional de Control de Drogas

Operation Enduring Friendship – Operación Amistad Duradera

Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC) – Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica

Para más información sobre la ayuda militar a América Latina, incluyendo una base de datos de toda la ayuda estadounidense a la región, véase el sitio web de CIP/LAWGEF/WOLA: <http://www.justf.org/>

Esta publicación contó con el apoyo de la Fundación Open Society Institute (Zug) y de la Ford Foundation

© Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Center for International Policy y Latin America Working Group Education Fund, 2008.

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