

**La Lucha Contra las Drogas y la  
proyección militar de Estados Unidos:  
Centros Operativos de Avanzada en  
América Latina y el Caribe**



Theo Roncken

**La Lucha Contra las Drogas y la  
proyección militar de Estados Unidos:  
Centros Operativos de Avanzada en  
América Latina y el Caribe**



Quito-Ecuador  
2004



4 Theo Roncken

## **La Lucha Contra las Drogas y la proyección militar de Estados Unidos:**

Centros Operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe

*Theo Roncken*

1era. Edición: Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 2506-247/ 2506-251  
Fax: (593-2) 2506-267  
E-mail: editorial@abyayala.org  
Sitio Web: www.abayayala.org  
Quito-Ecuador

Acción Andina Bolivia  
Theo Roncken  
Casilla 4557, Cochabamba – Bolivia  
Teléfono y fax: (591-4-) 424 97 68  
E-mail: theo@albatros.cnb.net  
www.cedib.org/accionandina/

Transnational Institute (TNI)  
Tom Blickman  
Paulus Potterstraat 20  
1071 DA Amsterdam – Holanda  
Teléfono: (31-20-) 662 66 08  
Fax: (31-20-) 675 71 76  
E-mail: tblink@tni.org  
www.tni.org/drogas/

Equipo de investigación: Theo Roncken (Acción Andina Bolivia)  
Tom Blickman (Transnational Institute, TNI)  
Pien Metaal (Transnational Institute, TNI)

Financiamiento de la investigación: Servicio Internacional Británico (IS)  
NOVIB-OXFAM Holanda

Impresión Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-364-9

© Quito-Ecuador, Enero 2004

## PRÓLOGO

---

Este libro es el resultado de investigaciones coordinadas desde Bolivia y realizadas en Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Holanda, entre noviembre de 1999 y mayo de 2003. El trabajo forma parte de una iniciativa internacional conocida como el Programa Drogas y Democracia, iniciada en 1995 y coordinada conjuntamente por Acción Andina y el Transnational Institute (TNI).

*“La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos: Centros Operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe”* explora la identidad y el uso de los acuerdos que Estados Unidos firmó entre 1999 y 2000 con los gobiernos de Ecuador, Holanda y El Salvador para hacer uso de aeropuertos y puertos marítimos en Sudamérica, el Caribe y Centroamérica respectivamente. En los aeropuertos, Estados Unidos comenzó a establecer *Forward Operating Locations*, FOL (Centros Operativos de Avanzada) cuyas funciones se limitarían al ámbito de la lucha contra las drogas. Según los planes iniciales, a fines de 2003 los puestos estarían operando en un cien por ciento de su capacidad, facilitando los operativos que Estados Unidos realizara hasta mayo de 1999 desde la base aérea Howard en Panamá.

En una publicación anterior del Programa Drogas y Democracia sobre el tipo de operativos que en la actualidad son conducidos desde los FOL, Acción Andina y el TNI concluyeron que, “(estos) han catalizado y empeorado la extensión del tráfico de drogas, tanto en cuanto a territorio como en términos de grupos sociales involucrados (...). Uno de los resultados ha sido la diversificación y multiplicación de patrones de producción y tráfico (de drogas), complicando la definición y solución del fenómeno (...). La represión gubernamental, cada vez más militarizada, se encuentra entonces frente a un ‘enemigo’ cada vez más disperso, vasto y

socialmente variado; en resumen, se criminaliza la pobreza y se la confronta con sectores más amplios de su sociedad. (Es) una receta para el desastre social y la violencia generalizada. En países con democracias débiles y/o niveles de violencia social y represión en aumento, estos ‘efectos secundarios’ de la lucha contra las drogas de Estados Unidos pueden resultar más dañinos que la enfermedad del narcotráfico” (Roncken 1999:71). Esta conclusión fue motivo suficiente para emprender el nuevo estudio sobre los FOL, cuya implementación marca una nueva etapa en la presencia militar de Estados Unidos en el “teatro” de los actuales y futuros conflictos de América Latina y el Caribe.

Agradezco a Tom Blickman la amplia sistematización de datos, en particular sobre Holanda, Aruba y Curaçao, y a Pien Metaal sus investigaciones en El Salvador. Ambos aportaron materiales de un valor incalculable y, junto con Virgina Montañés, corrigieron varios borradores de este libro. Tom Blickman y Martin Jelsma redactaron algunos complementos al texto que fueron publicados con anterioridad en el folleto: “Centros Operativos de Avanzada FOL. Más allá del control de drogas” (TNI 2003). Amira Armenta realizó con gran precisión las correcciones de estilo. La investigación recibió el respaldo del Servicio Internacional Británico y de NOVIB (Holanda). Es nuestra esperanza que pueda servir a los pobladores de la región en la contextualización e interpretación de la presencia militar de Estados Unidos en América Latina y el Caribe.

**Theo Roncken**

Acción Andina Bolivia

# ÍNDICE

---

INTRODUCCION .....	11
<b>CAPITULO I – EL ESPÍRITU GUERRERISTA</b>	
Los Forward Operating Locations, FOL y las estrategias de drogas y seguridad .....	13
Los FOL y el teatro de operaciones antidrogas .....	13
• El rol de DOD en la lucha contra las drogas .....	15
• El DOD y la reducción de la oferta de drogas .....	16
• Operaciones en las zonas de tránsito .....	17
• Operaciones en las zonas de producción .....	18
Cambios con el cierre de la base aérea de Howard .....	20
• La introducción de los FOL .....	20
• ¿Son los FOL bases militares? .....	21
La lucha contra las drogas en el contexto de las estrategias de seguridad .....	23
• La inserción de la lucha contra las drogas en la Estrategia Nacional Militar .....	25
• Los FOL vistos desde la óptica militar .....	25
• Los FOL y la superioridad de la información .....	26
• Los FOL y el despliegue expedicionario .....	28
Cambios más recientes en la arquitectura militar .....	29
• Cambios en el apoyo de Estados Unidos a Colombia .....	29
• La cooperación antidrogas construye la alianza anti-terrorista .....	31
• Petróleo al fuego .....	32

**CAPITULO II – LA MENTE DIPLOMÁTICA**

El proceso de implementación de los Forward Operating Locations, FOL ..... 39

La selección de sitios para los FOL ..... 39

- Negociaciones y acuerdos iniciales ..... 41

Las batallas internas por la aprobación de los FOL ..... 43

Oposición y ratificaciones en los países anfitriones ..... 45

- Ecuador: se eludió al congreso nacional ..... 45
- Aruba y Curaçao: A Job Well Done ..... 48
- El debate en Holanda: evaluación restringida ..... 50
- El Salvador: el baile de las palabras ..... 52

Los tres acuerdos a la luz de los debates ..... 56

**CAPITULO III – LOS FOL TOMAN CUERPO**

Instalación y uso de los Forward Operating Locations ..... 61

La instalación de los FOL ..... 61

- Adecuaciones físicas en los aeropuertos ..... 62
- Equipos de monitoreo, detección, identificación e interdicción ..... 64
- Personal estadounidense que opera desde los FOL ..... 67
- El intercambio de información y los operativos de intercepción ..... 72
- Autorización para sobrevolar territorio ajeno ..... 73

Operaciones desde los FOL ..... 75

- Vuelos realizados desde los FOL ..... 75
- Exitos declarados en el uso de los FOL ..... 75
- Un primer acercamiento al resultado táctico de los FOL ..... 76
- La lucha contra las drogas y el control migratorio ..... 78

Los FOL y la efectividad de la lucha contra las drogas ..... 78

- Midiendo la efectividad de la lucha contra las drogas ..... 79
- Repercusiones de la interdicción en el mercado de drogas ..... 80



- Un nuevo impulso ..... 81
- Conclusión ..... 84
  
- EPÍLOGO ..... 89
  
- BIBLIOGRAFÍA ..... 93



# INTRODUCCIÓN

---

En mayo de 1999, EEUU tuvo que abandonar sus instalaciones militares en Panamá debido al acuerdo Carter-Torrijos que devolvía la zona del Canal a Panamá. Como resultado, el Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses perdió unos recursos muy valiosos para sus operaciones antidrogas en la zona de tránsito del Caribe y en los países fuente en los Andes. Aunque la mayoría de sus funciones pudieron trasladarse a La Florida y Puerto Rico, la capacidad para efectuar vuelos de reconocimiento cerca de las rutas y principales centros de producción se vio muy reducida.

EEUU empezó entonces a buscar aeródromos ya construidos donde instalar los denominados Centros Operativos de Avanzada (FOL, en inglés), pequeñas instalaciones de bajo costo, que debían encargarse de los más de dos mil vuelos antidrogas que despegaban anualmente de Panamá. Finalmente, se crearon tres FOL: uno en Manta (Ecuador), otro en Comalapa (El Salvador) y un tercero que usa los aeropuertos civiles de las islas de Aruba y Curaçao (parte de los Países Bajos). Los tres países concedieron el uso de parte de estos aeropuertos en tratados de diez años. La presente obra reconstruye estos aspectos del afán estadounidense por asegurar-se la presencia militar post-Panamá en la región.

Los tres países justificaron su decisión de albergar a los FOL arguyendo que no se podía denegar a una nación aliada la cooperación en el campo del control de drogas. Sin embargo, la eficacia de las medidas emprendidas desde estas bases ha sido cuestionada a menudo. La Oficina General de la Contraloría (*General Accounting Office*, GAO, en inglés) de EEUU concluyó que “la vigilancia militar en los esfuerzos de interdicción no ha cambiado nada nuestra capacidad para reducir el flujo de cocaína en las calles de EEUU”. Aunque los FOL fueron presentados como centros desti-

nados exclusivamente a operaciones antidrogas, se sospecha que EEUU podría estar empleándolos con otros fines relacionados con su política exterior, especialmente hacia el conflicto colombiano. EEUU está involucrado en el suministro de ayuda militar y estratégica al gobierno de Bogotá en su lucha contra la guerrilla. El conflicto se alimenta con los ingresos de las drogas, lo que ha llevado a que los políticos estadounidenses hablen de ‘narcoguerrilla’ o ‘narcoterroristas’.

Durante la administración de Clinton, se prohibió el intercambio de datos de inteligencia con las fuerzas de seguridad colombianas, salvo para control de drogas. El presidente Bush revisó esta decisión y autorizó, además, el intercambio de otros datos sobre la guerrilla y las actividades paramilitares. Según el director de operaciones del Comando Sur, general Galen Jackman, se ha previsto ahora suministrar a Colombia nuevos niveles de inteligencia para ayudar en las operaciones contra grupos insurgentes y formar a sus fuerzas armadas para que apliquen dicha información en las operaciones.

Las tareas de la Fuerza de Tarea Conjunta entre Agencias (JIATF, en inglés) que coordina las operaciones antidrogas en las zonas de tránsito y de origen ya se están ampliando para incluir la interdicción armada y el control e incautación de ‘objetos ilegales sin identificar’ procedentes de Latinoamérica. La ayuda de EEUU a Colombia se está aumentando para proteger los intereses del petróleo. Por ejemplo, se ha creado una unidad especial colombiana para proteger el oleoducto de Caño Limón con apoyo estadounidense. EEUU también está intentando obtener el permiso para sobrevolar territorio venezolano con el fin de usar el corredor que conecta Curaçao con el departamento colombiano de Arauca, la zona rica en petróleo donde empieza el oleoducto. La legislación de EEUU le permite ahora al gobierno colombiano emplear toda la ayuda antinarcótica contra los insurgentes. La legislación define este hecho como una campaña común contra el tráfico de estupefacientes y las actividades de organizaciones clasificadas como terroristas. De momento, las naciones anfitrionas de los FOL siguen insistiendo en que su misión es meramente antidrogas, pero está por verse por cuánto tiempo más estas naciones van a poder frenar las peticiones de EEUU para ampliar el alcance de sus misiones. Fuera de que no está claro todavía quién controla el respeto a las restricciones.

## El espíritu guerrerista

### **LOS FORWARD OPERATING LOCATIONS, FOL Y LAS ESTRATEGIAS DE DROGAS Y SEGURIDAD**

Los cambios que presenta la lucha contra las drogas en América Latina y el Caribe no sólo son de forma. Desde 1995 más o menos, comenzó a visualizarse, primero en la región andina, una relación más carnal con las estrategias dirigidas a enfrentar otros fenómenos definidos como amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, como son el terrorismo y la migración. Por ejemplo, en Bolivia se desempolvó el concepto de 'narco-subversión' para referirse a un sector de la población que se opone a nuevas estrategias de erradicación forzada de la hoja de coca. En Colombia comenzó a hablarse de 'narcoguerrilla' con el fin de facilitar la ampliación de la ofensiva militar contra las organizaciones insurgentes. En años posteriores la lucha contra las drogas como punta de lanza, ha promovido políticas estatales que se basan cada vez más en la represión y la exclusión social. El aparato militar que se ha construido en el continente, primero apoyándose en relaciones bilaterales para luego afianzarse mediante acuerdos multilaterales, es de dimensiones y alcance impresionantes. Este capítulo demuestra cómo los FOL son parte de este nuevo espíritu guerrerista.

#### **Los FOL y el teatro de operaciones antidrogas**

"No podemos dejar solos a 800 millones de personas en el hemisferio", escribió el periódico *The Houston Chronicle* (Texas) el 19 de septiembre de 1998, citando al general Barry McCaffrey. Con estas palabras McCaffrey, en la época director de la *Office of National Drugs Control Po-*

*licy*, ONDCP (Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos), dio por hecho el fracaso de las negociaciones con el gobierno de Pérez Balladares sobre la creación en Panamá de un Centro Multilateral contra las Drogas. Pero el hábil funcionario de la Casa Blanca tenía otro as en sus manos para asegurar la continuidad de los programas antidrogas en el hemisferio coordinados desde el Departamento de Defensa (DOD). Los trabajos preparativos de su anterior oficina, el Comando Sur (USSOUTHCOM), le permitirían al zar antidrogas iniciar la presentación de un nuevo modelo que modificaría sustancialmente la ‘arquitectura del teatro’ de la lucha contra las drogas en América Latina y el Caribe. Uno de los términos clave del nuevo diseño era: *Forward Operating Locations*, Puestos Avanzados de Operaciones o Centros Operativos de Avanzada, entre otras traducciones.

En la jerga militar el concepto no era nuevo. Tampoco lo era para los operadores de la interdicción aérea al tráfico de drogas en el continente. Desde mediados de los años ochenta, cuando la lucha contra las drogas en la región andina comenzó a transformarse en un asunto de orden militar, los helicópteros y aeronaves destinados a tareas de destrucción de laboratorios y pistas de aterrizaje, de interdicción de transportes de drogas, o de erradicación de cultivos ilícitos, venían haciendo uso de un gran número de puntos logísticos llamados *Forward Operating Bases* o *Backward Operating Bases*. Se hablaba entonces de bases (aéreas), no de puestos o centros. Un mapa del DOD, presentado en un informe de la GAO (Oficina General de la Contraloría de EEUU) de diciembre de 1999, amplió aún más la nomenclatura, ubicando un conjunto de *Forward Operating Locations and Sites* (Puestos y Sitios) de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe. El informe presentaba los ‘sitios’ como suplementarios a los ‘puestos’ (GAO 1999a:19).

La nueva arquitectura del DOD incluía el funcionamiento de tres FOL en las instalaciones de bases aéreas en Manta (Ecuador), Hato Rey (Curaçao) – Reina Beatrix (Aruba) y Comalapa (El Salvador), respectivamente. Los tres puestos juntos (el DOD considera que el puesto en Aruba es sólo de respaldo al de Curaçao), darían continuidad a las cerca de dos mil misiones antidrogas anuales realizadas hasta el primero de Mayo de 1999 desde la base aérea de Howard en Panamá. A pesar de que estos cambios y sus consecuencias a un nivel operativo eran considerables, no fueron los únicos ni los últimos en este teatro de operaciones del DOD.

### *El rol del DOD en la lucha contra las drogas*

La estrecha relación actual entre el DOD y la lucha contra las drogas tiene sus primeros antecedentes en el hecho de haber sido declaradas las drogas ilícitas como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos (Richard Nixon, 1973). La designación del DOD como la principal agencia (*single lead agency*) para el monitoreo y la detección del transporte de drogas ilícitas en el hemisferio, mediante la *National Defense Authorization Act* de 1989, representaba una continuación, por parte de la administración de George Bush padre, de la línea que venía definiendo la lucha contra las drogas en términos militares.

En el reducido marco de la lucha contra las drogas, los FOL cumplirían fines bien establecidos. El mencionado informe de la GAO de 1999 muestra cómo el actual plan quinquenal antidrogas del DOD (2001-2005) responde a la Estrategia Nacional de Control de Drogas, formulada por la ONDCP (GAO 1999a:29). Es en este sentido que un año después la GAO escribiría en su primer informe temático sobre los FOL: “La ONDCP instruyó al DOD para establecer una presencia post-Panamá en la región” (GAO 2000a:9). A su vez, el DOD le delegó al Comando Sur la responsabilidad sobre estas funciones, y la necesidad de definir para este fin una estrategia del teatro y un plan de acción del teatro, y en este marco, el plan de campaña antidrogas. Dicho plan sería a su vez parcialmente operativizado a través de los planes de campañas y operaciones de las Fuerzas de Tarea Conjunta entre Agencias, las llamadas *Joint Interagency Task Forces* (JIATF).

A partir de 1994 comenzaron a establecerse las tres JIATF del continente americano, cada una responsable de un área geográfica determinada. Su finalidad era lograr una mayor coordinación entre el DOD y otras agencias de Estados Unidos y las de los países de las respectivas zonas (GAO 1997:3; DOS 1997:9).

A la JIATF-Este, con sede en Key West (La Florida) se le asignó la denominada ‘zona de tránsito’ (de drogas). Su campo de operaciones es, el océano Pacífico al este del meridiano 92 oeste, el Golfo de México, el Mar Caribe, Centroamérica al norte de Panamá y mares circundantes, y el océano Atlántico. La JIATF-Oeste (Alameda, California) quedó encargada del Pacífico oeste, mientras que a la JIATF-Sur (hasta mayo de 1999 en Panamá) le correspondió la ‘zona de producción’, principalmente en la región andina. Un plan de unificación de mandos transfirió a la JIATF-Sur y a la JIATF-Este del Comando Atlántico (USACOM) al Comando Sur, respectivamente en 1996 y 1997 (GAO 1997).

Formalmente los funcionarios del DOD no pueden participar de manera directa en las operaciones de incautación de drogas ni en la detención de sus fabricantes y/o transportadores, ya que estas tareas están reservadas a los organismos judiciales y policiales. Para ello dependen entonces de la coordinación con funcionarios de otras agencias de Estados Unidos o de otros países, entre otros mediante las JIATF.

### *El DOD y la reducción de la oferta de drogas*

La Estrategia Nacional Contra las Drogas 1998–2007 tiene dos (de un total de cinco) finalidades relacionadas con el control de la oferta de drogas ilícitas en Estados Unidos (ONDCP 1998):

- Proteger las fronteras de estadounidenses de la amenaza de las drogas por aire, tierra y mar;
- Interrumpir la oferta de drogas en Estados Unidos y el exterior.

Los objetivos y tareas definidos para cumplir con estos fines son de diverso orden. Además del DOD, las principales agencias que intervienen son: la *Drug Enforcement Administration* (DEA), la *Federal Bureau of Investigation* (FBI), la *Central Intelligence Agency* (CIA), la *Coast Guard* (Guardia Costera) y la *Customs Service* (Aduana). Sin embargo, “las acciones específicas que debe emprender cada agencia (...) no son articuladas en la estrategia. Más bien, cada agencia debe, por iniciativa propia y en consulta con otras agencias, diseñar e implementar actividades que contribuyan al cumplimiento de la tarea y el objetivo deseado” (GAO 1999a:30-31). En cuanto al aporte del DOD y más específicamente del Comando Sur, se destacan dos programas cuyo mando operativo era llevado de manera separada hasta el cierre de la base aérea de Howard como su principal centro de operaciones:

- Operaciones relacionadas con la detección y monitoreo de transporte de drogas ilícitas en las zonas de tránsito, a cargo de la JIATF-Este;
- Operaciones dirigidas a interrumpir la producción y el transporte de drogas en las zonas de producción, a cargo de la JIATF-Sur.

La decisión tomada en 1989 que le atribuía al DOD el liderazgo en la detección y monitoreo aéreo y marítimo de los cargamentos ilegales



de droga condujo a un fuerte incremento en el número de personal y equipo militar dedicados a los esfuerzos antinarcoóticos. Según la GAO: “Los fondos para las misiones de vigilancia de los FOL con sus respectivas horas de vuelo y días de navegación marítima se incrementaron, de unos 212 millones de dólares, en el año fiscal de 1989, a unos 844 millones de dólares en el año fiscal de 1993, casi en un 300 por ciento” (GAO 1993a). Este podría ser visto como un período de ‘luna de miel’ del DOD y las misiones antinarcoóticas. En su momento de apogeo, cerca de la mitad de las horas de vuelo de los aviones AWACS eran dedicadas a las misiones antidroga. “La oportunidad para una participación militar de gran escala era excelente: la Guerra Fría estaba por concluirse liberando una gran cantidad de equipo, pero el dramático recorte todavía no había comenzado”.<sup>1</sup> Para 1999, el DOD recibió un presupuesto antidrogas de 975 millones de dólares, un 0,38% de su presupuesto general de ese año (GAO 2000b).

### *Operaciones en las zonas de tránsito*

En su camino a Estados Unidos, las drogas de origen sudamericano (principalmente la cocaína) pasan por tres rutas. Con respecto a la cocaína, en 1998 la ONDCP calculó que un 59 por ciento de las 541 toneladas métricas (tm) transportadas pasaron por el ‘corredor Centroamérica-México’, un 30 por ciento por el ‘corredor caribeño’, mientras un 11 por ciento fue transportado directamente desde Bolivia, Colombia y Perú (GAO 1999a:6). Dos años más tarde (2000) serían 645 tm en total, repartidas entre 66, 31 y 3 por ciento para cada una de las rutas respectivamente (GAO 2002:5). Los dos corredores conforman las zonas de tránsito. Las actividades antidrogas de detección, monitoreo, requisita e incautación, buscan principalmente afectar la rentabilidad del negocio del tráfico. Para ello, el Departamento de Estado (DOS) promueve la firma de acuerdos y convenios bilaterales y subregionales, los cuales por un lado establecen responsabilidades en la conducción y participación de ejercicios y operativos conjuntos, mientras por el otro lado facilitan y/o amplían el acceso y la jurisdicción de naves y personal antidrogas de Estados Unidos en los territorios (tierra, aire y agua) nacionales e internacionales en cuestión.

En agosto de 1997 la Guardia Costera informó sobre la existencia de este tipo de acuerdos marítimos formalizados en 16 de los 28 países de ambos corredores (GAO 1997:15-16). Con cinco de ellos los acuerdos ya habían logrado incluir los seis elementos de interés para Estados Unidos:

- *Shipboarding* – permiso a su personal para detener, abordar y requisar naves foráneas sospechosas, ubicadas fuera de las aguas territoriales;
- *Shiprider* - permiso para que los oficiales estadounidenses puedan abordar naves de ambas partes para la conducción de ciertas actividades antidrogas;
- *Pursuit* – permiso a su personal para perseguir, detener, abordar y requisar naves sospechosas que estén entrando en aguas o cielos territoriales;
- *Entry to investigate* - permiso a su personal para entrar en aguas o cielos territoriales con fines de investigar, detener, abordar y requisar naves sospechosas;
- *Overflight* - permiso a sus naves para entrar en cielos territoriales en apoyo a operaciones antidrogas;
- *Order to land* - permiso a sus naves para ordenar el aterrizaje de aviones sospechosos en territorio de la nación anfitriona.

En la JIATF-Este, para detener, abordar y requisar naves foráneas, los barcos estadounidenses y de los países aliados, en particular los de Holanda, Francia y Gran Bretaña, podían contar con escuadrones de fiscalización, *Law Enforcement Detachments* (LEDET), compuestos por oficiales estadounidenses con poder policial.

### *Operaciones en las zonas de producción*

A fines de 1993, el presidente William Clinton, mediante la *Presidential Decision Directive 14* (PDD-14), ordenó que los programas antidrogas “golpeen lo más cercano posible la fuente”.<sup>2</sup> Esta decisión resultó en un mayor enfoque de las estrategias antidrogas en las zonas de producción. En este campo, se destacaron dos programas que recibirían una especial atención en años posteriores: la erradicación de cultivos ilícitos y la interrupción del puente aéreo (*Air Bridge Denial*).

Igual a los programas de interdicción por aire y por mar en las zonas de tránsito, los operativos de la interrupción del puente aéreo buscaban frenar e interrumpir el transporte de drogas ilícitas, en este caso en la región andina misma. Esta estrategia se dirigía también, en última instancia, a afectar la rentabilidad del negocio.<sup>3</sup> Sus principales instrumentos eran los radares en tierra de distintos alcances y usos, combinados con aeronaves de vigilancia y de verificación. Los países anfitriones, particularmente Perú y Co-

lombia, eran los únicos responsables de la detención y requisa de las aeronaves sospechosas, haciendo uso de la información de inteligencia de sus contrapartes estadounidenses. A través de las actividades regulares se buscaba también mejorar la coordinación entre naciones mediante la asignación de oficiales de enlace (*liaison officers*). Estas actividades eran reforzadas con ejercicios y operaciones regionales.

La cooperación multilateral se presenta también como un tema de importancia en el control de los cultivos. En 1997 el DOS dijo que, “En años recientes, Estados Unidos ha desarrollado la tecnología y perfeccionado las tácticas – predominantemente el rociado aéreo (fumigación) – para erradicar los cultivos que producen drogas ilícitas. Un número cada vez mayor de países está usando o ha usado recientemente esta técnica con éxito: Colombia, México, Panamá, Guatemala y Venezuela. Otros han comenzado o ampliado la erradicación manual: Perú y Bolivia” (DOS 1997:10-11). A partir de 1995, la Región Andina comenzó a evidenciar una reconfirmación cada vez más exigente de este énfasis estadounidense en la destrucción de los cultivos, principalmente de la hoja de coca.

