



FLACSO
CHILE

América Latina-Estados Unidos: Tendencias de cooperación en seguridad.

FLACSO-Chile en conjunto con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, organizaron el seminario “*La política de seguridad de Estados Unidos hacia América Latina*”. El evento se realizó el 15 y 16 de junio en la sede de FLACSO en Chile y contó con la participación de destacados académicos y representantes de la sociedad civil y de gobierno tanto de América Latina como de Estados Unidos.

El objetivo de la reunión fue convocar a expertos para evaluar el estado de la relación entre América Latina y Estados Unidos, y en forma específica abordar los efectos de la cooperación de Estados Unidos en la agenda de seguridad regional. Se analizaron en detalle los aspectos de la asistencia de seguridad a nivel sub-regional: Centroamérica, Cono Sur y países andinos, y se evaluaron los posibles espacios de cooperación en estas materias.

A continuación, una síntesis de los principales temas debatidos en este encuentro. El informe se divide en las siguientes secciones: Tendencias y prioridades de EE.UU. hacia América Latina; la agenda de seguridad y cooperación desde EE.UU.; y finalmente el análisis desde América Latina desde el punto de vista sub-regional. Adicionalmente se está trabajando en un conjunto de recomendaciones para buscar “ventanas de oportunidad” en cuanto a temas de convergencia de la agenda

de Estados Unidos y los países latinoamericanos, las que serán presentadas a inicios del segundo semestre.

TENDENCIAS Y PRIORIDADES DE EE.UU. HACIA AMÉRICA LATINA

*América Latina ocupa un rol marginal en la agenda de EE.UU.*¹: Los participantes coincidieron en un diagnóstico inicial: la región no ha sido ni se prevé que sea una prioridad para la agenda de USA. A excepción de episodios o momentos puntuales en los que algún país o área concita la atención de Washington, frente al lugar que ocupan China, Rusia, Europa Occidental o Medio Oriente en la agenda norteamericana, América Latina no aparece como una región relevante en la agenda.

La poca preocupación de Estados Unidos respecto de la región no implica que no existan o no se desarrollen políticas hacia la región. De hecho, las pocas iniciativas que se desarrollan, afectan profundamente las relaciones interamericanas. Se observan dos objetivos subyacentes en la política regional de Estados Unidos: la estabilidad de los países de la región y evitar la presencia de actores externos que pongan en tela de juicio la hegemonía de Washington a nivel hemisférico.

¹

Estos puntos son abordados en extensor por Ignacio Labaqui en el paper “La política de EE.UU. de asistencia de Seguridad en el Cono Sur”, presentado en el seminario.

Políticas disímiles hacia la región. La política de Estados Unidos no ha sido ni es uniforme hacia las distintas áreas y países de Latinoamérica. La prioridad que se asigna es variable y se vincula a diversos factores incluyendo cercanía territorial (caso de México), tamaño de las economías y territorio (Brasil), y un elemento de gran relevancia: el nivel de amenaza percibido. Esta diversidad regional se traduce en una notable variación en los métodos empleados por las sucesivas administraciones norteamericanas para influir sobre los estados latinoamericanos. Es decir, la implementación de los grandes objetivos de política a nivel hemisférico varía sensiblemente dentro de la región, atendiendo a las características y problemáticas propias de cada área.

La política de Estados Unidos no ha sido ni es uniforme hacia las distintas áreas y países de Latinoamérica. La prioridad que se asigna es variable y se vincula a diversos factores, incluyendo el nivel de amenaza percibido.

Influencia de la política interna en la política exterior. Se resaltó la importancia de entender la dinámica interna de los diversos actores políticos e instituciones estadounidenses para comprender y proyectar la definición de las prioridades y acciones de asistencia al exterior de EEUU. Un elemento destacado en el seminario fue la diferencias y la competencia inter-agencias incluyendo el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y el Comando Sur, lo que incide en forma determinante en la definición de la agenda de seguridad en la región. Se enfatizó también el rol del legislativo estadounidense, especialmente en cuanto a la asignación de fondos mediante el presupuesto y la evaluación y control de la tarea de las diversas agencias del Ejecutivo a través de las audiencias de los diversos comités legislativos.

