El rol de USAID (U.S. Agency for International Development) en América Latina y el Caribe (2000-2006)

Paula Lucía Aguilar*

> "Hace 139 años, Estados unidos, movido por la heroica lucha de sus compañeros americanos, urgió por la independencia y el reconocimiento de las nuevas repúblicas latinoamericanas. Fue entonces, en el despertar de la libertad a través del hemisferio, Bolívar hablo de su deseo de ver las Americas convertidas en la región más grandiosa del mundo. Grandiosa, "no tanto por virtud de su superficie y riqueza, sino también por su libertad y gloria". Nunca, en la larga historia de nuestro hemisferio, este sueño ha estado tan cerca de su realización y nunca ha estado en tanto riesgo" John F. Kennedy (Discurso lanzamiento Alianza para el progreso, 1961)

> "[…] no puede haber técnicos que hablen de técnica, cuando está de por medio el destino de los pueblos. Y voy a explicar, además, por qué esta conferencia es política; es política, porque todas las conferencias económicas son políticas; pero es además política porque está concebida contra Cuba" […] "Con una bolsa de oro en una mano y un garrote en la otra"[…] Hoy, aquí, los Estados Unidos vienen con una bolsa de oro -afortunadamente más grande- en una mano, y la barrera para aislar a Cuba en la otra". Ernesto Guevara, (Discurso CIES Consejo Interamericano Económico y Social, 1961)

> "Los acontecimientos de los últimos años han traído trágicamente a casa la evidencia de que situaciones que se despliegan al otro lado del mundo -colapso de gobiernos, la existencia de redes criminales y terroristas, las crisis humanitarias y la pobreza severa- pueden tener ramificaciones globales. Los estados débiles tienden a ser vectores para estas fuerzas de desestabilización que ponen de manifiesto el lado oscuro de la globalización y plantean una clase de desafío muy difícil para la seguridad nacional" (USAID, 2005a)

Introducción

De la contraposición entre las dos primeras citas y la actualidad de sus ecos, surgieron las preguntas que guiaron este trabajo de investigación[1]. En la primera de ellas, John F. Kennedy, frente a un conjunto de diplomáticos de buena parte del continente americano, llama a completar el proyecto bolivariano de la patria grande, que, según plantea en su discurso, nunca antes había estado tan cerca de cumplirse y a la vez tan "expuesto al peligro". La propuesta que habría de "salvarlo" y así consolidar la seguridad del hemisferio occidental, consistía en un programa de asistencia técnica, económica y social como nunca antes había ofrecido el gobierno de los EEUU desde el Plan Marshall de reconstrucción europea, la llamada *Alianza para el Progreso.* Ernesto Guevara alerta con lucidez en su discurso ante el CIES, acerca de los reales objetivos de tan generosa oferta. La historia los fue confirmando.

Estos tres fragmentos nos brindan indicios de lectura tanto del contexto histórico de surgimiento de la USAID (agencia gubernamental de asistencia externa de los EEUU) en 1961 como de su posición en el mundo contemporáneo. El análisis de sus documentos y de las prácticas promovidas y sustentadas a través de su financiamiento, serán el hilo conductor en la descripción del rol que esta asistencia bilateral de los EEUU hacia América Latina y el Caribe desarrolla en el presente.

El objetivo de este artículo es describir y problematizar los términos, justificaciones y argumentos en que se construye en el discurso oficial de los EEUU la necesidad de transferir fondos a otros países y a qué áreas programáticas se los destina. Entendemos que la asistencia gubernamental externa se configura como una vía directa de intervención en la política interna de los países de América Latina y el Caribe y uno de los modos privilegiados de sostener la presencia estadounidense (comercial, militar y cultural) en nuestro continente. La asistencia externa así entendida constituye una importante herramienta de política exterior y uno de los sustentos fundamentales que adopta la construcción del poderío estadounidense en la región ya que articula en sus acciones elementos civiles y militares,

* Licenciada y profesora en Sociología (UBA) Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC-UBA)

[1] El énfasis indicado en *cursiva* en las citas textuales y la traducción del inglés de los documentos oficiales utilizados en este trabajo es propia, salvo indicación en contrario.

abriendo vías para la consolidación y expansión de los intereses de los EEUU y sus empresas en el continente.

Así, se analizará la evolución y las articulaciones entre el financiamiento administrado por la USAID, los lineamientos de política exterior del gobierno norteamericano y los programas promovidos hacia los estados receptores de asistencia en el período 2000-2006. La elección del período se basa en la relevancia que cobra la región en los destinos de la ayuda bilateral al producirse el lanzamiento del llamado Plan Colombia, en el año 2000. Esta selección esta también sellada por los ataques a las torres gemelas el 11 de septiembre del 2001 y en particular por el lanzamiento de la estrategia de seguridad nacional de los EEUU en el año 2002 en la que se hace explícito el lugar de la asistencia externa entre las prioridades de política exterior. Este hecho impacta fuertemente en la distribución de la asistencia gubernamental externa tanto económica como militar.

El presente artículo esta dividido en cuatro apartados que se centran en distintas dimensiones del problema a tratar. En el primero de ellos desarrollan algunas precisiones conceptuales respecto de la asistencia externa y la mirada teórica a partir de la cual se construyó el análisis. Luego, se realiza un breve recorrido por los antecedentes históricos de la relación de los EEUU con América Latina y el Caribe con eje en la descripción de las diversas doctrinas de política exterior que orientaron sus acciones y ubicando a la USAID en su contexto histórico de surgimiento. En tercer lugar, se analiza tanto cualitativa como cuantitativamente la presencia de la asistencia externa (tanto económica como militar) en los países de América Latina, a través de las prácticas sugeridas a los países y los discursos[2] en los que las sustentan y por último, la mirada se ubica en el caso de Paraguay, país seleccionado a modo de caso paradigmático del accionar de la USAID, y por ende los EEUU, en la región.

En suma, la apuesta es visibilizar de qué modos los programas y prácticas promovidos desde la asistencia gubernamental externa se muestran como ámbito privilegiado para analizar los mecanismos que adopta el ejercicio de la dominación política, económica y cultural. La asistencia externa, en tanto objeto de investigación, brinda la posibilidad de reflexionar acerca de las formas cambiantes en las que se justifica en cada momento histórico la construcción e intervención sobre territorios y poblaciones, configurando diagnósticos de insurgencias, (in)gobernabilidades y amenazas, condicionando acciones locales, pero también generando reversibilidades y resistencias inesperadas, es decir, construyendo el mapa azaroso y abierto de la lucha política.

¿Por qué la asistencia externa?

> "Así como las herramientas, las ideas y recursos para el progreso pueden trasladarse rápidamente desde los países industriales a los países en desarrollo, numerosas formas de riesgo e inestabilidad pueden moverse exactamente en la dirección opuesta" (USAID, 2003)
>
> "Toda ayuda es *politica*, particularmente en países en alto riesgo de conflicto" (USAID, 2003)

Tanto por sus efectos materiales y simbólicos en los países receptores, como por el mensaje que de ella deriva en términos políticos y diplomáticos, es posible ubicar a la asistencia externa[3] y el modo en

[2] Toda vez que hablamos de discurso, nos referimos a un análisis no ya interno o inmanente al mismo (tarea de lingüistas) sino a la materialidad de sus condiciones de emergencia y circulación. (Qué se dice, Quien lo dice, desde que posiciones en el espacio social) En este sentido, el discurso puede ser pensado como un momento de articulación de las relaciones de poder y saber (Foucault, 2000). Las relaciones de poder no pueden "disociarse ni establecerse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento de los discursos. No hay un ejercicio del poder sin cierta economía de los discursos de verdad que funcione en, a partir de, y a través de, este círculo: estamos sometidos a la producción de la verdad del poder y no podemos ejercer el poder sino a través de la producción de la verdad" (Foucault, 2000:34).

[3] Utilizaremos en este trabajo la expresión "asistencia externa", traducción usual del inglés *foreign assistance o foreign aid* ya que constituye la denominación más utilizada en los documentos oficiales tanto de los países que la brindan y como de los que la reciben. La noción de *asistencia humanitaria,* es utilizada habitualmente para aquellos casos de emergencia o excepción, desastres naturales, guerras civiles o crisis humanitarias complejas.

que esta se canaliza, como un vector privilegiado para la construcción de relaciones de dominación: "se trate de proyectos de desarrollo, operaciones de emergencia o condonaciones de deuda, la ayuda internacional se sigue considerando como una palanca de influencia, un instrumento diplomático y una apuesta financiera" (Montclos, 2005:1). Así, su aumento, disminución, cese, reanudación o el establecimiento de condiciones para su entrega constituyen señales políticas para los países receptores, creando compromisos de cooperación política y económica de diverso tipo. La definición técnica más difundida de la asistencia externa bilateral es aquella formulada por el DAC (Development Assistance Comittee) de la OCDE[4], según la cual la asistencia o ayuda consiste en "los flujos financieros, asistencia técnica y commodities que son diseñados para promover bienestar y desarrollo como objetivo primordial y [son] proporcionados bajo la forma de donaciones o préstamos subsidiados" (Radelet, 2006:4).

En este trabajo nos referimos a la asistencia de carácter bilateral y gubernamental, es decir a aquella que se efectúa entre dos países a partir de la firma de convenios entre las partes. Esto excluye a la asistencia multilateral, efectuada a través de organismos multilaterales de crédito, que posee otros mecanismos de distribución y asignación. Aún cuando comparta modos de distribución y financiamiento, numerosos objetivos, y realice proyectos en conjunto con organismos multilaterales de crédito, la USAID no niega en su discurso el carácter gubernamental y estratégico de los bienes y fondos distribuidos. En este sentido es un caso que permite analizar tanto el aspecto material y simbólico de la ayuda, como su carácter político[5].

La USAID afirma su orientación estratégica y política en consonancia con los intereses del gobierno al que pertenece y basa su discurso público acerca de la necesidad de la ayuda en los supuestos de expresados por la estrategia de seguridad nacional de los EEUU (NSS, 2002). Entendemos que esto configura una característica importante ya que no se presenta a sí misma como un organismo de asesoramiento técnico[6], y por ello "neutral", sino como uno claramente bilateral y político[7].
La asistencia externa bilateral que brinda el Departamento de Estado de los EEUU se divide, a los efectos estadísticos y registros oficiales, en dos categorías analíticas diferentes: la ayuda de carácter económico o de promoción del desarrollo del país receptor, es decir la *asistencia económica* administrada por la USAID, y la *asistencia militar* (equipamiento, entrenamiento y gastos operativos de carácter militar)[8].

[4] Para mayores precisiones puede consultarse un glosario completo de la terminología técnica utilizada en las estadísticas sobre Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés) en el sitio Web oficial de OCDE <http://www.oecd.org> La definición de *asistencia externa* estipulada por la OCDE no incluye la asistencia y la cooperación militar (en tanto no se la considera que su objetivo primordial sea el desarrollo o el bienestar a largo plazo).
[5] Si bien este artículo se centra en el discurso de la USAID, no ignoramos la importancia de la injerencia de las agencias de cooperación de otros países en el contexto sudamericano como por ejemplo la JICA (Japón) la CIDA-INC (Canadá), la AECI (España), la NORAD (Noruega), el DFID Inglaterra, entre otras, con prioridades diversas en cuanto a las líneas de financiamiento y regiones destinatarias de la ayuda.
[6] Aun cuando en el caso del Banco Mundial sea de público conocimiento que su accionista mayoritario son los EEUU, el organismo se presenta a si mismo desde una neutralidad construida discursivamente a partir de la idea de "imparcialidad" y superioridad del asesoramiento "técnico" multilateral de prestamos, condicionando el diseño y contenido de las políticas publicas impulsadas y disminuyendo el margen de acción de los Estados nacionales.
[7] No ocurre lo mismo con las ONG que reciben su financiamiento. Estas adoptan posturas dispares: aquellas de origen estadounidense actúan primordialmente como representantes del gobierno norteamericano, mientras que las ONG multinacionales o locales en las que se canaliza la ayuda en el territorio tienen posiciones variadas en este punto. Algunas informan que reciben financiamiento de la USAID, otras no lo hacen expreso por cuestiones políticas. Existe un gran debate en este punto entre las ONG y otras organizaciones de asistencia sobre todo a partir de las tareas de reconstrucción en Irak donde está en cuestión la supuesta "neutralidad" de las acciones humanitarias y el peligro de actuar en el frente de batalla sin preparación militar adecuada.(Montclos,2005)
[8] Salvo indicación en contrario, cuando en este trabajo se haga referencia a la asistencia *militar* es siempre aquella porción bajo la gestión del Departamento de Estado y administrada por USAID, principalmente dirigida hacia la política antinarcóticos de la región. El Departamento de Defensa tiene sus propios presupuestos de asistencia, programas y lógicas de asignación de recursos. Éstos cobran creciente importancia por sobre la asistencia del Departamento de Estado. Sobre la creciente injerencia militar en la asistencia véase el informe "Ready, Aim, Foreign Policy" (Wola, 2008).

Las líneas de división entre la ayuda bilateral estrictamente definida a partir de su carácter económico o de desarrollo y la asistencia militar son cada vez más borrosas (Olson et al., 2005). En el caso de la asistencia externa bilateral efectuada a través de la USAID, pueden identificarse al menos dos razones confluyentes. En primer lugar la creciente militarización de la logística necesaria para la distribución de la asistencia y por ende la tendencia a la administración conjunta de las operaciones en el territorio[9] debido a los riesgos que conllevan las intervenciones de asistencia en áreas de conflicto para el personal afectado a esas tareas. En segundo lugar, muchos de los programas de asistencia externa son diseñados en complementariedad directa con acciones y objetivos estrictamente militares en el territorio[10]. Estas dos tendencias se reflejan institucionalmente en el aumento de fondos para la asistencia militar (administrada principalmente por el Departamento de Defensa) por sobre la asistencia al desarrollo y la articulación formal de las instituciones y burocracias gubernamentales que administran ambas instancias, no sin reticencias de ambos sectores que ven relegadas sus funciones específicas. (Olson et al, 2005)

Las decisiones acerca de las áreas de financiamiento prioritario para la asistencia externa son tomadas por el Departamento de Estado. En términos formales la USAID y este último poseen cuentas diferentes en el presupuesto (sección F150), donde se asignan y justifican las partidas presupuestarias que responden a los lineamientos de política exterior. En los últimos dos años, su convergencia estratégica se cristalizó institucionalmente, con la creación del un sector particular en la estructura del Departamento de Estado denominada *Foreign Assistance Office* bajo las órdenes directas de la Secretaria de Estado (Condoleeza Rice) y que coincidió con el lanzamiento de la *transformacional diplomacy* concepto que configuraría los nuevos lineamientos a partir del año 2007[11]. Quien ocupa el puesto de Foreign assistance director esta a cargo de los programas combinados del Departamento de Estado y la USAID. En este intento de coordinación de las acciones de asistencia sobre el frente externo, crece también el lugar del Departamento de Defensa que posee sus propios programas de desarrollo y cuyos objetivos y tareas se superponen a los de las agencias formalmente a cargo de la ayuda[12].

En términos políticos, la asistencia externa de los EEUU es definida como una herramienta fundamental de la estrategia de seguridad nacional. “El desarrollo es ahora tan esencial para la seguridad nacional como lo son la diplomacia y la defensa” (NSS, 2002). En el caso de aquella administrada por la USAID, es canalizada a través de una compleja trama de instituciones internacionales (empresas, organizaciones religiosas y laicas), dependencias estatales

[9] A modo ilustrativo de esta tendencia, puede citarse el contenido de un seminario conjunto organizado por el Departamento de Defensa, la USAID y su área de DCHA (Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance) en torno a la creciente participación y tareas conjuntas de los encargados de la asistencia económica y fuerzas militares, analizando las consecuencias políticas y logísticas de la definición de un “espacio neutral” para la asistencia. La contradicción se presenta ya que ONG que rechazan la presencia militar y temen por las reacciones de las comunidades asistidas y al mismo tiempo las acciones humanitarias realizadas por las ONG dependen de la logística y transporte militar <http://www.usaid.gov/policy/cdie/sss06/session_080106.html>.