En Bolivia el plan quinquenal ‘Por la Dignidad’ (1998 – 2002) creó el marco formal para el novedoso ingreso de las Fuerzas Armadas nacionales en esta tarea. Las contrapartes estadounidenses ofrecieron apoyo en cuanto a entrenamiento, inteligencia, planificación y logística, logrando erradicarse oficialmente en los primeros tres años, el 90 por ciento de las 38 mil hectáreas de coca que había en la zona del trópico de Cochabamba. Esta erradicación se hizo a cambio de grandes sacrificios en términos de la paz social, y de la vigencia del estado de derecho, así como de los derechos humanos.

De manera convergente, las fumigaciones de coca en Colombia han sido el eje de la transformación del Plan Colombia de una propuesta de paz y desarrollo, lo que era originalmente, a una estrategia con un enfoque cada vez mayor en el control militar. A partir de julio de 2002, los fumigadores ya no distinguen, como lo hacían antes, entre cultivos familiares y cultivos industriales. Ese año se fumigaron 126.933 hectáreas de coca, 45 por ciento más que en 2001.<sup>4</sup> Incluso el Perú, que por muchos años ha rechazado la erradicación forzada por cuanto se considera que fomenta la conformación de alianzas pragmáticas entre comunidades campesinas y la insurgencia, ha cedido ante las presiones estadounidenses, y ha intentado retomar estas prácticas ocasionando protestas sin precedentes entre los cultivadores de coca del país.

## Cambios con el cierre de la base aérea de Howard

El cierre de la base estadounidenses en Panamá, en cumplimiento del acuerdo Carter-Torrijos de 1977, obligó al DOD a realizar cambios profundos en su presencia en América Latina y el Caribe, unificada pocos años antes bajo el mando del Comando Sur (ver arriba). Mientras algunas funciones e instalaciones pudieron ser trasladadas sin mayores consecuencias operativas a La Florida o a Puerto Rico<sup>5</sup>, otras actividades dependían en alto grado de un contacto cercano con el escenario de las operaciones, entre ellas la preparación de tropas en condiciones diversas, la recolección de inteligencia, y las acciones de detección y monitoreo de la producción y el transporte de drogas ilícitas.

Para enfrentar este desafío, Estados Unidos propuso entonces ampliar la cooperación multilateral. Desde 1996 comenzaron a surgir propuestas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) para establecer en Panamá un Centro Multilateral Antidrogas (MCC, en inglés). Sin embargo, en Panamá así como en otros países del continente existía bastante susceptibilidad con respecto a la permanencia militar estadounidense, que se prolongaría mediante el MCC. En septiembre de 1998, las negociaciones que habían iniciado Panamá y Estados Unidos fracasaron formalmente, pero dos meses antes de que se hiciera evidente este fracaso ya había señales de que Estados Unidos estaba buscando ubicaciones alternativas, entre ellas en Ecuador.<sup>6</sup> Esto sería el germen de todo lo que después se conoció sobre los FOL.

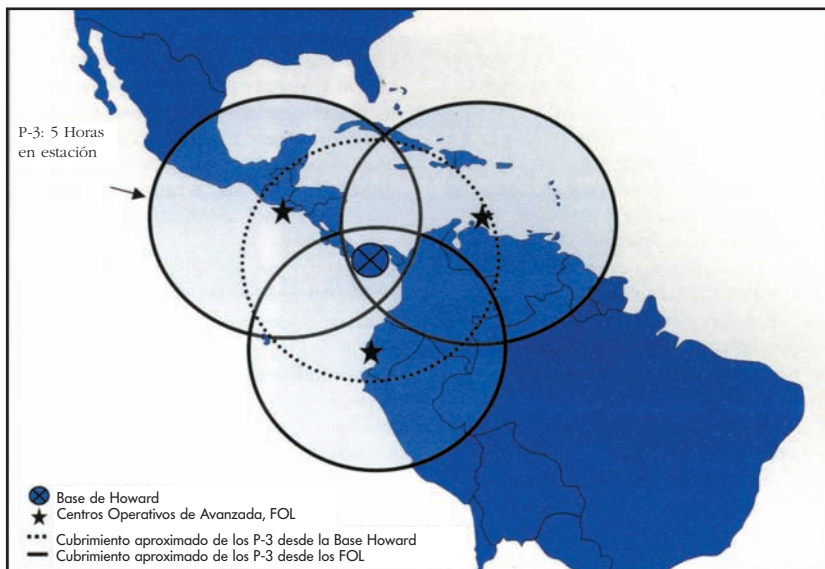
### *La introducción de los FOL*

En la presentación al Congreso de Estados Unidos del concepto de los tres nuevos FOL, el DOD hizo referencia a las ventajas económicas de los FOL frente al modelo anterior que cubría las tareas desde la base aérea de Howard. En su testimonio del 21 de septiembre de 1999 ante el Senado, el general Charles Wilhelm (Comando Sur) hizo una comparación entre los costos del uso de Howard (75,8 millones de dólares en su último año) y la inversión única de 122,5 millones de dólares estimada inicialmente para la adecuación de los aeropuertos en Ecuador, Aruba y Curaçao, elegidos hasta ese momento. Wilhelm estimó que, una vez activos, los FOL costarían anualmente entre 14 y 18 millones de dólares. Calculadas para un período de diez años, las operaciones desde los FOL resultarían entonces menos costosas que las hechas desde la base de Howard.<sup>7</sup>

El argumento económico no fue, sin embargo, el principal esgrimido por el DOD. En diciembre de 2000, la GAO citó al Departamento: “Los cuatro sitios juntos (*sic*) cubren un área geográfica más grande que la base aérea de Howard”. Y, “En particular, ofrecen una cobertura más profunda en la zona de producción y penetran más el Pacífico Este en donde el tráfico está en aumento” (ver figura I). Además: “... con múltiples sitios, las operaciones de vuelo podrían ser más variadas, complicándoles a los traficantes sus intentos de monitorear las operaciones aéreas de Estados Unidos” (GAO 2000a: 17). Refiriéndose a las consecuencias para sus operaciones después de 1999 en caso de tener que prescindir de los FOL, el Comando Sur dijo que esto representaría más necesidad de horas de vuelo y recargo de combustible, pobres ángulos de intercepción, y pérdida en la cobertura de la detección (USSOUTHCOM 1998b). Según Wilhelm: “una vez que todas las áreas del teatro estén listas, la vigilancia será un 110 por ciento de lo que era cuando Howard era la base de operaciones”.<sup>8</sup>

*¿Son los FOL bases militares?*

En los limitados debates públicos que ocasionó la propuesta del establecimiento de los FOL, entre otros en Ecuador, Aruba, Curaçao, Holan-



**FIGURA I:** Cobertura comparativa entre la Base Aérea de Howard y los FOL

**FUENTE:** GAO 2000a:16

da, Costa Rica y El Salvador, se puso de relieve el tema de la identidad de estos centros de avanzada: ¿son o no bases militares?

Para el general Wilhelm la respuesta al público era un tajante 'no': "En términos sencillos, los FOL son acuerdos entre el gobierno de Estados Unidos y las naciones anfitrionas, en los cuales se le permite a Estados Unidos el acceso a instalaciones existentes que son de propiedad y están siendo operadas por las naciones anfitrionas".<sup>9</sup> En los debates esta idea se repitió una y otra vez: se trataría de un simple derecho de acceso y uso sobre una parte del territorio que podía ser una base militar, pero perteneciente a la nación anfitriona. En consecuencia, la figura se comparó con las instalaciones de una embajada de un país en otro.

De la misma manera, el personal militar que operaría desde el FOL no fue definido como perteneciente a una 'tropa', debido a que, según la ministra de Relaciones Exteriores de El Salvador, María Eugenia Brizuela de Avila: "por tropa se entiende un conjunto organizado, integrado por oficiales y soldados, con armamento ofensivo y preparado para las acciones de guerra que les ordenen sus mandos superiores". Y, "no puede estimarse que la presencia de unos cuantos miembros de las fuerzas armadas de un país en otro para cumplir misiones específicas previamente autorizadas y definidas en un tratado, sean tropas.." (CSJ-ES 2001:21). Consecuentemente, "el acceso y uso al aeropuerto internacional de El Salvador y a otras instalaciones gubernamentales, implica nada más un acto de cooperación internacional (...), aspecto que no afecta ni puede atentar contra disposiciones constitucionales referidas a los límites territoriales" (ibid:24). Agustín Díaz Saravia, secretario de la Asamblea Legislativa del mismo país, dijo que: "..(el acuerdo) en ningún momento establece que el personal es de tropa, sino que es personal técnico para detectar la narcoactividad" (ibid:18).

Estos criterios se resumirían en una frase del general McCaffrey en marzo de 2000: "Si usamos la palabra 'guerra' para cualquier iniciativa sostenida, podríamos llamar a la educación la 'guerra contra la ignorancia'".<sup>10</sup> En otro momento, McCaffrey expresó que "Quienes han experimentado el combate saben que (nuestros) esfuerzos en el lado de la oferta (de drogas) no se comparan con una guerra. En realidad, el uso de la autoridad civil en protección contra las drogas no tiene más de guerra que el rol que esos mismos oficiales de policía tienen en el combate al hurto, el robo o la violencia doméstica".<sup>11</sup>

Pero quienes involuntariamente viven los operativos antidrogas de policías y militares en la región andina saben que el general simplifica la imagen. En su contexto más amplio, para el DOD la lucha contra las drogas forma parte de la Estrategia Nacional Militar, que a su vez “ofrece dirección a los militares en sus esfuerzos para implementar la Estrategia Nacional de Seguridad” (GAO 1999a:30).

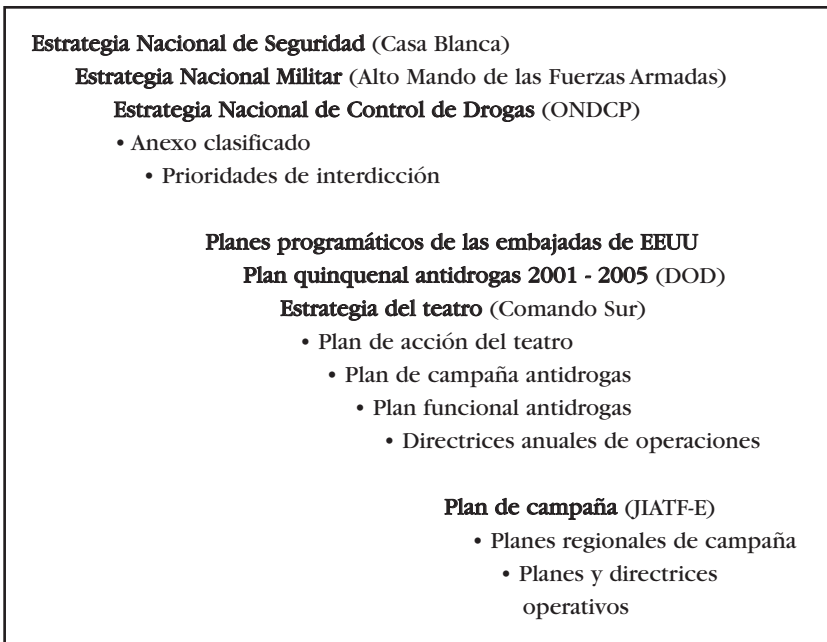
### **La lucha contra las drogas en el contexto de las estrategias de seguridad**

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos es el programa global que “presenta los objetivos centrales de la seguridad nacional, entre los cuales están las actividades antidrogas como una (iniciativa) entre una amplia gama de iniciativas” (ibid). Una correcta apreciación del rol de los FOL no puede entonces pasar por alto la existencia de este contexto general (ver figura II).

En 1999, un documento de la GAO resumió los instrumentos utilizados por el DOD para llevar adelante sus tareas antidrogas: “personal militar, equipos de detección y monitoreo, apoyo en inteligencia, sistemas de comunicación y entrenamiento” (GAO 1999a:4). En el mismo informe, la GAO hizo énfasis en la existencia de rivalidades entre las distintas prioridades del DOD en la ubicación de sus instrumentos de alta demanda y baja presencia (*low-density, high-demand assets*). Se entiende que por regla, el DOD responde sólo muy parcialmente a las solicitudes de acceso a dichos instrumentos para las acciones antidrogas coordinadas por el Comando Sur. En 1997 la GAO había señalado que, entre 1992 y 1996 las horas de vuelo de las aeronaves de la JIATF-Este (en la época dedicada exclusivamente a las actividades en México, Centroamérica y el Caribe) se habían reducido en más de un 50 por ciento (GAO 1997:19). Esta reducción reflejaba en buena parte las consecuencias más directas de la PDD-14 (1993), la cual había trasladado la atención de las zonas de tránsito hacia las zonas de producción (ver arriba). El informe de la GAO de 1999 mostró que la reducción de las horas de vuelo era algo más general. Mientras entre 1997 y 1999 el Comando Sur aumentó considerablemente sus solicitudes al DOD para realizar vuelos antidrogas en las zonas de tránsito y de producción, en realidad el número de vuelos realizados se redujo en ese período en un 30 por ciento (GAO 1999a:12). En septiembre de 1999 el general Wilhelm sostuvo ante el Senado: “solicitamos un poco

más de 900 salidas aéreas (...y) nos dieron menos de 400 salidas, lo que representa apenas un 44 por ciento.<sup>12</sup>

Para el DOD, la misión antidrogas ocupa el cuarto lugar en su lista de prioridades, después de “las acciones de guerra, otras operaciones militares que puedan resultar en enfrentamientos hostiles, y los entrenamientos”. El Alto Mando (*Joint Chiefs of Staff*) del DOD no preveía, en ese entonces, cambios en este orden de prioridades, ni en la deficiente asignación a la misión antidrogas de los instrumentos de alta demanda<sup>13</sup> (ibid:22). En consecuencia, el DOD ha buscado economizar sus recursos destinados a este fin. El funcionamiento de las JIATF, así como los acuerdos y convenios internacionales de cooperación antidrogas, vistos en este contexto, le han servido al DOD para compartir una mayor parte de sus gastos operativos con otras agencias y con los ‘países amigos’ de Estados Unidos. A nivel interno, la integración de la JIATF-Sur en la estructura de la JIATF-Este (mayo de 1999) también pudo haber sido impulsada, entre otros factores, por una exigencia para economizar recursos.



**FIGURA II:** Jerarquía en las estrategias y los planes antidrogas del DOD

**FUENTE:** GAO 1999a: 29



### *La inserción de la lucha contra las drogas en la Estrategia Nacional Militar*

La Estrategia Nacional Militar de Estados Unidos de 1997 destaca que, “tenemos una oportunidad sin precedentes para dar forma al futuro ambiente de seguridad (del mundo)”, y describe para ello cuatro conceptos estratégicos: “agilidad o movilidad estratégica, presencia en el exterior, proyección de poder y uso de fuerza decisiva”. Si bien la primera consideración del desarrollo y uso de las fuerzas es “la competencia fundamental de las fuerzas armadas, el combate”<sup>14</sup>, entre los elementos que la estrategia considera de primordial importancia para hacer realidad los mencionados conceptos estratégicos, está la acción militar en tiempos de paz, “una tarea de particular importancia para nuestras fuerzas en el exterior, las estacionadas en un puesto de avanzada y las desplegadas de manera rotativa o temporal” (DOD 1997). Para poder conducir varias misiones simultáneamente las fuerzas armadas necesitan interoperabilidad: “seguimos comprometidos con el desarrollo tecnológico al lado de nuestros aliados fundamentales y con los ejercicios conjuntos que contribuyen a la interoperabilidad”. Además, “Es imperativo que nuestras fuerzas conjuntas eleven también su capacidad para operar en consonancia con otras agencias gubernamentales de Estados Unidos” (ibid).

Entonces, más allá de motivos de orden económico, la estrategia militar presenta la exigencia de una mayor cooperación interagencial e internacional desde una óptica de la optimización, en tiempos de paz, de su capacidad para hacer la guerra. Ahora bien, la lucha contra las drogas, por su alta connotación civil, su tradicional jurisdicción civil, y su imagen de defensora de la democracia y la salud pública contra una amenaza transnacional, es el campo de acción que le ofrece al DOD las mejores condiciones para ampliar y profundizar, tanto los niveles de articulación interagencial como los mecanismos de cooperación multilateral. En palabras del general de brigada Galen Jackman (Comando Sur) en septiembre de 2002, “Entre las grandes competencias que tenemos en el Comando Sur está nuestra coordinación interagencial, y esa competencia la adquirimos gracias a la guerra a las drogas”.<sup>15</sup>

### *Los FOL vistos desde la óptica militar*

Por otra parte, la Estrategia Nacional Militar de 1997 señala que, “la aplicación exitosa del poder militar depende del acceso aéreo y marítimo, (...) además nuestras fuerzas por regla necesitarán acceso a infraestructura de apoyo en Estados Unidos y en el exterior, para proyectar

(nuestro) poder en tiempos de crisis. Una infraestructura en la ruta (*en-route infrastructure*) asistirá a nuestras fuerzas para establecerse con rapidez y posicionarse para dominar cualquier situación. (...) Estados Unidos buscará la cooperación de otros gobiernos para permitir el acceso a sus fuerzas, pero no debe dar por hecho siempre esa cooperación. La capacidad para entrar con fuerza le asegurará a Estados Unidos la posibilidad de ganar el acceso permanente a puertos de mar y aire, y a otras instalaciones decisivas que podrían serle negadas de otra manera (...) dándole a Estados Unidos la posibilidad de estar en donde sus intereses lo requieran" (DOD 1997).

Esta óptica deja poco lugar a dudas: los FOL, en tiempos de crisis (léase, de posibles conflictos bélicos), y/o cuando los intereses de Estados Unidos lo requieran, encajan a la perfección en el requerimiento de infraestructura en ruta que provee a las fuerzas militares de agilidad estratégica, presencia en el exterior, proyección de poder, y uso de fuerza decisiva. En este sentido, vale recordar que hace dos décadas Estados Unidos negaba enfáticamente que el aeropuerto de Palmerola en Honduras le sirviese como base militar, mientras había funcionado durante muchos años como puesto de avanzada para sus operativos en Nicaragua y El Salvador. Por otra parte sigue vigente, también en tiempos de paz, la posibilidad de un permiso para vuelos fuera de los acuerdos antidrogas, mediante la autorización diplomática (*diplomatic clearance*). En la mayoría de los casos, los acuerdos sobre los FOL hacen que estos procedimientos sean redundantes, pero de ninguna manera los impiden. Puesto que con la instalación de los FOL se crearon infraestructuras que facilitan el acceso a todo tipo de avión (ver capítulo III), habrá una mayor tentación de utilizarlas también para misiones no antidrogas. La publicación de algunos reportajes de prensa revelaron que las preocupaciones al respecto no son fantasiosas. En septiembre de 2000, el periódico holandés *NRC Handelsblad* informó que el cónsul estadounidense en Curaçao negó su autorización para el aterrizaje de un avión en Hato Rey porque "nada tenía que hacer ahí".<sup>16</sup> También la prensa ecuatoriana denunció el uso de la base de Manta por aviones que no cumplían con los requisitos del acuerdo sobre el FOL.<sup>17</sup>

### *Los FOL y la superioridad de la información*

El otro campo que involucra de manera directa a los FOL y que trasciende los límites de la lucha contra las drogas, es la recolección de datos de inteligencia, sea esta humana (HUMINT), de señales (SIGINT; ELINT pa-

ra los datos electrónicos), de imágenes (IMINT) o de medición (MASINT). Nuevamente la referida estrategia militar es clara: "Nuestras fuerzas armadas necesitan recopilar, evaluar y calificar oportunamente la gama total de información geopolítica, socio-económica y militar que se genera durante el espectro completo del conflicto". En un nivel superior de la jerarquía de estrategias, la Estrategia Nacional de Seguridad para un Nuevo Siglo (1999) expresa que, "... estamos comprometidos en mantener nuestra superioridad en cuanto a la información: la capacidad para recolectar, procesar y diseminar un flujo ininterrumpido de información, mientras que le negamos al adversario la posibilidad de hacer lo propio" (The White House 1999:12). La historia ha revelado que para mantener esta superioridad, las agencias de Estados Unidos acostumbran a mantener en absoluta reserva la mayor parte de su información de inteligencia, tanto para enemigos como para aliados. De igual modo, la recopilación de datos e imágenes delicadas tampoco se restringe únicamente al campo enemigo.<sup>18</sup>

Una de las preocupaciones que surgieron durante los debates sobre los acuerdos bilaterales para establecer el funcionamiento de los FOL, sobre todo en el Ecuador y Holanda, era la posibilidad de que la información recogida por Estados Unidos fuese utilizada para fines diferentes a los estrictamente antidrogas. ¿Era realista suponer que el conjunto de datos de inteligencia recogida en el marco de la lucha contra las drogas de ninguna manera llegaría también a formar parte del análisis y la acción militar en otros ámbitos, como por ejemplo la lucha contra-insurgente? En los debates del parlamento holandés sobre los FOL en Aruba y Curaçao, esta pregunta llegó a ser un factor determinante. Según Jozias van Aartsen, Canciller de Holanda en la época, el gobierno no habría aceptado el establecimiento de los FOL si estos hubiesen tenido como uno de sus objetivos el reforzamiento del componente militar del Plan Colombia. Para el gobierno holandés: "los vuelos desde los FOL no se dirigen al combate contra la guerrilla; para eso el Gobierno de Colombia cuenta con otros medios."<sup>19</sup> Ante la insistencia de algunos miembros de la oposición política en su demanda por mayores garantías para el fiel cumplimiento de esta limitación en el uso de los FOL, van Aartsen contestó que había que tener confianza en los Estados Unidos.

Una confianza que no compartían observadores independientes como Loring Wirbel, de *Citizens for Peace* en Colorado Springs (EEUU). Para Wirbel los FOL, cuya instalación se financió mediante la ayuda de Es-

tados Unidos al Plan Colombia<sup>20</sup>, eran “un modelo” en el cual “por primera vez se planificaron bases de manera avanzada para darle al combatiente inteligencia en tiempo real (*real-time intelligence*)”. De acuerdo a la explicación de Wirbel, “los FOL funcionan mediante plataformas portables de inteligencia, aeropuertos pequeños para vehículos de reconocimiento aéreo y conexión inmediata con el *Space Warfare Center* (Centro Espacial de Guerra) de la base de la Fuerza Aérea de Schriever, en Colorado Springs, para conformar una base militar ‘virtual’ (...) Desde mediados de los años noventa, Schriever viene asumiendo funciones relacionadas con la contrainsurgencia regional”. También según Wirbel, los FOL de Plan Colombia sirvieron después como modelo para la instalación de pequeñas bases en los países vecinos de Afganistán.<sup>21</sup>

### *Los FOL y el despliegue expedicionario*

Los FOL no se limitan al hemisferio occidental ni a la guerra contra las drogas. De hecho, la necesidad de establecer tales sitios tiene dimensiones mundiales y está relacionada con los cambios estratégicos que se han producido después del fin de la Guerra Fría. Durante la Guerra Fría, la Fuerza Aérea estadounidense operaba principalmente desde bases fijas en EEUU y en otros lugares del mundo. A lo largo de la última década, no sólo la base de Howard en Panamá, sino muchas otras bases en otros lugares del mundo debieron ser cerradas, obligando a la Fuerza Aérea a modificar sus modelos operacionales. Fue entonces cuando se comenzó a desarrollar el concepto de una Fuerza Aérea Expedicionaria (FAE) que debía dividir a la fuerza aérea en diez vectores, cada uno de ellos “más ligero, con una orientación más específica y más letal que nunca”, que debían funcionar de manera rotativa en constante alerta para atacar “en cualquier lugar del mundo en un plazo de 24 a 48 horas” en caso de que una situación así lo requiriese.<sup>22</sup>

El concepto de la FAE como una “fuerza con su base principal en EEUU pero con una capacidad de despliegue expedicionario rotativo se sustenta en la existencia de los FOL, los cuales garantizan de manera rutinaria el acceso y la autorización para operar. Negarle a EEUU este privilegio en un punto geopolítico importante socavaría fundamentalmente la estrategia implícita en el concepto de la FAE. Dicho de otro modo, el acceso – incluyendo sobrevuelos *enroute*, derecho de aterrizaje y autorización diplomática para operar desde los FOL – es un prerrequisito para las operaciones de la FAE”.<sup>23</sup>

## **Cambios más recientes en la arquitectura militar**

Ya desde antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la administración de Bush buscaba modificar en algunos aspectos el enfoque de la Estrategia Nacional de Seguridad formulada entre 1997 y 1999. Los asesores neoconservadores de George W. Bush no creían en las políticas de disuasión que dominaban en la época de la Guerra Fría.<sup>24</sup> Efectivamente, la confianza en los acuerdos de desarme entre naciones, como por ejemplo los programas START, que se expresaba todavía en la estrategia de Clinton, con Bush en la presidencia se convirtió en un control multilateral a las armas de destrucción masiva liderado por Estados Unidos.

El otro cambio sustancial fue el enfoque unilateral en la ‘amenaza del terrorismo’, con obvias consecuencias para el continente americano y en particular la región andina, en donde operan varias organizaciones insurgentes que se encontraban incluidas en la lista de organizaciones terroristas renovada después del 11 de septiembre de 2001. Según el *Center for International Policy*, “Incluso antes del 11 de septiembre de 2001, la administración de Bush había comenzado un ‘proceso de revisión’ para explorar la posibilidad de ir más allá de la guerra contra las drogas y ayudarle al gobierno de Colombia a combatir a las guerrillas y a los paramilitares” (CIP 2003). Coincidentalmente, la actual Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (publicada en septiembre de 2002) destaca la necesidad de “nuevos enfoques en las guerras fortaleciendo operaciones conjuntas, utilizando las ventajas en el campo de la inteligencia”, definiendo este último campo como “la primera línea de defensa contra terroristas y la amenaza de estados hostiles”. La estrategia propone también “una fusión apropiada de la información de los servicios de inteligencia y la información de los servicios encargados del cumplimiento de la ley” ya que “se necesitará un análisis de todas las fuentes” (the White House 2002:30).