LA AGENDA DE SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN DESDE EE.UU.

Prioridad a la asistencia militar y programas antinarcóticos. Dentro de las preocupaciones centrales de la administración Bush hacia América Latina se encuentra los temas en

materia de seguridad, fundamentalmente la colaboración de los países de la región para el control de sus fronteras y territorios. El objetivo de Estados Unidos es evitar espacios y territorios sin ley que permitan actividades ilícitas, las cuales pongan en peligro su territorio y la seguridad nacional. De ahí la preeminencia de programas de cooperación y asistencia con énfasis en estas materias.

Se evidencia una mayor atención a la asistencia militar y programas antidrogas, por sobre programas económicos o sociales. Aún cuando el fuerte en materia de asistencia militar lo lleva Colombia, es significativo el aumento que evidencia México en cuanto a asistencia militar y policial a contar de 1999. Los programas de asistencia más grande son el Control Internacional de Narcóticos (*International Narcotics Control, INC*), el programa antinarcóticos del Departamento de Estado (US\$ 326 millones en 2005) y el programa antinarcóticos del Departamento de Defensa (*Section 1004*). En general, otros programas, particularmente el *International Military Education and Training (IMET)*, reciben niveles relativamente pequeños en comparación con los programas antinarcóticos.

Se evidencia una mayor atención en asistencia militar y programas antidrogas, por sobre programas económicos. Es significativo el aumento que evidencia México en cuanto a asistencia militar y policial a contar de 1999.

Mayor relevancia del Departamento de Defensa. Se destacó el mayor control del Departamento de Estado sobre los programas de capacitación para militares extranjeros, los cuales estaban previamente bajo la supervisión exclusiva del Departamento de Estado. La directora del Wola, Joy Olson, enfatizó que esto tiene gran relevancia ya que la tendencia es a reducir los controles del legislativo sobre estos temas “distorsionando la relación entre los objetivos de asistencia militar y los objetivos generales de política exterior”.

Limitaciones a la cooperación. Actualmente la asistencia internacional de Estados Unidos, está condicionada a la búsqueda de aliados para su agenda global en el marco de la guerra contra el terrorismo. En este contexto se han puesto dos limitaciones o condicionamientos que han afectado la asistencia hacia América Latina. La primera es el *American Servicemembers' Protection Act* (ASPA, Ley de Protección a Militares Estadounidenses) del 2002, la cual les niega toda la asistencia directa a los países que no firmen “acuerdos del Artículo 98” con EE.UU. A través de estos acuerdos los países prometen que nunca denunciarán a militares estadounidenses frente al Tribunal Penal Internacional. Once países de la región han ratificado el tratado que formó el Tribunal y no han firmado acuerdos del Artículo 98, y por lo tanto se encuentran vetados para recibir asistencia por ASPA. La segunda limitación tiene que ver con la guerra en Irak, ya que EE.UU. ha preferido destinar asistencia a los países que contribuyeron con tropas en la guerra. Este ha sido el caso específicamente para los países centroamericanos por el envío de tropas en la llamada Brigada Plus Ultra.

Roles difusos de las FFAA y Policía

Estados Unidos no aparece con una visión clara en relación a su postura en cuanto a la definición de los roles y misiones de las fuerzas armadas y policías. Si bien es evidente que los fenómenos que los actores estadounidenses han definido como terrorismo no serán resueltos por la asistencia militar, sino por policías efectivas en investigaciones y otros medios no militares, el mensaje que comunica EE.UU. a través de los programas de asistencia es lo siguiente: a EE.UU. no nos importa o no está preocupada de la división entre lo militar y lo civil. Es verdad que varios actores norteamericanos, incluso de las Fuerzas Armadas, han sostenido que la mejor manera para llevar a cabo los intereses del país en la región sería a través de la democratización de

las FFAA. Sin embargo, esto no es la política reflejada en la asistencia militar a la región. De hecho, se evidencia una serie de experiencias vinculadas a programas sobre violencia y pandillas o a iniciativas como las Fuerzas de Respuestas Rápidas en Centroamérica que han recibido algún tipo de apoyo de alguna institución o agencia de Estados Unidos, y se trata de iniciativas donde en muchos casos se superponen las funciones militares y policiales.