[10] La confluencia de objetivos civiles y miliares en la asistencia externa cobra evidencia en el caso de las acciones de USAID en los países de la región Andina de América del Sur donde numerosos programas se destinan al impulso de lo que los EEUU llaman “cultivos alternativos” (que no es otra cosa que el reemplazo de las plantaciones de coca) o a los desplazados por las fumigaciones de campos, que a su vez son promovidas por los programas antinarcóticos y de intervención militar en la zona impulsados por el mismo Departamento de Estado a través del programa INCLE (International Crime and Law Enforcement).

[11] El eje de la t*ransformational diplomacy* es el acento sobre la *flexibilidad* y agilidad en la gestión de la diplomacia y la articulación las acciones diplomáticas con las acciones militares, garantizando la presencia norteamericana en los mayores núcleos urbanos: “En el mundo actual, nuestros diplomáticos no solo trabajarán en diferentes países, trabajan también con comunidades diferentes y servirán en diferente tipo de condiciones, como las misiones de reconstrucción y estabilización donde deben asociarse más directamente con militares. Por lo tanto, para avanzar en la *transformational diplomacy* estamos empoderando a nuestros diplomáticos para trabajar más conjuntamente con nuestros hombres y mujeres de uniforme” (Condoleezza Rice, 2006).

[12] Un ejemplo de este modo de acción lo constituyen los MEDRETES o ejercicios de preparación médica del Comando Sur en la región, donde el ejército norteamericano realiza acciones presentadas como de carácter humanitario (ayuda médica, odontológica, construcción de pozos de agua, escuelas etc.) y que suponen al mismo tiempo un reconocimiento del territorio y el gradual acostumbramiento de la población local a la presencia militar (Ceceña, Motto, 2006).

norteamericanas), instituciones locales del país receptor y ONG (organizaciones no gubernamentales) nacionales e trasnacionales. Muchas de estas organizaciones financian a su vez a contratistas locales en complejas redes de licitaciones y tercerizaciones de servicios con vinculación y complementación estratégica con agencias gubernamentales de cooperación europeas, organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID, entre otros) y otras dependencias estatales de los EEUU (departamento de agricultura, departamento de energía, entre otros)

Esta trama de acciones de distintos niveles de complejidad, financiamiento y agregación permite acceder a distintos órdenes la vida social, trabajando tanto en la construcción de infraestructura (caminos, puentes, escuelas y hospitales) como desarrollando tareas de asesoramiento, educación y capacitación, que abarcan áreas tan disímiles entre sí como programas anticorrupción y de promoción de participación ciudadana para la reforma judicial (de gran énfasis en los últimos años), iniciativas destinadas al cuidado de la salud materno infantil y reproductiva, la lucha contra el narcotráfico y el desarrollo de la agricultura, biotecnología y cultivos "alternativos" (sobre todo en la región andina), el manejo de conflictos y violencia, los micro emprendimientos e impulso de actividades de desarrollo económico y la gestión de areas naturales protegidas (entre muchas otras)

Esta trama de interacciones institucionales y extra institucionales permite, través de una red de programas de asistencia, acceder a la vida cotidiana de las comunidades receptoras, construyendo sentidos, valores e impulsando prácticas. En términos teóricos, podría pensarse a la asistencia externa como parte de un conjunto de *tecnologías de gobierno* es decir de mecanismos prácticos y concretos, locales y cotidianos, mediante los cuales los diversos tipos de autoridad pretenden conformar, normalizar, guiar e instrumentalizar las acciones, anhelos y pensamientos de los otros, a fin de alcanzar los objetivos que se consideran deseables (Foucault, DE4, Citado por Castro; 2004)

Estas tecnologías de gobierno conforman un conjunto de procedimientos por los cuales los saberes, entendidos como articulación de discursos de verdad, se inscriben en el ejercicio práctico del poder. Estas tecnologías se apoyan y construyen sobre ciertas racionalidades políticas que son las que configuran campos discursivos desde los cuales se construyen los problemas y soluciones para el gobierno (Rose, 1997). A partir de estos conceptos es posible analizar esta articulación, siempre compleja y móvil, entre una serie de programas, documentos de doctrina, discursos justificatorios y las tecnologías de gobierno por ellos propuestas. En suma, la formulación discursiva de los problemas y las prácticas promovidas para intervenir sobre ellos. Estas articulaciones, históricamente cambiantes se ensamblan, desacoplan e interactúan en lucha permanente.

Desde esta perspectiva, proponemos una lectura de la asistencia externa gubernamental como un conjunto de discursos de verdad (Foucault, 2000) que proponen la delimitación de territorios y poblaciones plausibles de ser asistidos y sugieren una serie de prácticas como las más adecuadas a tal efecto. En suma, una analítica de los modos de ejercicio del poder que tanto las prácticas discursivas como extradiscursivas de la asistencia externa orientan, reproducen, sostienen, prescriben, inducen, imponen en el marco de las relaciones concretas de fuerzas entre los involucrados.

EEUU y América Latina, una relación compleja

> "Carácter implícito de las grandes estrategias anónimas, casi mudas, que coordinan tácticas locuaces cuyos "inventores" o responsables frecuentemente carecen de hipocresía" (Foucault, 2000:116)

Doctrinas de política exterior

Históricamente, la presencia de la asistencia económica y militar de los EEUU hacia América Latina y el Caribe se configuró como un medio para asegurar el poderío y hegemonía comercial, militar y cultural estadounidense sobre la región. Un recorrido a través de sus diferentes formulaciones nos permite ver en que términos se definieron sus objetivos.

Existe cierto consenso en afirmar que las distintas doctrinas o declaraciones de principios construidas por EEUU para la acción internacional, se basan en una articulación entre objetivos políticos y económicos y la necesidad de seguridad (sobre todo militar) para concretarlos[13]. Así, podemos identificar una primera formulación de esta articulación en la llamada *doctrina Monroe* (1823) y lo que es considerado su corolario o doctrina del *big stic*k formulada por Roosvelt (1904). Brevemente, se conocen por doctrina Monroe a los planes y programas políticos en los que se baso el expansionismo de los EEUU luego de la incorporación de los territorios españoles y en contraposición con los intereses colonialistas de los países europeos en América. Se planteó como una respuesta a las amenazas de la Santa Alianza (conformada por las monarquías europeas) de recuperar sus colonias recientemente independizadas. Postula el rechazo a cualquier futura colonización europea en América, la no intervención de los EEUU en los asuntos europeos y viceversa. Esta doctrina, amparada en el llamado *destino manifiesto*[14] del pueblo norteamericano, se conformo en el discurso de legitimación de acciones muy diversas de intervención norteamericana en el Caribe, al tiempo que no fuera aplicado en el bloqueo francés al Río de la Plata (1838). Simplificada a partir del lema "América para los americanos", es complementada por el presidente Teodoro Roosvelt, quien en 1904, plantea: "Si una nación muestra que sabe como actuar con eficiencia y decencia razonables en asuntos sociales y políticos, si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no necesita temer la interferencia de los EEUU. Un mal crónico, o una impotencia que resulta en el deterioro general de los lazos de una sociedad civilizada, puede en América, como en otras partes, requerir finalmente la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a los Estados Unidos, aun sea renuentemente, al ejercicio del poder de policía internacional en casos flagrantes de tal mal crónico o impotencia" (Roosvelt, 1904). Las bases para el expansionismo territorial de los EEUU y sus intereses estaban tempranamente sentadas.

En el marco de los desafíos propuestos por la segunda guerra mundial, se intentaría mantener una red de gobiernos afines. Surge entonces la doctrina identificada como del *buen vecino* formulada por Franklin Roosevelt, quien debió hacerse cargo de las consecuencias de la gran depresión del 1929 y concentró sus esfuerzos en el frente interno (Romano, s/f). Luego de la segunda guerra mundial, la estrategia de relaciones exteriores del gobierno norteamericano hacia América Latina y el Caribe fue cristalizada en la doctrina Truman de *Seguridad Hemisférica* que expandió a nivel continental, el tipo de relaciones exteriores establecidas por la doctrina Monroe para la defensa de la seguridad de los EEUU. Asi, la acción continental se constituyo en la base del desarrollo del interamericanismo a partir del establecimiento de la OEA (1948) y nuevas formas de intervención a través de tratados como el TIAR (1947). Al mismo tiempo, en Europa se desarrollaba el plan Marshall (1947) de reconstrucción, antecedente inmediato de la creación de USAID en 1961.

La existencia del bloque de países socialistas y el contexto de la llamada Guerra Fría supusieron un cambio en la política exterior de los EEUU respecto de América Latina. Había que defender al hemisferio occidental de la "amenaza comunista". Esta definición de amenaza se profundiza con revolución cubana (1959), que plantea nuevos desafíos y suscita una estrategia de "contención-disuasión". En este marco, el avance comunista en la región justificaba, desde la perspectiva

[13] En un sugerente trabajo de rastreo histórico acerca del discurso presente en las doctrinas de relaciones exteriores de los EEUU, Silvina Romano sugiere que el eje de la *Seguridad* es el hilo conductor fundamental de las mismas (romano, s/f: 7-12). De acuerdo con William Blum, por su parte sostiene que, históricamente, los imperativos de la máquina de política exterior estadounidense pueden resumirse en 4: "a) Construir un mundo seguro para las corporaciones estadounidenses, b) promover recursos financieros para los contratistas domésticos de defensa que han colaborado generosamente con los miembros del congreso, c)Prevenir la emergencia de cualquier sociedad susceptible de representar un ejemplo exitoso de modelo alternativo al capitalista y d) Extender la hegemonía política y económica sobre el área más amplia que sea posible, como conviene al gran poder" (Blum, 2005).

[14] La doctrina del *Destino manifiesto* (en inglés, *Manifest Destiny*) es una idea fuerza que expresa la creencia que los EEUU está destinado a expandirse desde las costas del Atlántico al Pacífico, justificando adquisiciones territoriales. Sus orígenes se identifican con la tradición puritana de los ingleses que colonizaron la costa Este del territorio que serían los EEUU. Profundamente inmersos en su religión y su vida comunitaria y política, formaba parte de ella el convencimiento de que el nuevo Mundo era la "Tierra Prometida" donde cumplirían la misión encomendada por Dios. Esta idea base tuvo numerosas reformulaciones.

norteamericana, la necesidad de una doctrina de s*eguridad interna*, es decir, de la eliminación del enemigo "interno" a cada territorio. Es así como recrudece la intervención militar y política de los EEUU en los países de la región al tiempo que es lanzada la llamada *alianza para el progreso*, vehículo de financiamiento no sólo de la cooperación para el desarrollo (que ocupaba un lugar destacado en sus discursos oficiales) sino del entrenamiento y apoyo de las fuerzas armadas de América Latina en operaciones de contrainsurgencia al interior de cada país. Aún cuando fuera presentada como asistencia al desarrollo (bajo el entendimiento que el descontento social configuraba campo fértil para el potencial crecimiento del comunismo en la región) fueron los objetivos políticos y militares de la alianza para el progreso los que prevalecieron (Romano, 2003)[15].

Durante los años setenta, la intervención en la región recrudece mediante el apoyo político a cruentas dictaduras militares articuladas entre sí a través de la doctrina de seguridad nacional y el plan *Cóndor*. Este plan de inteligencia permitió la coordinación entre los servicios de seguridad de las dictaduras militares del Cono Sur de América: Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia- y la CIA, donde el terrorismo de Estado tuvo como resultado el secuestro, asesinato y desaparición de millares de personas. Las dictaduras son contemporáneas a las profundas transformaciones en el régimen de producción y acumulación a nivel internacional que marcó la crisis del petróleo. Éstas construyen además el marco propicio para los primeros pasos en América Latina de los llamados ajustes estructurales (de diverso grado y profundidad según el país) que imponen el establecimiento modelos económicos relacionados con la profundización y desregulación del libre comercio, el endeudamiento externo y el neoliberalismo que se consolida con fuerza en la región durante la década del noventa

Los años ochenta se caracterizan por difícil resurgimiento de las democracias latinoamericanas a la vez que se lanza, durante la presidencia de Reagan, la llamada "Guerra contra el terror" con intervenciones e importantes acciones militares, sobre el trasfondo de las complejas relaciones con la URSS. Esta doctrina lo llevó a multiplicar las acciones militares y las operaciones secretas en América Latina, principalmente en la zona de América Central. Su vicepresidente y sucesor, George Bush (padre) dio renovado impulso durante su presidencia al libre comercio a través de tratados y convenios, aumentando la deuda externa, los acuerdos de seguridad regional y la injerencia de los ya presentes organismos multilaterales de crédito en la región (BM, FMI, entre otros) en el marco del Consenso de Washington. Este conjunto de acciones transformarían la doctrina norteamericana en décadas subsiguientes, consolidando el impulso neoliberal y acompañando a las iniciativas de la llamada *lucha contra el narcotráfico* que se consolida como nueva definición de la amenaza a la seguridad, aumentando sustantivamente el financiamiento de las acciones realizadas bajo su amparo.

Siguiendo a Samir Amin puede afirmarse que la constante de estas doctrinas de política exterior es que "la soberanía de los intereses nacionales de los EEUU se ubica por encima de todos los otros principios que enmarcan los comportamientos legítimos" (Amin, 2003) desconociendo el derecho supranacional que regula el resto de los países. Aunque este autor no este de acuerdo en que de la preeminencia militar de los EEUU pueda derivarse sin más su carácter de potencia hegemónica en términos económicos, políticos y culturales, lo cierto es que el mantenimiento de esta preeminencia militar acompaña la expansión de la acumulación capitalista (Ceceña, 2006) y es la garantía de sustento de sus formas de dominación a partir de la defensa de sus "intereses vitales". La defensa de estos intereses supone: a) asegurar el acceso incondicional a los mercados decisivos, a los suministros de energía y recursos estratégicos b) prevenir la emergencia de hegemones o coaliciones regionales hostiles y c) disuadir y si es necesario derrotar cualquier "agresión" en contra de los EEUU o sus aliados" (Ceceña, 2002:169). Para mantener su predominio, los EEUU deben dar respuesta constante a la defensa de sus intereses así definidos, a la vez que intenta lograr el uso irrestricto de los territorios y el acceso a recursos naturales estratégicos (Ceceña, 2006); en un momento histórico (el actual) en el

[15] Buscando definir la amenaza comunista en la región, un documento de circulación interna indica "Desde el punto de vista de los Estados Unidos, el presente desafío comunista en America latina se parece, pero es mas peligroso, que la amenaza Nazi Fascista del periodo de F. Roosvelt y demanda una respuesta más audaz e imaginativa" (Report From the Task Force on Immediate Latin American Problems to President-elect Kennedy, 1961)

que la concentración de riqueza y el despojo de los bienes naturales alcanza dimensiones históricas. Así, el "potencial militar de los EEUU constituye parte inseparable de la dominación mundial imperialista que, además de la dimensión militar, también se ejerce en el terreno económico, político, diplomático y cultural" (Kohan, 2007). América Latina y su territorio rico en agua, gas, petróleo y biodiversidad, se presenta como central en el mantenimiento de estos intereses vitales.

De modo creciente a partir de los ataques de Septiembre del 2001 y el recrudecimiento de la *seguridad interna* como prioridad, la política de guerra preventiva, basada en la utopía de la dominación de espectro completo y el control de toda forma real o potencial de contrainsurgencia se transforma en el principio guía de la política exterior estadounidense. Definida como preventiva, "Es una guerra que se adelanta la necesidad de la guerra, que antecede a la amenaza para disuadirla [que] fabrica al enemigo en prevención de un futuro conflictivo y que arrebata los derechos humanos y sociales a un colectivo universal de sospechosos […] de amenazar la seguridad" (Ceceña, 2006:17).