### *Cambios en el apoyo de Estados Unidos a Colombia*

Si bien con Bush hijo los cambios señalados se han hecho más radicales y más obvios, a nivel de la lucha contra las drogas ya se habían hecho en el hemisferio modificaciones sustanciales durante la presidencia de Clinton. De acuerdo al *Center for International Policy*, “Hasta más o menos 1999, la Policía Nacional de Colombia (PNC) recibió casi la totalidad de la ayuda letal proveniente de Estados Unidos. Washington se cuidaba de no comprometerse demasiado con el conflicto interno (...) Sin embargo, entre 1999 y 2000, la administración Clinton redireccionó la parte principal de su

ayuda hacia los militares”. Desde marzo de 1999 las agencias estadounidenses compartían inteligencia ‘en tiempo real’ con las Fuerzas Armadas de Colombia, todavía en ese entonces limitadas por la decisión presidencial (PDD-73) que sólo permitía esta actividad en el marco de la lucha contra las drogas, pero sin que existiera la garantía de que esta limitación se cumpliera (GAO 1999b). Ya en esa época, había cada vez más evidencias de que Estados Unidos diluía la diferencia conceptual entre la lucha contra las drogas y la lucha contrainsurgente, al punto de que un periódico como el *The Washington Post* refiriéndose al tema dijo que era “tan confuso que no tiene sentido”.<sup>25</sup> En febrero del 2002, unos funcionarios del DOD le dijeron al *The Washington Times* que la PDD-73 les frustraba enormemente.<sup>26</sup> Ese mismo año el presidente Bush comenzó una serie de esfuerzos dirigidos a modificar esta decisión presidencial de Clinton.

El 2 de agosto de 2002 una disposición legal sobre fondos de emergencia antiterrorista (H.R. 4775) autorizó “que el gobierno de Colombia emplee toda ayuda antidrogas del pasado y del presente – helicópteros, armas, brigadas y otras iniciativas de los últimos años – en contra de los insurgentes.” En este marco, el *Center for International Policy* también hizo mención de una posible renegociación de los acuerdos sobre los FOL, que en su forma actual prohíben el uso de la inteligencia recolectada para fines diferentes a los de la lucha contra las drogas (CIP 2003).

Existen indicios de que para Estados Unidos desde un principio el uso de los FOL no se iba a limitar al campo antidrogas. En junio de 1999, el periódico colombiano *El Espectador* citó a una fuente del DOS, que sostenía que: “las nuevas bases antinarcóticas localizadas en Ecuador, Aruba y Curaçao serán puntos estratégicos para vigilar muy de cerca los pasos de la guerrilla y sus continuas incursiones hacia Venezuela, Panamá, Brasil, Perú y Ecuador.” Un documento del DOS al cual *El Espectador* tuvo acceso, revelaría la táctica empleada: “con el fin de no desviar las misiones, que en principio se concentrarán en labores antinarcóticas y con el propósito de evitar polémicas internacionales y en el propio Congreso, los trabajos de inteligencia y militar contra las FARC y el ELN, principalmente se enmarcarían dentro de un status de ‘narcoguerrilleros’”.<sup>27</sup>

En septiembre de 1999 el general Wilhelm (Comando Sur) hablando en el Congreso dijo que, “la clave para la paz en Colombia es negar a la insurgencia sus ingresos del narcotráfico”.<sup>28</sup> El general McCaffrey (ONDCP) estuvo de acuerdo con esta visión: “Si agarramos un avión con drogas en el Caribe, las guerrillas ya habrán recibido su pago.”<sup>29</sup> Para el general Pe-

ter Pace (Comando Sur), Colombia “es la clave para la estabilidad de la región”, por lo que, “El Comando Sur necesita más equipos de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (IVR) para paliar el riesgo durante las crisis. Específicamente, necesitamos más capacidad IVR aérea de reacción rápida...”.<sup>30</sup> Cuando en julio de 1999 una aeronave De Havilland RC-7 se accidentó en Colombia durante una patrulla rutinaria antidrogas, la revista *Newsweek* citó a “una fuente con conocimiento de la misión” que dijo que, “No se supone que estemos realizando monitoreos de las guerrillas, pero eso es lo que hacían”.<sup>31</sup>

Con el cambio legal de agosto de 2002, estas prácticas quedaron entonces legalizadas. A principios de 2003 la revista especializada en temas militares *Jane's Defence Weekly* publicó que, “la asistencia del Comando Sur a Colombia incluye nuevos niveles de inteligencia para asistir en las operaciones contra grupos insurgentes”.<sup>32</sup> También se formalizó la ampliación de las tareas de la JIATF-Este que “ha asumido la misión de la interdicción de armas,” según *Jane's Defence Weekly* de diciembre de 2002, a raíz de una entrevista con el general Jackman, del Comando Sur.

### *La cooperación antidrogas construye la alianza anti-terrorista*

Cinco días después de la adopción de la H.R. 4775 se posesionó el nuevo presidente de Colombia, Alvaro Uribe, quien sólo dejaría pasar otros cinco días antes de declarar, el 12 de agosto de 2002, el estado de emergencia en el país. Las fuerzas de seguridad recibieron poder legal para, entre otros, controlar el movimiento y restringir el acceso en zonas determinadas, censurar a la prensa y suspender a representantes democráticamente elegidos que “contribuyen al desorden público”.<sup>33</sup> Mientras Uribe no tardaría en reforzar su ofensiva militar contra la insurgencia con los equipos antidrogas recientemente liberados por Estados Unidos, en el plano internacional el nuevo presidente colombiano se dedicó, junto a funcionarios del DOS, a obtener mayores compromisos de sus vecinos para resguardar la seguridad regional. Una de las primeras metas en este campo fue conseguir que las organizaciones de la insurgencia colombiana fueran formalmente declaradas terroristas. Aunque estos esfuerzos diplomáticos encontraron “diferencias de enfoque y de concepto” en Brasil, Venezuela y hasta cierto punto en Ecuador<sup>34</sup>, se lograron avances evidentes, desde el punto de vista de Washington, en cuanto a la vigilancia fronteriza conjunta, la creación de nuevas bases militares en las fronteras (16 en el Ecuador y 13 en Brasil de policía y fuerzas armadas) y el intercambio de información, entre otros.

En el Perú ha habido rumores de ejercicios de fuerzas especiales estadounidenses en la frontera amazónica con Colombia, con miras a prepararse para la captura de miembros del secretariado de las FARC.<sup>35</sup> En enero de 2002, la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso del Ecuador opinó que la inseguridad en la frontera norte del país era motivo para revisar los términos del acuerdo para el uso del FOL de Manta.<sup>36</sup> Menos de dos años antes, el ministro de Defensa Nacional del Ecuador, general José Gallardo, había escrito en una apreciación reservada sobre el conflicto colombiano: "No conviene otorgar más instalaciones de las existentes para las operaciones aéreas contra el narcotráfico desde la base de Manta"<sup>37</sup>. Sin embargo, en su primera visita como presidente electo del Ecuador a Washington, en febrero de 2003, el general Lucio Gutiérrez expresó su deseo de convertir al país en el mejor aliado de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En el mes de marzo, Gutiérrez entregó el control sobre la Aduana a las fuerzas armadas del país, y la aviación naval del Ecuador se trasladó de Guayaquil a Manta, en el marco de la unificación de las operaciones aeronavales que establecían a Manta como "nuevo eje de seguridad de la frontera norte".<sup>38</sup> En abril, Estados Unidos aprobó fondos para 18 helicópteros, 150 vehículos, y para la construcción de una base antidrogas en Manta, al costado de la pista del FOL.

### *Petróleo al fuego*

La parte militar de la inversión extra antidrogas de Estados Unidos en la región, primero en el marco del Plan Colombia (2000-2001) y a partir de 2002 como Iniciativa Regional Andina (IRA), no se ha restringido a la lucha contra las drogas, ni en la práctica, ni tampoco ya formalmente.<sup>39</sup> Para poder apreciar lo que será en el futuro próximo el impacto de esta condición a nivel de la región, abordaremos un tema particular: la protección militar de los recursos energéticos vitales para Estados Unidos.

El 13 de febrero de 2003, el Congreso de Estados Unidos aprobó la *2003 Foreign Aid Bill* (Proyecto de Ley para la Ayuda Extranjera 2003) que incluye "la primera ayuda militar a Colombia no relacionada con la lucha contra las drogas desde la Guerra Fría: 98 millones de dólares para ayudar al ejército colombiano a proteger el oleoducto Caño Limón-Coveñas con una longitud de 480 millas (772 km)" (CIP 2003). Para el año fiscal 2004, la administración de Bush "incluye una cantidad no determinada, de hasta 147 millones de dólares, (...) como continuación del programa" (WOLA 2003:1). El oleoducto, ubicado entre Caño Limón en el este (departamento de Arau-



ca, en la frontera con Venezuela) y Coveñas en el noroeste, es propiedad compartida de la compañía estatal colombiana *Ecopetrol*, 50 por ciento, *Occidental Petroleum* de Estados Unidos, 44 por ciento, y *Repsol-YPF* de España, seis por ciento.

El programa de protección se inició con el entrenamiento y equipamiento de hasta 800 efectivos especiales colombianos que con la asistencia de Estados Unidos debían proteger los primeros 120 km del oleoducto. Sus instalaciones fueron identificadas por Anne Patterson, en ese entonces embajadora de Estados Unidos en Colombia, como uno de los 338 “sitios críticos de infraestructura en Colombia que le preocupan a Estados Unidos” (ibid:4;15). En el año 2001 el Estado colombiano perdió unos 500 millones de dólares (dos por ciento del presupuesto nacional) y *Occidental Petroleum* 50 millones de dólares, debido a los constantes bombardeos del oleoducto en Arauca. Entre 1996 y 2000 *Occidental* gastó casi 8,7 de dólares en sus contactos con funcionarios estadounidenses en relación con la política hacia América Latina, en buena parte hacia Colombia.<sup>40</sup> Aunque la compañía niega haber hecho al gobierno una solicitud de protección a sus instalaciones en Colombia, el nuevo programa militar podría ser considerado parcialmente un resultado de esas gestiones. Eventualmente se espera entrenar a unos siete mil combatientes de élite (ibid:2).

En 1998, el general Wilhelm (Comando Sur) observó que las nuevas exploraciones de petróleo estaban aumentando la “importancia estratégica” de Colombia para Estados Unidos (ibid:5). En 1999, después de que Hugo Chávez asumiera la presidencia de Venezuela, Wilhelm destacó que ese país representaba el 18 por ciento de los recursos energéticos importados.<sup>41</sup> Entre 1996 y 2000, Venezuela, Colombia y Ecuador juntos exportaron a Estados Unidos en promedio la misma cantidad que todos los estados del Golfo Pérsico juntos,<sup>42</sup> mientras que las proyecciones sobre las reservas potenciales de Colombia hacen esperar que este país, que no pertenece a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pueda, en palabras de un analista de *Ecopetrol*, “ayudar a Estados Unidos a presionar el mercado en tiempos de oferta limitada” (ibid:8).

También el Ecuador entraba en las proyecciones. En el norte del país un consorcio de empresas multinacionales con sedes en Estados Unidos, España, Canadá, Italia y Argentina, respaldó la construcción por *Occidental Petroleum* del Oleoducto de Crudo Pesado (OCP), que debía doblar la capacidad de producción y transporte de petróleo en el Ecuador. Y tam-

bién en este país se mezclaron los asuntos de seguridad nacional con la protección de intereses particulares. Ya en agosto de 2001, la revista especializada *Energy Compass* observó que *Petroecuador* y 16 compañías particulares que operan en el Ecuador “llegaron a un acuerdo de pago a los militares por protección”.<sup>43</sup> La señalada concentración militar en la frontera norte del país (ver arriba) no era por tanto gratuita.

En febrero de 1998, antes de que comenzaran las negociaciones para los FOL, un alto militar de la fuerza aérea estadounidense hizo una serie de recomendaciones que ahora se ven como predicciones. Refiriéndose a la creciente importancia del petróleo de Sudamérica, afirmó que si “la atención militar sigue esos cambios de vital interés (...) la ausencia de bases de avanzada en el teatro de operaciones del Comando Sur va a ser lamentable”. Los comandos regionales “deben ser proactivos desde ahora en el establecimiento de nuevas bases”. La “selección y el desarrollo de cuatro o cinco bases centrales, con al menos una infraestructura mínima, es el primer paso para asegurarse un acceso de avanzada”. El mismo militar subrayó que es mejor negociar contratos con naciones anfitrionas antes de una crisis, “anticipando la necesidad de acceso, e iniciando el diálogo sin presiones de tiempo. Sentar el trabajo político de base y obtener la aprobación inicial es ya la primera mitad del proceso (...) En tiempos de crisis, las Fuerzas Armadas pueden mejorar más las posibilidades de acceso ayudando a ‘vender’ en la nación anfitriona la idea de amenaza” con el fin de lograr la aprobación para ampliar el uso del sitio.<sup>44</sup>

## Notas

- 1 Mayor K.J. Corcoran, *DOD Involvement in Counterdrug Effort –Contributions and Limitations*, AU/ACSC/0077/97-03, Air Command and Staff College, marzo de 1997. La autora es piloto de la Fuerza Aérea y realizó misiones de vuelo en AWACS entre 1994 y 1996.
- 2 Robert S. Gelbard, *Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, testimonio en el *Senate Caucus on International Narcotics Control* y el *House Coast Guard and Maritime Transportation Subcommittee*. Washington DC, 12 de septiembre de 1996.
- 3 Wesley K. Clark, *Commander-in-Chief United States Southern Command*, testimonio en el *Senate Armed Services Committee on Military Posture*. Washington DC, 11 de marzo de 1997
- 4 *Colombia Coca Survey for 2002*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Viena, marzo de 2003. Se prevé la fumigación de 200,000 hectáreas de cultivos en 2003.

- 5 Noticias recientes sugieren que a partir del 2003 puedan desalojarse varias bases militares de Estados Unidos en Puerto Rico y sus funciones trasladadas al continente (Puerto Rico Update, No. 38: *Fellowship of Reconciliation*. San Francisco, primavera de 2003).
- 6 James Rubin (DOS) en: *U.S. Blames Panama for Deadlock on Drugs Base*, Reuters, 20 de julio de 1998. En junio de 1999, Estados Unidos proponía a los países de la OEA la creación de una instancia multinacional para –si necesario– intervenir en aquellos países del continente en donde “peligra la democracia”. A pesar de no tener un componente militar, varios países latinoamericanos se oponían tajantemente a esta propuesta (el Espectador, 4 de junio de 1999).
- 7 General Charles E. Wilhelm (Comando Sur), testimonio en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*. Washington DC, 21 de septiembre de 1999. Luego, las cifras serían ajustadas. La GAO cita cálculos de DOD de julio 2000 que estiman los costos de adecuación de los cuatro aeropuertos en US\$ 136.6 millones, y los posteriores costos anuales de operación y mantenimiento de los FOL (una vez que estén *fully operational*) en US\$ 135.1 millones (GAO 2000a:4). Se entiende que los costos anuales suministrados en 1999 por el general Wilhelm corresponden sólo a la parte de los derechos al uso y los servicios para el funcionamiento, aunque él habla de “*annual operating costs*”.
- 8 Associated Press, 23 de junio de 1999.
- 9 General Charles E. Wilhelm (Comando Sur), testimonio en el *Senate Appropriations Committee, Defense Subcommittee and the Military Construction Subcommittee*. Washington DC, 14 de julio de 1999.
- 10 *General McCaffrey escribe sobre progreso contra drogadicción*, Nota de Prensa de la Embajada de los Estados Unidos en Lima, 16 de marzo de 2000.
- 11 General Barry McCaffrey (ONDCP), testimonio en el *House Government Reform and Oversight Committee, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources*. Washington DC, 16 de junio de 1999.
- 12 General Charles Wilhelm (Comando Sur), testimonio en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 21 de septiembre de 1999.
- 13 Para el Comando Sur las misiones de prioridad son: el compromiso o accionar regional (*regional engagement*) y la lucha contra las drogas (general Charles E. Wilhelm, testimonio en el *Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps, Narcotics and Terrorism*. Washington DC, 22 de junio de 1999).
- 14 Prólogo de la Estrategia Nacional Militar de Estados Unidos (DOD 1997), firmada por John M. Shalikashvili, presidente de la *Joint Chiefs of Staff* (JCS).
- 15 General de brigada Galen Jackman, *US Southern Command J-3 (Operations) Chief*, durante una mesa redonda con la prensa, 29 de septiembre de 2002.
- 16 *Zorg om zes F-16's en een vuile oorlog*. NRC Handelsblad, Amsterdam, 19 de septiembre de 2000.
- 17 *Un avión de EE.UU. fue detenido*, El Comercio, Quito, 13 de septiembre de 2000. Es notable que los incidentes en Curaçao y el Ecuador ocurrieron más o menos en el mismo período.
- 18 Una buena ilustración de ambas aseveraciones es la historia del ataque sorpresivo e intencional en 1967 de las Fuerzas Armadas de Israel a la *U.S. Liberty*, una nave de la

- National Security Agency*, con fines de evitar la recolección de datos que pudieran evidenciar los crímenes de guerra cometidos por efectivos de Israel durante su ataque militar a Egipto (Bamford 2001:197-239).
- 19 23 530 *Verdragen in voorbereiding. Nr. 39 Lijst van vragen en antwoorden, Tweede Kamer der Staten Generaal*. Den Haag, 8 de diciembre de 1999.
- 20 Así lo presenta el general Peter Pace (Comando Sur) en su testimonio en el *Senate Armed Services Committee*. Washington DC, 27 de marzo de 2001.
- 21 *Forward Operating Locations: Plan Colombia Experiment Moves to Afghanistan*, Loring Wirbel en: *Peacework*, noviembre de 2001.
- 22 DOD, *Air Expeditionary Forces*, conferencia de prensa, 4 de agosto de 1998; F. Whitten Peters, secretario de la Fuerza Aérea y general Michael Ryan, jefe de personal, Fuerza Aérea de EEUU.
- 23 Dowdy, W.L., PhD; analista de defensa militar, *Expeditionary Diplomacy: POL-MIL Facilitation of AEF Deployments – ARI Paper 2001-02*, Airpower Research Institute, junio de 2001.
- 24 *Detrás de Bush, el estratega y el filósofo*, Alain Franchon y Daniel Venet en: PULSO, La Paz, 2-8 de mayo de 2003 (tomado de *Le Monde Diplomatique* sin mención de fecha).
- 25 *Pact Near on Aid to Colombia*, The Washington Post, 9 de octubre de 1999.
- 26 *U.S. Law Bars Giving Colombians Data*, The Washington Times, 26 de febrero de 2002.
- 27 *La agenda secreta para Colombia*, El Espectador, Bogotá, 4 de junio de 1999.
- 28 *Paz necesita victorias en el campo de batalla: Wilhelm*, El Tiempo, Bogotá, 22 de septiembre de 1999 (citando el testimonio del general Wilhelm en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*. Washington DC, 21 de septiembre de 1999).
- 29 *US Trains Colombia Force to Fight Rebels' Drugs Profits*, The New York Times, 28 de julio de 1999.
- 30 General Peter Pace (Comando Sur), testimonios en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 28 de febrero de 2001; y en el *Senate Armed Services Committee*. Washington DC, 27 de marzo de 2001.
- 31 *Fighting the Rebels: A Mysterious Plane Crash Highlights Covert US Operations*, Newsweek, 9 de agosto de 1999.
- 32 *US Special Forces Give Colombians Anti-Terrorism Training*, Jane's Defence Weekly, London, 8 de enero de 2003.
- 33 The Washington Post, 13 de agosto de 2002.
- 34 *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, febrero de 2003.
- 35 *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, marzo de 2003; la primera mención pública de este plan se dio en: *Narconews* ([www.narconews.com](http://www.narconews.com)), 25 de octubre de 2002.
- 36 La Hora, Quito, 16 de enero de 2002.
- 37 *Apreciación global estratégica del conflicto que sufre Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*, general José Gallardo Román, ministro de Defensa Nacional. Quito, 2000 (sin fecha).
- 38 *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, febrero de 2003.
- 39 El presupuesto total del apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia ha sido de US\$2,052 millones desde julio de 2002. Para el año fiscal 2003 el congreso aprobó

US\$532 millones para la Iniciativa Regional Andina; la solicitud para año fiscal 2004 es de US\$574.6 millones (*Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, marzo de 2003).

- 40 *New Role for U.S. in Colombia: Protecting a Vital Oil Pipeline*, Juan Forero en: The New York Times, 4 de octubre de 2002. Citado por WOLA 2003:6.
- 41 General Charles Wilhelm (Comando Sur), testimonio en el *Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps, Narcotics and Terrorism*. Washington DC, 22 de junio de 1999.
- 42 WOLA 2003:7, haciendo uso de datos de *AER Database*: [www.tonto.eia.coe.gov/aer/aer-toc-d2000cfm](http://www.tonto.eia.coe.gov/aer/aer-toc-d2000cfm), y de "*Crude Oil Imports from Ecuador (Non-OPEC); Mb/d.*": [www.economagic.com/em-cgi/data.exe/doeme/coimpen](http://www.economagic.com/em-cgi/data.exe/doeme/coimpen).
- 43 *Ecuadorian producers to pay military for protection* en: *Energy Compass*, 10 de agosto de 2001. Citado por WOLA 2003:14.
- 44 Mayor Tom Goffus (US Air Force), *Air Expeditionary Forces: Forward Base Assess, unclassified document, Naval War College*, Newport, 13 de febrero de 1998.



## CAPÍTULO II

---

# La mente diplomática

### EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS *FORWARD OPERATING LOCATIONS*, FOL

Aunque las proyecciones que hacen los funcionarios de Estados Unidos para el hemisferio en el marco de sus estrategias de seguridad nacional a menudo se logran imponer sobre la realidad de los países de América Latina y el Caribe (ver capítulo I), también hay iniciativas que fracasan. La breve historia de la introducción del concepto de los FOL hasta su aceptación por los países anfitriones (entre 1998 y 2001), es ilustrativa de ambos hechos. Por un lado llama la atención el alto grado de preparación de la diplomacia estadounidense. Por el otro, el proceso de la implementación de los FOL no fue un camino sin obstáculos y requirió de flexibilidad e insistencia por parte de los funcionarios estadounidenses. Este capítulo aborda los detalles de este proceso de negociaciones y los acuerdos bilaterales que resultaron de él.

#### La selección de sitios para los FOL

Entre los obstáculos en las negociaciones con Panamá sobre el posible uso de la base de Howard para el Centro Multilateral Antinarcóticos (*Multilateral Counternarcotics Center*, MCC) hubo dos que resaltaron de manera particular: el período mínimo de 12 años que pedía Estados Unidos; y su deseo de incluir en el convenio el acceso al país para entrenamientos, logística regional, actividades de búsqueda y rescate, y otras misiones relacionadas. El Departamento de Estado (DOS) hablaba en ese

entonces de la necesidad de una “presencia efectiva en relación a los costos” que “no podía ser reconciliada con los requerimientos políticos de Panamá”.<sup>1</sup> Desde la publicación del acuerdo interino entre Estados Unidos y Panamá sobre el MCC en enero de 1998, Pérez Balladares enfrentó una fuerte oposición a los planes. En marzo, el DOS suspendió las negociaciones, debido, entre otras cosas, al condicionamiento impuesto por Panamá de limitar las operaciones desde el MCC a las misiones antidrogas.<sup>2</sup> Tampoco las señales desde el exterior eran alentadoras. A principios de 1998, el Gobierno mexicano consideraba que el MCC no era un acuerdo multilateral sino tan sólo un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Panamá.<sup>3</sup> Un referendo constitucional, en agosto de ese año, sobre la posibilidad de la reelección de Pérez Balladares demostró el desgaste político que había sufrido el presidente en su país. En consecuencia, Estados Unidos no encontró suficiente espacio político para renegociar el condicionamiento panameño de marzo. Esto significó el final de las negociaciones sobre el MCC.

La búsqueda de “arreglos alternativos, en consulta con otros gobiernos interesados para conducir esas actividades (antidrogas) en el futuro”<sup>4</sup> pudieron haber comenzado ya en junio de 1998.<sup>5</sup> La primera mención oficial de esto se hizo en el mes de julio de ese año, cuando James Rubin (DOS) destacó que entre los “posibles puestos están Honduras, Ecuador, o un sitio dentro de Estados Unidos, probablemente en La Florida.”<sup>6</sup> Según la Oficina General de Contraloría de EEUU (GAO, en inglés), en septiembre el Departamento de Defensa (DOD) había concluido la formulación de criterios básicos para la selección de los sitios. Estos eran: “(1) la proximidad a las zonas de producción y tránsito; (2) la protección de personal y equipos de Estados Unidos; (3) infraestructura adecuada para minimizar costos de construcción” (GAO 2000a: 13). Una presentación del Comando Sur en octubre amplió el espectro de opciones a: Aruba y Curaçao, Belice, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Trinidad (USSOUTHCOM 1998b). En ese momento ya se planteaba la combinación de tres puestos, respectivamente en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe (USSOUTHCOM 1998a). A pesar de que en diciembre de 1998 Peter Romero (DOS) aún hablaba de una base grande combinada con un MCC<sup>7</sup>, las demás noticias oficiales ya presentaban el nuevo enfoque, basado en puestos aéreos más pequeños dirigidos a ofrecer facilidades de aterrizaje, recargue de combustible y mantenimiento.



### *Negociaciones y acuerdos iniciales*

Entre septiembre y diciembre de 1998, los funcionarios del DOD y de Aduanas realizaron visitas de calificación a varios sitios en Ecuador (Guayaquil, Manta y Salinas) y el Caribe (Aruba y Curaçao). En 1999, el DOD visitó los aeropuertos de Liberia (Costa Rica) y Belice. En una segunda fase, el DOS “pregunt(ó) a las naciones de la región por su voluntad para permitirle a Estados Unidos la conducción de misiones antidrogas desde sus territorios”. Este proceso en dos etapas estaba dirigido a llegar a “acuerdos seguros antes del cierre de la base aérea de Howard, el 1 de mayo de 1999” (GAO 2000a: 12-13).