PRIORIDADES SUBREGIONALES Y ASISTENCIA DESDE EE.UU.

Es difícil hablar de prioridades únicas en una región diversa. No obstante, en el diagnóstico, parece existir consenso que existe una preocupación transversal sobre tres temas: gobernabilidad –desarrollo socio/económico– y seguridad.

En relación a la gobernabilidad democrática, la preocupación se centra tanto en la calidad de las instituciones democráticas (en términos de representatividad, transparencia, control, etc.), como respecto de su efectividad para satisfacer las necesidades de la población. Lo anterior no puede dissociarse de la satisfacción de necesidades básicas de la población, específicamente en el tema de la persistencia de la pobreza y donde existen altos niveles de desigualdad social. Lo anterior repercute seriamente en el tercer elemento: la seguridad. En años recientes ha alcanzado una prioridad mayor en los gobiernos la preocupación por la seguridad interna en torno al control de la delincuencia, el crimen organizado, el tráfico de armas livianas y el control de actividades ilícitas relacionadas. En muchos países se observa una fuerte erosión del estado de derecho, la incapacidad de las agencias del estado de brindar protección a la ciudadanía en el desarrollo de su vida diaria. El temor (basado en experiencias objetivas y/o subjetivas) domina la agenda política en muchas sociedades.

Cooperación EEUU y los países andinos²

Relación en crisis. El académico de la Universidad de los Andes, Román Ortiz destacó la situación de crisis de la relación entre EE.UU. y los países andinos. Esto último derivada a su juicio por una primera ruptura de las relaciones predominantes en los 90s entre la región y Estados Unidos, marcada por un creciente crítica al modelo liberal en la política y la economía que se presenta como incapaz de resolver los problemas sociales; y una segunda ruptura entre los distintos países que apuestan por vías nacionales distintas e incluso antagónicas. Este segundo punto ha derivado en una creciente fragmentación de la subregión, donde a juicio de Ortiz compiten diversas visiones desde “la de Venezuela que desarrolla un modelo “bolivariano” nacional populista que intenta hacer hegemónico en la región (...) hasta la de Colombia que continúa con un modelo de corte liberal”.

Impacto estratégico de la fragmentación de los países andinos. Se multiplican las fricciones entre los actores, incluyendo: a) Venezuela y EE.UU. compiten por incrementar su influencia sobre la sub-región; b) Colombia y Venezuela entran en conflicto por la situación de la seguridad fronteriza y la cercanía Bogotá-Caracas; c) Colombia y Ecuador chocan por el deterioro de la seguridad fronteriza y el deseo ecuatoriano de mantenerse al margen del conflicto colombiano. Esto último ha favorecido una generación de una cooperación limitada y específicamente bilateral entre EE. UU. y los países andinos.

Cooperación EEUU y los países del Cono Sur³

Cono sur es marginal como prioridad. El Cono Sur (países miembros de MERCOSUR más Chile) es una región libre de conflictos interestatales, y con estados que no cuentan con armas de destrucción masiva. Alejada de Estados Unidos, y con un bajo potencial de

amenaza el Cono Sur es un área marginal dentro de América Latina, donde los países andinos ocupan hoy la prioridad debido a la inestabilidad política de Ecuador y Bolivia, y la creciente influencia de Chávez en la región. Sin embargo, y aun pese a la mayor conflictividad que se aprecia en otras áreas de América Latina, el riesgo de la presencia islámica la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay ha sido un motivo de preocupación para los Estados Unidos, incluso antes del 11/09. La visión de la Triple Frontera como un área con escasa presencia estatal, con una fuerte presencia de población islámica y altas sospechas de maniobras de apoyo financiero y de lavado de dinero para el terrorismo internacional se encuentra fuertemente arraigada en las agencias de seguridad de los Estados Unidos