En este marco, se plantean nuevas formas de intervención territorial donde sostenimiento de su preeminencia no presupone únicamente la potencial invasión o intervención militar directa o la presencia de bases militares en el territorio, sino que se presenta también bajo otros ropajes y prácticas y sostenida por un andamiaje discursivo[16] del que la asistencia al desarrollo y la ayuda humanitaria, forman parte fundamental.

En tanto conjuro contra la inseguridad, la asistencia se destina hacia aquellos estados que son definidos estratégicamente como *estados fallidos* (failed states) o *vulnerables* (USAID, 2005) y que pueden, si no cuentan con asistencia inmediata, transformarse en espacios sin gobierno y por ende "peligrosos". Un funcionario del departamento de defensa, citado en la trascripción de un seminario conjunto realizado con la USAID ubica a la asistencia externa en la serie histórica de las doctrinas de seguridad descriptas más arriba: "La asistencia externa es uno de los elementos del poder nacional a ser aplicados en la protección de la seguridad nacional. El 11-S no fue más que un recordatorio de la multidimensionalidad de las amenazas a la seguridad [que enfrentamos]" (USAID, 2006).

Tras este recorrido histórico a través de las doctrinas de política exterior de los EEUU hacia América Latina, describimos a continuación el surgimiento y estructura organizativa de USAID, para luego profundizar, a través del análisis de sus documentos, sobre los diagnósticos y prácticas propuestas.

La USAID: fundación y estructura organizativa

La USAID es una agencia federal gubernamental de cooperación internacional, fundada en 1961 bajo el gobierno de Kennedy por medio de la promulgación de la FAA (ley de asistencia externa por sus siglas en inglés), en el marco de la antes mencionada *Alianza para el Progreso.* Su objetivo era canalizar el presupuesto de asistencia externa que esta iniciativa proponía. Sus antecedentes político institucionales más próximos se remontan al plan Marshall de reconstrucción europea post segunda guerra mundial (1947-1951), a la separación de la oficina de operaciones exteriores del Departamento de Estado en 1953 y a la creación de la ICA (Agencia de cooperación internacional, por sus siglas en inglés). En sus inicios, la USAID tuvo como objetivo la concentración y ordenamiento de los diversos programas de asistencia a países extranjeros bajo la órbita del Departamento de Estado, a partir de la separación del presupuesto de ayuda económica de aquel destinado a la ayuda estrictamente militar.

[16] Un interesante estudio de análisis diplomático sobre la dificultad de los EEUU para configurar una *idea fuerza* doctrinaria clara en la actualidad, plantea que, ante esta falta, la estrategia de comunicación diplomática adopta la referencia constante a la segunda guerra mundial como constante. Según los autores, es por ello que en el discurso prevalece la idea de Libertad (difusa) y no ya de *liberación*, que implica un territorio concreto, un Estado nacional a liberar (Lucas, 2005). Según este trabajo los autores de los mensajes oficiales, parecen no percibir que los receptores de su mensaje no son ya Estados Nacionales (aliados o no) sino heterogéneos habitantes que pueden además, a partir de las tecnologías, acceder a esos mensajes e intervenir sobre ellos (por ejemplo, boicoteando sitios estatales de internet), contestando mediante acciones políticas de difusión internacional por medio de la Web o destruyendo de modo material y directo los implementos tecnológicos de transmisión en el territorio.

Su fundación coincide con la de los Peace Corps, o cuerpos de voluntarios para tareas de asistencia a nivel mundial, con extendida presencia aún hoy en distintos lugares del continente[17].

Al momento de la fundación de la USAID la asistencia externa era definida en términos políticos similares a los actuales como un *deber moral* y de *seguridad nacional*. Asi detallaba el presidente Kennedy las potenciales consecuencias de su incumplimiento: "Fallar en el cumplimiento de esas obligaciones en este momento seria *desastroso*, y en el largo plazo, más caro. La expansión de la pobreza y el caos lleva al colapso de la las estructuras políticas y sociales existentes que inevitablemente invitarían al avance del totalitarismo en cada una de las areas débiles e inestables. Asi, nuestra propia seguridad y nuestra prosperidad serían puestas en peligro. Un programa de asistencia a las naciones subdesarrolladas debe continuar porque los intereses de la nación y la causa de la libertad politica asi lo requieren" (Kennedy, 1961). La amenaza era aún formulada en términos del peligro del totalitarismo.

Si bien la FAA (Foreign Assistance Act) de 1961, marco jurídico de la asistencia externa, tuvo varios intentos de reforma, su texto original permanece casi inalterado[18]. Una revisión de los puntos de debate en cada uno de estos intentos de modificación descubre que los puntos en disputa se mantienen hasta la actualidad: la politicidad de la asistencia (su funcionalidad a los intereses de política exterior de los EEUU), su *real* contribución a la seguridad y la mejor forma de ejecución en pos de estos objetivos. ¿Es más productiva en términos de política exterior la asistencia planteada como desarrollo a largo plazo o como asistencia puntual en caso de excepción? ¿Cuál debe priorizarse y de que forma conducirse? Aunque no hay respuestas cerradas a estos interrogantes, veremos más adelante como se desarrollan los argumentos que sostienen las actuales definiciones.

La fundamentación y debate del presupuesto de esta agencia de cooperación es un punto relevante para el frente político interno de los EEUU ya que implica la justificación de la política exterior y la disputa por la definición de la asignación y distribución de su financiamiento. El presupuesto de la USAID (aproximadamente el 1% del presupuesto federal) es evaluado por el congreso y se sustenta argumentativamente en numerosos documentos de estrategia y análisis político, estatal y privado (Think Tanks, ONG). Este debate en torno de la asistencia externa se vio recrudecido en los últimos años frente a las tareas de reconstrucción de Irak, principal receptor de ayuda norteamericana en términos mundiales y espacio de disputa empresaria de onerosos contratos y licitaciones civiles y militares[19].

La estructura organizativa de USAID divide su área de influencia en cuatro regiones: África Subsahariana, Asia y cercano oriente, Europa y Eurasia y América Latina y el Caribe. Allí, la USAID posee programas en 16 países: Bolivia, Brasil, Colombia, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, y Perú, funcionando usualmente dentro de las embajadas norteamericanas y en algunos casos, con sedes propias. A esto se le suman programas subregionales para América Latina en conjunto, para

[17] En el texto oficial que describe de la historia institucional de la USAID, plantean como un síntoma de la insatisfacción creciente con el rol de la asistencia externa en el momento inmediatamente previo a la creación de esta agencia la publicación de la novela "The Ugly American" de Burdick & Lederer, en 1958. De acuerdo con una reseña publicada por la editorial, "esta novela describe cómo EEUU perdía la batalla contra el comunismo en el sudeste Asiático, a raíz de la arrogancia y la incapacidad de comprender la cultura local". La expresión pasó al lenguaje coloquial donde se utiliza para referirse a aquellos norteamericanos que no se adaptan a otras culturas que no sean la suya propia o generando malentendidos o incomodidad para con los habitantes del país receptor.

[18] El texto de la FAA (Foreign Assistance Act) de 1961 tuvo propuestas de reforma en los años 1972/73, 1978, 1988, 1991 y 1994. Aún regula la asistencia externa. Puede consultarse su texto completo en "Legislation on Foreign Relations Through 2002"Vol. I-A, Pág. 23 (Washington: U.S. government printing office). Las restricciones que impone a la venta de armas y al cumplimiento de disposiciones de Derechos Humanos son leídas como "obstáculos" desde ámbitos gubernamentales y fueron en muchos casos los puntos criticados por los intentos de reforma. Esta tendencia se estaría revirtiendo a partir del aumento de injerencia militar sobre la asistencia externa (Wola, 2008)

[19] Un completo análisis acerca de la relación entre presupuesto oficial contratos, lobbies y congresistas puede encontrarse en el informe anual de "The center for public integrity" <http://www.publicintegrity.org/lobby/>

Sudamérica y para América Central y el Caribe (generalmente relacionados con la imposición de las condiciones jurídicas para los tratados de libre comercio (TLC) y un programa general de coordinación situado en Washington[20].

La USAID actúa en más de 100 misiones simultáneas en vinculación con un sinnúmero de organizaciones tanto privadas (laicas y religiosas) como gubernamentales, universidades, empresas, agencias internacionales y multilaterales de financiamiento (PNUD y BM, entre otros) y diversas agencias de los EEUU con variado tipo de convenios y responsabilidadades. Esta red articula niveles de gobierno global con dependencias locales e iniciativas comunitarias cubriendo áreas estratégicas que atraviesan todos los aspectos de la vida social: agricultura, gobierno y justicia, educación, medioambiente (incluye biodiversidad, biotecnología, forestación y energías renovables, salud (especialmente salud materno infantil), asistencia humanitaria posconflicto y programas transversales referentes a la conservación del agua, la prevención del conflicto social y relaciones de género.

Analizaremos a continuación de que modo como se construyen discursivamente en sus documentos el diagnóstico sobre lo que consideran riesgos y amenazas, los territorios y poblaciones objeto de intervención y las características de los programas impulsados en los últimos años para América Latina y el Caribe.

El período 2000-2006

Diagnósticos: el riesgo en palabras

> "Los americanos comprenden ahora que la seguridad en su tierra depende en gran medida de la seguridad, la libertad y la oportunidad más allá de las fronteras de su país. El desarrollo es ahora tan esencial para la seguridad de los EEUU como la diplomacia y la defensa". (USAID, 2003)
>
> "Debemos ahora usar nuestra asistencia externa para ayudar a prevenir futuros afganistans y hacer de América y del mundo lugares más seguros" (Condoleeza Rice, 2006)
>
> "En toda sociedad la producción de discurso esta a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad" (Foucault, 1971)

Este apartado se centra en el análisis de un conjunto de documentos emitidos por la USAID, referidos a la asistencia externa y definidos como estratégicos. Estos documentos forman parte del discurso oficial y fijan las pautas para las acciones gubernamentales[21]. Éstos serán analizados en su materialidad discursiva, es decir a partir de los efectos de verdad que contribuyen a configurar respecto de los *territorios* plausibles de recibir ayuda externa bilateral (países, regiones, zonas) y la construcción y la delimitación de la *población* objeto asistencia. Asi se delimitan espacios concretos de intervención configurados a partir de la combinación de estas dos instancias bajo la necesidad de la *seguridad*: "programas creados para las *poblaciones* y *regiones* consideradas de alto riesgo" (Military Review, 2007).

La definición de los *riesgos* planteada por la USAID estipula que cualquier población "vulnerable" es potencialmente disruptiva para la seguridad *nacional* (de los EEUU, sus intereses vitales y la frontera ampliada que constituye mediante el ASPAN[22] con Canadá y México). La *seguridad*, con mayor

[20] Estas subregiones operativas se superponen a las que define, para el mismo territorio, el Departamento de Defensa (Comando Sur), a saber: Cordillera Andina, Centroamérica, el Caribe y el Cono sur.

[21] Nos referimos a los siguientes documentos: "Foreign Aid in the national interest" (USAID, 2003) "Democracy and governance strategic framework" (USAID, 2005b) "Fragile state strategy" (USAID, 2005a) "Conflict mitigation and management policy"(USAID, 2005e) "Community based development in conflict affected areas" (USAID, 2007a) "US foreign assistance reference guide" (USAID, 2005c) y "Policy Framework for Bilateral aid" (USAID, 2006).

[22] El ASPAN es un acuerdo firmado entre México, EEUU y Canadá para ampliar y profundizar lo estipulado en el Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN) especialmente en términos de infraestructura y seguridad, unificando, controles fronterizos y migratorios y otras medidas de cooperación en seguridad.

fuerza a partir del 2001, se torna en la justificación y horizonte último de toda acción. Esta estrategia se extiende tanto en sus límites que cualquier evento que la desafíe (aun en forma potencial) debe ser evitado antes de que suceda. Así, el diagnóstico que se construye en torno a la necesidad de control de lo aleatorio, del azar, de lo imprevisto se expande, abarcándolo todo[23].Estos límites difusos son complementados por una definición de *terrorismo* también indeterminada[24] que se transforma en el contenido más usual para la noción de *amenaza* permanente al "modo de vida estadounidense". De este modo, "La extensión del conflicto es *tan multidimensional* que todo programa impulsado por cada sector de USAID para el desarrollo tiene el potencial de manejar y mitigar las causas y consecuencias de la violencia" (USAID, 2003).

El argumento de la necesidad de *seguridad*, tal como se define en estos documentos, se transforma en ámbito de veridicción, de construcción de legitimidad, en dos planos. En primer lugar hacia el interior de los EEUU donde la posibilidad de justificar la asistencia externa más allá de sus fronteras solo puede ser sostenida (política y presupuestariamente) a partir de la posibilidad de prevenir un riesgo mayor: la repetición del momento en que su territorio, hasta ese instante infranqueable, formó parte concreta de las regiones "vulnerables", rompiendo sus fronteras exteriores: "para muchas personas, especialmente los americanos, los ataques terroristas del 11 de septiembre quebraron *la sensación de seguridad ofrecida hasta ese momento por la geografía*" (USAID, 2003). En segundo lugar, como estrategia de política internacional, hacia el resto de los países. De este modo, la asistencia externa es invocada desde el discurso de los derechos humanos, de la protección humanitaria, de deber moral "Existe el imperativo moral para los Estados Unidos: tomar posición toda vez que cuando atrocidades humanas inimaginables suceden, no importa donde" (USAID, 2003) Se establece así una línea de continuidad con argumentos vinculados al deber moral de la intervención.

A partir de esta articulación política (interna y externa) alrededor a la urgencia de la seguridad y el "deber moral", es claro que la asistencia ya no puede dirigirse únicamente hacia el "desarrollo" (entendido como acción de mediano y largo plazo, combinación de infraestructura básica, salud y educación): "Teniendo en cuenta las amenazas para la seguridad nacional en el mundo de la posguerra fría y post S-11, la ayuda externa estadounidense debe dirigirse *más* que a objetivos humanitarios y del desarrollo." Al mismo tiempo "Las condiciones de inestabilidad e inseguridad que provienen del terrorismo, el delito trasnacional, los estados fallidos y las epidemias globales, deben ser mitigadas para que el desarrollo social y económico sustentable pueda echar raíces y prosperar" (USAID, 2003). Así, seguridad y desarrollo se retroalimentan como sustento argumental de la intervención.

Si bien la vinculación de ciertas poblaciones y territorios con la posibilidad latente de una amenaza de desestabilización es una tematización histórica y frecuente en los discursos de política exterior de los EEUU, en los documentos analizados aparece como un lineamiento expreso de la asistencia externa, basado en la "Estrategia de Seguridad Nacional"[25]. Este trasfondo de seguridad hace que, en las formas de intervención sobre los territorios, convivan la lógica de la política de defensa preventiva,

[23] Esta expansión y carácter preventivo se refleja en "la necesidad de pensar en construir condiciones de seguridad integrales, abarcando todo el espectro de posibilidades de acción del otro, del enemigo. Ni más ni menos que "dominación de espectro completo" (JCS, 2000), a través de un sistema tecnológico-militar capaz de cubrir desde los subterráneos del planeta hasta el espacio, es la condición de seguridad diseñada y definida por el Comando Conjunto de los EEUU, que es la entidad privilegiada de diseño de políticas estratégicas mundiales en nuestro tiempo. Y dentro de esta pretendida dominación de espectro completo, la desventaja de la guerra asimétrica debe ser compensada mediante una persecución de dimensiones similares que "no deje resquicio al enemigo" (JCS, 2000) ni tiempo para retomar aliento, es decir, una persecución total atacando simultáneamente en todos los niveles y todos los frentes. La tecnología sirve como soporte de la superioridad militar en su sentido más amplio, abarcando las tareas de operación y de inteligencia en campos como el militar pero también el mediático" (Ceceña:2005)

[24] Respecto del debate en las Naciones Unidas acerca de la definición de terrorismo, véase <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/definicion.html >

[25] "El reconocimiento de la importancia del desarrollo en países propensos a ser inestables y vulnerables al terrorismo, ha sido la razón por la que se asigno la D de desarrollo en la Estrategia de Seguridad Nacional" (las otras "D" son las que corresponden a Diplomacia y Defensa". "El desarrollo refuerza la diplomacia y la defensa, reduciendo las amenazas de largo plazo a nuestra seguridad nacional, al ayudar al proceso de fortalecer sociedades estables, prosperas y pacíficas" (Military Review, 2007)

con acciones de asistencia al desarrollo de cuño tradicional (infraestructura, educación, salud) bajo formas crecientemente militarizadas. El ex secretario de estado, Colin Powell, se encarga de aclarar esta superposición entre seguridad y desarrollo en términos políticos: "El desarrollo no es un tema de *política blanda*, sino un aspecto de seguridad […] es cierto que la pobreza alimenta la frustración y el resentimiento y que los empresarios de la ideología pueden convertir esos factores en apoyo o aceptación del terrorismo". (Powell, 2005).