En Ecuador, el Comando Sur seleccionó el aeropuerto de Manta, provincia de Manabí, en la costa pacífica al noroeste del país. El 21 de febrero de 1999, el diario *The Miami Herald* reportó la existencia de negociaciones con el gobierno de Ecuador. La noticia fue confirmada por diversas autoridades del país, quienes insistieron en que no se trataba de una base militar. El primero de abril de ese año se firmó un acuerdo interino (con seis meses de vigencia) habiéndose iniciado ya el día anterior el uso del primero de los FOL. En los meses posteriores se registraron varias visitas en persona del general Charles Wilhelm, jefe del Comando Sur, así como la realización de ejercicios antidrogas conjuntos en las provincias de Sucumbíos, Esmeraldas, Manabí y Guayas. En agosto, los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores mencionaron en público una posible extensión del acuerdo “mediante un convenio de diez años de duración”. A fines de septiembre, la Cancillería aprobó la prórroga del plazo del acuerdo vigente por treinta días renovables, hasta concluirse las negociaciones sobre “un acuerdo que contemple un período más amplio”.<sup>8</sup>

Es posible que la iniciativa que condujo a la selección de Curaçao como uno de los sitios, se hubiera originado en el gobierno local de las Antillas holandesas. Según su representante en Washington, Harold Henriquez, “Cuando se supo que Estados Unidos buscaba alternativas (...) la primer ministro Suzy Camelia-Römer instruyó al ministro de representación para que les notificara a los americanos que las Antillas estaban muy interesadas.”<sup>9</sup> El primer acercamiento oficial con Holanda lo realizó EEUU el 20 de octubre de 1998, mediante una nota a la cancillería en la embajada holandesa en Estados Unidos<sup>10</sup>. En noviembre, el tema era parte de la agenda de la primera visita a Washington del nuevo canciller holandés, Jozias van Aartsen, y el 18 de diciembre éste mandó su respuesta oficial a la mencionada nota.<sup>11</sup> Una semana antes, van Aartsen había hecho la primera men-

ción pública de la solicitud de Estados Unidos durante la cumbre europea en Viena. El 19 de enero de 1999, el DOS anunció el resultado positivo de la calificación de los aeropuertos de Aruba y Curaçao, y en febrero se iniciaron las negociaciones que concluyeron el 13 de abril con la suscripción de un tratado interino, de un año de vigencia. Dicho tratado fue firmado por los primeros ministros de Aruba y de las Antillas holandesas, el canciller de Holanda y la embajadora de Estados Unidos en La Haya. El primero de mayo aterrizaron en Curaçao los primeros aviones F-16.<sup>12</sup>

Al cierre de la base de Howard en Panamá, Estados Unidos había logrado entonces firmar acuerdos interinos que establecían el acceso a los nuevos puestos en Ecuador, Aruba y Curaçao. Sólo en Costa Rica había dificultades. El primero de diciembre de 1998, los gobiernos de Estados Unidos y Costa Rica firmaron el 'Acuerdo para la Cooperación para Suprimir el Tráfico Ilícito', también conocido como 'convenio de patrullaje conjunto', que tenía diez años de vigencia. El acuerdo incluía, con ciertas restricciones de control por parte de las autoridades costarricenses, cada uno de los seis elementos de los acuerdos marítimos bilaterales mencionados en el capítulo I.

Durante el período de las negociaciones preliminares confidenciales sobre la instalación de un FOL en el aeropuerto de Liberia, surgieron en Costa Rica fuertes críticas al mencionado acuerdo marítimo, el cual fue ratificado en septiembre de 1999 por la Asamblea Legislativa con una clara restricción: "La República de Costa Rica interpreta que la disposición establecida en el artículo IV.10 del Convenio (referente a los permisos de sobrevuelos y órdenes de aterrizaje), se refiere a las aeronaves de los Estados Unidos de América pertenecientes a las autoridades del orden, estrictamente policiales y no militares."<sup>13</sup> Esta restricción era consecuencia directa de la tradicional susceptibilidad de los gobiernos y de la población de dicho país frente al tema militar.

Antes de su ratificación, el diputado costarricense José Merino del Río dijo a propósito del acuerdo marítimo: "...un país como el nuestro, de tradiciones pacifistas, democráticas, de neutralidad, se puede ver arrastrado a un tipo de colaboración que no es el más deseable. (...) Podemos aceptar la cooperación internacional, pero no podemos depositar todo el peso de esta lucha en órganos o cuerpos extranjeros. (...) Por esa vía, aparte de que (el acuerdo propuesto) no prohíbe el acantonamiento de tropas ni el establecimiento de bases, los militares y sus naves podrían hasta quedarse indefinidamente y con el tiempo convertir su presencia en

bases militares.” (Merino del Río 1999:5,14,16). El acuerdo marítimo “es rechazado dos veces por el poder Legislativo hasta que es lo suficientemente modificado y ratificado en el tercer intento.”<sup>14</sup> A pesar de estas dificultades, hasta octubre de 1999 todavía el Comando Sur seguía contando firmemente con la opción del aeropuerto de Liberia. En sus gestiones, el embajador de Estados Unidos trató de vincular el tema del FOL a la aprobación de Costa Rica del acuerdo marítimo.<sup>15</sup> Un mes después, el ex presidente del país, Rodrigo Carazo, opinaría que “Veo muy difícil que (el FOL) se establezca en Costa Rica. Los ticos (costarricenses) son mansos, pero de decisiones muy firmes”.<sup>16</sup>

Todavía en diciembre de 1999, Ana María Salazar (DOD) admitía el interés de Estados Unidos en utilizar el aeropuerto de Liberia, pero a principios de 2000, el DOD comenzó a considerar los aeropuertos de Soto Cano (Honduras) y Comalapa (El Salvador), y el 31 de marzo, once meses después del cierre de la base de Howard, los gobiernos de Estados Unidos y El Salvador firmaron un acuerdo con diez años de vigencia, para la instalación del puesto centroamericano cerca de la capital salvadoreña. El hecho salió a luz pública solamente el 13 de abril, mediante el boletín *Inside the Pentagon* (Al Interior del Pentágono). El diario salvadoreño, La Prensa Gráfica, lo reconstruyó luego diciendo que, “Mientras Washington estaba en pláticas con Costa Rica, El Salvador se ofreció como sede”<sup>17</sup>. El *The Washington Post* destacó que desde la época de la guerra civil en El Salvador han existido estrechas relaciones entre las fuerzas armadas salvadoreñas y el alto mando estadounidense, identificando en particular al general Wilhelm a quien citaron: “Nos damos cuenta de que en términos estrictamente diplomáticos, este plan es para la lucha antidrogas solamente. En la práctica, todos sabemos que este acuerdo nos dará una oportunidad excelente de incrementar el contacto entre nuestras fuerzas en varios ámbitos.”<sup>18</sup> Para el DOD, las negociaciones fueron sencillas: “Nosotros les dijimos lo que queríamos y ellos nos dijeron que sí.”<sup>19</sup> Finalmente, Ana María Salazar cerró la etapa de la ubicación del FOL en Centroamérica con las palabras: “Hemos escogido a El Salvador porque las instalaciones de su aeropuerto son las mejores de la región.”<sup>20</sup>

## **Las batallas internas por la aprobación de los FOL**

El 21 de febrero de 1999, el diario *The Miami Herald* reportó que había discordancias con respecto a los FOL al interior de las Fuerzas Armadas

estadounidenses. La Fuerza Naval y la Fuerza Aérea, los principales cuerpos encargados del manejo operativo de los puestos, hicieron llegar protestas formales al plan del Comando Sur. Dos meses después, el 15 de abril, *Inside the Pentagon* citó al general Michael Ryan, comandante de la Fuerza Aérea, quien sostenía que su sección podía cumplir con todos los requerimientos de la lucha contra las drogas de la región desde un solo puesto en Curaçao. Según Ryan: “Si se necesitan los otros sitios, (...) la Fuerza Aérea no debería estar a cargo de ellos o pagar por ellos”. Pero al día siguiente, William Cohen, ministro de Defensa, puso punto final a las disputas internas aprobando el plan, y designándole a la Fuerza Aérea la función de desarrollar, establecer y mantener las operaciones de las instalaciones en Curaçao, Aruba y Ecuador.

Una vez resueltas las dificultades internas y obtenido el respaldo gubernamental de los países anfitriones de los FOL en Sudamérica y el Caribe, la batalla del Comando Sur se centró en hacer aprobar por el Congreso los fondos requeridos para la adecuación de los aeropuertos. Los costos de diseño (11,9 millones de dólares) y construcción (124,7 millones de dólares), fueron incluidos inicialmente en el presupuesto del Plan Colombia que se había aprobado en julio de 2000 y que sumaba 1.300 millones de dólares.<sup>21</sup> La duda fundamental más seria de los congresistas se formuló durante una exposición posterior de los avances en la ejecución de la Iniciativa Regional Andina: “Intento formarme una imagen de la gran guerra contra los narcóticos y lo que me dice es que después de diez años de guerra tenemos mucha más producción (de drogas) que al principio; (...) seguimos teniendo un aumento en el consumo de drogas, especialmente de cocaína; tenemos una mayor pureza de la cocaína; y también es más fácil para cualquier persona en Estados Unidos encontrar cocaína en las calles (...) a precios más bajos.” En su respuesta tendiente a acallar estas dudas, Rand Beers (DOS) repuso que, “hasta en estos últimos años, nunca habíamos tenido acceso a un nivel de recursos como el que tenemos ahora, en particular con el suplemento del Plan Colombia”.<sup>22</sup>

En cuanto a sus aportes específicos a la lucha contra las drogas, el Comando Sur suele hacer también uso de este mismo argumento. En 1999, el general Wilhelm dijo que, “..los requerimientos antidrogas (...) deben competir para obtener muchos de los mismos equipos de baja presencia (*low density assets*) que piden otros comandantes regionales para misiones de superior prioridad. (...) La magnitud de este desafío se refleja en el hecho de que nuestros equipos de detección y monitoreo sólo son

suficientes para cubrir el 15 por ciento del área durante el 15 por ciento del tiempo". Frente a esta debilidad, Wilhelm planteó tres medidas: la aplicación de tácticas y técnicas innovadoras que concentren los recursos allí "donde los esfuerzos de inteligencia indiquen que van a ser más efectivos"; la promoción de respuestas más regionales; y una mayor coordinación interagencial en el uso de los recursos.<sup>23</sup> El modelo de los FOL entraña a la perfección en este marco.

### **Oposición y ratificaciones en los países anfitriones**

La poca resistencia de los representantes gubernamentales de El Salvador le facilitó a Estados Unidos la firma inicial de un acuerdo de diez años de vigencia. En Ecuador, Aruba y Curaçao, se ampliaron los plazos iniciales de seis meses o un año mediante acuerdos posteriores de diez años de duración. La oposición política de Holanda se quejó sobre este procedimiento, ya que eludía de "una manera poco elegante" la exigencia de aprobación formal (del tratado de corto plazo) por el Congreso.<sup>24</sup> Los debates más acalorados en los países anfitriones se realizaron, en todos los casos, durante el período de las demandas y de los procesos de ratificación de los acuerdos de largo plazo por los respectivos parlamentos, recibiendo las negociaciones iniciales poca publicidad.

#### *Ecuador: se eludió al congreso nacional*

El "acuerdo de cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticas", fue firmado el 12 de noviembre de 1999 por Benjamín Ortíz Brennan, canciller del Ecuador y Richard C. Brown, negociador especial para asuntos del hemisferio occidental de Estados Unidos, siendo publicado en el Ecuador en el Registro Oficial No. 340, del 16 de diciembre. Posteriormente, en junio de 2000, los representantes militares de ambos países suscribieron, en anexo al acuerdo, un amplio "Convenio operativo para el Puesto Avanzado de Operaciones en la base ecuatoriana de Manta - Ecuador" con fines de "regular aspectos especiales de mando, control, operaciones, personal, seguridad, logística y comunicaciones". (EPCI 2000)

Días antes de la suscripción del acuerdo, la comisión especial permanente de asuntos internacionales y defensa nacional del Congreso del Ecuador, había decidido en sesión ordinaria, con la presencia del canciller,

Benjamín Ortiz, y del ministro de defensa, general José Gallardo, que “este proyecto de acuerdo (...) no necesita de la aprobación por parte del Congreso Nacional.”<sup>25</sup> El argumento de la comisión era que el acuerdo “no se enmarca en ninguno de los seis numerales previstos en el artículo 161 de la Constitución política del estado”. (ibid:10-11) Según dicho artículo: “El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales: 1. Los que se refieran a materia territorial o de límites; 2. Los que establezcan alianzas políticas o militares”. (ibid:4) Para autoridades, catedráticos y alumnos de la facultad de jurisprudencia de la Universidad Central y de la Escuela de Postgrado en Ciencias Internacionales, ambos numerales sí hacían referencia al acuerdo sobre el FOL de Manta, motivo por el cual ellos exigieron que se hiciera un debate y votación sobre el tema en el Congreso, previo “dictamen del Tribunal Constitucional respecto a la conformidad del tratado o convenio con la Constitución” (ibid:11).

Entre agosto y septiembre de 2000, varias organizaciones sociales presentaron ante el Tribunal Constitucional (TC) una demanda de inconstitucionalidad del acuerdo. Además de argumentar su interpretación de varios artículos de la Constitución ecuatoriana, los demandantes hicieron hincapié en los siguientes temas motivos de su preocupación<sup>26</sup>:

- la entrega de la base aérea de Manta para uso militar de Estados Unidos;
- la entrega adicional de todas las bases navales del Ecuador para el mismo fin;
- la renuncia por parte del gobierno de Ecuador a reclamar todo daño, pérdida o destrucción de bienes gubernamentales, lesiones o muertes sufridas por el personal, a consecuencia de actividades relacionadas con el acuerdo;
- la inmunidad diplomática y otros privilegios (migratorios y arancelarios) otorgados al personal estadounidense y sus dependientes en el Ecuador;
- la renuncia al control ecuatoriano sobre las comunicaciones, importaciones y exportaciones del personal estadounidense;
- la posibilidad de que las actividades que realiza Estados Unidos desde Manta sirvan otros propósitos que trascienden el marco de la lucha contra las drogas.
- la observación de que el período mínimo real del acuerdo es de once años y no de diez, ya que “cualquiera de las Partes podrá denunciar

este Acuerdo”, pero “luego de un período inicial de diez (10) años”, y “surtirá efecto un año después de dicha notificación”.

Los miembros de los referidos ámbitos académicos destacaron además que:

- “la vinculación entre la base de Manta y el Plan Colombia es evidente”, y que
- “el acuerdo (...) no guarda equidad ni reciprocidad. Una sola de las Partes ha adquirido todos los derechos y la otra todas las obligaciones” (ibid:14-15).

Con respecto al convenio operativo suscrito el 2 de junio de 2000, los académicos observaron, entre otros aspectos:

- que las operaciones que se realizan en y desde el FOL se controlan por una comisión bilateral en la cual la parte ecuatoriana es minoritaria;
- que el personal militar ecuatoriano sólo podrá ingresar a la instalación del FOL, ‘en la que se puede proteger la información confidencial’, previa autorización del administrador nombrado por los Estados Unidos;
- que el administrador simplemente notifica por escrito al comandante de la base aérea de Manta sobre el ingreso de nuevo personal, solamente “al día siguiente de su llegada, los nombres del personal estadounidense y sus familiares”, que pueden alcanzar hasta 475 personas.

Los grupos opositores sobre todo temían que, por su vínculo al Plan Colombia, la base de Manta implicara a Ecuador en el conflicto de su vecino Colombia. Las críticas al acuerdo recibieron respaldo en varias reuniones y manifestaciones públicas, como por ejemplo, en el I Encuentro de Gobiernos Seccionales del Norte del Ecuador frente al Plan Colombia, que reunió a prefectos y alcaldes de cantones de las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Orellana y Sucumbíos (6 de septiembre de 2000). Sin embargo también existieron expresiones a favor, sobre todo en Manta y su cantón. Días antes de la firma del acuerdo, el alcalde de Manta, Jorge Zambrano, encabezó una marcha para apoyar la insta-

lación del FOL (26 de octubre de 1999). Su sector esperaba que "Manta aumente su potencial económico para así competir con Quito o Guayaquil; además (se) menciona el impulso a la zona franca, la construcción de grandes obras para la ciudad, un puerto de transferencia y monumentales obras turísticas, cuyos inversionistas ya estarían realizando estudios de terreno en este cantón." A principios de 2001, el general Peter Pace (Comando Sur) le entregó a Zambrano unos camiones y otros equipos para el municipio.<sup>27</sup>

Los nueve miembros del Tribunal Constitucional iniciaron en pleno sus sesiones reservadas el 16 de enero de 2001, para debatir sobre dos informes de su primera sala: uno que respaldaba la demanda de inconstitucionalidad del acuerdo y otro que la rechazaba. Este último informe aducía que el acuerdo sobre el FOL no tenía nada que ver con asuntos territoriales ni con alianzas políticas o militares. Según su autor, el vocal Luís Chacón, "La Convención de Viena (de 1988, mencionada en el acuerdo) protege la vigencia de un acuerdo bilateral" y, "la Carta Política no prevé la inconstitucionalidad de un instrumento internacional". La mayoría del Tribunal votaría a favor de esta posición confirmando la exclusión del Congreso en la decisión sobre el establecimiento del FOL en Manta.<sup>28</sup>

### *Aruba y Curaçao: A Job Well Done*

En Holanda el tratado sobre el FOL en Aruba y Curaçao, firmado el 2 de marzo de 2000, sí fue incluido en la agenda de ambas cámaras del parlamento y discutido el 28 de mayo de 2001 en la Cámara Baja, y el 16 de octubre del mismo año en la Cámara Alta, en presencia de invitados de Aruba y de las Antillas holandesas. A nivel parlamentario, el debate ya se había iniciado mediante una primera serie de preguntas al canciller holandés, el 15 de diciembre de 1998, pocos días después de la primera mención del interés de Estados Unidos en establecer un FOL en Curaçao (ver arriba). En su respuesta, el ministro destacó la importancia de la cooperación (antidrogas) existente entre Holanda y Estados Unidos: "Las actividades antidrogas propuestas coinciden bien con los esfuerzos realizados por el reino en la región caribeña, donde existe ya una colaboración intensa con Estados Unidos". Ya desde 1991, la marina holandesa se había responsabilizado de la vigilancia de las aguas y cielos alrededor de Aruba y las Antillas holandesas, y en 1996, Holanda y los 'territorios ultramarinos' crearon para este fin una Guardia Costera para el área, la cual forma parte de la JIATF-Este. De manera que los barcos y aviones de reconocimiento holandeses estaban totalmente integrados en las operaciones antidrogas de la zona. En abril de



2001, el general Willem Prins, comandante del Grupo de Tareas de la JIATF-Este, observó que, “la cooperación entre militares de Estados Unidos y Holanda en la lucha contra las drogas no ha sido nunca tan intensiva como ahora. Estados Unidos le adjudicó a Holanda un territorio que se extiende desde Haití hasta más allá de Surinam”.<sup>29</sup>

A los gobernantes de Aruba no les faltaban motivos para respaldar la instalación del FOL en la isla. Desde 1997 la isla se encontraba incluida en la ‘lista negra’ estadounidense como uno de los principales países de tránsito de drogas. Henny Eman, su primer ministro, hizo notar que el FOL “es una oportunidad por excelencia para deshacernos de (esta) mala imagen”.<sup>30</sup> Las autoridades holandesas cultivaban esperanzas similares. El ministro de Defensa, Frank de Grave, refiriéndose al interés norteamericano por establecer una base aérea en Aruba, dijo que era “una muestra de confianza en los esfuerzos antidrogas del gobierno de Aruba”. Según De Grave, “Sería un poco contradictorio tener interés en Aruba para establecer un FOL sin tener confianza en su política”.<sup>31</sup> Y en efecto, en noviembre de 1999 el presidente Clinton anunció el perdón: “..en este momento no tenemos evidencia de que (Aruba) es un país importante en el tránsito de drogas a Estados Unidos”. Aunque también señaló que, “continuaremos observando a Aruba así como a las demás islas de la región”.<sup>32</sup>

Por otra parte Aruba hizo hincapié en que, “luchar contra el tráfico de drogas significa salvar vidas humanas” y, “Aruba no quiere tener una función de tránsito (de drogas) para los países de consumo en el Norte”.<sup>33</sup> Las posibles ventajas económicas, estimadas en 35 mil dólares al día<sup>34</sup> no habrían sido de gran importancia en el respaldo oficial a la instalación del FOL, el cual quedó expresado también por escrito por el parlamento de Aruba el 25 de septiembre de 2000. Lo que sí pedía el parlamento eran garantías absolutas de que Holanda y Estados Unidos se responsabilizarían (económicamente) de eventuales consecuencias negativas que pudiera tener el FOL para Aruba. Los parlamentarios pensaban en particular en la posibilidad de un atentado terrorista en la isla.<sup>35</sup>

Suzy Camelia-Römer, la primer ministro de las Antillas sí destacó el ingreso extra de 25-30 millones de dólares anuales que, sobre todo Curaçao recibiría con la instalación del FOL.<sup>36</sup> Pero su sucesor, Miguel Pourier, aunque ratificó la esperanza de que “la empresa de Estados Unidos viera posibilidades en las Antillas”<sup>37</sup>, desestimó ante la Cámara Baja de Holanda que los motivos económicos fueran los primordiales: “damos mucho más importancia a la sociedad que está siendo socavada y al tejido social que en

estos momentos se encuentra bajo mucha presión.”<sup>38</sup> A Pourier le correspondió cerrar el acta de la firma del acuerdo en Oranjestad, Aruba, con las palabras: “*A job well done*” (un buen trabajo).

Pero hubo también otras voces en las islas. Una de las mayores preocupaciones de estas voces era la posibilidad de verse involuntariamente inmiscuidos en el conflicto interno colombiano. Gregorio Wolff, del sindicato de funcionarios públicos de Aruba, SEPA, dijo que, “nuestra isla vive del turismo, lo cual nos hace muy vulnerables. (...) Un par de bombas pueden espantar a todos los turistas.”<sup>39</sup> Jerry Rasmijn, de SEPA, opinó que con el FOL, Estados Unidos buscaba intimidar a Venezuela.<sup>40</sup> Las protestas contra la firma del acuerdo también incluyeron denuncias de vínculos locales de corrupción del ministro Eman, pero no lograron interesar a grandes sectores de la población. En Curaçao, en debate con el primer ministro, el parlamentario Errol Cova exclamó que, “estamos vendiendo nuestra dignidad por unos cuantos dólares”, criticando la inmunidad del personal de Estados Unidos y la exención de impuestos reconocidos en el acuerdo.<sup>41</sup> Su partido, el PLKP, concluyó que “las consecuencias (negativas) políticas, militares y estratégicas del FOL exceden las ventajas económicas”<sup>42</sup>. Pero tampoco aquí las críticas recibieron un respaldo efectivo.

### *El debate en Holanda: evaluación restringida*

Los primeros debates sobre el acuerdo inicial en la Comisión de la Cámara Baja - la más importante de las dos cámaras del parlamento holandés - para asuntos exteriores y asuntos de las Antillas y Aruba, se centraron en la solicitud de los Estados Unidos para que sus soldados tuvieran plena inmunidad diplomática, lo que al final les fue concedido. Los parlamentarios holandeses se quejaron de no haber tenido casi ninguna influencia en la decisión sobre el FOL. Debido al carácter temporal del acuerdo inicial, el aval del parlamento no era formalmente necesario y algunos parlamentarios calificaron esta situación como una falla del sistema democrático.

Aunque el tema no provocó gran conmoción en el país, las deliberaciones sobre el tratado en la Cámara Baja, en mayo de 2001, se prolongaron por nueve horas, debido a las protestas de algunos representantes de la sociedad civil. Mientras en las afueras del edificio la policía hacía batidas entre los manifestantes que representaron una escena de una ‘masacre colombiana’, los parlamentarios analizaban la inquietud más candente: ¿Cómo estar seguros de que Estados Unidos no utilizará la información recogida por aviones que despegan y aterrizan de Aruba y Curaçao, para fines di-

ferentes a los estrictamente relacionados con la lucha contra las drogas? Estaba claro que las autoridades holandesas temían interferir en este tema tan sensible. Su representante más cercano en el terreno de las acciones, el general Prins, fue citado por la prensa diciendo primero que no estaba al tanto de todo lo que hacía Estados Unidos, para luego corregirse diciendo que si bien lo sabía, no lo quería controlar.<sup>43</sup>

Los opositores del tratado advirtieron que el FOL, justamente por formar parte del presupuesto de Estados Unidos para el Plan Colombia, colocaba a Holanda en la posición de actor indirecto de un conflicto en el cual las violaciones de los derechos humanos eran el pan de cada día. En particular existía preocupación por la posibilidad de que los datos de inteligencia recogidos desde el FOL pudieran filtrarse hacia los grupos paramilitares de Colombia, considerados como los participantes más salvajes del conflicto y responsables de la mayor parte de los actos de violencia. A pesar de las reiteradas negativas expresadas por las autoridades del país, son notorios los vínculos de grupos paramilitares con secciones del Ejército colombiano, fuera de que no existe claridad sobre el manejo de la información por parte de los estadounidenses y de los oficiales colombianos. Según un informe del *Amsterdam International Law Clinic* de la Universidad de Amsterdam, los Países Bajos podrían ser considerados responsables de violar el Derecho Internacional Humanitario al existir la posibilidad de que la información recogida por los vuelos apoyados desde el FOL facilite los referidos actos de violencia (AILC 2001).