Cooperación limitada La cooperación desde EE.UU. en seguridad hacia los países del Cono Sur es relativamente escasa y es principalmente canalizada a través del Departamento de Estado y se encuentra mayormente orientada a la prevención y combate del tráfico de drogas, y específicamente dirigida hacia Brasil que es el principal destinatario de la ayuda norteamericana. De hecho, desde la llegada de Bush al poder, ha habido una clara reorientación de la cooperación en seguridad de programas de asistencia militar a programas destinados a la lucha contra el narcotráfico. La asistencia canalizada hacia los demás estados de esta sub-región ha sido durante los años de Bush notablemente escasa, y en particular, ello puede también ser atribuido a que prácticamente no reciben fondos para la lucha contra el narcotráfico.

Cono Sur es un área marginal dentro de América Latina para Estados Unidos, donde los países andinos ocupan hoy la prioridad debido a la inestabilidad política y a la creciente influencia de Chávez en la región.

² Es tos puntos son aborda dos en extenso por Román Ortiz en el paper “De la cooperación a la crisis: Las relaciones de Seguridad de EE.UU. – Región andina en la última década”, presentado en el seminario.

³ Estos puntos son abordados en extenso por Labaqui, Ignacio, op.cit.

Cooperación EE.UU.–Centroamérica y México⁴

Aumento de la asistencia, especialmente a México. El presupuesto destinado a Centroamérica y México se incrementó, debido en parte a la creación del Programa de Becas para Estudios Antiterroristas del Departamento de Defensa, el cual duplicó las funciones realizadas por el Departamento de Estado en materia de capacitación. El incremento de la asistencia militar y policiaca en la región se explica por el aumento del financiamiento destinado a México en particular, el cual mantiene una relevancia geopolítica para Estados Unidos, por encima de cualquier otro país de la región.

Apoyo de EE.UU. a iniciativas de seguridad pública con las FFAA. Uno de los problemas que enfrenta esta sub-región es la posible militarización de la seguridad pública. Según Sigrid Artz, Estados Unidos ha apoyado una

serie de iniciativas donde se apoya el uso de fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública en países centroamericanos, especialmente en tareas de combate a las drogas. Esto es particularmente relevante si se considera que a nivel interno en los países centroamericanos se está debatiendo sobre los roles de las fuerzas armadas en un contexto de debilidad institucional y bajos controles civiles en esta materia.

El Departamento de Defensa como prioridad. El Departamento de Defensa es quien entrega mayor cantidad de recursos a Centroamérica y México, desplazando al Departamento de Estado. Esto implica menores niveles de fiscalización por parte del congreso de EE.UU. y también un acento mayor a políticas que privilegian la resolución militar de una serie de problemas, lo que podría favorecer la autonomía y la discrecionalidad de la fuerzas armadas de cada uno de estos países.

⁴ Estos puntos son abordados en extenso por Sigrid artz & Antonio de la Cuesta en el paper “La política de seguridad de Estados Unidos hacia México y Centroamérica”, presentado en el seminario.

LISTA DE PARTICIPANTES INTERNACIONALES

FLACSO

- Sigrid Arzt, Directora de la Asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad. México.
- Adrián Bonilla, Director de FLACSO-Ecuador.
- Ignacio Labaqui, Universidad Católica de Argentina.
- Román Ortiz. Académico de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Joy Olson, Directora de la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos. WOLA.
- Ricardo Sennes, Investigador del Centro de Estudios de negociaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo (CAENI-USP).
- Lucia Dammert, Coordinadora Programa Seguridad y Ciudadanía.
- Claudia Fuentes, investigadora de FLACSO-Chile.
- Claudio Fuentes, Director de FLACSO-Chile.
- Jairo Hernández, Secretaria General de FLACSO.