En momentos definidos como de excepcionalidad y emergencia (ya sea a causa de un desastre natural o un conflicto político[26]) la asistencia aparece definida en términos de ayuda *humanitaria*. La noción de *crisis* humanitaria articula en el discurso la defensa y asistencia con la *excepción*, asociada con la necesidad de impacto inmediato en contextos de de conflicto y recrudecimiento de los riesgos. Este contexto supone un acortamiento de los tiempos e inestabilidad del territorio que no permitirían políticas de *desarrollo* (identificado como una política de mayor plazo) y haría necesaria una intervención directa sostenida en la urgencia. La invocación de la ayuda definida como humanitaria y ejecutada en contextos de excepcionalidad permite además la flexibilidad normativa, ampliando el terreno de acciones posibles, tanto civiles como militares[27].

La compleja estrategia de concreción de la asistencia permite que las tácticas y técnicas se superpongan y desplacen, entre una lógica de defensa y otra de intervención civil, complementarias en las acciones sobre el territorio. Aún cuando el control preventivo del surgimiento de aquello definido como amenaza suponga como "ideal" una presencia militar constante en el territorio, esta omnipresencia militar puntillosa es costosa en tiempo y recursos e impracticable en términos materiales. Una racionalidad política de gestión, costo/beneficio impide además la pretensión de gestionar el conflicto sólo por vías militarizadas.

Por otra parte, en el contexto político de las democracias en América Latina y las restricciones legales para la intervención en asuntos internos de las Fuerzas Armadas locales, tampoco es del todo posible una intervención abiertamente militar. Así, la asistencia al desarrollo cobra renovada fuerza como estrategia por sobre el despliegue militar directo, crecientemente militarizada en sus formas[28]. En este contexto, de acuerdo con los documentos y análisis relevados, una acción de ayuda al desarrollo o humanitaria es definida como más efectiva en tanto estrategia de vinculación con la población civil y los *medios de comunicación*, que un gran despliegue militar sobre el territorio[29].

Tras la descripción de los términos generales en que se definen las amenazas y riesgos que la asistencia debería estar en condiciones de resolver, nos dedicamos en el siguiente apartado al modo en que estas estrategias discursivas definen los territorios y poblaciones de intervención.

---

[26] La distinción entre *Asistencia Humanitaria* y al *desarrollo* se basa en la urgencia y la factibilidad de promoverlas. Asi la asistencia humanitaria en muchos casos es considerada como un primer paso "de shock" para luego promover otras políticas a mediano y largo plazo. Respecto de la asimilación de las causas naturales y las político-económicas de las crisis, esta forma de argumentación también es frecuente en el discurso del Banco Mundial (Murillo et al, 2006) donde consecuencias de acciones económicas son descriptas como fenómenos naturales.

[27] La relación entre fuerzas civiles y militares en el terreno de la asistencia humanitaria esta reglada por las llamadas directrices de Oslo (Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defense Assets In Disaster Relief) cuya última versión es del año 2006. De todos modos, el debate acerca de las formas que debe adoptar esta coordinación en terreno no esta cerrado. Para mayor información véase <http://ochaonline.un.org/>

[28] En una nota titulada "Para EEUU las misiones humanitarias son tan importantes como las de combate" se desarrollan los objetivos de estas misiones "La considerable capacidad de las fuerzas armadas de Estados Unidos para aliviar el dolor en momentos de sufrimiento, ofrece oportunidades de influir en la manera en que la gente percibe su situación y su entorno […] Estos esfuerzos son a menudo *claves para demostrar benevolencia y buena voluntad en el extranjero*, reforzando el apoyo a los gobiernos locales y mitigando los problemas que los extremistas explotan para obtener apoyo" (Crawley, 2007)

[29] Referido a las técnicas de contrainsurgencia en estados democráticos una nota de la revista Military Review (septiembre–Octubre 2007) titulada "Desanimar los corazones y mentes: Democracias e insurgencias" sostiene que "La mejor manera de ganar una contrainsurgencia *no es desplegar más tropas sino desplegar un número de soldados que se pueda sostener políticamente* y emplearlos de manera más innovadora" (Claessen, 2007:96)

Fragilidad y territorio

> "Hoy en día, la amenaza primordial para nuestra seguridad y democracia no proviene ya de Estados bien organizados con potentes fuerzas militares sino de redes de terror, algunas ayudadas por regimenes fuera de la ley que operan en estados fallidos o regiones débilmente gobernadas". (USAID, 2005b)
>
> "Las nuevas amenazas del siglo XXI, no reconocen fronteras" (Donald Rumsfeld, 2004)
>
> "Los dispositivos de seguridad, trabajan, fabrican, organizan, acondicionan un medio en tanto conjunto de datos naturales y conjunto de datos artificiales" (Foucault, 2006)

Las actividades de la USAID se definen en su discurso oficial como acciones sobre el *entorno* o medio *subyacente* que previenen la vulnerabilidad de las poblaciones asistidas por medio de la labor sobre sus condiciones de vida. De este modo, indirecto, de acción sobre la población evitarían que sean reclutadas por grupos potencialmente conflictivos. En este sentido, sus iniciativas son entendidas como acciones complementarias a las militares de contrainsurgencia: "los programas de la USAID destinados a fortalecer una gobernabilidad efectiva y legítima son reconocidos como instrumentos claves para tratar con la contrainsurgencia" (Baltazar, 2007:37).

La necesidad de asistencia externa al desarrollo se define entonces como una forma de acceder o crear un *medio* seguro, estable y gobernable que reduzca la posibilidad presente y futura de amenazas. Esta articulación de la asistencia externa al desarrollo con una política de seguridad nacional, conforma una estrategia discursiva donde los enunciados acerca de los *riesgos* (potenciales o presentes), las poblaciones calificadas como vulnerables (en tanto que pobres y por ende más proclives al reclutamiento de grupos conflictivos o terroristas), y la posible perdida de la "estabilidad" en términos de seguridad de la región, justifican un espacio de intervención (civil, militar o una combinación de ambos) privilegiado.

La asistencia externa se constituye así en una técnica política que se dirige al *medio*, como modo de acceder a las poblaciones en cuestión "Estos programas pueden jugar un rol crucial en negar refugio y financiación a los terroristas al disminuir las *condiciones subyacentes* que causan que las poblaciones locales sean vulnerables al reclutamiento" (Military Review, 2007:37). Esta lógica de intervención propone un diagnóstico de riesgo en términos de incertidumbre y complejidad y supone una intervención capilar, que se muestra como focalizada en las poblaciones donde se identifican los mayores riesgos para la *estabilidad* siempre definida sobre el trasfondo de la seguridad.

Si el Estado al que pertenece el territorio potencialmente conflictivo o estratégico para los intereses vitales de los EEUU no puede garantizar ser un interlocutor válido con el que se pueda hablar "el mismo idioma democrático" (USAID, 2005) y sostener las políticas sugeridas en estas áreas, es un *estado frágil*. Esta noción de estado frágil se remonta en la justificación discursiva de su importancia a la guerra fría "Los estados frágiles se han planteado como un problema creciente desde finales de la Guerra fría, pero son ahora reconocidos como el origen de *las amenazas de seguridad más urgentes*" (USAID, 2005a). La imagen de amenaza se hace extensiva a un tercio de la población mundial, que habitaría en este tipo de estados "Por lo menos un tercio de la población mundial vive hoy en areas inestables o frágiles. Esto plantea no solo un desafió para la seguridad nacional, sino también un desafío humanitario y de desarrollo" (USAID, 2005a). El desafío a la seguridad nacional queda así articulado con el desafío humanitario, delimitando la necesidad de acción en un *medio* definido: el territorio de los estados frágiles/fallidos/vulnerables, que se convierten en objetivo de la asistencia externa.

Ahora bien, ¿Como se define este medio o territorio de intervención? En primer lugar a partir del diagnóstico de debilidad o ausencia de gobierno estatal sobre el territorio, lo que lo construye en *estado frágil o fallido* y por ende espacio de intervención. Las definiciones estratégicas de la USAID, del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa respecto a este punto coinciden en su

vaguedad y amplitud[30], incluso en su interpretación más restringida, donde se identifica con *estados frágiles o fallidos* a aquellos que no tienen capacidad ni operativa ni política para ofrecer seguridad a la población o mantener unas instituciones democráticas efectivas (y no meramente formales), el concepto es demasiado amplio, abarcando cualquier territorio y creando constantemente espacios de excepcionalidad a la normativa internacional vigente. Los estados clasificados como débiles suponen siempre un peligro latente "Aun cuando los estados fallidos no amenacen directamente a los Estados Unidos, son desastres humanitarios[31] esperando por suceder" (USAID, 2001). Llevando a su límite la definición de estado fallido, Noam Choamsky plantea que hasta EEUU podría entrar en ella: "El problema básico es que, bajo cualquier interpretación razonable de los términos– incluso las definiciones oficiales -, las categorías resultan inaceptablemente amplias, hasta el extremo de implicar a EEUU más que justificar sus acciones, como exige la fidelidad a la doctrina" (Choamsky, 2007:129).

Para el otorgamiento de fondos, la USAID y el Departamento de Estado traducen esta noción de estado fallido en cinco categorías de carácter escalonado. Esta taxonomía de estados esta definida a partir de la "capacidad de cumplir con sus funciones básicas de mantenimiento del orden y prestación de servicios básicos a su población", (USAID, 2005a) y se construye de acuerdo con el cumplimiento de un conjunto de indicadores de desempeño[32].

Las categorías clasifican los Estados en una escala evolutiva de 5 grupos. 1) Estados en *reconstrucción* categoría que incluye a aquellos estados que están en conflicto interno o externo (Ej. Colombia, Haití, Irak, Nepal) 2) Estados en *transformación* incluye a estados de bajos ingresos que tienen indicadores aceptables de rendimiento de acuerdo con el esquema de MCC. Algunos de ellos son Bolivia, Uruguay, India, Timor. 3) Estados en *desarrollo* (Developing) de bajos ingresos cuyos indicadores de rendimiento no alcanzan el umbral de MCC (Ej. Paraguay), 4) Estados *asociados y sustentables* definidos como estados de "altos y medianos ingresos que actúan como socios en la paz y el progreso" (Ej. Argentina, México, Panamá Chile, Costa Rica, entre otros). Por último, una quinta categoría la conforman los estados *restringidos* de recibir asistencia por parte de los EEUU (Cuba, Corea del Norte, Irán, Siria y Sudan, entre otros) [33].

La definición del territorio así determinada implica una construcción o reconfiguración discursiva a partir de escalas de clasificación que relacionan ciertos indicadores de desarrollo con los potenciales riesgos que pueden implicar para la seguridad, en el contexto de un diagnostico de interdependencia mundial. A partir de esta tipificación categorías e indicadores, se agrupan y condicionan los programas concretos de asistencia.

El territorio de intervención es definido entonces en dos planos simultáneos. En primer lugar en

---

[30] La definición de la categoría de *estados fallidos* es parte de un creciente debate. Tal es la vaguedad del concepto y la generalización de su uso que el UK department for international development emitió un documento al respecto donde releva las distintas versiones de la idea de Estado frágil o fallido Véase "Fragile States: Defining Difficult Enviroments for Poverty reduction" (2004). Lo propio realizó el congreso norteamericano: Wyler, Diana "Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy" (CRS RL34253) donde se detallan las variadas definiciones vigentes. Existe en EEUU un ranking donde se lista a los "estados fallidos" a partir de (muy discutibles) indicadores construidos por la ONG "Fund for Peace". Para consultar el mapa y su metodología ver <http://www.fundforpeace.org/web>

[31] En su último trabajo audiovisual "The SHOCK Doctrine" Naomi Klein analiza cómo el capitalismo hace uso del estado de excepción que suponen las emergencias humanitarias para la profundización de las medidas de ajuste estructural y la expansión del libre mercado. <http://www.naomiklein.org/shock-doctrine/fast-facts>

[32] Los indicadores que miden son los de la MCC *Millenium Challenge Corporation* es una organización gubernamental de asistencia creada por George Bush en el 2004, con vistas a distribuir ayuda externa a países que cumplan con ciertos condicionamientos, muy detallados. En el caso de América Latina, Paraguay ha firmado un acuerdo con la MCC de 37 millones de dólares, que casi cuadruplica la asistencia económica que recibía. Un informe detallado de los aspectos que se miden para cada país <http://www.mcc.gov/documents/mcc-2007-scorebook.pdf>. También han firmado acuerdos con esta nueva agencia de financiamiento Honduras, El Salvador y Nicaragua.

[33] Los países mencionados no agotan el listado de cada categoría. Para ver el listado detallado de países y su correspondiente clasificación, véase Veillette, 2007. Es llamativo que en el presupuesto de asistencia externa para el año 2008, el listado de países restringidos de recibir asistencia no ha sido difundida.

términos *jurídico políticos* ya que la unidad de clasificación son los Estados Nacionales y su posibilidad de mantener "gobernabilidad" hacia el interior de sus fronteras. En segundo lugar, se definen a partir de un *mapa regional del riesgo*. Esto es claro cuando se enfrentan las categorías de USAID con la definición de las áreas estratégicas a nivel militar: aun los estados clasificados como *sustentables* o *estables* son afectados por esta regionalización de los riesgos. Como plantea el Comandante Braddock, a pesar de la clasificación positiva, la amenaza podría estar *oculta* "América Latina es una de las regiones menos armadas del mundo, no tiene armas nucleares, o grandes fuerzas convencionales permanentes. Sin embargo, esta región difícilmente puede ser considerada benigna. Al contrario, la naturaleza oculta de las amenazas a los EEUU y a nuestras naciones socias pueden estar engañando a unos a primera vista" (Braddock, 2006). Así se construye un segundo plano de intervención regional, a partir de una distribución de los riesgos (visibles u ocultos). Nos encontramos ante un territorio complejo, delimitado a partir de una distribución espacial del riesgo, donde las fronteras del riesgo no responden sólo a los límites geográfico políticos de los estados nacionales (cualquiera sea la clasificación en la que se los ubique), sino a límites construidos a partir de lineamientos estratégicos de seguridad y defensa.

Se superponen en el discurso de la USAID entonces dos lógicas de definición territorial: aquella que se configura a partir de los límites jurídico políticos del territorio (países y estados nacionales receptores de asistencia) y otra que establece la demarcación de áreas de potencial riesgo que incluyen regiones geográficas de uno o más estados a la vez (la triple frontera, la selva Amazónica, la región andina, etc). Son superficies que, por un lado pertenecen al territorio de uno o más países que reciben la asistencia externa en tanto tales, pero, al mismo tiempo, configuran su propia geografía que no responde expresamente a estos límites nacionales y esta delimitada por criterios estratégicos (presencia de recursos naturales, flujos comerciales, fronteras y migraciones, entre otros)

Una tercera dimensión de la redefinición del territorio, se relaciona con su carácter impreciso. Si la amenaza es definida en términos difusos y cualquier Estado esta en riesgo permanente de ser superficie de emergencia de una amenaza o desastre natural, se "desterritorializa" o descentra la intervención de un punto determinado, y se abarca, como horizonte y preventivamente, todos los territorios posibles[34]. Al mismo tiempo que se construye discursivamente la inferioridad y peligrosidad de los países asistidos definiéndolos como *débiles*, *frágiles*, *vulnerables*, *fallidos*, *precarios*, en *crisis* o *colapsados* (Wyler, 2007), se reafirma en discurso el poderío del país que brinda la asistencia "EEUU, el único poder con verdadero alcance global, tiene un rol crítico en la dirección de los desafíos actuales y la formación de las tendencias futuras de la asistencia" (USAID, 2003).