En respuesta a estos argumentos, el canciller holandés señaló que Holanda se responsabilizaba de las operaciones realizadas sobre las aguas territoriales de Aruba, las Antillas y una parte substancial de la zona aérea y marítima del Caribe, pero no de las que se hicieran en territorio ajeno. Si Estados Unidos operaba en el espacio aéreo de otros países, esto dependía de la firma de acuerdos con estos países, destacó el canciller y añadió que con Colombia ya existía tal acuerdo (KdN 2000b: 3). De esta manera, van Aartsen intentó eludir las responsabilidades de Holanda negando la existencia de su rol como facilitador de las operaciones. Durante el debate en la Cámara Baja el ministro aseguró una y otra vez que el FOL solamente podía ser utilizado para misiones antidrogas y que su colega de Estados Unidos le había dado su palabra al respecto. Pero muchos parlamentarios permanecieron escépticos, incluso los representantes del partido socialdemócrata (PvdA) que formaba parte de la coalición gubernamental.

Una cláusula que establece la realización de una evaluación anual que “concierna el funcionamiento del FOL en un sentido amplio”, ayudó a superar la falta de respaldo parlamentario al tratado. Sin embargo el canciller rechazó el desbloqueo de los datos esenciales de los vuelos, los cuales le podrían permitir al parlamento un control y seguimiento real de las misiones realizadas desde el FOL. De modo que, aunque el periódico *Het Parool* luego del debate calificó al ministro de “ingenuo”<sup>44</sup>, el hábil funcionario había calculado muy bien que la mayoría del Parlamento no insistiría más. Al concluirse los debates, sólo los partidos pequeños de la izquierda – el Partido Socialista (SP) y los Verdes (*Groen Links*) – seguían oponiéndose a la ratificación del tratado.

Meses más tarde, el 16 de octubre de 2001, en el debate de la Cámara Alta sobre el tema, además del apoyo oficial al tratado por parte de Aruba y Curaçao, tendría un gran peso el impacto de los atentados del 11 de septiembre contra el *World Trade Center* en Nueva York y el Pentágono en Washington. Holanda, como estado miembro de la OTAN, reconfirmó su posición de aliado de Estados Unidos en la ‘guerra contra el terror’. En esa ocasión, van Aartsen se mostró más atrevido en sus intervenciones, diciendo que compartía con los funcionarios estadounidenses la visión de que el tratado firmado “se dirige sobre todo a cortar los flujos financieros” de los grupos insurgentes de Colombia.<sup>45</sup> La Cámara ratificó el tratado el cual entró en vigencia el 2 de noviembre de 2001.

### *El Salvador: el baile de las palabras*

El debate sobre el acuerdo con El Salvador tuvo tres momentos que crearon temporalmente un mayor acceso a la información sobre el FOL de Comalapa que por regla se maneja fuera del escrutinio público. Esos tres momentos fueron: la primera noticia en el país sobre el acuerdo (28 de abril de 2000), su ratificación en el Congreso (6 de julio de 2000) y el fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró improcedente el recurso de inconstitucionalidad que plantearon grupos opositores al acuerdo (31 de agosto de 2001). Para El Salvador y sus vecinos centroamericanos, el tema de la lucha contra las drogas era relativamente nuevo en la agenda bilateral con Estados Unidos, que por muchos años estuvo dominada por la insurgencia popular y la guerra.

Como uno de los resultados del posterior proceso de paz, los ex guerrilleros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), con 31 de 84 curules en el Congreso, tenían la representación más grande

en la Asamblea Legislativa en el momento de firmarse el acuerdo sobre el FOL. Esta posición le dio al partido la posibilidad de vetar las 'decisiones por mayoría calificada' que, dependiendo del tema, podía ser de dos terceras o de tres cuartas partes de los votos del Congreso. Según la Constitución Política del Estado (CPE): "cualquier tratado o convenio que celebre el Ejecutivo, por el cual se pueda afectar el territorio nacional, requiere por lo menos el voto de las tres cuartas partes de los diputados electos para ser ratificado"<sup>46</sup>, mientras en otras situaciones una simple mayoría es suficiente. En El Salvador, esta distinción definió el eje del debate formal. Desde las primeras noticias en el país sobre el tema, mediante el matutino La Prensa Gráfica, los funcionarios estadounidenses y del Gobierno de El Salvador, insistieron en que se trataba de un convenio de cooperación, que el FOL no era una base militar, que los aviones que aterrizaran y despegaran de Comalapa no serían artillados, y que el personal militar estadounidense no era tropa sino al contrario, apoyo logístico.<sup>47</sup>

Aunque un día antes de la firma del acuerdo, la fracción del FMLN había recibido un comunicado al respecto de la Embajada de Estados Unidos, fue la solicitud de ratificación que casi un mes después hizo la cancillería a la comisión de relaciones exteriores lo que despertó al partido de oposición. En los meses subsiguientes la entonces embajadora de EEUU, Anne Patterson, a punto de dejar su cargo a cambio de la Embajada en Bogotá, realizó una serie de acciones diplomáticas dirigidas a convencer a todos los partidos de la necesidad de aprobar el acuerdo. El tema fue vinculado a otros asuntos como, el programa "Juventud Sana" (en inglés: *Central Skies*), presentado en noviembre de 1999, y a una reforma constitucional que permitía suscribir un tratado de extradición entre los dos países. El conjunto de propuestas fue llamado el 'combo estadounidense'. Lo curioso fue que la ratificación del acuerdo sobre Comalapa no fue vinculada de ninguna manera a la aprobación por el Congreso de un convenio (marítimo) sobre patrullajes conjuntos sobre el cual el director de la Policía Nacional Civil, Mauricio Sandoval, venía insistiendo desde marzo de 2000.<sup>48</sup>

Al decir de los diputados del FMLN, su poca voluntad para aceptar las invitaciones de Patterson tuvieron que ver con el hecho de que el texto y contenido del acuerdo eran innegociables: se dejaba o se tomaba. Sin embargo, la prensa registró al menos una reunión de la Embajada de Estados Unidos con Salvador Sánchez Cerén, jefe de la bancada del FMLN, sobre las posibilidades de introducir modificaciones en el acuerdo<sup>49</sup>. Al parecer, no se llegó a ningún acuerdo porque finalmente el par-

tido opositor elaboró una propuesta alternativa que sugería al Ejecutivo pedir a Estados Unidos una mayor cooperación con la Policía Nacional Civil y suplantar el FOL. El Gobierno por su lado, no respondió a este proyecto y concentró sus esfuerzos en demostrar que “la base del monitoreo aéreo es la alianza que necesita el país para evitar que este lugar se convierta en un puente del narcotráfico”.<sup>50</sup> La primera confrontación formal entre ambas visiones se dio a principios de julio de 2000 cuando la comisión de seguridad pública, presidida por el FMLN, y la comisión de relaciones exteriores, presidida por el partido gubernamental ARENA, se reunieron para elaborar un dictamen conclusivo sobre el tema. Los dos sectores llegaron a acusarse mutuamente de ‘involucramientos en el narcotráfico’, y el desacuerdo sobre el procedimiento en el plenario de la Asamblea Legislativa (ratificación por simple mayoría o por mayoría calificada) se mantuvo. En la tarde del 6 de julio se impuso el oficialismo ratificando el acuerdo con 49 votos a favor, 31 en contra y 4 abstenciones. Con su publicación en el Diario Oficial, el 27 de julio de 2000, esta decisión entró en vigencia. Un poco antes, el 15 de julio, en vísperas de asumir el máximo cargo diplomático en Colombia, la embajadora Patterson fue nombrada “Noble Amiga de El Salvador”.

El tercer momento en los debates fue provocado por las dos demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el 30 de agosto y el 4 de septiembre de 2000 respectivamente. La primera demanda fue realizada por la Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y la segunda por el FMLN. Los principales argumentos expresados en ellas son (CSJ-ES 2001):

- el acuerdo lesiona y menoscaba la soberanía nacional externa, al permitir que se ejerza en el territorio estatal la competencia jurídica independiente de otro estado (:5);
- sólo la Asamblea Legislativa y no el Ejecutivo puede permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras y el estacionamiento de (aero)naves de guerra de otros países en territorio de la República (:9);
- las Fuerzas Armadas de la nación sólo excepcionalmente pueden cumplir funciones de seguridad pública, excluyendo para este fin el uso de una fuerza armada extranjera (:11);
- el personal estadounidense, los contratistas y sus familiares no estarán sometidos a la jurisdicción salvadoreña (:12);
- las operaciones del personal de los Estados Unidos se sustraen del control y dirección de la Fiscalía General de la República (:12);

- la concesión, además del aeropuerto de Comalapa, de la base naval en el Golfo de Fonseca, amenaza la seguridad nacional de Honduras y Nicaragua y fomenta el divisionismo entre las naciones (:14-15);

A tiempo de presentar la demanda a la CSJ, el jefe de la bancada del FMLN expresó además su preocupación por el posible uso del FOL en Comalapa “durante la Operación Colombia”, involucrando a El Salvador “en la escalada militar en tierras colombianas”, lo que provocó nuevas acusaciones en contra de su partido por “apoyar a los narcotraficantes” y tener “una deuda pendiente con la narcoguerrilla”.<sup>51</sup>

La CSJ tardó un año en tomar una decisión sobre los dos recursos. El fallo del 31 de agosto de 2001, que presentó un análisis conjunto de las demandas, debido a que éstas “invocan algunos motivos que, básicamente, tienen la misma causa” (:5), se dio a conocer mediante un documento de 77 páginas, que comenzaba resumiendo los argumentos de los demandantes, así como los de la Secretaría de la Asamblea Legislativa, los de la canciller y los del Fiscal General de la República (FGR). Fue así como, en este ámbito jurídico la temática se convirtió en un resbaloso baile de palabras. La CSJ coincidía con la canciller en que los aviones utilizados en la lucha contra las drogas no eran de guerra ni era equipo militar porque “en ninguna parte del Acuerdo se autoriza el uso de armamento en las aeronaves (:25); compartía con el FGR la visión de que “lo único que se obtiene de parte del personal de los EUA es una colaboración técnica” (:32); y estaba de acuerdo con la secretaria de la Asamblea en la opinión de que no se trataba de personal de tropa “sino que es personal técnico para detectar la narcoactividad”(:18). En breve, para la CSJ se trataba de un acuerdo de cooperación técnica entre dos estados en el cual no se alteraba la distribución de competencias, los controles y límites al ejercicio de poder. No había disputa de delimitación territorial: “se trata de lugares que siguen estando bajo responsabilidad del Estado [s]alvadoreño”(:61) y, “las labores que realiza el personal civil y militar de los EUA no pueden calificarse como de seguridad pública”(:69). La cooperación se inscribía además en el marco del “deber (del estado) de cumplir con la comunidad internacional en aquellos asuntos de interés para la misma comunidad y que se han acordado previamente”(:55). Sobre la inmunidad jurisdiccional del personal de Estados Unidos, la CSJ destacaba que la Convención de Viena sobre relaciones consulares “concede a los miembros del personal administrativo y técnico que no sean nacionales del es-

tado receptor ni tengan en él su residencia permanente los mismos privilegios que a los agentes diplomáticos”(:74).

De esta manera, la CSJ avaló la suscripción del acuerdo en cada uno de sus puntos, y su ratificación mediante el voto mayoritario en la Asamblea Legislativa. Al publicarse el fallo, el 11 de septiembre de 2001, el FMLN denunció las presiones de la Embajada de Estados Unidos a los miembros de la Corte, reiterando su disposición para acudir a las cortes internacionales. Luego de lo cual el tema dejó de tener actualidad. Los medios de comunicación se dedicaron a reportar de manera casi exclusiva sobre los atentados en Estados Unidos, ocurridos el mismo día en que se conoció públicamente el fallo.

### **Los tres acuerdos a la luz de los debates**

¿Influyeron las críticas y los debates en los países anfitriones en los acuerdos firmados? A primera vista no. En los tres casos las negociaciones iniciales se llevaron a cabo a puerta cerrada y no sería fácil distinguir alguna repercusión de los debates tempranos en los textos aprobados por los poderes ejecutivos, dos de ellos ratificados posteriormente por los representantes legislativos. Sólo en Holanda se logró anexar una cláusula que establece un instrumento de evaluación anual. Pero a pesar de que los tres acuerdos provienen claramente de un único documento modelo, existen entre ellos algunas diferencias marcadas que indican que hubo en una representación gubernamental una mejor posición o más habilidad de negociación que en otra EPCI 2000; KdN 2000a; GOES 2000).

Hay diferencias en cuanto a las facultades otorgadas al personal de Estados Unidos. El caso salvadoreño es el más amplio, permitiendo “el acceso y uso del aeropuerto internacional, puertos y otras instalaciones gubernamentales” para “actividades de detección, monitoreo, localización y control aéreas..” (artículo II). En Aruba y Curaçao se trata de los dos aeropuertos, así como de “puertos autorizados e instalaciones relacionadas”, para “la detección y el monitoreo aéreas y, de ser apropiado, misiones de interdicción en la región vecinal” (artículo II). Y el acuerdo con Ecuador establece límites más claros para “el acceso y uso de la base de la fuerza aérea ecuatoriana de Manta, así [como del] Puerto de Manta e instalaciones relacionadas con la base o en su vecindad”, señalando en un artículo separado que “las operaciones de interdicción en territorio ecuatoriano son de exclusiva responsabilidad de la República del Ecuador” (artículo III).



Un segundo tema de distinción es el referido a las particularidades de la inmunidad diplomática otorgada al personal estadounidense. En Ecuador (artículo VII), Aruba y Curaçao (artículo VI) se estableció un mecanismo que permite a los países anfitriones solicitar que se levante la inmunidad en casos particulares; además, se especifica que no habrá inmunidad frente “a la jurisdicción civil y administrativa por actos realizados fuera del desempeño de (las) funciones (del personal)”. En el acuerdo firmado con El Salvador no existen estas disposiciones (artículo VI).

También con respecto a la contratación de personal local para las labores (por ejemplo de construcción) en el FOL, hay diferencias entre los acuerdos. Nuevamente El Salvador dejó el tema enteramente a decisión de Estados Unidos (artículo X), mientras en el Ecuador, para adquirir bienes y servicios se empleará “a ciudadanos ecuatorianos en la medida máxima posible compatible con los términos de este artículo” (artículo XI). El tratado del FOL en Aruba y Curaçao, partiendo del principio de la “completa y libre competencia (...) da la bienvenida a ofertas de contratistas establecidos en las Antillas holandesas y Aruba” (artículo X) mencionando de manera explícita los “beneficios económicos continuos” que conllevarán las acciones de Estados Unidos para las islas (texto introductorio).

Finalmente, en cuanto a las nuevas construcciones realizadas por Estados Unidos, sólo en el caso del Ecuador éstas estaban sujetas a una verificación por parte de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (artículo XII). Solamente en Aruba y Curaçao las autoridades locales podían negociar, en casos específicos y a su debido tiempo, la restauración de la situación inicial a tiempo de concluirse el acuerdo.

Aunque las diferencias señaladas no son decisivas para el funcionamiento de los FOL en términos generales, sí son muestra de los márgenes de negociación que fueron utilizados por los respectivos gobiernos para defender o hacer prevalecer algunos intereses propios frente a las demandas de Estados Unidos. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas dejaron bien claro su interés en resguardar un cierto control sobre el espacio aéreo de su país. Y en cuanto al tema de la inmunidad del personal de Estados Unidos, es muy posible que los debates en el Ecuador, Aruba, Curaçao y Holanda, preliminares a la firma de los acuerdo de largo plazo, hubieran estimulado a las autoridades locales a tomar posturas un tanto más sólidas durante las negociaciones bilaterales.

## Notas

- 1 Rand Beers, *Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, testimonio en el *House of Representatives*. Washington DC, 9 de junio de 2000.
- 2 Así lo expresó Peter Romero (DOS) en su testimonio en *el Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources Committee on Government Reform and Oversight*. Washington DC, 4 de mayo de 1999.
- 3 El Excelsior, México, 27 de enero de 1998.
- 4 James Rubin (DOS) en: *U.S. Blames Panama For Deadlock on Drugs Base*. Reuters, 20 de julio de 1998.
- 5 El ministro de Justicia de las Antillas Holandesas, Rutsel Martha, señaló en diciembre de 1998 que en junio se realizaron las primeras conversaciones con los Estados Unidos sobre el establecimiento de un FOL en Curaçao. Más tarde se sostiene que este primer acercamiento recién se dio en octubre de ese año (Amigoe, Willemstad, 12 de diciembre de 1998; 12 de enero de 2002).
- 6 Reuters, 20 de julio de 1998.
- 7 The New York Times, 2 de diciembre de 1998.
- 8 Los datos de este párrafo son tomados de la *Cronología Andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima: [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe). En documentos oficiales y noticias de prensa los términos acuerdo, tratado y convenio son utilizados sin una clara distinción entre ellos. Estados Unidos llama *agreement* a todos los acuerdos sobre los FOL. En el Ecuador y El Salvador se traduce el término como acuerdo, pero en Holanda se llama *Verdrag*, cuya traducción al español es Tratado o Convenio.
- 9 Amigoe, Willemstad, 10 de abril de 1999.
- 10 El Reino de Holanda decide sobre los asuntos de política internacional de Curaçao (parte de las Antillas Holandesas) y Aruba.
- 11 *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, No. 98. Den Haag, 1999.
- 12 Amigoe, Willemstad, 5 de mayo de 1999.
- 13 *Aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de los Estados Unidos de América para la Cooperación para Suprimir el Tráfico Ilícito*, Ley no. 7929, San José, 28 de septiembre de 1999.
- 14 *Nuevo campo de batalla en Centroamérica*, Juanita Darling. Confidencial, año 5, no. 201, Managua, 23-29 de julio de 2000. Tomado y traducido de: Los Angeles Times, 9 de julio de 2000.
- 15 *FOL Implementation Working Group*, actas Comando Sur, 18 de octubre de 1999: [www.jeremybigwood.net/FOIAs/FOLs](http://www.jeremybigwood.net/FOIAs/FOLs).
- 16 Entrevista personal con el Sr. Rodrigo Carazo, San José, 20 de noviembre de 1999.
- 17 La Prensa Gráfica, San Salvador, 28 de abril de 2000.
- 18 *A Four-Star Foreign Policy?* Dana Priest, The Washington Post, 28 de septiembre de 2000.
- 19 Inside the Pentagon, 13 de abril de 2000.
- 20 La Prensa Gráfica, San Salvador, 3 de mayo de 2000.
- 21 Estas estimaciones de julio 2000 corresponden a los tres FOL (GAO 2000a: 18) mientras en los fondos aprobados inicialmente sólo se incluyó US\$116.5 millones

- para los FOL de Ecuador, Aruba y Curaçao (general Peter Pace, *United States Marine Corps Commander in Chief, United States Southern Command*, testimonio en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 28 de febrero de 2001).
- 22 *On-the-Record Briefing: Andean Regional Initiative*, R. Rand Beers, *Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*; William R. Brownfield, *Deputy Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs*; Michael Deal, *Acting Assistant Administrator of the Bureau for Latin America and the Caribbean, USAID*. Washington DC, 16 de mayo de 2001.
- 23 General Charles Wilhelm (Comando Sur), testimonio en el *Senate Armed Services Committee*. Washington DC, 4 de marzo de 1999.
- 24 *Kamerstuk 26 200 IV, Nr. 19, Tweede Kamer*, Den Haag, 1999.
- 25 Miembros del 'Grupo Civil de Monitoreo del Plan Colombia en Ecuador' informaron que antes de esta sesión de la comisión especial, el Presidente del Congreso, el canciller y el comandante del Estado Mayor Conjunto (general Mendoza) acordaron en reunión reservada que el tema no sería llevado al Congreso. Mendoza sería luego condecorado por la Embajada de Estados Unidos en Quito por su "defensa de la democracia" (entrevista personal, Quito, 18 de octubre de 2000).
- 26 Demanda de inconstitucionalidad del *Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América...*, recibido por el Tribunal Constitucional de Ecuador en fecha 13 de septiembre de 2000.
- 27 *Cronología Andina*, Comisión Andina de Juristas, Lima: [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe).
- 28 El Comercio, Quito, 17 de enero de 2001. La Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador denunció que en el fallo primó la intención de proteger al ex presidente Mahuad y el canciller, Moeller, quien durante la suscripción del acuerdo fue presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso que unánimemente decidió que el acuerdo no era un tema de debate parlamentario.
- 29 Trouw, Amsterdam, 21 de abril de 2001.
- 30 *Komst VS-bases nu formeel rond*, Amigoe, Willemstad, 13 de abril de 1999.
- 31 *De Grave treft op Aruba geen grote problemen aan*, Amigoe, Willemstad, 13 de enero de 1999.
- 32 Carta del Presidente William Clinton, Washington DC, 10 de noviembre de 1999.
- 33 Mito Croes, ministro representante de Aruba, durante el debate sobre los FOL en la Cámara Alta de Holanda, 16 de octubre de 2001.
- 34 Amigoe, Willemstad, 12 de enero de 2000.
- 35 Notas de la reunión de los *Staten van Aruba*, Oranjestad, 9 de octubre de 2000.
- 36 *Steunpunten op Aruba en Curaçao*, Amigoe, Willemstad, 8 de abril de 1999.
- 37 Amigoe, Willemstad, 3 de marzo de 2000.
- 38 Miguel Pourier durante el debate en la *Tweede Kamer* de Holanda, Den Haag, 28 de mayo de 2001.
- 39 La Chispa, Amsterdam, diciembre de 1999.
- 40 *Ambtenarenbond zit niet op VS basis te wachten*, Amigoe, Willemstad, 18 de enero de 1999.

- 41 Amigoe, Willemstad, 28 de marzo de 2000.
- 42 Amigoe, Willemstad, 22 de junio de 2000.
- 43 Het Parool, Amsterdam, 15 de julio de 2000; de Volkskrant, Amsterdam, 3 de octubre de 2000.
- 44 Het Parool, Amsterdam, 31 de mayo de 2001
- 45 Jozias van Aartsen, canciller de Holanda, testimonio durante el debate sobre el tratado en la Cámara Alta. Den Haag, 16 de octubre de 2001.
- 46 Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 147, inciso 2.
- 47 *E.U.A. no enviaría aviones artillados*, La Prensa Gráfica, San Salvador, 29 de abril de 2000.
- 48 El 18 de marzo de 2000, Sandoval menciona el tema a tiempo de presentar un nuevo modelo de Seguridad Pública. Más de un año después, el director de la Policía reitera su llamado a la Asamblea Legislativa, destacando que las posturas de oposición al FOL en Comalapa "han retardado la aprobación del proyecto de patrullajes antinarcoóticos conjuntos." (La Prensa Gráfica, San Salvador, 19 de julio de 2001).
- 49 La Prensa Gráfica, San Salvador, 28 de junio de 2000.
- 50 Francisco Flores, presidente de El Salvador en: Colatino, San Salvador, 5 de julio de 2000.
- 51 *Señalan al FMLN por defender narcoguerrilla*, El Diario de Hoy, San Salvador, 5 de septiembre de 2000.

## CAPÍTULO III

---

# LOS FOL TOMAN CUERPO

### **INSTALACIÓN Y USO DE LOS *FORWARD OPERATING LOCATIONS***

Con los acuerdos firmados y los fondos asignados, ya era hora de aterrizar. El personal de las agencias de Estados Unidos y de las empresas privadas contratadas por ellos, depende en buena parte para su funcionamiento no sólo de equipos sino también de una infraestructura óptima (ver capítulo I). Los aeropuertos escogidos para albergar a los FOL necesitaban ser adecuados para cumplir con los requerimientos de quienes harían uso de ellos. Además, existían algunos obstáculos para el uso completo de la infraestructura, el cual estaba proyectado inicialmente para finales de 2003. Estos obstáculos tenían que ser superados, o mínimamente reducidos. A la vez, el Comando Sur buscaba garantizar la continuidad de las misiones que había estado realizando hasta mayo de 1999 desde la base de Howard. Esto significaba que los FOL debían entrar en funcionamiento lo antes posible, y mientras tanto se haría uso temporal de algunas instalaciones alternativas. Este tercer capítulo examina la información disponible respecto a los asuntos relacionados con la preparación y el funcionamiento inicial de los FOL.

#### **La instalación de los FOL**

Mientras los debates sobre los acuerdos para los FOL seguían su curso, los puestos comenzaron a funcionar de manera provisional. Como se señaló en el capítulo II, las actividades de los FOL de Manta (Ecuador) y Hato Rey-Reina Beatrix (Curaçao-Aruba), se iniciaron el 31 de marzo y

el 1 de mayo de 1999 respectivamente. En Comalapa (El Salvador) la fuerza naval estadounidense comenzó a operar en agosto de 2000, y el primer avión de la Guardia Costera aterrizó el 21 de septiembre de ese año.<sup>1</sup> Pero había que adecuar la infraestructura de estos aeropuertos si se querían usar de manera óptima. El primer paso fue calificar las estructuras existentes por una fuerza de tarea especializada (*Site Activation Task Force*), la cual debía después presentarle al Comando Sur las propuestas para el mejoramiento. En un ámbito diferente, la Oficina General de Contraloría de EEUU (GAO, en inglés) identificó tres posibles factores cuyas limitaciones necesitaban ser resueltas: "(1) la disponibilidad de aviones de Estados Unidos; (2) los esfuerzos de Estados Unidos para equipar a las fuerzas extranjeras a cargo de la interdicción a los traficantes en su territorio; y (3) la autorización formal para que las aeronaves estadounidenses puedan sobrevolar territorio ajeno en apoyo a operaciones antidrogas" (GAO 2000a:29). De manera que, paralelamente a las obras de construcción en los puestos, Estados Unidos emprendió iniciativas dirigidas a dar pronta solución a los problemas en estos campos.

### *Adecuaciones físicas en los aeropuertos*

Frente a los 2.500 efectivos que el Comando Sur proyectaba estacionar en el malogrado Centro Multilateral Antidrogas en Panamá<sup>2</sup>, los FOL parecían pequeños: se trataba de entre 10 y 15 personas estacionadas de manera permanente, y 'en situaciones normales' hasta un máximo de 300 (Ecuador y Curaçao) y 100 (Aruba y El Salvador) efectivos adicionales sobre una base rotativa.<sup>3</sup> Inicialmente, la construcción de nuevas instalaciones para albergar a ese personal sólo fue planificada para Manta, aunque se preveía la construcción de infraestructura operativa y de entrenamiento en todos los FOL. Las principales adecuaciones de los aeropuertos tenían que ver con su capacidad para recibir, estacionar y mantener las aeronaves. Manta y Hato Rey fueron acondicionados para poder operar con todo tipo de aviones, incluyendo los más grandes,<sup>4</sup> mientras en Aruba y El Salvador sólo se hicieron planes para aviones 'medianos' y 'pequeños'.