Participación y (re)conocimiento: las prácticas propuestas en el terreno

Ahora bien, establecidos los discursos justificatorios que sostienen la ayuda ¿Cuales son las características de las técnicas prescriptas para su concreción por los documentos consultados? Describiremos a continuación, las prácticas que se sugieren y articulan en torno a la *visibilidad* de la asistencia, el acento sobre la noción de *comunidad* que proponen sus prácticas y discursos, y la gestión del *conocimiento* y saberes sobre los territorios y la población la asistencia externa promueve.

En lo que respecta a la *visibilidad* de la ayuda en el terreno, el entramado de acciones a través de las cuales la USAID distribuye su asistencia la ubica en el lugar de un regulador de las relaciones entre las distintas instancias, gubernamentales, de la sociedad civil y religiosas (entre otras). Son en la mayoría de los casos las ONG internacionales y sus contrapartes locales, los programas estatales (en muchos casos tercerizados en ellas) y financiados por la USAID los que llegan al territorio concreto y al contacto con la población. Esta llegada al terreno por parte de las ONG, resta en algunos casos "protagonismo" o a la asistencia de USAID[35] y por ende a su efectividad como herramienta política.

[34] En su directiva presidencial sobre seguridad Nº 44 en el año 2005, George Bush afirmó "los Estados Unidos deben trabajar para *anticip*ar la falla de los Estados, *evitarla* cuando sea posible y responder rápida y efectivamente cuando sea necesario y apropiado"

[35] En uno de los documentos programáticos de USAID titulado "What we do and how we do it" (Que hacemos y cómo) señalan la controversia generada a partir de la posibilidad de cambiar el logo impreso en los envíos de asistencia (según el

La cuestión de la visibilidad de la ayuda se plantea en el discurso como necesaria en términos del carácter político de la asistencia y constituye una cuestión central en el debate sobre su eficacia material y acción estratégica. Así, se publico recientemente una normativa para identificar absolutamente toda la ayuda con el logo de la USAID y la leyenda "from the American people" (aun la que se distribuye a través de ONGs y con la asistencia militar). Esta identificación clara de la ayuda configura para el frente político interno de los EEUU, una prueba de su politicidad estratégica y un signo de buen uso de los recursos (Washington Post, 2007) [36]. Un segundo punto respecto de la visibilidad, aparece fuertemente en los análisis sobre las tareas de asistencia humanitaria o de desarrollo ejercidas por cuerpos militares en términos de que la población se acostumbre al rol *humano* (y presencia militar de las fuerzas) en terreno, como uno de los mejores modos de ganar sus "corazones y mentes"[37] sugiriendo prácticas eficaces para tal fin.

La población se configura a partir de una definición de *comunidad* extensiva a todo grupo humano que comparta ciertos rasgos sobre los que se focaliza la intervención o en su defecto, que habitan una zona en conflicto[38]. Lo comunitario en una acepción muy amplia se transforma entonces en el espacio de acción por excelencia en el discurso de los programas sugeridos. Estas propuestas cuentan con la promoción de la *participación* de los destinatarios en la gestión de sus propias dificultades a partir de diversas tácticas como el *empowerment* y la *accountability* es decir las iniciativas de participación en el control de la gestión y rendición de cuentas. Tanto desde los manuales destinados a quienes trabajan en contacto con la población, como en los documentos estratégicos la USAID, plantea como deseable un sujeto activo en pos de la gestión comunitaria de sus necesidades y del reclamo hacia las autoridades, en demanda de respuestas respecto de los distintos temas. Como parte de sus programas de "impulso a la democracia" y reforma política, promueve numerosas iniciativas con el eje puesto en la participación en instituciones intermedias, de contraloría ciudadana y reforma de la justicia que se apoyan en estas estrategias de impulso a la participación ciudadana para la lucha anticorrupción o reforma judicial[39]. Este tipo de iniciativas participativas, también se registran a nivel de los programas de "manejo sustentable de los recursos naturales" (USAID, 2007).

Esta delimitación focalizada configura lo que algunos autores denominan *Focopolítica* (Álvarez Leguizamón, 2007) es decir, no ya las técnicas y tácticas aplicadas al conjunto de la población y coordinada estratégicamente por instancias estatales, sino el desarrollo de técnicas acotadas, que impulsan saberes locales y envisten relaciones de cooperación ya existentes en las comunidades. Así,

---

documento "una de las imágenes mas conocidas del mundo". Finalmente, se mantuvo el logo tradicional "para que quede claro que la ayuda provenía de EEUU" (USAID, 2005d). En el caso de Perú, se diseño un logo específico, en castellano, que permitiera asegurar "Que los contribuyentes norteamericanos obtengan alguna ventaja de los billones invertidos lejos de sus fronteras" (USAID, 2007b).

[36] Respecto del buen uso de los recursos, a fines de Agosto del año 2007, se discutió una normativa presidencial de control de todas las organizaciones que distribuyen y reciben ayuda norteamericana, con el objetivo de prevenir que recursos estatales sean "desviados" hacia organizaciones terroristas. Médicos sin Fronteras y la Cruz Roja alzaron su voz ante este pedido y la medida se hecho atrás (por el momento).

[37] "Hearts & Minds" (mentes y corazones) es una expresión utilizada por los documentos militares y civiles de asistencia en referencia a la posibilidad de ganar la adhesión de la sociedad civil y evitar dificultades en el contexto de sus acciones en el terreno.

[38] "¿Qué es una *comunidad*? Una "comunidad en un área afectada por el conflicto puede incluir a miembros de diversos grupos en guerra, personas desplazadas, refugiados, y víctimas de la violencia entre los habitantes (...) en dos países afectados por la violencia prolongada, puede estar compuesta sobre todo de mujeres o de gente joven. En algunos programas, las comunidades son grupos de individuos unidos por intereses similares, por ejemplo hombres de negocios, a granjeros o trabajadores de la salud. Para el objeto de este manual, (guía para el desarrollo basado en la comunidad) la comunidad es un grupo de gente que comparte algunos intereses comunes y necesidades y quienes tienen que trabajar juntos para solucionar problemas" (USAID,2007)

[39] Entre el financiamiento de estas actividades se encuentra la NED "National Endowment for Democracy" organización creada por Reagan en los años 80 y que cobro nueva repercusión en los últimos meses a partir de las denuncias de transferencia de fondos hacia grupos opositores en Bolivia y Venezuela. Los fondos transferidos a Cuba son nombrados en el presupuesto de USAID, aunque sin más detalle que la "promoción de la democracia y la transición". Para ampliar la información sobre este punto. Ver la nota de Stela Calloni al respecto <http://www.telesurtv.net/secciones/notasdeopinion/304/america-la-invasion-silenciosa/>

las políticas de asistencia externa, se configuran como un conjunto de tecnologías de gobierno que se caracterizan por: su focalización en poblaciones consideradas como potencialmente riesgosas o que habitan en territorios definidos como tales. Por otra parte, se impulsa desde los manuales y documentos de campo, a la participación de los sujetos en las diferentes instancias de implementación, participación que se supone activa y responsable, "empoderada" en tanto perteneciente a su comunidad y que incluye crecientemente prácticas de autogestión[40].

Por último, se caracteriza por la articulación en su diseño e implementación de una trama de actores, formales e informales a través de los cuales circula el financiamiento (nacional e internacional) y que son los que efectivamente están en contacto directo con las prácticas de los sujetos destinatarios de los diferentes programas. Estos actores, entre ellos la USAID, articulan otra *comunidad*, la comunidad de "donantes", tratando de administrar sus recursos con el máximo impacto posible. Aquí podemos integrar a los organismos internacionales de crédito (BM, FMI, BID, agencias bilaterales de otros países (Alemania, Suecia, Japón, entre otras) y los organismos dependientes de las Naciones Unidas.

La asistencia externa implica una circulación y gestión del conocimiento sobre las poblaciones y territorios asistidos. La posibilidad de identificación de la población destinataria sobre la cual se debería intervenir, aparece en los documentos como una constante preocupación por la exactitud de la medición y categorización de riesgos y los conflictos latentes. Esta necesidad de construcción de un saber que permita la comunicación con la población receptoras de la asistencia y la necesidad de prevención de los riesgos se articula fuertemente con el apoyo de la USAID al potencial de la investigación local, de cada país acerca de sus conflictos, conocimiento que permite mejorar para afinar los instrumentos de gestión del riesgo. Asi de acuerdo con un informe de campo sobre África "la USAID financio investigaciones que examinaron las causas del extremismo e identificó las areas más inestables de la región" (Military Review, 2007). En este mismo sentido, la intervención sobre el territorio, a partir de iniciativas y programas diversos construye un cúmulo de saber sobre poblaciones y recursos que retroalimenta la eficacia de las tecnologías de gobierno. Numerosos bancos de documentos acerca de experiencias de campo e informes detallados, estudios de caso de "buenas prácticas" están disponibles para el intercambio de experiencias y entre la red institucional de distribución de asistencia. A esto se suman los relevamientos e informes finales que las distintas ONG realizan sobre cada uno de los programas, territorios poblaciones asistidas.

En este marco, las poblaciones potencialmente disruptivas no sólo están definidas a partir de su pertenencia a un determinado territorio, sino que están también delimitadas en manuales específicos, focalizados en cada tipo de conflicto y población en particular. Son los llamados manuales de la *Conflict Mitigation and Management Office*[41] que se plantean como una articulación estratégica entre la ayuda humanitaria y gestión de los riesgos que pudieran poner en peligro la concreción de la ayuda, crecientemente militarizada. Existen manuales específicos sobre participación comunitaria, sobre los conflictos de minería, sobre recursos forestales y hasta de género, con indicaciones y lineamientos de cómo tratar estos conflictos en cada caso.

Otro modo más clásico y enfatizado por los documentos estratégicos de USAID para el acercamiento y relevamiento de información se da a través de la medicina que se presenta como tecnología de examen minucioso de las poblaciones locales y como técnica que construye un saber sobre los asistidos y sus territorios. A partir de la práctica de los médicos, presentada como neutral ante la población civil, puede lograrse un acceso más eficiente a la comunidad. La inclusión de la medicina y su capacidad de examen, resulta estratégica[42].

[40] "Otra meta fundamental de iniciativas basadas en la comunidad es permitir a comunidades desempeñar un papel activo en la determinación de sus propios futuros pudiendo identificar, entender y responder a sus propios problemas"(USAID Community based development 2007)

[41] Puede accederse a estos manuales de *gestión y mitigación del conflicto* en el siguiente link: <http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/toolkits.html>

[42] En el manual de mitigación y gestión de conflictos de USAID aparece la siguiente afirmación "Debido a que los programas de salud son vistos cómo relativamente neutrales, pueden proveer un punto de entrada para el dialogo y una

> "las tendencias en el otorgamiento de asistencia externa a América Latina, generalmente reflejan las tendencias y racionalidades para la ayuda norteamericana en términos globales" (Veillette, 2007)

Los montos totales de asistencia para América Latina y el Caribe no superan el 10-15% del total mundial[43]. Este rasgo hace que la intervención norteamericana por esta vía sea muchas veces dejada de lado en los análisis más amplios. Si bien América Latina no es el área del mundo que recibe mayor financiamiento de asistencia externa por parte de USAID, dadas las características estratégicas de la región, es importante observar a que áreas se dirige y en que países se concentra. La excepción a esta ausencia de análisis, son los seguimientos precisos del caso de Colombia, país que se encuentra tanto en la lista de mayores receptores de asistencia económica como militar estadounidense para el año 2006, como puede observarse en el cuadro 1.

Cuadro 1
Principales países receptores de asistencia externa total
(En millones de dólares estadounidenses)

Asistencia Económica		Asistencia Militar	
Irak	4.423,66	Irak	5.439,43
Afganistán	1.932,82	Israel	2.257,20
Colombia	**1.257,77**	Afganistán	1.806,98
Rusia	1.207,55	Egipto	1.288,21
Sudan	758,39	Pakistán	299,04
Pakistán	643,04	Jordán	210,92
Egipto	498,31	Sudan	149,81
Georgia	412,12	**Colombia**	**90,77**
Kenya	390,49	Filipinas	32,63
Jordán	351,29	Polonia	31,84

Fuente: Elaboración propia en base a U.S. overseas loans and grants: obligations and loan authorizations, July 1, 1945-September 30, 2006. (USAID)

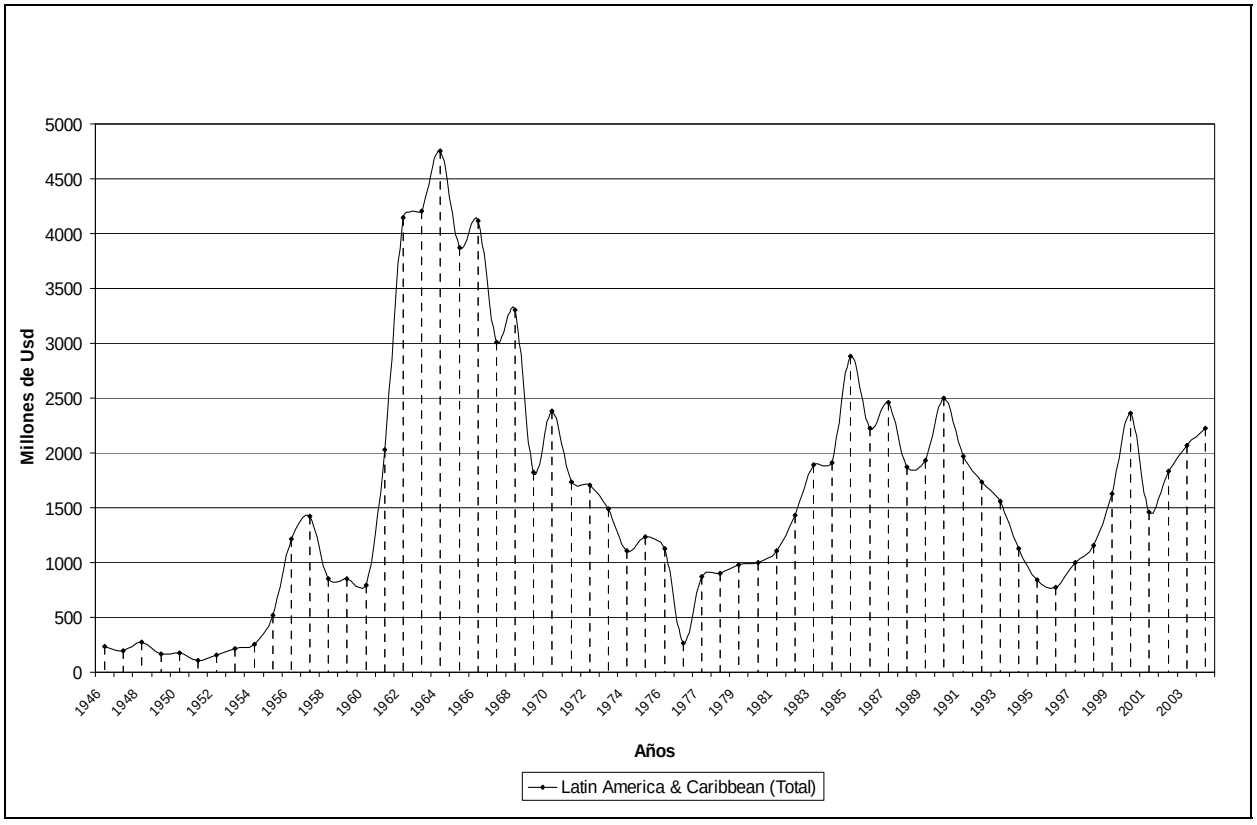
Desde una mirada de largo plazo, los montos de asistencia externa hacia América Latina oscilan con las orientaciones de política exterior de los EEUU descriptas en apartados anteriores. Durante los años sesenta se refleja un primer pico en el monto total, fruto de la Alianza para el Progreso y sus planes de infraestructura y entrenamiento militar. Tal como hoy, la pobreza era leída como causa de potencial

puerta abierta para la discusión de asuntos de difícil abordaje" (USAID, 2004). En el marco de un seminario realizado en noviembre del 2006 por el Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, campesinos de distintos países comentaron la presencia de médicos y puestos de salud en las zonas de conflicto de tierras. Por otra parte estas técnicas de intervención son también utilizadas por los ejercicios militares llamados Nuevos Horizontes, organizados por el Ejercito norteamericano "*Nuevos Horizontes*, una serie de proyectos humanitarios diseñados para mejorar la calidad de vida de las personas que viven en comunidades pobres y rurales en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Los ingenieros construyen escuelas y clínicas y realizan mejoras y reparaciones a la infraestructura, como caminos y pozos de agua. Los especialistas médicos realizan cirugías de rutina y tratamiento que de otra forma no estarían disponibles para muchos residentes locales"(Dod, 2006)

[43] La cuantificación de la asistencia externa se realizo a partir de datos oficiales tomados del presupuesto de la USAID presentado al congreso para los años 2000-2006 (Congressional Budget Justification). Los totales mundiales incluyen todos los programas de asistencia externa del gobierno de EEUU no sólo aquellos administrados por USAID, para el año 2005 (últimos datos oficiales). Los datos de asistencia militar (extra USAID) fueron tomados de la sistematización e informes sobre estadísticas de financiamiento datos militar y policial que realiza CIP/WOLA y corroborados cada uno con su fuente original. En el caso de los datos correspondientes a la asistencia antinarcóticos, la fuente es el informe RL 33337 sobre el Plan Colombia al Congreso de los EEUU, donde se realiza el desarrollo completo del financiamiento del Departamento de Estado para cada área del Plan y su consecución en la ACI (Andean Counterdrug Initiative). Por ello, esta cuenta se desarrolla de forma separada. La posibilidad de comparar los montos de ayuda en tanto porcentajes del PBI de los países financiadores y receptores fue descartada ya que la información oficial sobre asistencia económica publicada anualmente (Greenbook) no es comparable con los datos que maneja la OCDE ya que están construidos de forma distinta.

insurgencia y era necesario evitar la influencia cubana y soviética en la región. Un segundo momento de fuerte asistencia externa son los años ochenta donde el foco se traslada a América Central. Los niveles de asistencia externa bilateral hacia América Latina bajaron durante los años 90, fruto de la disolución de la "amenaza soviética" en la región y podríamos decir también fruto del incremento de la incidencia de otras instancias de intervención indirecta y endeudamiento por parte de Instituciones Financieras internacionales como el BM y el FMI. Podemos ver reflejadas las tendencias en los gráficos 1 y 2

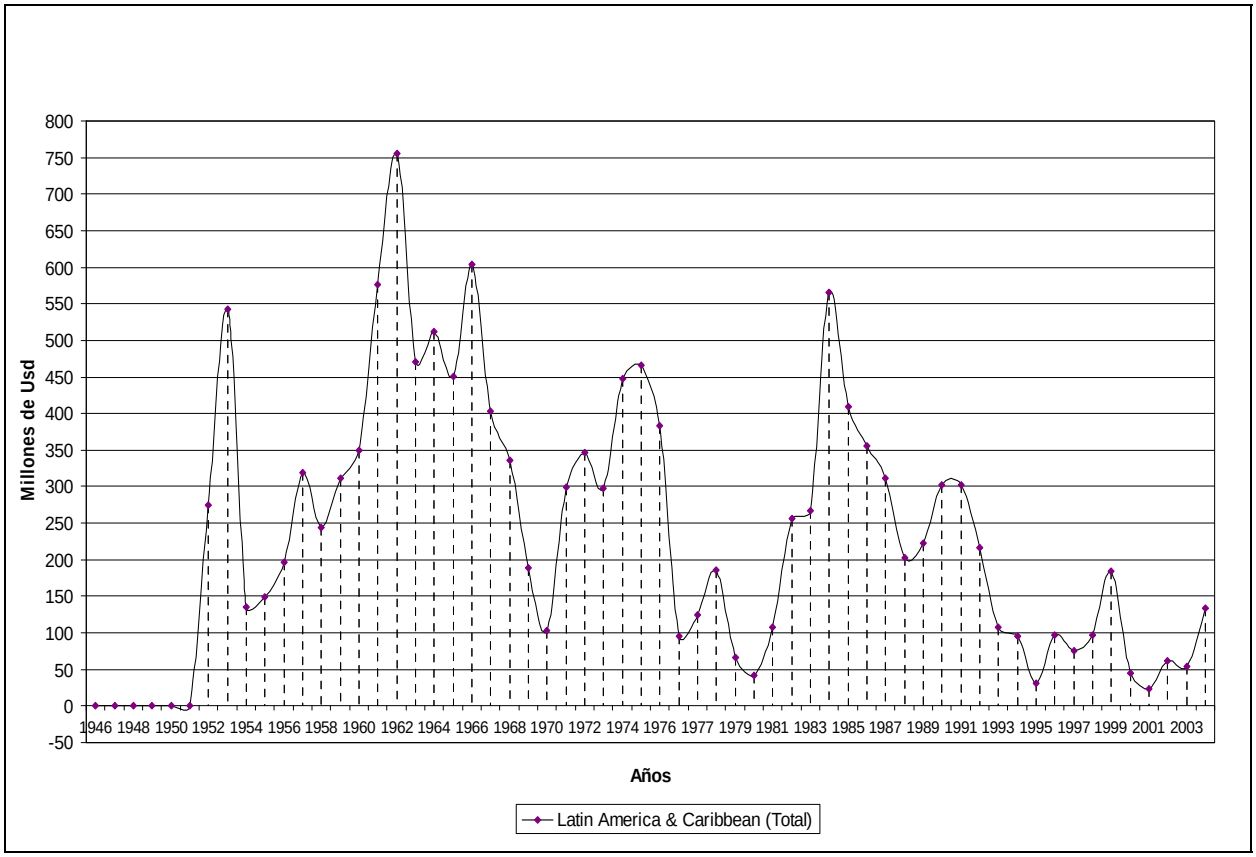
Grafico 1
América latina y el Caribe Asistencia Económica EEUU 1946-2004
(En millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia en base a U.S. overseas loans and grants: obligations and loan authorizations, July 1, 1945-September 30, 2005. (USAID)

En el primero de ellos podemos observar las tendencias de financiamiento de asistencia económica hacia América Latina en consonancia con el énfasis dado a la región en cada momento histórico mientras que el segundo gráfico muestra la evolución de la asistencia militar:

Gráfico 2
América latina y el Caribe Asistencia Militar EEUU 1946-2004
(En millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia en base a U.S. overseas loans and grants: obligations and loan authorizations, July 1, 1945-September 30, 2005. (USAID)

La mirada de los EEUU vuelve a la región en términos de financiamiento de asistencia externa a partir del año 2000, prioritariamente a través de los programas antinarcóticos destinados a la región andina en sentido amplio y estratégico que incluye tanto a los países que la componen como a aquellos que limitan con ella: Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Panamá y Brasil. Los aumentos de asistencia son notorios en esta región y se reflejan sobre todo en la asistencia militar y policíaca. Esta se canaliza a través de dos cuentas principales, cuyos totales se detallan en el cuadro 2, IMET, que sostiene el financiamiento del entrenamiento[44] y FMF que incluye la provisión equipamiento y servicios.

La asistencia militar (no-antidrogas) en este momento esta restringida para los 12 países que no firmaron la inmunidad ante la corte internacional de Roma para las tropas norteamericanas (Articulo 98 del tratado). Los países son: Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, San Vicente y Granadinas, Trinidad, Uruguay y Venezuela. (Ribando, 2006). Este recorte afecta sobre todo al IMET que incluye los programas de entrenamiento y becas de estudios militares en los EEUU. Estas sanciones han sido objeto de críticas por parte del Departamento de Defensa que aducen que "el espacio vacío de formación se convierte en un espacio vacío a ser llenado por otras potencias, en particular China" (Ribando, 2006). El debate interno sigue abierto.

Cuadro 2
Diez principales receptores de asistencia militar y policial en el hemisferio occidental, 1997–2007(en millones de dólares estadounidenses)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006, est.	2007, sol	Total

[44] De acuerdo con datos de WOLA para el año 2001-2002 el 58 % de los efectivos militares entrenados para tareas de asistencia humanitaria (programas llevados a cabo por militares durante sus ejercicios conjuntos) correspondían a efectivos colombianos.

Colombia	86.56	114.24	306.98	743.69	238.97	400.73	623.98	555.57	642.60	590.95	584.44	4,888.71
Perú	33.97	38.30	66.01	58.43	26.06	73.41	60.89	64.52	53.62	53.62	52.88	581.72
Bolivia	22.60	38.86	37.23	61.64	33.73	49.24	51.77	53.60	48.16	56.74	60.12	513.68
México	75.24	24.23	20.17	15.68	30.51	52.45	24.43	49.48	51.66	45.75	45.67	435.27
Ecuador	2.76	5.27	12.76	24.97	19.14	34.10	32.47	35.66	26.93	24.84	24.83	243.72
Brasil	3.46	5.82	2.36	5.38	20.82	7.01	6.96	10.75	7.59	7.59	5.39	83.12
El Salvador	0.62	0.78	0.82	4.34	3.15	10.05	5.57	8.49	5.56	13.89	9.41	62.68
Panamá	2.38	2.59	3.63	5.71	2.10	11.01	5.68	7.58	6.70	5.47	4.98	57.83
Haití	0.50	0.94	0.55	1.14	2.98	3.30	3.37	3.67	3.37	18.30	13.23	51.34
Venezuela	5.76	7.18	4.43	6.68	3.26	5.20	3.67	4.05	3.64	3.02	2.31	49.20

Nota: El decrecimiento en Venezuela ha sido quizás más abrupto, pero no tenemos las actuales estimaciones de la ayuda antinarcóticos del Departamento de Defensa, las cuales han sido recortadas probablemente más de lo que muestra este cuadro. (Wola,2007)

Fuente: WOLA 2007 Informe sobre Asistencia Militar / Policial programa de seguimiento al financiamiento

El área presupuestaria que bajo el Departamento de Estado concentra las prioridades de la asistencia en seguridad para la región es la ACI (Andean Counterdrug Initiative) cuya evolución por país podemos ver en el cuadro siguiente:

Cuadro 3
Andean Counterdrug Initiative (Económica y Militar)

ACI	Colombia	Perú	Bolivia	Ecuador	Brasil	Venezuela	Panamá	Total
FY2000	1124,5	80,5	158,5	21,7	5,2	4,6	5,1	1400,1
FY2001	239,2	48,5	52,7	2,8	2,3	1,6	1,2	348,3
FY2002	525,2	143	90,3	25,6	6,4	5,5	5,2	801,2
FY2003	766,8	129,7	93,5	32,5	6,5	2,8	5,7	1037,5
FY2004	706,3	116	95,6	35	10,2	5	9,1	977,2
FY2005	767,8	115,4	90,3	25,8	8,9	2,98	7,9	1019,08
FY2006	687,3	108,4	81	20,35	5,95	2,23	6,24	911,47
FY2007	560,64	98,58	66,08	17,6	4,05	1,05	5,43	753,43
	5377,7	840,08	727,98	181,35	49,5	25,76	45,87	7248,28

Fuente: Elaboración propia en base a CRS Report for Congress RL33370 Andean Counterdrug Initiative and Related Funding Programs.

En términos de distribución geográfica, la asistencia externa canalizada a través de USAID, reconfirma la prioridad destacada en los documentos estratégicos respecto de la región central y andina, en detrimento del cono sur, observada en la asistencia militar y de seguridad (Cuadro 2)

Cuadro 4
USAID ALC: Financiamiento total por región 2000-2006

América Central y Caribe	**Usd.**
Haití	726.874,00
Guatemala	360.097,00
El Salvador	312.361,00
Nicaragua	287.347,00
Honduras	280.977,00
México	177.894,00
Dominicana	149.397,00
Jamaica	124.620,00
Cuba	60.676,00

Región Andina	**Usd.**
Perú	822.271,00
Colombia	722.503,00
Bolivia	696.250,00
Ecuador	213.238,00
Total Región Andina	**2.454.262,00**

Cono Sur	
Brasil	107.306,00
Paraguay	98.941,00

Guyana	53.222,00
Panamá	46.450,00
Total América Central	**2.579.915,00**
	Programas Regionales
Caribbean Regional Program	137.651,00
Central AméricaRegional Program	126.163,00
South AméricaRegional	13.000,00
Lac Regional	447.054,00
	723.868,00

Total Cono Sur	**206.247,00**

Total USAID 2000-2006	**5.964.292,00**

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos de los CBJ (Solicitudes Presupuestarias al congreso para asistencia externa por cuenta 2000-2007 (informe individual para cada país)

La asistencia externa de USAID hacia América Latina puede dividirse en tres categorías principales. En primer lugar aquella que se ampara en la cuenta de presupuesto *DA (Development Assistance)* o ayuda bilateral de desarrollo. Bajo este rubro se brindan programas caratulados como de promoción del comercio (apertura de mercados, productos y planes de integración bilateral), la educación, la gestión del medioambiente y fomento de la democracia, anticorrupción y reforma judicial. En segundo lugar, se encuentra la ayuda económica que sostiene objetivos políticos y estratégicos[45] más orientados hacia la seguridad que es distribuida a través de la cuenta ESF (Economic Support Fund). A nivel global, el mayor receptor de esta asistencia es Israel, tendencia marcada a partir de los acuerdos de Camp David en 1979[46]. Para el caso de América Latina y el caribe, es poca la distinción entre los programas financiados a través de DA y de ESF. La forma en que se distribuye y los objetivos de "gobernabilidad" y "antinarcóticos" hacen que estas dos cuentas sean prácticamente indistinguibles.

En América Latina, en el periodo analizado los mayores receptores de ayuda son Colombia y Haití. En cuanto a la tercera categoría, que sería la asistencia en seguridad, la misma se brinda a través de las cuentas de asistencia antinarcóticos y de ayuda militar/policial del Departamento de Estado (antes detallada en los cuadros 2 y 3), La asistencia de salud se brinda a través de la cuenta CSH (Child Survival and Health) cuyo acento esta puesto sobre todo en los programas de salud reproductiva, materno infantil y de enfermedades infecciosas, y se complementa con la iniciativa de lucha contra el SIDA. En el cuadro siguiente puede verse el nivel de financiamiento para la región, de los programas antes mencionados:

Cuadro 3

Financiamiento USAID 2000-2006 por área programática

Cuenta - En usd.	**2000-2006**

[45] En el caso de América Latina sus en el campo se superponen con las de Desarrollo. De todos modos hacemos la aclaración ya que en otros trabajos sobre estadísticas que miden solo asistencia al desarrollo excluyan las actividades promovidas por ESF.

[46] A partir del presupuesto de relaciones exteriores del año fiscal 2008, la asistencia al desarrollo brindada por la cuenta DA, se va a supeditar a los lineamientos políticos delimitados por los programas de la cuenta ESF, en una clara tendencia de alineamiento político y militarización creciente de la asistencia en la cual va perdiendo injerencia la USAID y creciendo en peso las decisiones del departamento de Estado. (CRS FY2008). De acuerdo con un articulo publicado en Rebelión "Al consolidar a la USAID bajo el Departamento de Estado, la administración Bush está vinculando de manera mucho más abierta el dinero para la asistencia a los intereses estratégicos de EEUU Esto es parte de una tendencia mayor. Como argumenta Oxfam America, "Desde los ataques del 11 de septiembre ha habido un drástico viraje en la asistencia norteamericana al extranjero que ha borrado las líneas que tradicionalmente han separado la ayuda humanitaria y al desarrollo de la acción política y militar" (Engler, 2006).