A mediados de marzo de 2001 se cerró la base aérea de Manta para dar paso a 1.500 trabajadores de la constructora ABB-SUSA (80 por ciento sería personal local) que en siete meses reforzaron la pista de aterrizaje, la prolongaron a 3.100 metros, construyeron nuevas torres de comunicación y una pista de rodaje de ida y vuelta a una nueva área de estacionamiento. Hasta abril de 2002 se realizaron mejoras en la seguridad de la base (incluyendo el reencauce de un río) y, de acuerdo a los planes, se

concluyeron los dormitorios, hangares, un área de mantenimiento, y un centro operativo.<sup>5</sup> Al concluir la primera fase de estas obras, Fernando Arroyo, ingeniero del Ejército estadounidense dijo que Manta era “una de las mejores pistas de América del Sur”.<sup>6</sup>

En Curaçao, las construcciones fueron asignadas a la empresa mixta daneso-francesa Phil/Colas y comenzaron en noviembre de 2001, tratando al máximo de compartir las instalaciones con la marina de guerra holandesa. Entre las adecuaciones que había que hacer estaban, un área de estacionamiento, una pista de rodaje, y los espacios operativos de entrenamiento y de mantenimiento. En abril de 2003 el periódico *Amigoe* reportó que del personal contratado, 300 eran locales, y que se esperaba entregar la obra en septiembre de ese año.<sup>7</sup>

Con respecto a Aruba, la primera evaluación del acuerdo sobre el FOL entre Holanda y Estados Unidos hacía referencia a una dificultad operativa ocasionada por la falta de espacio para estacionar los aviones. La construcción de una nueva área de estacionamiento era parte de los planes presentados por el Comando Sur (GAO 2000a: 22-23). Sin embargo, en un reajuste de presupuestos estatales a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Congreso de Estados Unidos postergó su financiamiento en forma indefinida. Hasta fines de 2002 esta situación afectaba los operativos durante los fines de semana, y en el curso de 2003, los operativos desde Aruba han tenido que suspenderse casi por completo. Los cambios proyectados en el aeropuerto de Comalapa se reducían, igual que en Aruba, a la construcción de una nueva área de estacionamiento y su acceso. Las obras estaban planificadas para iniciarse en 2002 y concluirse hacia finales de 2003.

puesto	TOTAL	para aviones	para personal	logística
Manta (Ecuador)	61.3	38.6	6.3	16.4
Hato Rey (Curaçao)	43.9	29.5		14.4
Reina Beatrix (Aruba)	10.2	8.75		1.45
Comalapa (El Salvador)	9.3	5.0		4.3

**Figura III:** Costos estimados de las construcciones de adecuación de los FOL (en millones de dólares)

**Fuente:** GAO 2000a:18-27, citando al DOD (julio de 2000)

### *Equipos de monitoreo, detección, identificación e interdicción*

La GAO resume en seis etapas el proceso común, desde la detección hasta la interdicción de barcos y aviones de traficantes de drogas. En algunas ocasiones éstas pueden darse simultáneamente (GAO 2002:6):

- (1) se suministra información de inteligencia a los organismos antidrogas sobre un transporte de drogas planificado o en camino (*provision of intelligence*);
- (2) los radares (en tierra) detectan a los traficantes sospechosos (*initial detection*);
- (3) aviones con radar como los E-3 y los P-3 (ver abajo), ubican el blanco y siguen su curso (*monitoring*);
- (4) los aviones como los F-16 y los *Cessna Citation*, ubican e identifican visulamente el blanco, haciendo distinción entre tráfico lícito y tráfico de drogas (*identifying*);
- (5) la responsabilidad para la acción se pasa a las agencias autorizadas para interceptar, detener e incautar (*handoff*);
- (6) las agencias estadounidenses autorizadas o los funcionarios de otros países realizan la interdicción al traficante (*apprehending*).

Las agencias involucradas y los equipos e infraestructura que tienen a su disposición conforman, en palabras del Comando Sur "... una red interdependiente. Ningún FOL por si solo responderá a nuestras necesidades en la conducción de misiones de detección, monitoreo, ubicación e identificación por aire..."<sup>8</sup> Además de las aeronaves que hacen uso de los aeropuertos, el DOD maneja radares estáticos en tierra (algunos transportables) y aire (globos), y las tres agencias principales (DOD, Guardia Costera y Aduanas) disponen de varios tipos de naves marítimas con equipo de detección por radar, equipo de comunicación, plataforma para helicópteros, y/o capacidad de intercepción. Estas naves hacen uso de los puertos que se encuentran incluidos en los acuerdos sobre los FOL y forman parte de la mencionada red. Sin embargo, no fueron tomados en cuenta durante los debates sobre la instalación de los FOL (ver capítulo II).

Los siguientes aviones aparecen nombrados en los planes oficiales relacionados con los FOL<sup>9</sup>:

- **aviones grandes:**
  - *U.S. Air Force E-3 Sentry Airborne Warning and Control System* (AWACS), 44 metros de largo y casi 40 metros de envergadura,



equipado con un disco radar de un diámetro de nueve metros y un alcance de más de 320 kilómetros. Tiene nueve horas de autonomía de vuelo y es usado para actividades de monitoreo en aire, tierra y mar, comando, control y comunicación con sitios en tierra, barcos y otras aeronaves. El fabricante es *Boeing Aerospace*. El E-3 puede recargarse de combustible mediante el KC-135 Stratotanker, también de *Boeing*, de 41 metros de largo y cerca de 40 metros de envergadura.

- **aviones medianos:**
  - *U.S. Navy E-2C Hawkeye AWACS (Grumman Aerospace)*, 17.5 metros de largo por 28 metros de envergadura. Posee un disco radar de siete metros de diámetro y tiene seis horas de autonomía de vuelo. Cumple básicamente las mismas funciones que el E-3.
  - *U.S. Navy y U.S. Customs Service P-3 Orion (Lockheed Martin)*, 36 metros de largo por 30 metros de envergadura. Se usa para vigilancia y detección marítima/aérea. Si opera artillado, puede actuar contra submarinos. Su autonomía de vuelo sobrepasa las 11 horas.
  - *C-130 Hércules (Lockheed Martin)*, para transporte de tropas (hasta 128 personas) y materiales. Su longitud puede ser de 29 a 35 metros, y tiene una envergadura de 40 metros.
- **aviones pequeños:**
  - *F-15 Eagle (McDonnell Douglas)*, 19 metros de largo y 13 metros de envergadura. Se utiliza para la verificación (con radar y visual) e interdicción (*tracker aircraft*).
  - *F-16 Falcon (Lockheed Martin)*, más pequeño que el F-15 (15 metros de largo y 10 metros de envergadura), cumple las mismas funciones.
  - *Citation 550 (Cessna)*, cerca de 14 metros de largo y 15 metros de envergadura; es el *tracker* que utiliza la Aduana.

La referida preocupación de la GAO por posibles faltas en la disponibilidad de aviones para las operaciones desde los FOL (ver arriba), tenía que ver con la insuficiente respuesta del DOD a las solicitudes hechas por el Comando Sur de aeronaves para las acciones antidrogas (ver capítulo I). Formalmente, en 1999, el DOD tenía dedicados a la lucha contra las drogas en el área: dos E-3, siete P-3, cuatro E-2 y cuatro F15/16 (GAO 1999a:34), pero uno de los E-3 se encontraba ya desde enero de ese año en misiones en Iraq y luego en Kosovo (ibid:22).

De acuerdo a la GAO (2000a), el FOL de Manta, una vez operando con plena capacidad, podía albergar cuatro aeronaves grandes y siete medianas; en Hato Rey había espacio para un E-3, un E-2, uno o dos P-3, dos C-130 y de cuatro a seis F-16; en el Reina Beatrix para dos P-3 y tres aviones pequeños, y en Comalapa para cuatro aviones medianos. En abril de 2000, el gobierno de El Salvador declaró que en el FOL en su país podrían estacionarse hasta diez aviones<sup>10</sup>; en septiembre de 2001, los F-16 en Curaçao fueron reemplazados por un número mayor de aviones de vigilancia<sup>11</sup>; y en agosto de 2002, fuentes en Curaçao reportaron el posible uso desde el FOL de aviones RC-135 Rivet Joint.<sup>12</sup> Estos espías gigantes (que pueden ser más grandes que los E-3) son especiales para la recolección y comunicación de datos electrónicos (ELINT) y comunicación de inteligencia (COMINT). Tienen entre 11 y 20 horas de autonomía de vuelo sin necesidad de recargar combustible.

En el Caribe, además de sus propios equipos, Estados Unidos contaba normalmente con los equipos de los holandeses, británicos y franceses. En noviembre de 2001, el gobierno de Holanda compensó el retiro de equipos del DOD transferidos a Afganistán y a las propias costas estadounidenses, mediante una fragata, un submarino y un avión tipo P-3 Orion extra.<sup>13</sup> Esta modalidad de asistencia se conoce como '*back fill*' y es un buen ejemplo de cómo la cooperación internacional en la lucha contra las drogas facilita un aporte indirecto a una acción militar (la invasión en Afganistán) que en este caso Holanda no estaba dispuesto a dar de una manera más directa.

Los radares en tierra en la región son de tres tipos (ver figura IV):

- En Texas, Virginia (desde 1994-1995) y Puerto Rico (desde 2000) operan tres *Relocatable Over-The-Horizon Radars* (ROTHR) respectivamente, con un alcance de 3.218 km, pero con limitaciones en cuanto a su precisión y a la detección de objetos de baja altura.
- Los *Ground Mobile Radars* (GMR), son manejados por el Comando Sur en ubicaciones del Caribe (Red de Radares de la Cuenca del Caribe), entre otros lugares en Riohacha y San Andrés (Colombia). También en Colombia (Leticia, Marandúa, San Juan del Guaviare, Tres Esquinas y posiblemente en Araracuara y Tabatinga); en Perú (Iquitos, Andoas y Pucallpa); y en Ecuador, probablemente en Sucumbíos o en Napo. De acuerdo a algunos observadores, hay en funcionamiento un total de 17 GMR<sup>14</sup> que comunmente tienen un alcance de 386 kilómetros (240 millas).

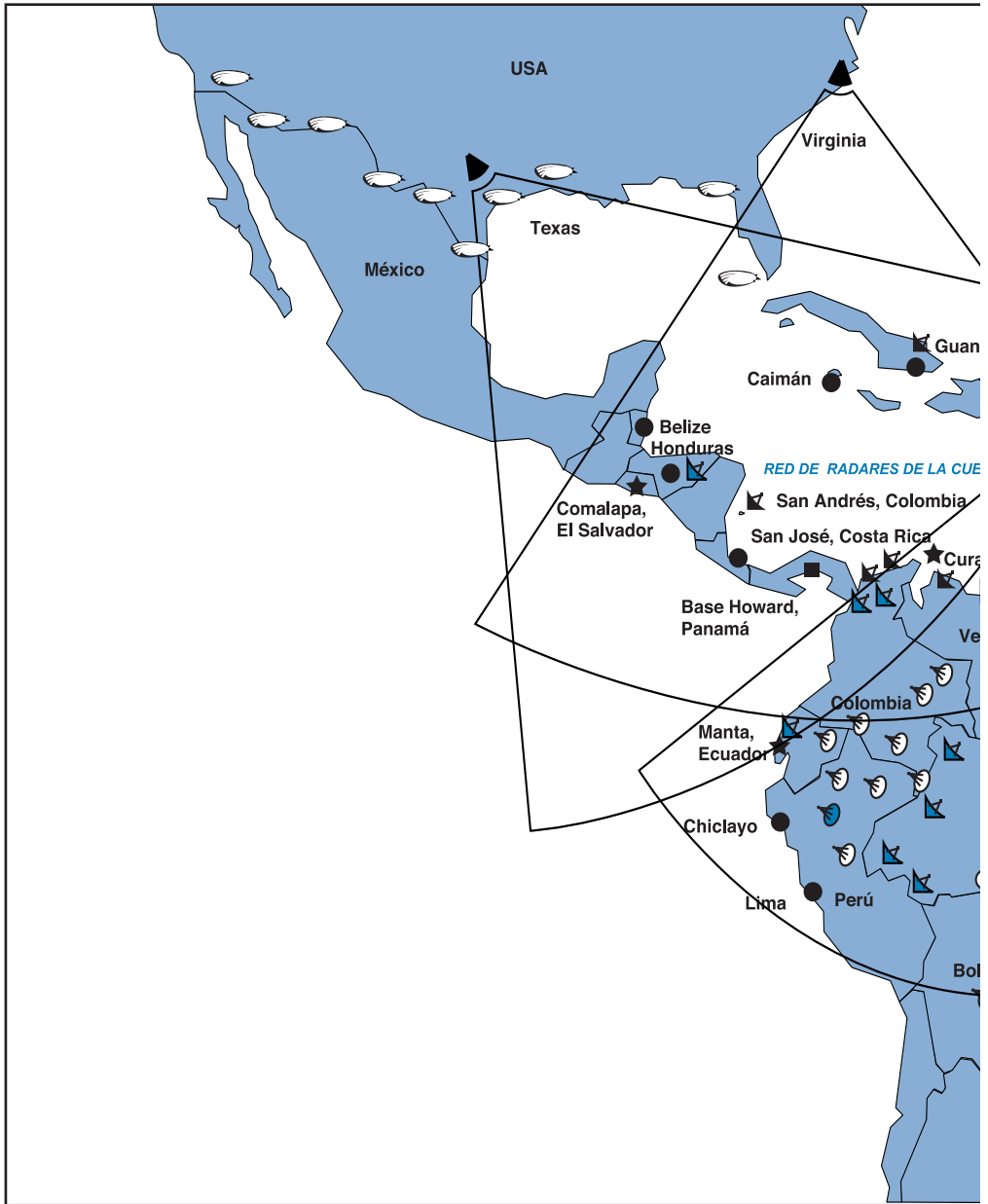
- Una diversidad de radares de tierra manejados por autoridades de la región y cuya información es, en mayor o menor grado, compartida con autoridades de otros países. El sistema más conocido es el SIVAM (Brasil), un conjunto de 25 radares instalados casi en su totalidad (abril 2003), y a cuya información, sobre todo Estados Unidos y Colombia, buscan obtener más acceso.<sup>15</sup> Estados Unidos cuenta también con el sistema de radares de Venezuela que se encuentra en un proceso de ampliación.

Al interior de la JIATF-Este opera el Centro Conjunto del Sur para Operaciones de Vigilancia y Reconocimiento, (*Joint Southern Surveillance and Reconnaissance Operations Center, JSSROC*), que se encarga de reunir y diseminar las informaciones recogidas por las misiones aéreas, los radares GMR y ROTH, los datos de la *National Imagery and Mapping Agency* (NIMA) del DOD, de la *National Security Agency* (NSA) que monitorea comunicaciones y otras señales electrónicas, y otros datos de inteligencia (Evans 2001).

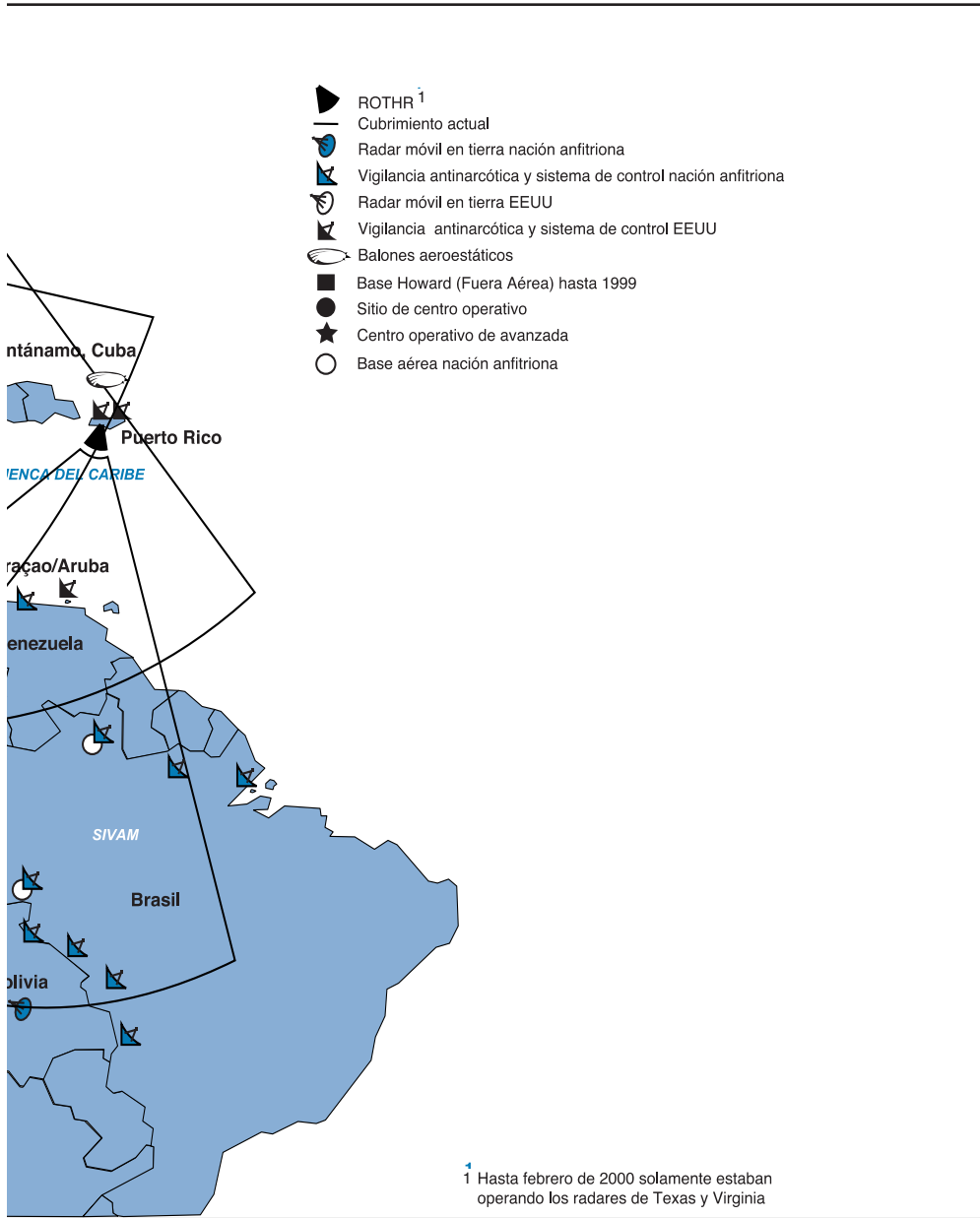
### *Personal estadounidense que opera desde los FOL*

En las zonas de producción, el DOD es responsable directo de todos los operativos, menos de la intercepción de naves, la detención de personas y la incautación de drogas, actividades que corresponden a las autoridades locales. Las tareas de vigilancia, monitoreo, identificación e intercepción en la zona de tránsito, son compartidas por personal del DOD, la Guardia Costera y la Aduana. Las tres agencia participan en las primeras tres actividades, y el DOD es el encargado de su coordinación. La Guardia Costera dirige la aprehensión de naves marítimas con la asistencia de la Aduana. En el caso de las aeronaves, ambas agencias comparten la responsabilidad. Otros organismos de coordinación, como la ONDCP, guían a las tres agencias en estos esfuerzos (GAO 2002:2-3).

Los acuerdos y anexos operativos firmados por los respectivos gobiernos establecieron números máximos para el personal de las mencionadas agencias que en un determinado momento podía estar presente en los FOL. Pero de acuerdo al general René Vargas Pazzos, ex jefe del Ejército ecuatoriano, fue una "tomadura de pelo (...), es obligación (...) reportar solamente los soldados que sobrepasen siete días de estadía en la base de Manta (...). Es decir (...) puede venir la cantidad de soldados que ellos, los norteamericanos, deseen. Los reportables no pueden pasar



**FIGURA IV:** Mapa de las instalaciones reportadas  
**FUENTES:** CIP 2001:6; GAO 1999a:19, 38; Ronc



en el área de competencia del Comando Sur.  
 ken 1999:27; Hoy (Bogotá), 20 de junio de 2000

de 450; pero los otros, los que llegan a quedarse menos de siete días, no tienen ningún control. ¿Entonces, qué me hace pensar este hecho como militar?" El general llamó al convenio operativo del FOL de Manta un "plan de guerra" (APDHE 2001). Algunos oficiales retirados de las Fuerzas Armadas ecuatorianas sostuvieron que la pista de Manta y sus cabezas permitían el tránsito de 15 a 16 mil efectivos en el lapso de una semana.<sup>16</sup> El convenio no limitó el número de personas que puede, en un determinado lapso de tiempo, hacer uso del FOL en tránsito a otro destino.

Los recientes sucesos en Colombia han demostrado además que los límites establecidos para la presencia de personal militar de Estados Unidos funcionan más como pauta adaptable que como ley incuestionable. La Ley de Ayuda Extranjera (*Foreign Aid Law*) de 2002 modificó la cantidad máxima permitida de personal de Estados Unidos presente en el país en el marco del Plan Colombia, de 500 militares y 300 civiles a 400 militares y 400 civiles. Sin embargo, luego de que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, secuestraran el 13 de febrero de 2003, a tres empleados de una empresa privada que estaban recogiendo datos de inteligencia, Estados Unidos envió tropas adicionales de rescate, aumentándose el número de efectivos militares reportados a 411. Para las autoridades estadounidenses no se violó ninguna ley: setenta de esos efectivos se encontraban en la región de Arauca en el marco de un programa dirigido a la protección del oleoducto Caño Limón-Coveñas, el cual formalmente no es parte del respaldo al Plan Colombia (ver capítulo I).

Además de los aeropuertos, los acuerdos incluyeron el uso de puertos marítimos de los países anfitriones. En el Ecuador, el uso del FOL de Manta se ha acompañado por una intensificación de las visitas de embarcaciones a los puertos de la costa pacífica del país. En agosto de 1999, a pocos meses de la instalación del FOL, la operación *Unitas '99*, con participación de dos mil efectivos de la marina de guerra estadounidense, pasó por las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas. Durante el año 2002 se registró la llegada de 15 naves de guerra estadounidenses al puerto de Manta. Según el matutino *El Comercio*, uno de los efectos visibles de estas nuevas visitas es un considerable aumento de la prostitución en el pueblo.<sup>17</sup>

Mientras por un lado el DOD ha dado grandes pasos en la profesionalización de sus efectivos de combate, Estados Unidos ha intensificado al mismo tiempo la entrega a la empresa privada de todas las tareas de apoyo, una modalidad que se conoce como 'contratación externa' (*outsourcing*). De esta manera, durante el año 2002, el DOD y el DOS hicieron con-

tratos relacionados con una gran variedad de tareas, con 17 y tres empresas privadas respectivamente. Es así que por ejemplo, la empresa *Northrup Grumman* (Los Angeles, California) opera los sitios radar de Estados Unidos en la región; la *Aviation Development Corporation* (Montgomery, Alabama) asistió hasta abril de 2001 en la interdicción aérea de vuelos sospechosos en Perú y Colombia; y la *AirScan* (Rockledge, La Florida) ofrece servicios de vigilancia aérea (CIP 2001:4). En relación con los FOL, la empresa más mencionada es la *DynCorp Aerospace Technology* (Reston, Virginia). El involucramiento de la *DynCorp* en la lucha contra las drogas en la región andina, mediante contratos con el DOS, data de 1991 y se ha dirigido principalmente al mantenimiento de aeronaves y al entrenamiento de pilotos nacionales. Estos trabajos se han ampliado con la intensificación de las acciones de fumigación en Colombia. Según la GAO, la *DynCorp* “maneja sitios operativos de avanzada en varias bases aéreas de la Policía y el Ejército colombianos” (GAO 2001:3).

El 15 de enero de 2002, el DOD seleccionó entre tres postulantes a la *DynCorp* para prestar servicios de apoyo en los FOL de Ecuador, Aruba y Curaçao. El contrato se limitaría a tareas relacionadas con la infraestructura, mantenimiento y apoyo técnico, sin incluir actividades operativas<sup>18</sup>, pero tanto en Holanda como en Ecuador, el hecho suscitó bastante inquietud. El parlamentario holandés Paul Rosenmöller hizo valer de nuevo el cuestionamiento hecho previamente a la declarada separación operativa entre las acciones de fumigación en Colombia y el monitoreo desde los FOL. La realidad es que *DynCorp* presta servicios en ambos casos sin que exista claridad sobre el control político a las actividades de la empresa. También a la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) en Quito, le preocupaba la falta de supervisión al personal de *DynCorp*: “Empleados de *DynCorp* se dedicaron a traficar con niños para su explotación sexual, en el conflicto de Bosnia. Ellos fueron despedidos de *DynCorp*, pero no sancionados jurídicamente”.<sup>19</sup> ALDHU destacó también que la empresa estuvo implicada en un embarque de heroína de Colombia a Estados Unidos en mayo de 2000. Las dudas en los países anfitriones encontraron justificación en un caso protagonizado por pilotos de la empresa *AirScan*, quienes en diciembre de 1998 acompañaron a las fuerzas armadas de Colombia en el bombardeo de civiles en Santo Domingo, en el norte del país. En ese ataque murieron 17 personas, entre ellas seis niños. La *AirScan* había sido contratada por la empresa petrolera *Occidental Petroleum* (ver capítulo I) para cumplir tareas de vigilancia de sus instalaciones ubicadas 50 km. al norte del pueblo. El personal involucrado en el bombardeo nunca fue acusado formalmente (WOLA 2003:11).