Asistencia al Desarrollo (AD)	1.682.634,00
Andean Counterdrug Initiative (Porción administrada por USAID) (ACI)	1.427.550,00
Programas de salud	921.552,00
Asistencia de Desarrollo y Política (ESF)	899.971,00
Asistencia Alimentaria (Distribución de alimentos) (PL480)	818.642,00
Asistencia para desastres humanitarios y Hambrunas	97.397,00
HIV/AIDS Initiative	76.438,00
Millennium Challenge Account (*)	37.070,00
Development Credit Authority	2.644,00
Total	5.963.898,00

(*) El importe corresponde a Paraguay (de acuerdo con los datos de USAID y MCC 2000-2006). También firmaron acuerdos con MCC Honduras, Nicaragua y El Salvador, pero no figuran aún en las estadísticas de solicitud de presupuesto en las que se baso este cuadro.

Fuente: Elaboración propia en base a datos USAID (Solicitudes Presupuestarias al congreso 2000-2006)

La porción "no militar" de asistencia de la Iniciativa Andina Antinarcoticos o ACI que administra directamente la USAID corresponde fundamentalmente a programas de fomento de cultivos alternativos a la hoja de coca, actividades comerciales alternativas y de contención y asistencia a desplazados por las fumigaciones (que impulsa la misma iniciativa, a través del financiamiento militar de los vuelos y fumigaciones compulsivas). Esta iniciativa se lleva el segundo lugar en el financiamiento no militar a la región. Se concentra también en la región andina.

El acento de las acciones de asistencia externa bilateral sobre América Latina, esta puesto en los programas de impulso al libre comercio, la salud reproductiva y "gobernabilidad democrática" o fortalecimiento de las instituciones estatales y judiciales cuyo financiamiento es compartido a través de las cuentas DA y ESF. Los programas de asistencia externa en seguridad están destinados a los programas antinarcóticos (redefinidos como narcoterrorismo). Así, el mapa de la asistencia externa, muestra un claro predominio de esta tendencia para la región Andina y América Central pero también la triplicación del presupuesto de asistencia (vía MCC) de algunos países en particular, por ejemplo Paraguay. Las características de este caso, su lugar en el mapa de los riesgos definidos y el aumento de la asistencia externa recibida, tornan relevante llevar allí la mirada.

Paraguay : Un caso testigo

> "Estamos preocupados por la situación de seguridad en Paraguay, sobre todo en la zona de la triple-frontera. El gobierno de Paraguay reconoce las amenazas existentes en estos espacios de región fronteriza sin presencia gubernamental, y está trabajando para asegurar esos espacios. Para apoyar estos esfuerzos, las unidades de operaciones especiales americanas han dirigido entrenamiento conjunto con las unidades contra-terroristas paraguayas, que también aumentaron la interoperabilidad con las unidades contra-terrorismo americanas. También hemos dirigido numerosos ejercicios *'Medical Readiness Training Exercises´* (MEDRETEs) en Paraguay para ayudar al entrenamiento de nuestras tropas médicas y apoyar las necesidades médicas paraguayas".(Comandante Brantz Craddock, Jefe del comando sur, 2006)

Como hemos visto más arriba, el Cono Sur dista de ser un área prioritaria en cuanto a la recepción de asistencia externa por medio de USAID. Sin embargo, su presencia en Paraguay se convierte en un caso testigo para comprender las formas que adopta esta intervención en el terreno. Más allá de la mirada y análisis cuantitativo sobre el financiamiento, la presencia continua y de largo plazo en el territorio de Paraguay da cuenta de las múltiples formas que la asistencia externa puede tomar. Así lo describía Galeano, hace más de 30 años "Actualmente, los EEUU, que no ignoran la importancia geopolítica de este país enclavado en América del Sur mantienen en suelo paraguayo asesores innumerables que adiestran y orientan a las fuerzas armadas, cocinan los planes económicos,

reestructuran las universidades a su antojo, y retribuyen con préstamos onerosos los buenos servicios del régimen" (Galeano, 2003:252)

La importancia geopolítica del territorio Paraguayo es puntualizada como "preocupación" en la cita de Craddock y se complementa con el trazado de nuevas lógicas de ordenamiento continental del territorio. Su ubicación es central en el Cono Sur siendo "la bisagra que une en una franja transversal a los ricos yacimientos y corrientes de agua de la zona de la triple frontera con Brasil y Argentina con la región petrolera y gasífera de Bolivia y el Noroeste de Argentina, continuando con los valiosos minerales de la cordillera" (Ceceña; Motto, 2006:276)[47]. Tercer escenario de importancia para el comando sur, luego de Colombia y Haití (Ceceña, 2006) el territorio paraguayo es espacio de creciente militarización interna focalizado en las areas rurales[48] y también tierra de constantes e históricas resistencias.

Lejos de la independencia económica que la guerra genocida de 1865 y tres décadas de dictadura contribuyeron a destruir, Paraguay es hoy en día es un país desvastado por el neoliberalismo y la concentración de la tierra. Sin disponibilidad de tierras fiscales, la frontera de la soja se expande sobre tierras campesinas […] "La expansión del neoliberalismo en la economía nacional ha desvastado a la sociedad campesina; las multinacionales controlan hoy no sólo la provisión casi completa de insumos para la producción sino también las principales redes del comercio internacional de los rubros de exportación" (Palau Viladesau, 2005). El estado de Paraguay, "es un Estado débil, incapaz de asegurar el control de una zona estratégica y enfrentado, a fuertes movimientos de campesinos sin tierra que tiene grandes dificultades para contener; cuenta con importantes reservas hídricas y energéticas; y es un punto neurálgico para el control de una región que es visualizada como clave para asegurar la hegemonía global de los Estados Unidos" (Zibechi, 2006).

Antecedentes

La relación de la asistencia externa de los EEUU hacia Paraguay se remonta a 1932, a partir de la asistencia en una campaña contra la fiebre amarilla. En 1938, Paraguay solicitó fondos a Washington para la construcción de la ruta desde Asunción hasta la frontera con Brasil, fondos que fueron concedidos. Ya en 1942 se establecieron tres servicios de cooperación técnica de Salud, donde se construyeron los hospitales y se organizó el sistema de salud pública, Agricultura (que además de organizar la asistencia técnica agrícola, promovió la escuela de veterinaria y el crédito) y Educación. La segunda guerra mundial, y la influencia alemana en Paraguay, acercaron los intereses de los EEUU a la región, que continuó financiando obras. A principios de los años cincuenta EEUU era el segundo mercado para las exportaciones paraguayas y el mayor proveedor de sus importaciones. En el periodo entre 1940-1955 el comercio entre los dos países se había incrementado un 1000% (Mora, 1998).

Más tarde, los EEUU unifican todas las actividades realizadas en el país bajo una administración única, y se expande la asistencia externa más allá de las tres áreas tradicionales de concentración (salud, agricultura, y educación) y emprendiendo otras nuevas, tales como infraestructura, tributación, administración pública, y el desarrollo del sector privado (USAID, 1992). La asunción del dictador Stroessner en 1954 es funcional a la política de "contención / disuación" del comunismo en la región.

[47] Esta franja esta unida por el eje Capricornio del IIRSA (*Iniciativa para la integración de la infraestructura regional Sudamericana)* ejemplo de reconfiguración territorial. Esta conformada por un conjunto complejo de proyectos de infraestructura locales y transfronterizos articulados entre si, con vistas a la integración sudamericana en telecomunicaciones, transporte (terrestre, fluvial y aéreo) y energía (petróleo, gas, electricidad) en 10 años. El conjunto de proyectos se distribuye y organiza en todo el territorio sudamericano alrededor de ejes geográficos cuya demarcación guarda interés estratégico ya que facilita y garantiza el acceso al territorio y vincula áreas ricas en recursos naturales (gas, agua, petróleo, biodiversidad) con los mercados globales (Ceceña, Motto, Aguilar,2007)

[48] De acuerdo con los datos recogidos por el SERPAJ (Servicio Paz y Justicia) de Paraguay, de 2002 a 2006 se han realizado 59 ejercicios militares en la región. Excede los límites de este trabajo describirlos en detalles, un informe exhaustivo de la actividad militar en la región pueden encontrarse en el "informe de la Misión de Observación a Paraguay" de la campaña por la desmilitarización de las Americas" realizada del 15 al 20 de Julio de 2006 <http://www.desmilitarizacion.info/>

Éste se alineó rápidamente a la doctrina de seguridad nacional, a cambio de apoyo en asistencia externa para el desarrollo[49] y la intervención de los EEUU ante los organismos multilaterales de crédito.

En lo que refiere a la USAID, la Alianza para el progreso tuvo injerencia clara en el territorio a partir de la construcción de rutas "La ruta Trans-Chaco (740 Km. hasta la frontera con Bolivia) así también la pavimentación de la ruta principal que une la capital del Paraguay con el Brasil[50]. USAID también financió la construcción de la ruta que une la región central del Paraguay con las ciudades norteñas de Concepción y Pedro Juan Caballero, a las que hasta ese entonces se tenía acceso solamente por vía fluvial, y se abrieron muchos caminos de tierra de acceso a zonas agrícolas. También se concedieron préstamos para el mejoramiento de la pista de aterrizaje del Aeropuerto Internacional de Asunción

En los años setenta, "la USAID tiende a concentrar sus programas en los pequeños agricultores y otros grupos marginales fuera del alcance de los servicios provistos por las estructuras gubernamentales. La frase preferida para ésta era "los más pobres de entre los pobres"[51] […] en areas como tecnología para el pequeño agricultor, desarrollo de cooperativas rurales, educación de adultos, desarrollo comunitario y planificación familiar." (USAID, 2007). Mientras tanto, en el marco de la doctrina de seguridad nacional, miembros de las fuerzas militares y policiales paraguayas recibían entrenamiento y asesoramiento militar en la Escuela de las Américas (hoy WHINSEC) (CADA, 2006). En 1980 se produce el retiro la ayuda bilateral estadounidense para el desarrollo del Paraguay y la oficina de la agencia es cerrada en 1985[52]. El inicio de la democracia en los países circundantes dejaba a Paraguay "fuera de tiempo" (Mora, 1998). La caída de Stroessner y la transición democrática abrieron nuevos espacios de una intervención más directa. En 1991, la USAID estableció una misión permanente en Paraguay, participando en la organización de los procesos electorales, en la *redacción de la constitución* (USAID, 1994) y en la reforma institucional, acompañados del Banco Mundial y el PNUD.

Una mirada actual

De acuerdo con Raúl Zibechi "Lo que desde Washington se visualiza como un *failed state* (Estado fallido) para la población paraguaya, y sobre todo para los pobres, es una auténtica pesadilla" Asi, el fin de periodo abierto en los noventa abrió "una disputa por la hegemonía política del proceso, signada por sucesivas crisis, intentos de golpes de Estado, magnicidios, elecciones fraudulentas y no pocas movilizaciones populares"(Ritcher, 2006). De acuerdo con el mismo informe "La desintegración institucional y social se traduce en la multiplicación de las movilizaciones de campesinos que ocupan tierras, que son respondidos por las autoridades y los hacendados con asesinatos y más de dos mil dirigentes imputados por la Fiscalía. Pero también se refleja en la caída de la participación electoral, ya que en las últimas elecciones municipales el 65% de los votantes no acudieron a las urnas. En varias ocasiones, la población debió tomar las calles para impedir que se viole la ley." (Zibechi 2006).

Paraguay queda definido entonces, tanto como un estado fallido como una zona estratégica de riesgo potencial para la seguridad. ¿Cuáles son las iniciativas promovidas por USAID en el país en los últimos años? ¿En que medida se relacionan con su carácter de territorio estratégico? Si se observa el

[49] En un trabajo acerca de las relaciones entre EEUU y Paraguay, se cita a Stroessner en visita a Eisenhower en 1956. Allí el general ofrece "lo que Paraguay tenia para dar: Paraguayos y tierra" (Citado en Miranda, Aníbal, EEUU y el régimen militar Paraguayo (1954-1959)) en Mora, Frank "US Paraguay Relations, 1937-89" De acuerdo con el mismo trabajo, en 1958 Nixon inaugura una facilidad de monitoreo electronico de radio para escuchar las señales del Cono Sur.

[50] En el documento interno de USAID "A History of the United States Economic Assistance to Paraguay 1942-1992" puede verse el mapa de las rutas construidas <http://pdf.dec.org/pdf_docs/PNABT916.pdf>

[51] Hoy en día, el discurso del Banco Mundial también denomina de esta forma a los beneficiarios de sus programas focalizados.

[52] Algunos trabajos, coinciden en que el desarrollo económico provocado por la represa de itaipu, sumado al acento de la agenda de Carter respecto democracia y derechos humanos y la negativa del gobierno de Asunción (aun en manos de Stroessner) a responder estos reclamos de derechos humanos, sumados a la tendencia presentar la lucha antinarcóticos como prioridad, fueron las causas de este cierre (Mora, 1999).

financiamiento hacia Paraguay en los últimos seis años, se observa una constante en las áreas y montos financiados, salvo por el año 2006, donde la asistencia de quintuplica fruto de los 37 millones de dólares.

Cuadro 3
Financiamiento USAID en Paraguay 2000-2006
(por área programática)[53]

Cuentas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
CSH	-	-	2.52	1.96	2.32	1.98	**2.88**	2.10	11.67
DA	5.18	6.32	3.60	3.89	4.14	3.74	**4.38**	4.13	31.26
ESF	1.00	3.49	3.50	3.00	2.98	2.97	**1.98**	2.00	18.93
MCA	-	-	-	-	-	-	**37.07**	-	37.07
Total	6.18	9.81	9.62	8.85	9.44	8.70	**46.31**	8.23	98.94

Fuente: Elaboración propia en base a datos USAID (Solicitudes Presupuestarias al congreso 2000-2006)

Este aumento inusitado (y el más brusco en el conjunto de los países de la región) se debe a un acuerdo firmado por Paraguay con la MCA (Millenium Challenge Account). Esta es una agencia también del gobierno de los EEUU, clasifica a los países a partir de un conjunto de índices construidos a partir de informes de otros organismos (por ejemplo el Banco Mundial) y financia iniciativas en las áreas donde indicadores dieron bajos. En el caso de Paraguay las areas identificadas son *gobernabilidad democrática, justicia y corrupción.* Áreas clave en un marco de creciente conflictividad social.

Las negociaciones para acceder a este aumento de la asistencia externa, se dieron en el año 2004, al tiempo que el 2005 Paraguay firmaba la inmunidad para las tropas norteamericanas en el país (vencida en diciembre del 2006 y no renovada por presión popular). La impunidad y la corrupción son leídas desde el diagnóstico de la MCC como trabas al libre comercio y a la formalización de las actividades económicas necesarias para gobernabilidad. Así este programa sostendría la coordinación de los organismos oficiales de auditoria e investigación en pos de evitar la corrupción. Ahora bien, más allá de este aumento considerable del financiamiento en el 2006, un análisis de las actividades financiadas en los años anteriores, lo ubica como un refuerzo a cuestiones sobre las que ya se hacia énfasis y que además aparece en el momento de mayor contestación política en el frente interno tiene el gobierno de Duarte Frutos definido como “un aliado en la lucha contra el terrorismo” (USAID, 2006).

Según decíamos en el desarrollo de esta investigación, la trama compleja de programas e instituciones permiten el acceso a múltiples áreas de la vida social y permite el acceso y conocimiento de poblaciones y territorios estratégicos. Una resumida mirada a los programas, da cuenta de la intervención multidimensional de USAID (complementada por la MCC) sobre la población y el territorio paraguayo:

[53] CSH (Child Survival and Health / Programas de Salud) DA (Development assistance/ asistencia general al desarrollo) ESF (Economic Support Fund) MCA Millenium Challenge Account.