### *El intercambio de información y los operativos de interceptación*

El intercambio de la información recolectada desde los FOL con ayuda de las autoridades de los países anfitriones, es un tema lleno de contradicciones. Lo cierto es que de parte de EEUU existe una clara disposición para mantener (una parte de) la información en absoluta reserva. Tanto en el FOL de Manta como en el de Hato Rey se sabe de la existencia de un área de acceso restringido al personal local, salvo bajo autorización expresa del comandante del FOL. Además, los acuerdos establecen la inviolabilidad de materiales y comunicaciones importados y exportados por personal estadounidense, con el fin de evitar el riesgo de que se filtre al exterior la información que EEUU recopila y maneja en forma reservada. De este modo, para las autoridades del país anfitrión es imposible apreciar o controlar si el personal de Estados Unidos recolecta datos con fines diferentes a los de la lucha contra las drogas.

De otra parte, las autoridades civiles y militares de Estados Unidos han expresado su frustración sobre las limitaciones que les imponen las leyes de su propio país en el intercambio de información con sus contrapartes en los países anfitriones. Dichas limitaciones tienen dos motivos. Uno tiene que ver con las reservas del Congreso para involucrarse de manera directa en el conflicto interno de Colombia. Las trabas legales de este tipo han ido disminuyendo paulatinamente (ver capítulo I). El otro motivo para no pasar la información recogida por funcionarios de Estados Unidos a las contrapartes en los países anfitriones, está relacionado con los riesgos que en años anteriores mostró tener la interceptación aérea de avionetas civiles. En 1992, Perú permitió en su territorio la baja forzosa de aviones sospechosos (*shoot-down policy*). Entre 1992 y 1998 las autoridades peruanas derribaron cerca de cien aeronaves a tiros<sup>20</sup>. En mayo de 1994, después de que también Colombia adoptase la *shoot-down policy*, y motivado por posibles complicaciones penales para los proveedores de la información sobre los vuelos interceptados, Estados Unidos decidió detener el intercambio de esta información.

El vacío legal quedó resuelto a principios de 1995 y las acciones conjuntas fueron retomadas hasta que en abril de 2001 la Fuerza Aérea peruana derribó una avioneta civil matando a una misionera estadounidense y a su hija de siete meses de edad. La información utilizada por los militares peruanos a cargo de la operación, había sido suministrada por un avión *Cessna Citation* operado por personal de la *Aviation Development Corporation*, una agencia privada contratada por la CIA. A raíz de este caso, el intercambio de información con fines de interceptación aérea fue nuevamente inte-



rrumpido. Pero en octubre de 2002 se hicieron los primeros anuncios en Colombia de que se retomarían los programas, y en mayo de 2003 el general de las Fuerzas Armadas colombianas, Héctor Velasco, confirmó que en junio se reanudarían en su país los vuelos de interdicción con tres aviones de Estados Unidos y dos de Colombia.<sup>21</sup> Una vez reiniciado el intercambio de información en Colombia, se espera que Perú no tarde en seguirle los pasos.<sup>22</sup>

La GAO temía que la efectividad de los FOL en la lucha contra las drogas estuviera obstaculizada por la falta de capacidad en los países anfitriones para interceptar las naves detectadas. Esta inquietud estaba respaldada en argumentos dados por oficiales del DOD y del DOS quienes sostenían que en Perú y Colombia se tendrían que invertir recursos para mantener activa la flota de aviones de caza A-37. Asimismo, las Fuerzas Armadas de El Salvador pidieron, en julio de 2001, a su Asamblea Legislativa un préstamo de 30 millones de dólares para acondicionar sus 18 helicópteros, de los cuales sólo cinco estaban en condiciones de operar.<sup>23</sup> Demandas como éstas respaldaron los argumentos a favor de la estrategia que presentó el Comando Sur al Congreso estadounidense, compensando la falta de resultados demostrables. Según el general Peter Pace, los militares y policías nacionales en la región andina “necesitan recursos adicionales para obtener éxitos duraderos”.<sup>24</sup>

### *Autorización para sobrevolar territorio ajeno*

El último obstáculo identificado por la GAO para los operativos desde los FOL tenía que ver con el hecho de que varios gobiernos de la región no querían permitirle a Estados Unidos el libre acceso a su espacio aéreo. En diciembre de 2000, la GAO señaló que Costa Rica, Cuba, la República Dominicana, la Guayana Francesa, Guatemala, Nicaragua, las islas Turks y Caicos, y Venezuela no le permitían a Estados Unidos el sobrevuelo de sus aeronaves en el marco de la lucha contra las drogas (GAO 2000a:33).<sup>25</sup> Esta situación cambiaría luego de esfuerzos diplomáticos posteriores. La batalla más fuerte se presentó con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. La susceptibilidad de Chávez estaría relacionada con el reportado involucramiento directo de Estados Unidos en el intento de golpe de estado del 12 de abril de 2002. Según la revista *Intel Briefing*: “bajo el paraguas de ejercicios en el Caribe, la marina de guerra estadounidense suministró a los militares venezolanos SIGINT (inteligencia de señales) y apoyo en la obstaculización de las comunicaciones; (...) la Agencia Nacional de Seguridad, NSA, (proveyó) inteligencia de comunicaciones a los militares estadouni-

denses así como a las autoridades nacionales de comando sobre el progreso del golpe (...) desde el este de Colombia; la CIA y el personal militar contratado, supuestamente en operaciones antidrogas, estaban prestos a darles apoyo logístico a los líderes del golpe. Aeronaves de patrulla operadas desde la (...) FOL de Manta, Ecuador, también suministraron respaldo de inteligencia a la movida militar contra Chávez."<sup>26</sup>

La primera reacción venezolana visible a las gestiones de Estados Unidos que buscaban facilitar el sobrevuelo de Sudamérica desde el FOL en Aruba y Curaçao, se produjo en mayo de 1999, varios días después del inicio de las actividades en Hato Rey. El canciller de Venezuela, José Vicente Rangel comentó que: "el embajador John Maisto (de Estados Unidos) y el de los Países Bajos (Niek Peter van Zutphen) me hicieron un planteamiento semanas atrás que el gobierno venezolano está considerando... nos preocupa, desde luego, la instalación de bases en Curaçao y Aruba..."<sup>27</sup> Posteriormente, el gobierno de Venezuela daría a conocer que irreversiblemente no autorizaría el sobrevuelo de su espacio aéreo por aviones militares de Estados Unidos, sugiriendo el empleo de radares y satélites para garantizar el control de drogas. Durante cuatro años, mientras crecía la tensión, el tema fue motivo de fuertes controversias entre ambos países. En febrero de 2000, Mildred Camero, presidenta del Consejo Nacional Contra el Uso Ilícito de las Drogas (CONACUID), citó datos de Estados Unidos que sostenían que por Venezuela "pasan 18 vuelos del narcotráfico al mes"<sup>28</sup>, y en el mismo mes el general Wilhelm sostuvo que desde mayo de 1999, Venezuela habría autorizado tres de 37 peticiones de Estados Unidos. El canciller Rangel negó esta última información y la posición inicial del gobierno de Chávez siguió firme: no daría permiso para los sobrevuelos.

En agosto de 2000 la postura venezolana se endureció aún más: Venezuela revocó un acuerdo que tenía cincuenta años de antigüedad que establecía la presencia gratuita del grupo militar estadounidense en el Fuerte Tiuna, Caracas (CIP 2001:4). Dos años más tarde y a pesar del intento de golpe de estado y los rumores de la participación estadounidense, se dieron algunas señales que indicaban que la situación estaba cambiando. Por un lado, Estados Unidos delimitó su solicitud al uso de un corredor por aire que pasa por Venezuela en su camino desde Curaçao a la región colombiana de Arauca<sup>29</sup>, que es donde las fuerzas especiales norteamericanas ayudan a los batallones del Ejército colombiano en la vigilancia del oleoducto de Caño Limón (ver capítulo I). A fines de enero de 2003 se dio a conocer que el gobierno de Venezuela por su parte aceptaría esos sobrevuelos con el fin de mejorar las relaciones entre ambos países.<sup>30</sup>

## Operaciones desde los FOL

Para un observador externo es imposible determinar si la detección e incautación de una carga de drogas es el resultado de las acciones emprendidas desde los FOL. Y en caso afirmativo, en qué medida. El DOD realiza un seguimiento de esta información para cada uno de sus equipos (barcos, aviones y radares), pero todos estos datos son confidenciales (GAO 2002:19). Para formarse, no obstante este inconveniente, un criterio preliminar sobre los usos y éxitos reales de los puestos, vale la pena darles un vistazo a las acciones que aparecen registradas y a sus éxitos declarados.

### *Vuelos realizados desde los FOL*

En su tiempo la base de Howard registraba cerca de dos mil vuelos anuales en el marco de la lucha contra las drogas.<sup>31</sup> Desde los FOL en Aruba y Curaçao se realizaron en el primer año de su funcionamiento (de mayo de 1999 a abril de 2000) 531 vuelos<sup>32</sup>, un 20 por ciento de los cuales habría sobrevolado territorio colombiano. Y entre octubre de 2001 y septiembre de 2002, 424 vuelos con una duración de 1.386 horas vuelo.<sup>33</sup> La disminución de los vuelos en el período 2001-2002 en relación al año anterior pudo haber sido causada por la interrupción de la interdicción aérea en Colombia.<sup>34</sup> En el FOL de Manta se registraron 38 'operaciones' aéreas en 1999 y 144 en 2000,<sup>35</sup> mientras que durante una buena parte de 2001 la pista estuvo cerrada. (Cada 'operación' incluye varios vuelos de distintos tipos de aeronaves).

Estos datos no permiten llegar a ninguna conclusión pero es de suponer que en los primeros años de su operatividad, hubo menos actividades desde los FOL en comparación con las de la base aérea de Howard. Un resumen de las operaciones de la JIATF-Este en las zonas de producción y de tránsito, registró entre mayo de 1999 y septiembre de 2000 un promedio mensual de 193 salidas con 909 horas de vuelo sólo para los E-3, E-2 y P-3 del DOD y de la Aduana (GAO 2000a:32). Esta cifra se tradujo en 2.316 vuelos anuales, lo que hace suponer que la baja operatividad inicial de los FOL debió ser compensada haciendo uso de otros aeropuertos de la región.

### *Éxitos declarados en el uso de los FOL*

En enero de 2002 la GAO señaló que los éxitos declarados por las tres agencias involucradas en la interdicción de drogas en la zona de tránsito (DOD, Aduanas y Guardia Costera) variaban de acuerdo a su enfoque en el registro del 'éxito', es decir, si éste estaba determinado por la

droga incautada o por los resultados concretos del monitoreo (GAO 2002). Las declaraciones públicas sobre estos resultados no suelen especificar el uso de los FOL y las que lo hacen (en comunicados de prensa, entre otros) parecen responder más que todo a un deseo de mostrar que el nuevo modelo tiene éxito. De esta manera, en julio de 2001 la embajadora de Estados Unidos en El Salvador, Rose Likins, y la ex embajadora Anne Patterson, felicitaron al país, por “el mayor decomiso marítimo de drogas en la historia de Estados Unidos”, refiriéndose a la incautación de 13 toneladas métricas (tm) de cocaína, el 15 de mayo de ese año, facilitada por un avión P-3 que decoló del FOL de Comalapa.<sup>36</sup> El 11 de febrero de 2002, nuevamente con apoyo de un P-3, se detuvo un barco con 12,8 tm de cocaína, esta vez frente a las costas del Ecuador. El 25 de mayo, en el Caribe, otro P-3 ayudó a detener una lancha con 900 kilogramos de cocaína, y el 3 de julio de 2002 el radar de Comalapa detectó una cuarta carga de 1,93 tm de cocaína.

La poca información sistematizada que es publicada no da tampoco muchas pautas de valoración de un posible éxito táctico de la vigilancia desde los puestos. Mientras El Salvador ha declarado que el FOL en su territorio detecta un promedio mensual de dos barcos con drogas<sup>37</sup>, en el Caribe, en todo un año, de mayo de 1999 a abril de 2000, las actividades del FOL condujeron nada más a dos detenciones y la incautación de tres toneladas de drogas, de un total de 35 casos.<sup>38</sup>

### *Un primer acercamiento al resultado táctico de los FOL*

En los últimos años el porcentaje de las incautaciones de cocaína ha alcanzado niveles impresionantes. De toda la cocaína que se produce en el mundo, cada año es incautada entre una tercera y cuarta parte. Las estimaciones varían considerablemente según las fuentes. En el documento “Estimaciones sobre la disponibilidad de drogas en EEUU”<sup>39</sup> de diciembre de 2002, las agencias estadounidenses en su conjunto calcularon que en 2001 se incautó un total de 290 tm en todo el mundo. Esta cifra representaría un 26 por ciento de las estimaciones hechas por Estados Unidos de una producción total de 1.178 tm en 2001. Para el mismo año, en “Tendencias globales de las drogas ilícitas, 2003”<sup>40</sup> la ONU calculó que se había incautado un total de 366 tm, es decir, no menos de un 44 por ciento de la estimación de la producción total hecha por la ONU, que es solamente de 827 tm.

Comparando los detalles de las diferentes categorías mencionadas en ambos documentos, se nota que el banco de datos de incautaciones es-

tadounidense es bastante incompleto con respecto a las incautaciones hechas por agencias no estadounidenses. El banco de datos de la ONU, que se basa en informes de países, parece por el contrario inflado a causa de un doble conteo. Una incautación en aguas internacionales cerca de la costa mexicana, por ejemplo, fácilmente puede ser reivindicada tanto por EEUU como por México, en caso de que las agencias de ambos países hayan participado en la operación. Por otro lado, en ambos cálculos, los porcentajes mencionados de la cantidad interceptada en relación a la oferta global de cocaína deberían reducirse, porque el peso no está ajustado de acuerdo a las diferencias en la pureza. Una porción de las incautaciones se hace en etapas posteriores de la cadena de distribución, en las cuales los niveles de pureza están muy por debajo de la pureza promedio de la cocaína de calidad de exportación. A pesar de los considerables márgenes de error, las estimaciones bien sirven para concluir que, en el caso de la cocaína, las tasas de interdicción sobrepasan el diez por ciento de incautaciones, estimación presentada habitualmente por la prensa. Sin embargo, las enormes cantidades incautadas a lo largo de la última década parecen haber sido compensadas y reemplazadas por el incremento de la producción en los Andes. Así pues, la magnitud de las incautaciones no se ha traducido en menos cocaína disponible para el consumo.

Con respecto al continente americano, según la última versión de la Estrategia Nacional de Control de Drogas de la ONDCP (La oficina de control de drogas de la Casa Blanca), "anualmente se exportan más de 700 tm de Sudamérica a Estados Unidos y Europa (y de éstas) cerca de 500 tm salen de Sudamérica en transportes marítimos como lanchas rápidas alargadas que llevan entre 0,5 y 2 tm." (The White House 2003:32). La ONDCP hace referencia a un "estimado interagencial" que sostiene que en 2001 más de 21 por ciento de la "cocaína embarcada a Estados Unidos" es interceptada (ibid:31). Tomando como punto de referencia las 645 tm estimadas para el año 2000 (ver capítulo I), se trataría de un mínimo de 135 toneladas métricas de cocaína interceptada en las zonas de tránsito<sup>41</sup>. Ahora bien, la GAO concluyó en enero de 2002 que "las bases de datos interagenciales no están diseñadas para prevenir que las mismas incautaciones de cocaína sean reportadas por más de una agencia" (GAO 2002:28), lo que significa que las calculadas 135 tm pueden ser una sobre estimación. Pero de todas formas, las intercepciones de drogas reportadas en vinculación con el uso de los FOL, aunque presentadas de manera espectacular, son mínimas y no parecen, hasta el momento, haber contribuido en gran medida a este resultado anual declarado por las agencias antidrogas.

### *La lucha contra las drogas y el control migratorio*

La gran afluencia de naves militares estadounidense en las costas del Ecuador ha conllevado a un uso no planificado del FOL de Manta. A principios de 2002 se inició un programa de persecución satelital de embarcaciones con migrantes ecuatorianos en camino al norte. Hasta junio de ese año fueron interceptados en aguas territoriales y en aguas internacionales siete buques con aproximadamente 1.535 personas<sup>42</sup>, las cuales quedaron detenidas por personal estadounidense y fueron repatriadas a barcos ecuatorianos. En enero de 2003, el general Galen Jackman, jefe de operaciones del Comando Sur, hizo referencia a una formalización de estas acciones señalando que la JIATF-Este, además de drogas y armas ilegales, haría el monitoreo de “extraños ilegales” (*illegal aliens*) en rumbo a Estados Unidos.<sup>43</sup>

El incremento de la migración en Colombia y los países vecinos está en buena parte relacionado con los nuevos niveles de inseguridad regional que han introducido la ejecución del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina. En marzo de 2003, algunos observadores reportaron el cruce esporádico de refugiados colombianos a Panamá, a Ecuador de manera constante y a Venezuela de forma masiva, sin que “las condiciones de seguridad (estuvieran) garantizadas por los estados receptores”. Sólo en Venezuela habría 75 mil personas consideradas como solicitantes de asilo,<sup>44</sup> y en el año 2000 se presentaron en el Ecuador 414 aplicaciones al status de refugiado. En 2001 y 2002 se registraron 4.275 y 6.270 casos de solicitud de asilo en Venezuela y Ecuador respectivamente. En los primeros cuatro meses de 2003 este número subió a 5.100, es decir, más de cuatro veces el número de solicitantes del mismo período en 2002. No obstante esta situación, las cumbres políticas regionales reflejan una mayor disposición de los gobiernos a establecer una cooperación para el control fronterizo de las drogas, las armas y el terrorismo, que para la atención a la población desplazada. Varios gobiernos ejecutan políticas de repatriación (forzada), lo que ha generado una confusión entre solicitantes de refugio y terroristas.<sup>45</sup>

### **Los FOL y la efectividad de la lucha contra las drogas**

Según la última estrategia de control de drogas de la Casa Blanca, “Una política de drogas efectiva y balanceada requiere de un agresivo programa de interdicción que encarezca las drogas, haga dudar de su calidad y reduzca su disponibilidad” (The White House 2003). El involucramiento

del Ejército fue la respuesta a esta necesidad de incrementar drásticamente la capacidad de interdicción. Una decisión que se ha venido cuestionando desde entonces, incluso entre las agencias gubernamentales y en el interior de las mismas Fuerzas Armadas. La eficiencia de la estrategia de interdicción en general y el aporte militar plantean grandes interrogantes. La justificación política de los FOL, y la única razón para que Ecuador, los Países Bajos y El Salvador hubieran aceptado acogerlos, se basa en el criterio bastante cuestionable según el cual los FOL son útiles para contener el flujo de drogas.

### *Midiendo la efectividad de la lucha contra las drogas*

La efectividad de las operaciones de interdicción se mide a menudo en términos de la cantidad de droga incautada. Sin embargo, como dijera un observador de la Fuerza Aérea estadounidense, “Medir la ‘guerra a las drogas’ por las toneladas de droga incautadas es tan falso como medir la ‘guerra de Vietnam’ por el número de muertos”.<sup>46</sup> En 1993, la GAO cuestionó ya el impacto real de las incautaciones sobre la disponibilidad en el mercado estadounidense: “Algunos funcionarios federales están satisfechos por el hecho de que la interdicción reduce al menos la disponibilidad de cocaína en EEUU teniendo en cuenta las cantidades incautadas. Pero no tenemos evidencias que sustenten esta teoría, que aparentemente se basa en la presunción de que se transporta a EEUU toda la cocaína disponible en un determinado momento. (...) Otra teoría, que resulta más coherente con los principios de la oferta y la demanda y con las estimaciones, es que los carteles suramericanos envían a EEUU las cantidades que piden sus clientes, y las pérdidas por interdicción simplemente se reemplazan con posteriores envíos” (GAO 1993a).

De acuerdo con un analista militar favorable a la continuación del rol del DOD en la lucha contra las drogas, “Tanto las agencias de supervisión como el DOD continúan buscando la manera – hasta ahora inexistente – de medir la efectividad de la ayuda militar con respecto a la interdicción. La única forma que se tiene de evaluar la efectividad es a través del precio y disponibilidad de las drogas ilegales en EEUU, lo que es actualmente una función de demanda versus oferta”.<sup>47</sup>

Y es ahí precisamente donde los estudios no logran detectar ningún progreso. “A pesar de los prolongados esfuerzos y gastos de miles de millones de dólares, las drogas ilegales todavía abundan en Estados Unidos. Aunque las iniciativas antinarcóticas estadounidenses y de las naciones anfitrionas han conducido al arresto de importantes narcotraficantes y a la in-

cautación de enormes cantidades de droga, no han reducido materialmente la disponibilidad de las drogas en Estados Unidos".<sup>48</sup>

### *Repercusiones de la interdicción en el mercado de drogas*

En el marco de una investigación sobre la efectividad de las operaciones de interdicción patrocinada por la ONDCP, un instituto estadounidense entrevistó a varias docenas de narcotraficantes encarcelados. La opinión general de los entrevistados fue que, "A menos que haya un informante involucrado, las probabilidades son de 95 por ciento a favor (del traficante). La mayoría de los narcotraficantes percibe la interdicción gubernamental y las operaciones de investigación como riesgos que se pueden sortear, alterando las rutas y métodos, y siendo cuidadosos en la selección de los socios. Diez por ciento de los narcotraficantes afirmó que las aduanas, los (aviones) P-3 y los balones aeroestáticos eran fuerzas disuasorias. En el caso de los P-3, los entrevistados dijeron que esperarían a que se fueran, y que encontrarían también la manera de burlar estos balones con técnicas de enmascaramiento en tierra o simplemente esperando hasta que bajen". Los investigadores concluyeron que los "contrabandistas no se sienten muy amenazados en el agua por la incapacidad de la ley para identificarlos. Si los identifican, ellos saben que la ley no puede echarles mano, y si lo hace, el uso de sofisticados compartimentos hace prácticamente imposible localizar la droga" (ONDCP 2001).

Este estudio representa probablemente la tentativa más elaborada realizada hasta el momento para calcular las repercusiones de la interdicción sobre las tendencias precio/pureza en EEUU, y sobre las pautas de tráfico. Fuera de la propia evaluación de los narcotraficantes, el estudio desarrolló un modelo detallado para analizar las tendencias del mercado, identificar estadísticamente importantes fluctuaciones y compararlas con las operaciones de interdicción que se realizaban en esos momentos. Con base en ese modelo, los investigadores probaron que sí se producen repercusiones en el mercado causadas por las intervenciones de la ley. Aunque, en todos los casos, éstas sólo son temporales y no hacen mella en las tendencias a largo plazo. Las compararon con lo que sucede durante las temporadas de huracanes fuertes, como la de la primavera de 1997, cuando El Niño causó frecuentes huracanes durante tres meses, que hicieron prácticamente imposible cualquier transporte marítimo o aéreo en la zona de tránsito, afectando el precio y la pureza de la cocaína en el mercado estadounidense.



El abandono de los vuelos clandestinos para el narcotráfico internacional, que ocurrió en la zona de tránsito a comienzos de los años noventa, y entre Perú y Colombia a mediados de esa misma década, según los investigadores “sugiere que las operaciones [de control de drogas] eran lo suficientemente efectivas para forzar a los narcotraficantes a cambiar sus rutas y/o métodos de transporte. Pero, como ha reconocido desde hace tiempo la comunidad antidrogas, la capacidad de los narcotraficantes para llevar la droga de Suramérica a EEUU tiene como único límite su creatividad para lograrlo” (ONDCP 2001).

Este importante cambio sembró más dudas acerca de la utilidad de la vigilancia y el monitoreo al estilo de los FOL. La imagen clásica de un avión privado con un contrabando de cocaína que es detectado por un radar y forzado a aterrizar o atacado por aviones de combate, para los cuales se diseñó originalmente la vigilancia militar y el sistema de monitoreo, se ha vuelto una excepción a la regla, al menos en la zona de tránsito. Hoy en día los cargamentos se hacen principalmente por medio de contenedores, buques de carga y embarcaciones pesqueras, contra los cuales los radares de tierra, los AWACS, P-3 o F-16 casi no se pueden usar. Los barcos privados de alta velocidad juegan todavía un rol importante en la fase inicial, llevando la carga a una isla en el Caribe para ser introducida en embarcaciones comerciales o a un punto de la costa en Centroamérica o en México, desde donde es transportada hacia EEUU en camiones.<sup>49</sup> La interdicción de droga camuflada en este inmenso flujo de transporte comercial depende cada vez más de un trabajo de inteligencia, informantes y control de fronteras, y menos de la detección de ‘aeronaves sospechosas’.

### *Un nuevo impulso*

Tras todas las dudas sobre la utilidad de la interdicción basada en la vigilancia y el monitoreo, la administración de Bush está tratando de recuperar la confianza en la estrategia. “El narcotráfico no es una fuerza incontenible de la naturaleza sino una empresa ventajosa en la que existen costos y compensaciones en un equilibrio que puede ser interrumpido. Toda acción encaminada a hacer más costoso y menos ventajoso el narcotráfico es un paso hacia la ‘ruptura’ del mercado. [...] Las tasas actuales de interdicción están a la altura del 35 a 50 por ciento de la tasa de incautaciones, lo que de acuerdo con las estimaciones precipitaría un colapso de la ganancia de los narcotraficantes” (The White House 2003).