Cuadro 4
Actividades USAID en Paraguay

Objetivo USAID	Objetivos	ONG/Contraparte identificada	Actividades
Democracia Gobernabilidad	Asistencia técnica gobiernos locales y descentralizacion Fortalecimiento de la sociedad civil. Reforma del sector judicial Medidas anticorrupción Apoyo a Partidos políticos	Municipios ONG Altervida ONG Inecip MSI International Corte Suprema de Justicia	Presupuesto Participativo Descentralizacion educativa Foros participativos para la comunidad Acceso transparente a la informacion judicial Participacion ciudadana Reforma judicial
Medioambiente	Gestion de Areas protegidas Pantanal Selva alto parana Chaco Mbaracayu Reserva privada Area San Rafael	IDEA - Instituto de Derecho y Economia Ambiental Fundación Moisés Bertoni Fundación “Desde el Chaco” The nature conservancy” (conservacion por compra privada de tierras) World Wildlife Fund-WWF	Coordinación con Argentina, Bolivia y Brasil Talleres de participacion ciudadana en la gestion de areas naturales protegidas Adecuacion de la legislacion paraguaya de areas protegidas a la internacional Evaluación impacto ecológico de gasoducto Boliviano en la region, sumado al desarrollo de la Hidrovía Paraguay Paraná Realización de mapas de la zona Gestión de los programas de cambio de Deuda x naturaleza
Salud	Salud Materno infantil y Reproductiva	Intra Health International CEPEP - Centro Paraguayo de Estudios de Población CIRD- Centro de Informaciones y Recursos para el Desarrollo – Farmacias Sociales y Descentralización PSI Paraguay	Clinicas y hospitales Distribucion de anticonceptivos Campañas de salud sexual y repreoductiva Apoyo a la descentralizacion del sistema de salud
Crecimiento económico y libre mercado	“Paraguay Vende”	Paraguay Vende	Apoyo a la comercializacion y fomento de las exportaciones de empresas paraguayas en diversos rubros. opera con más de 35 empresas y coopratívas de productores de la zona Centro, Norte y Este del país.

Fuente: Elaboración Propia en base a USAID Paraguay 2001-2005 y USAID/Paraguay Operational Plan 2006 y documentosde monitoreo y evaluación de cada uno de los programas.

La larga permanencia norteamericana en Paraguay reafirma su condición de territorio estratégico tanto por su posición geográfica nodal en el cono sur para el acceso a recursos naturales como para la regulación de la circulación de bienes y personas. La definición de buena parte de su territorio como zona de riesgo se complementa con la vulnerabilidad las condiciones de vida de su población y el grado de conflictividad social permanente que se allí se registra. Una mirada a las propuestas de USAID para este territorio y su población, permite dar cuenta de la multidimensionalidad de sus modos de intervención sobre la vida económica, cultural y social que combina acciones en pos de la aceptación de medidas de apertura comercial, el manejo de recursos naturales y la adaptación de los marcos regulatorios al flujo de los capitales.

A modo de cierre

> "Uno escribe para tratar de responder a las preguntas que zumban en la cabeza, moscas tenaces que perturban el sueño, y lo que uno escribe puede cobrar sentido colectivo cuando de alguna manera coincide con la necesidad social de respuesta"
> Las Venas Abiertas de América Latina
> Eduardo Galeano

En este trabajo definimos la asistencia externa como un elemento fundamental para la conservación de la preeminencia de los EEUU en América Latina y el Caribe. Tras un recorrido por las doctrinas de política exterior que han atravesado históricamente esta relación, nos centramos en la USAID, en tanto agencia gubernamental que canaliza la ayuda externa del Departamento de Estado, analizando su surgimiento y lineamientos fundantes.

Luego realizamos un análisis de los modos en que esta agencia (y de forma ampliada el gobierno de los EEUU define la noción de *Seguridad* y justifica la intervención en los *estados frágiles* o *fallidos* a partir de prácticas que sostienen la participación comunitaria, la visibilidad de la asistencia externa, y la gestión del conocimiento sobre territorios y poblaciones como puntos fundamentales.

Este análisis del diagnóstico que los documentos oficiales de USAID realizan acerca de su acción en América Latina y el Caribe, fue complementado con los montos de financiamiento presupuestario cocreto y la descripción de las areas (programáticas y geográficas) en las que la asistencia externa es impartida con prioridad. Así se destaco el lugar preponderante que tiene la región andina y América Central en tanto principales receptoras de asistencia económica y militar/policial, fruto de la orientación hacia las políticas "antinarcoticos" (convertidas en "narcoterrorismo" luego de los hechos de Septiembre del 2001).

Aun cuando el cono sur no se destacara por el nivel de financiamiento recibido, consiuderamos relevante girar la mirada hacia el caso de Paraguay, paradigmático en primer lugar por el largo aliento de la presencia de USAID (y sus predecesoras) en el país y como espacio privilegiado para observar las distintas formas de definición intervención (actuales y pasadas) sobre un territorio de gran importancia geopolítica para la región.

Tratándose de un problema tan amplio y complejo como el elegido, todo recorrido analítico implica un conjunto de opciones, omisiones y preguntas pendientes. La intención de este trabajo fue contribuir a la comprensión de la forma que adopta la asistencia externa en América Latina como forma de intervención, sus lenguajes y sus herramientas. En suma, comprender sus mecanismos para que, con otros lenguajes y otras herramientas, puedan quizá revertirse sus efectos.

Bibliografía

Amin, Samir 2006 (2003) “Epílogo: Geopolítica del imperialismo contemporáneo” en Tablada Carlos, y Dierckxsens, Wim *Guerra global, resistencia mundial y alternativas* (Caracas: Coedición con Fundación Editorial el perro y la rana, Ministerio de Cultura)

Baltazar, Thomas 2007 “El rol de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la ayuda para combatir el terrorismo” en *Military Review* 2007 (Fuerte Leaventhport) Septiembre-Octubre 2007 (Revista del centro de armas combinadas del ejército de los EEUU)

Blum, William 2000 “Breve Historia de las intervenciones de Estados Unidos desde 1945” en *Revista Chiapas Nº 10* (México: ERA-IIEc) <http://www.ezln.org/revistachiapas/No10/ch10.html>

Calloni, Stella 2007 “América: la invasión silenciosa” *Cubadebate* 20/09/2007

Ceceña, Ana Esther 2002 "La batalla de Afganistán" en Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir (compiladores) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*. (Buenos Aires: Clacso)

Ceceña, Ana Esther 2004 “Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites” en Ceceña, Ana Esther (Comp.) *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI* (Buenos Aires: Clacso)

Ceceña, Ana Esther 2006 “Sujetizando el objeto de estudio, o de la subversión epistemológica como emancipación” en Ceceña, Ana Esther (Coordinadora) *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (Buenos Aires: Clacso).

Ceceña, Ana Esther y Motto, Carlos Ernesto 2005 “Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur” *OSAL* (Buenos Aires: Clacso) Nº 15, mayo-agosto 2005.

Ceceña, Ana Esther, Motto, Carlos Ernesto y Aguilar, Paula 2007 “Territorialidad de la dominación. Integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA)”

Chomsky, Noam 2007 (2006) *Estados Fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia* (Buenos Aires: Ediciones B).

Claessen, Erik 2007 “Desanimar corazones y mentes: democracias e insurgencias” en *Military Review* 2007 (Fuerte Leaventhport) Septiembre-Octubre 2007 (Revista del centro de armas combinadas del ejército de los EEUU)

Collin, Powell 2005 “Ningún país sin ayuda” en *Foreign Policy en español* Febrero-Marzo 2005.http://www.fp-es.org/feb_mar_2005/story_7_13.asp

Cradock, Brantz 2006 “Declaración del General Bantz Craddock, Ejercito de los EEUU, Comandando Sur.

Crawley, Vincent 2007 “Para EEUU las misiones humanitarias son tan importantes como las de combate” <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-panish&y=2007&m=March&x=20070307142958liameruoy5.851382e-02>

Ernesto Guevara 1961 Discurso de Ernesto Guevara en la quinta sesión plenaria del Consejo Interamericano Económico y Social - Punta del Este, Uruguay.

Foucault, Michel 2004 (1971) *El orden del discurso* (Barcelona: Tusquets)

Foucault, Michel 2006 (2004) *Seguridad, Territorio, Población* (Buenos Aires: FCE)

Galeano, Eduardo 2003 (1984) *Las venas abiertas de América Latina* (Buenos Aires: Catálogos).

Informe a Kennedy sobre la situación en América Latina: Report From the Task Force on Immediate Latin American Problems to President-elect Kennedy, 1961 < http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/xii/>

Informe CADA (campaña por la desmilitarización de las Americas) Misión Internacional de Observación a Paraguay 15 a 20 de Julio de 2006 (Asunción: SERPAJ Paraguay).

Joint Command of Staff 2000 *Joint Vision 2020* <http://www.dtic.mil/jointvision/jv2020.doc>

Kennedy, J.F.1961Discurso lanzamiento Alianza para el progreso http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/003POF03DiplomaticCorps03131961.htm (Visita 25/03/06)

Kennedy, Liam Scott, Lucas 2005 "Enduring Freedom: Public Diplomacy and U.S. Foreign Policy" *American Quarterly* – Vol. 57, Nº 2, June 2005 (Maryland: Johns Hopkins University Press)

Kohan, Néstor 2005 "Guerra y Militarismo en el imperialismo contemporáneo- De la mano invisible al puño visible" http://lahaine.org/index.php?blog=3&p=5900

Mora, Frank 1998 "The Forgotten Relationship: United States-Paraguay Relations 1937-1989" *Journal of Contemporary History* Vol. 33; Nº3 Jul 1998

Murillo, Susana (Coord) 2006 *El discurso del Banco Mundial. Mercado, Estado y sujetos en las en las nuevas estrategias frente a la cuestión social* (Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación)

Natsions, Andrew 2004 "Fighting terror with aid. Underlying Conditions that foster Terrorism" *Harvard International Review* Fall 2004.

Olson, Joy, Haugaard, Lisa y Isacson, Adam 2005 "Borrando las Divisiones: Tendencias en los programas militares de los EE.UU. en América Latina" <http://ciponline.org/facts/0512erasesp.pdf> (Washington: WOLA)

Olson, Joy, Haugaard, Lisa y Isacson, Adam 2007 "Below the Radar: U.S. Military Programs with Latin America, 1997-2007" <http://www.lawg.org/docs/below_the_radar_eng.pdf> (Washington: WOLA)

Olson, Joy, Haugaard, Lisa y Isacson, Adam 2003 "Paint by numbers. Trends in U.S. Military Programs with Latín América&Challenges to oversight" <http://www.ciponline.org/facts/PaintByNumbersFinal.pdf > (Washington: WOLA)

Palau Villadesau, Tomás 2005 "El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planeamientos y desafíos" *OSAL* (Buenos Aires: Clacso) Nº 16, enero-abril 2005.

Peruse de Montclos, Marc-Antoine "La face cachée de láide internationale" Revista Politique internationale, Nº 107 printemps 2005

Powell, Collin 2005 "Nilgun país sin ayuda" en *Foreign Policy en español* < http://www.fp-es.org/feb_mar_2005/story_7_!3.asp>

Ribando, Clare 2006 "Article 98 Agreements and Sanctions on U.S. Foreign Aid to Latin America" Order Code RL 33337 (Washington: Congressional Research Service).

Rice, Condoleeza 2006 "Transformational Diplomacy" Discurso en la Universidad de Columbia http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm

Romano, Silvina (Sin fecha) *América Latina y la polítiba de seguridad norteamericana: coltinuidades.* (Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales) www.caei.com.ar

Romano, Silvina 2005 L*a integración económica latinoamericana y las relaciones `olítico-económicas con Estados Unidos (1960)1973). Antecedentes del ALCA y el MERCOSUR. Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional.*(Buenos Aires: Clacso)
< http://biblintecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros'becas/2005/alcajov/romano.pdf>

Rose, Nikolas 1997 ¨El gobierno de las democracias liberales ´avanzadas´: del liberalismo al neoliberalismo´. En: Archipiélago. Cuaderno de crítica de la cultura 29.

Sanchez Rubio 2003 "Reflexiones e (im)precisiones en torno a la intervención humanitaria y los derechos humanos" en Revista latinoamericana de política, filosofía y derecho, Nº. 22 julio – diciembre.

Serpaj Paraguay "Cómo el militarismo está presente en nuestro país" (Folleto y mapas).
Standley, Scott 2005 *The global war on terror ans U.S. Development Assistance*

Tarnoff, Curt y Nowels, Larry 2005 "Foreign Aid: An introductory Overview of U.S. Programs and Policy" Order Code 98-916 (Washington: Congressional Research Service).

Torres Moreno, Magüi 2004 "Fragile States: Definig Difficult Enviroments for Poverty Reduction. PRDE Working Paper 1 UK Departement for International Development.

United States of America, 2002 “National Security Strategy” (NSS) http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002

USAID 1999 *USAID/Paraguay Strategic Plan for FY 2001-2005* (Washington:USAID)

USAID 2003 *Foreign Aid in the National Interest. Promoting Freedom, Security and Opportunity*. (Washington: USAID)

USAID 2005a *Fragile States Strategy* PD-AC-999 (Washington: USAID)

USAID 2005b *Democracy and Governance Strategic Framework* PD-ACF-999

USAID 2005c *U.S. Foreign Assistance Reference Guide* (Washington: Departament of State Publication)

USAID 2005d *What We do and How we Do it* (Washington: USAID)

USAID 2005e *Conflict mitigation and Management Policy* PD-ABZ-333 (Washington: USAID) PD-ABZ-333

USAID 2006 *Policy Framework for Bilateral Foreign Aid* PD-ACG-244 (Washington: USAID) PD-ACG-244

USAID 2006 *USAID/Paraguay Operational Plan FY 2006* (Washington: USAID)

USAID 2007a *Community-Based Development in conflict – Affected areas: An introductory guide for programming* (Washington: USAID)

USAID 2007b *Administration of Assistance Awards to U.S. Non-governmental Organizations (NGOs): Marking Requirements* (Washington: USAID)

USAID and Departament of State *Strategic Plan 2004-2009* (Washington: Departament of State Publication)

USAID Congressional Budget Request *Western Hemisphere Foreign Assistance* (Justificación de Presupuestos ante el congreso) Años 2000/2001/2002/ 2003/ 2004/ 2005.

USAID Green Book 2005 (Reporting Concepts and Researchers Tips)

Veillette, Connie 2005 “Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY 2005 Assitance” Order Code RL 32337 (Washington: Congressional Research Service).

Veillette, Connie 2006 “Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY 2006 Assitance” Order Code RL 33253 (Washington: Congressional Research Service).

Veillette, Connie 2006 “Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY 2006 Assitance” Order Code RL 32337 (Washington: Congressional Research Service).

Veillette, Connie 2006 “U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean” Order Code RL 32487 (Washington: Congressional Research Service).

Veillette, Connie 2007 “Restructuring U.S. Foreign Aid: The Role of the Director of Foreign Assistance in Transformational Development” Order Code RL 33491 (Washington: Congressional Research Service).

Veillette, Connie y Epstein, Susan 2007 “State, Foreign Operations and Related Programs: FY2008” Order Code RL 34023 (Washington: Congressional Research Service).

Wyler, Diana 2007 “Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy” Order Code RL34253 (Washington: Congressional Research Service).

Zibechi, Raúl 2006 “Paraguay: Plataforma para la hegemonía continental” en *Programa de las Américas* International Relations Center, 1 de Agosto de 2006 <http://www.ircamericas.org/esp/3400>

Zibechi, Raúl 2007 “Paraguay en la hora de los cambios” en *Programa de las Américas* International Relations Center, 28 de Agosto 2007 <http://ircamericas.org/esp/4505>