Dos sucesos recientes han generado un sentimiento de euforia y una renovación de la confianza en la utilidad de los esfuerzos: la disminución

de los cultivos de coca en Colombia y el declinamiento constante, desde 1998, de la pureza de la cocaína. John Walters, zar antidrogas, se refirió en julio de 2003 a una recesión del comercio de la cocaína por primera vez en 25 años y dijo que, “esperamos ver en los próximos seis a nueve meses trastornos significativos en la pureza y disponibilidad de la cocaína en todo el mundo”.<sup>50</sup>

La reducción de las hectáreas en Colombia, como resultado de las fumigaciones intensivas de los campos de coca, aparece confirmada en el Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONUDD.<sup>51</sup> Los funcionarios estadounidenses hablan de un punto de inflexión. Aunque le preocupan las indicaciones de una expansión de los cultivos de coca en el resto de la región andina, John Walters mantiene que, “No creo que la magnitud de los cambios en Perú o Bolivia, o los que proyectamos para el año próximo sean capaces de compensar la destrucción de la base del negocio de la cocaína en Colombia. [...] El choque que se está aplicando sistemáticamente en Colombia sobrepasa lo que creemos que es una estimación legítima de la capacidad del mercado para amortiguarlo con nuevas plantaciones u otras maneras de evitarlo”.<sup>52</sup>

Las muestras de la DEA de la cocaína con calidad de exportación revelan una reducción de la pureza de 86 por ciento en 1996-98 a 78 por ciento en 2001. Este declinamiento de la pureza se traduce también en arreglos más bajos en la distribución al por mayor y al por menor en EEUU. Como la producción de cocaína en Colombia estaba todavía aumentando en ese período, esto no puede atribuirse a la reducción más reciente de la producción de coca. Hay otras posibles explicaciones. Un comité directivo presidido por la DEA ha emprendido una tentativa más explícita en la cual todas las agencias estadounidenses comprometidas se han reunido para evaluar la disponibilidad de las drogas ilegales en el mercado de EEUU, conformando el Grupo de Trabajo sobre cocaína, bajo la dirección de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA, en inglés).

Su informe de 2002 indicó dos factores relevantes. Primero, que “más de la mitad de las barras de cocaína que salen de los laboratorios de la zona fuente ahora está siendo cortada con disolventes. A fines de 2000, una tercera parte de las muestras era diluida, lo que en ese momento era ya un enorme incremento en relación con años anteriores”. Esa es la parte del declinamiento de la pureza causada por la adulteración deliberada de la cocaína. “Concluimos que la causa fundamental para el declinamiento de la pureza es que la oferta de cocaína de los Andes no ha

conseguido crecer al ritmo de la creciente demanda internacional. Debido a la limitación de la oferta, a los traficantes les ha tocado 'estirar' su producto y/o hacerlo rendir al máximo añadiéndole disolventes a la cocaína. [...] El consumo se ha incrementado especialmente en Europa y Suramérica. En 1990, el consumo global era probablemente de unas 500 tm, de las cuales EEUU consumía unas 400. Para 2001, el consumo global aumentó a más de 600 tm, mientras el consumo en EEUU se redujo a unas 260 tm".<sup>53</sup>

El otro factor, además de la adulteración, es que "los análisis químicos de las muestras revelaron que los laboratorios ilícitos de cocaína en Colombia están usando cantidades mucho más reducidas de los disolventes que se requieren para el proceso, a menudo excluyendo uno de los dos disolventes clave en el paso final del proceso de cocaína HCl". Esto podría explicarse por el fortalecimiento de la iniciativa internacional Operación Púrpura, para restringir el comercio de permanganato de potasio. Las dificultades cada vez mayores para obtener este precursor esencial han forzado a los traficantes a "exportar cocaína sin los beneficios del paquete completo de los disolventes tradicionales de purificación". Es posible entonces que "la pureza de la cocaína continúe cayendo mientras la erradicación e interdicción impidan a la oferta responder a la demanda". En este sentido, los narcotraficantes, "estarían interesados en hacer todo lo posible para incrementar la oferta global de coca".<sup>54</sup>

La "Evaluación Nacional sobre la Drogas como Amenaza, 2003"<sup>55</sup>, un análisis preparado bajo responsabilidad del Departamento de Justicia estadounidense, no se muestra demasiado optimista, cuidándose bastante en sus estudios y predicciones. "La cocaína en polvo se puede obtener fácilmente en todo el país y su disponibilidad parece ser estable, con áreas en las que se nota un ligero aumento y otras con una ligera disminución. (...) Según la DEA los precios de la cocaína se mantuvieron bajos y estables en el país en 2001". Esto coincide con el análisis de que mientras los mercados de consumo de cocaína en Latinoamérica y Europa se expanden, la pureza promedio de la cocaína vendida al por mayor probablemente se mantenga por debajo de los niveles de mediados de los años noventa. Sin embargo, y dependiendo de lo que suceda en Colombia, "el potencial incremento de los niveles de producción en Perú y Bolivia podría compensar la creciente demanda resultante de la expansión del mercado, permitiendo que se establezcan los niveles de pureza".<sup>56</sup>

### Conclusión

No hay muchas razones para que las agencias de control de drogas se muestren optimistas respecto a un progreso estratégico. La renovación de la confianza en la guerra a las drogas a nivel político se basa en las fluctuaciones del mercado, las cuales, como mucho, pueden ser vistas como éxitos tácticos. Fluctuaciones como éstas han ocurrido antes y no excluyen una estabilización en los próximos años. Además, cualquiera que sean las razones del declinamiento de la pureza, no tienen casi nada que ver con el tipo de operaciones de interdicción que se realizan desde los FOL. La conclusión a la que llegó la GAO en 1993 parece todavía válida: “La vigilancia militar no ha demostrado que es capaz de contribuir, ni a la interdicción de drogas ni al objetivo de reducir la oferta de drogas a nivel nacional, de un modo proporcional a su costo. (...) la vigilancia militar en los esfuerzos de interdicción no ha cambiado nada nuestra capacidad para reducir el flujo de cocaína en las calles de Estados Unidos” (GAO 1993b).

Después de 15 años dedicados a la carrera militar en antinarcóticos, realizando misiones en AWACS, en tanto que oficial de estación de JIATF y jefe de estación de radar, el mayor Daniel L. Whitten de la Fuerza Aérea estadounidense no logró convencerse de su utilidad. “Durante las últimas dos décadas, las administraciones en el poder han escalado continuamente la participación militar en esta lucha. (...) La interdicción ha sido la primera aplicación militar durante más de 15 años. Y si tomamos como indicación su precio y disponibilidad, después de todo este tiempo no hemos tenido ninguna repercusión seria en el mercado de la droga. La estabilidad de los precios es una profunda indicación de nuestra ineficacia para cortar la oferta de drogas. (...) En mi opinión el esfuerzo militar de interdicción es una labor extremadamente costosa e inefectiva”.<sup>57</sup>

Uno de sus colegas militares en la *Air University* llega a la misma conclusión. “Estas operaciones no logran ninguno de los objetivos que se propusieron las políticas que apelaron a la acción militar. Las operaciones de interdicción dirigidas a la oferta ilegal de drogas no han tenido repercusión”. El autor, un oficial de la Fuerza Aérea que se dedicó a estudiar los efectos de la interdicción partiendo de una posición de completo respaldo, después de seis meses concluyó que, “Más militarización de la guerra a las drogas no es la respuesta. [...] Ya es hora de quitarle la responsabilidad de la guerra a las drogas a los generales del Ejército y entregársela a la dirección general de salud pública”.<sup>58</sup>

## Notas

- 1 The National Catholic Reporter, 13 de octubre de 2000.
- 2 Peter Romero (DOS), testimonio en el *Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources Committee on Government Reform and Oversight*, Washington DC, 4 de mayo de 1999.
- 3 General Charles Wilhelm (Comando Sur), testimonio en el *Senate Appropriations Committee, Defense Subcommittee and the Military Construction Subcommittee*, Washington DC, 14 de julio de 1999; Jozias van Aartsen, DWH/AK-99/00, Den Haag, 18 de julio de 1999; Anne Patterson, carta a la Asamblea Legislativa de El Salvador, 5 de julio de 2000. El acuerdo con el Ecuador permite una presencia máxima de 475 efectivos en situaciones especiales.
- 4 Como avión grande se menciona al avión espía E-3 Sentry (AWACS), sin embargo también el gigantesco avión de transporte C-5 (de 75 metros de largo y 68 metros de envergadura) puede decolar con carga máxima en las pistas de Manta y Hato Rey ([www.af.mil/factsheets](http://www.af.mil/factsheets)).
- 5 *Hoy será la reapertura de la Base de Manta*, El Comercio, Quito, 18 de octubre de 2001; La Hora, Quito, 14 de diciembre de 2001.
- 6 La Hora, Quito, 14 de diciembre de 2001.
- 7 *Bouw FOL-basis al ver gevorderd*, Amigoe, Willemstad, 19 de abril de 2003.
- 8 General Charles Wilhelm (Comando Sur), testimonio en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 21 de septiembre de 1999.
- 9 GAO 2000a:21-27; [www.af.mil/factsheets](http://www.af.mil/factsheets); [www.chinfo.navy.mil/navpalib/factfile/aircraft](http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/factfile/aircraft).
- 10 La Prensa Gráfica, San Salvador, 29 de abril de 2000.
- 11 Amigoe, Willemstad, 30 de agosto de 2001.
- 12 Existe la posibilidad que se haya confundido el RC-135 Rivet Joint con el KC-135 Stratotanker. El último suele reacondicionarse para convertirse en un avión RC-135.
- 13 Amigoe, Willemstad, 1 de diciembre de 2001.
- 14 *U.S. Military Bases in Latin America and the Caribbean*, John Lindsay-Poland en: *Foreign Policy in Focus, Volume 6, Number 35*. Washington DC, octubre de 2001.
- 15 *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, febrero y abril de 2003.
- 16 Entrevista personal. La fuente es confidencial, Quito, 18 de octubre de 2000.
- 17 El Comercio, Quito, 24 de diciembre de 2000.
- 18 Amigoe, Willemstad, 28 de febrero de 2002.
- 19 El Comercio, Quito, 29 de abril de 2002.
- 20 The Washington Post, 4 de noviembre de 1999.
- 21 *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, mayo de 2003.
- 22 También en otros países de la región está vigente la *shoot-down policy*, por ejemplo en Brasil ya desde 1998.
- 23 La Prensa Gráfica, San Salvador, 17 de julio de 2001.
- 24 General Peter Pace (Comando Sur), testimonio en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 28 de febrero de 2001.

- 25 Costa Rica y la República Dominicana sí permiten la persecución de naves sospechosas que entran su territorio desde el territorio internacional. Entre otros Brasil no aparece en la lista pero es conocido que los militares de ese país son muy celosos con respecto al territorio amazónico.
- 26 Intel Briefing, 13 de abril de 2002.
- 27 El Nacional, Caracas, 13 de mayo de 1999.
- 28 El Nacional, Caracas, 23 de febrero de 2000. El general Barry McCaffrey diría luego que "Venezuela se ha burlado de Norteamérica al permitir que los traficantes atraviesen su espacio aéreo a voluntad". *Cronología Andina*, Comisión Andina de Juristas: [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe).
- 29 *EEUU solicita corredor aéreo*, El Universal, Caracas, 5 de octubre de 2002.
- 30 Quinto Día, Caracas, 31 de enero de 2003.
- 31 Ana María Salazar (DOD), citada por Associated Press, 5 de mayo de 1999.
- 32 Jozias van Aartsen, carta al Congreso holandés DWH/AK-99/00. Den Haag, 18 de julio de 2000.
- 33 *Evaluatie Verdrag met de VS inzake Forward Operating Locations*, Cancillería de Holanda. Den Haag, 2 de diciembre de 2002.
- 34 La Cancillería holandesa también informó que en el período evaluado no habían solicitudes de Colombia para la inclusión de oficiales de su país en vuelos desde Aruba y Curacao.
- 35 *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, marzo de 2003.
- 36 Rose Likins, embajadora de Estados Unidos en El Salvador y Anne Patterson, embajadora de Estados Unidos en Colombia, en teleconferencia, San Salvador, 19 de julio de 2001.
- 37 General Alvaro Calderón, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de El Salvador en La Prensa Gráfica, San Salvador, 17 de julio de 2001.
- 38 Jozias van Aartsen, carta al Congreso holandés DWH/AK-99/00, Den Haag, 18 de julio de 2000.
- 39 *Drug Availability Estimates in the United States, Drug Availability Steering Committee*, NCJ 97107, diciembre de 2002.
- 40 *Global Illicit Drug Trends 2003*, ONUDD.
- 41 El general Peter Pace (Comando Sur) informó en febrero 2001 que de las 645 TM estimadas para el año 2000, un total de 133 TM fue interceptada (general Peter Pace, testimonio en el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 28 de febrero de 2001).
- 42 *Project Counselling Service*, "Informe de Fronteras", Bogotá, mayo y junio de 2002.
- 43 Jane's Defence Weekly, London, 8 de enero de 2003.
- 44 *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, marzo de 2003.
- 45 Se mencionó a Panamá como un ejemplo de esta última observación. *Project Counselling Service*, "Informe de fronteras", Bogotá, abril de 2003.
- 46 *The Military War on Drugs: Too Many Assets, Too Few Results*, teniente coronel S.P. Howard (Fuerza Aérea de EEUU), *Air University*, abril de 2001.
- 47 *Sticking with the 'Drug War' - A viable and feasible course of action*, teniente S.B. Dietz III (Marina de EEUU), *Naval War College*, Newport, 13 de junio de 1997.

- 48 Declaración de Henry L. Hinton, Jr., asistente del Interventor General, *National Security and International Affairs Division* (GAO 1998).
- 49 *National Drug Threat Assessment 2003*, Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (Departamento de Justicia de EEUU), Washington, *Product No. 2003-Q0317-001*, enero de 2003.
- 50 *Current Developments in Colombia in the Fight Against Drug Trafficking and Narcoterrorism*, *Foreign Press Center*, J. Walters (DOS) Washington DC, 29 de julio de 2003.
- 51 ONUDD, *Colombia Coca Survey for 2002*, Informe Preliminar, Viena, marzo de 2003.
- 52 *Current Developments in Colombia in the Fight Against Drug Trafficking and Narcoterrorism*, *Foreign Press Center*, J. Walters (DOS) Washington DC, 29 de julio de 2003.
- 53 *Drug Availability Estimates in the United States*, *Drug Availability Steering Committee*, NCJ 97107, diciembre de 2002.
- 54 Ibidem.
- 55 *National Drug Threat Assessment 2003*, Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (Departamento de Justicia de EEUU), Washington, *Product No. 2003-Q0317-001*, enero de 2003.
- 56 Ibidem.
- 57 *Perspective on the Military Involvement in the War on Drugs – is there a better way?*, mayor Daniel L. Whitten (Fuerza Aérea de EEUU), Maxwell Air Force Base, Alabama, Air University, AU/ACSC/227/1999-04, abril de 1999.
- 58 *The Military War on Drugs: Too Many Assets, Too Few Results*, teniente coronel Stephen P. Howard (Fuerza Aérea de EEUU), *Air University*, abril de 2001.





## EPÍLOGO

---

Al precisar la estrategia de la Iniciativa Regional Andina (IRA), el general del Comando Sur, Peter Pace, dijo que, “Las amenazas más grandes a la democracia, la estabilidad regional y la prosperidad en América Latina y el Caribe son la migración ilegal, el tráfico de armas, el crimen y la corrupción, y el tráfico ilegal de drogas”. También especificó que, “... más del 39 por ciento de nuestro comercio se realiza dentro del Hemisferio Occidental. Además, 49 centavos de cada dólar gastado en América Latina se hace en productos importados y servicios de Estados Unidos. América Latina y el Caribe suministran más petróleo a Estados Unidos que todos los países del Oriente Medio juntos.”<sup>1</sup>

Por su parte, para la Casa Blanca existe una coherencia absoluta entre la seguridad de los intereses propios y la promoción de la democracia y el desarrollo en el mundo. De acuerdo a la actual Estrategia Nacional de Seguridad: “Estados Unidos utilizará este momento de oportunidades para ampliar los beneficios de la libertad a través del globo. Trabajaremos activamente para llevar la esperanza de democracia, desarrollo, mercados libres y libre comercio a todas las rincones del mundo. Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 nos enseñaron que los estados débiles como Afganistán pueden plantear una amenaza tan fuerte para nuestros intereses nacionales como los estados fuertes. La pobreza no convierte a los pobres en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles, y la corrupción, pueden conllevar a que los estados débiles sean vulnerables a las redes terroristas y a los carteles de drogas al interior de sus fronteras.” (The White House 2002: Introducción).

Estados Unidos cuenta con dos instrumentos fundamentales de coerción que busca mantener óptimos para hacer frente a estas amenazas: su capacidad para hacer la guerra y la superioridad de su informa-

ción. Los FOL y, más en general, la lucha contra las drogas, ayudan a cumplir esta tarea. Cuando el general Wilhelm, hablando ante el Congreso de su país definió los FOL como “acuerdos entre el gobierno de Estados Unidos y naciones anfitrionas en los cuales Estados Unidos recibe el acceso a instalaciones existentes que son propiedad de y están siendo manejadas por la nación anfitriona”<sup>2</sup>, no estaba siendo muy coherente con la realidad. En la práctica los FOL funcionan bajo el mando de un ‘administrador’ de Estados Unidos, al interior de instalaciones de los países anfitriones que están a cargo de un comandante local. Aunque el administrador estadounidense coordina sus actividades con el comandante local, es el primero quien dirige *in situ* el manejo del FOL, sus operaciones y la información que resulta de ellos. No existen mecanismos mediante los cuales los países anfitriones puedan verificar si el uso de los FOL se restringe verdaderamente a la lucha contra las drogas. Tampoco la evaluación anual del FOL de Aruba y Curaçao que el poder legislativo holandés logró establecer como parte del acuerdo, ofrece esta herramienta. El primer informe de evaluación de la Cancillería de Holanda, de fines de 2002, simplemente expresa su confianza en la palabra que dan las autoridades de Estados Unidos sobre el asunto.

Es altamente probable que más de una de las agencias que hacen uso de los FOL se guíen en estas actividades por prioridades más importantes que la de la lucha contra las drogas. Aunque los FOL podrían enmarcarse en un trabajo de cooperación multilateral, fue Estados Unidos quien tomó la iniciativa de su establecimiento, definiendo su uso de acuerdo a sus propios intereses. Los primeros indicios sobre la existencia de otros usos – en Colombia la lucha contrainsurgente, en Ecuador, el control de la migración a Estados Unidos, y en Venezuela, el posible apoyo al golpe de estado de abril de 2002 –, respaldan esta observación. Por otra parte, no se deben subestimar las posibles implicaciones de iniciativas novedosas que han estimulado la protección militar, oficial y contratada a los intereses petroleros de empresas transnacionales que operan en la región.

Es incuestionable que los FOL forman parte de una proyección militar de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. Como tal, los países anfitriones comparten con Estados Unidos las responsabilidades de los efectos colaterales de este proyecto, sean estos el aumento en las solicitudes para recibir asilo en los países vecinos a consecuencia del potentamiento de los conflictos armados, o la alta incidencia de niños desnutridos en las zonas de producción de coca, a causa de la erradicación forzada de cultivos ilícitos sin que existan alternativas reales de subsistencia.

## Notas

- 1 General Peter Pace, *United States Marine Corps Commander in Chief, United States Southern Command*, testimonio en el *Senate Armed Services Committee*. Washington DC, 27 de marzo de 2001.
- 2 General Charles E. Wilhelm, *United States Marine Corps Commander in Chief, United States Southern Command*, testimonio en el *Senate Appropriations Committee, Defense Subcommittee and the Military Construction Subcommittee*. Washington DC, 14 de julio de 1999.



## BIBLIOGRAFÍA

---

APDHE (Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador)

- 2001 "Base de EE.UU. en Manta y Plan Colombia: análisis de impactos y alternativas para el Ecuador", Foro organizado por: APDH, Comité Consultivo del Grupo de Monitoreo de los Impactos del Plan Colombia en el Ecuador y Subcomisión Parlamentaria para evaluar el Plan Colombia. Quito, Mayo de 2001.

AILC (*Amsterdam International Law Clinic*)

- 2001 "*Het FOL-verdrag en het Volkenrecht. Een onderzoek naar de mogelijke aansprakelijkheid van Nederland voor de schendingen van internationaal recht in Colombia*". Wil Eikelboom en Xiaoling Wu. Amsterdam, Marzo de 2001.

BAMFORD, James

- 2001 "*Body of secrets: anatomy of the ultra-Secret National Security Agency: from the Cold War through the dawn of a new century*". New York: Doubleday.

BLICKMAN, Tom

- 1999a "*Forward Operating Locations op Aruba en Curaçao: Een verkeerde stap in een foutieve richting*". Amsterdam: TNI, Octubre de 1999.
- 1999b "Bases avanzadas de los Estados Unidos en Aruba y Curaçao: un aporte a la intervención militar en Colombia." Amsterdam: TNI, Diciembre de 1999.
- 2000 "*Regering vraagt Kamer blanco cheque te tekenen*". Amsterdam: TNI, Octubre de 2000.

CIP (*Center for International Policy*)

- 2001 "*International Policy Report: Just the Facts 2001-2002: A Quick Tour of U.S. Defense and Security Relations With Latin America and the Caribbean*". Washington DC: CIP and Latin America Working Group.
- 2002 "*International Policy Report: The 'War on Drugs' meets the 'War on Terrorism: The United States' involvement in Colombia climbs to the next level*". Washington DC, Febrero de 2002.

CSJ-ES (Corte Suprema de Justicia de El Salvador)

- 2001 Sentencia de la CSJ referente a los recursos de inconstitucionalidad presentados con respecto al 'Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la Repúbli-

ca de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al acceso y al uso de las instalaciones del Aeropuerto Internacional El Salvador por los Estados Unidos para el Control Aéreo de la Narcoactividad', Fojas 1103 – 1141, Grh 33-2000/37-2000. San Salvador, Agosto de 2001.

DOD (U.S. Department of Defense)

1997 "National Military Strategy: Shape, Respond, Prepare Now – A Military Strategy for a New Era": [www.dtic.mil/jcs/core/nms.html](http://www.dtic.mil/jcs/core/nms.html).

DOS (U.S. Department of State)

1997 "Report on Enhanced Multilateral Drug Control Cooperation", Washington, DC: Executive Office of the President – ONDCP.

EPCI (Escuela de Postgrado en Ciencias Internacionales)

2000 "Inconstitucionalidad de la Base de Manta". Quito: EPCI y Universidad Central del Ecuador, Septiembre de 2000.

EVANS Michael L.

2001 "U.S. Drug Policy & Intelligence Operations in the Andes", en: *Foreign Policy in Focus, Volume 6, Number 22*. Washington DC, Junio de 2001.

2002 "War in Colombia: Guerrillas, Drugs and Human Rights in U.S.-Colombia Policy 1988-2002", *Electronic Briefing Book No. 69*. Washington DC: National Security Archives, Mayo de 2002.

GAO (U.S. General Accounting Office)

1993a "Drugs Control: Heavy Investment in Military Surveillance Not Paying Off", GAO/NSIAD-93-220, Septiembre de 1993.

1993b "Expanded Military Surveillance Not Justified by Measurable Goals or Results", GAO/T-NSIAD-94-14, 5 de Octubre de 1993.

1997 "Drug Control: Update on U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean and Eastern Pacific", GAO/NSIAD-98-30, Octubre de 1997.

1998 "Observations on U.S. Counternarcotics Activities", GAO/T-NSIAD-98-249, 16 de Septiembre de 1998.

1999a "Drug Control: Assets DOD Contributes to Reducing the Illegal Drug Supply Have Declined", GAO/NSIAD-00-9, Diciembre de 1999.

1999b "Drug Control: Narcotics Threat From Colombia Continues to Grow", GAO-99-136, Junio de 1999.

2000a "Drug Control: International Counterdrug Sites Being Developed", GAO-01-63BR, Diciembre de 2000.

2000b "Department of Defense: Implications of Financial Management Issues", T-AIMD/NSIAD-00-264, Julio de 2000.

2001 "Drug Control: State Department Provides Required Aviation Program Oversight, but Safety and Security Should Be Enhanced", GAO-01-1021, Septiembre de 2001.

2002 "Drug Control: Difficulties in Measuring Costs and Results of Transit Zone Interdiction Efforts", GAO-02-13, Enero de 2002.

GOES (Gobierno de El Salvador)

- 2000 "Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo al acceso y al uso de las instalaciones del aeropuerto internacional El Salvador por los Estados Unidos para el Control Aéreo de la Narcoactividad", San Salvador, 31 de Marzo de 2000.

KdN (*Koninkrijk der Nederlanden*)

- 2000a "*Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht*". Oranjestad, 2 de Marzo de 2000.
- 2000b "*Goedkeuring Verdrag samenwerking Ned-VS gebruik faciliteiten in Ned. Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit lucht. Memorie van toelichting*". *Kamers-tuk 1999-2000, 27229, nr. 3, Tweede Kamer*. Den Haag, 17 de julio de 2000.

LINDSAY-POLAND, John

- 2001 "*U.S. Military Bases in Latin America and the Caribbean*", en: *Foreign Policy in Focus, Volume 6, Number 35*. Washington DC, Octubre de 2001.

MERINO DEL RIO, José

- 1999 "A propósito del convenio de patrullaje conjunto con Estados Unidos: Militarizar la lucha contra el narcotráfico no es la solución". San José, Abril de 1999.

ONDCP (*U.S. Office of National Drug Control Policy*)

- 1998 "*The National Drug Control Strategy, 1998: Budget Summary*"
- 2001 "*Measuring the Deterrent Effect of Enforcement Operations on Drug Smuggling, 1991 – 1999*", NCJ 189988, Abt Associates Inc., Agosto de 2001.

RONCKEN, Theo et al

- 1999 "*The Drug War in the Skies: The U.S. 'Air Bridge Denial' Strategy: The Success of a Failure*". *Findings of a Research Project of the 'Drugs and Democracy Program'*. Cochabamba: Acción Andina – Transnational Institute, Mayo de 1999.

THE WHITE HOUSE

- 1999 "*A National Security Strategy for a New Century*". Diciembre de 1999.
- 2002 "*The National Security Strategy of the United States of America*". Septiembre de 2002.
- 2003 "*National Drug Control Strategy: Update*". Febrero de 2003.

TNI (*Transnational Institute*)

- 2003 "Centros Operativos de Avanzada – FOL. Más allá del control de drogas", Drogas y Conflicto, Documentos de debate, No. 8. Amsterdam, Septiembre de 2003.

WOLA (*Washington Office on Latin America*)

- 2003 "*Colombia Monitor: Protecting the Pipeline: The U.S. Military Mission Expands*". Washington DC, Mayo de 2003.