

**Autor: Mariano Del Pópolo**

**“La militarización de la ayuda en casos de desastres naturales en la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina: el caso de Chile (2010-2018)”**

**Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Latinoamericanos**

**Facultad de Humanidades**

**Universidad Nacional de San Martín**

**Directora: Dra. Sonia Winer**

**Co-directora: Dra. Lucrecia Molinari**

**Buenos Aires**

**2020**

## Resumen

Esta tesis busca estudiar las relaciones que establecieron Estados Unidos y Chile en materia de desastres naturales entre los años 2010 y 2018, planteando como punto de partida el terremoto ocurrido el 27 de febrero de 2010 en Chile y abordando el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). En las últimas tres décadas la cuestión de los desastres naturales comenzó a adquirir mayor relevancia como asunto de seguridad a nivel regional y mundial en el marco de un nuevo ordenamiento internacional encabezado por Estados Unidos. Teniendo en cuenta lo anterior, el trabajo busca entender el papel que ocupa la cuestión de los desastres naturales en la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina, estudiando como caso las relaciones con Chile.

En el primer capítulo contextualizamos la investigación a partir de un estado del arte enmarcando la cuestión en los estudios sobre seguridad internacional y relaciones internacionales. Luego, desarrollamos los antecedentes socio-históricos del caso estudiado, reponiendo el curso de las relaciones entre Estados Unidos y Chile en materia de defensa y seguridad entre 1990 y 2010.

En el segundo capítulo desarrollamos el contexto histórico y político necesario para comprender el objeto en su marco específico. En primer lugar, se caracterizó el orden mundial actual y sus transformaciones recientes a partir de bibliografía enmarcada en la teoría del imperialismo, para luego desarrollar la estrategia de Estados Unidos y sus objetivos en este contexto. Las siguientes secciones del capítulo abordaron la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina, haciendo especial énfasis en las llamadas instituciones de seguridad hemisférica y en el Comando Sur, y la cuestión de los desastres naturales y la ayuda humanitaria brindada por Estados Unidos como parte de la mencionada estrategia.

En los últimos dos capítulos analizamos la relación entre Estados Unidos y Chile en lo referido a la cuestión de los desastres naturales tanto en sus relaciones bilaterales como a nivel regional, comenzando por cómo fue tratada la cuestión en las reuniones entre Presidentes y autoridades en materia de Defensa, para luego dar cuenta de los acuerdos y tratados firmados entre ambos Estados. Luego de destacar la importancia de las instituciones de seguridad hemisférica para la estrategia estadounidense hacia América Latina, en el capítulo dimos cuenta de cómo Estados Unidos y Chile coordinaron esfuerzos en estas

instancias para abordar la cuestión de los desastres naturales promoviendo la militarización de la cuestión. Finalmente, analizamos las relaciones entre las agencias e instituciones militares y civiles estadounidenses y las chilenas en materia de ayuda y entrenamiento ante desastres naturales, y sus implicancias tanto a nivel bilateral como regional, haciendo especial énfasis en las relaciones entre el Comando Sur y las Fuerzas Armadas chilenas y la intervención de agencias estadounidenses como la USAID y FEMA en Chile.

### **Abstract**

This thesis aims to study the relations established by the United States and Chile in the matter of natural disasters between 2010 and 2018, posing as a starting point the earthquake of February 27th, 2010 in Chile and particularly addressing the first government of Sebastián Piñera (2010 -2014) and the second government of Michelle Bachelet (2014-2018). In the last three decades, the issue of natural disasters began to acquire greater relevance as a security issue at the regional and global political agenda within the framework of a new international order led by the United States. Bearing in mind the above, this work seeks to understand the role of natural disasters in the United States' strategy towards Latin America, considering relations with Chile as a case study.

In the first chapter we contextualize the research based on a state of the art, framing the issue in the disciplinary studies of international security and international relations. Then, we develop the socio-historical background of the case studied, describing the course of relations between the United States and Chile in the fields of defense and security between 1990 and 2010.

In the second chapter we describe the necessary historical and political context to understand the object in its specific framework. In the first place, we characterized the current world order and its recent transformations under the theory of imperialism, to then give an account of the United States strategy and its objectives in this context. The following sections of the chapter deal with the United States strategy towards Latin America, with special emphasis on the so-called hemispheric security institutions and the United States Southern Command, and the issue of natural disasters and the humanitarian aid provided by the United States as part of the mentioned strategy.

In the last two chapters we analyze the relations between the United States and Chile regarding the issue of natural disasters both in their bilateral affairs and at the regional level, beginning by describing how the issue was dealt within the meetings between Presidents and Defense Ministers, to then detail on the agreements and treaties signed between both States. After highlighting the importance of hemispheric security institutions in the United States strategy towards Latin America, in the chapter we give an account of how the United States and Chile coordinated efforts in these instances to address the issue of natural disasters promoting its militarization. Finally, we analyze the relations between the US and Chilean military and civilian agencies and institutions in terms of aid and training in natural disasters, and their implications both at the bilateral and regional levels, with special emphasis on the relations between the United States Southern Command and the Chilean Armed Forces and the intervention of US agencies such as USAID and FEMA in Chile.

## **Índice**

Agradecimientos .....	7
1. Introducción: antecedentes y definición del problema.....	8
1.1 Estado del arte.....	9
1.1.1 Las nuevas amenazas: orígenes y polémica en torno al concepto.....	9
1.1.2 Los desastres naturales en los debates actuales sobre seguridad.....	17
1.1.3 Desastres naturales y nuevas amenazas en la agenda latinoamericana.....	20
1.1.4 El debate en Chile: nuevas amenazas y desastres naturales.....	25
1.2 Antecedentes de las relaciones entre Estados Unidos y Chile y la cuestión de la ayuda en casos de desastres naturales.....	31
1.3 Estrategia metodológica.....	39
2. La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y la cuestión de los desastres naturales.....	41
2.1 La estrategia de Estados Unidos en la posguerra fría y tras el 11 de septiembre: la construcción del orden mundial actual.....	41
2.2 La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina: militarización y nuevas amenazas en la seguridad hemisférica.....	52
2.3 La respuesta ante desastres naturales en la estrategia de Estados Unidos.....	63
2.4 Doctrina de inSeguridad Mundial como aporte para comprender la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina.....	70
3. Las relaciones entre Estados Unidos y Chile en materia de ayuda en casos de desastres naturales: reuniones bilaterales y participación en instituciones regionales.....	73
3.1 La cuestión de la ayuda en casos de desastres naturales en las reuniones bilaterales de alto nivel.....	73
3.2 El marco normativo de las relaciones bilaterales en materia de ayuda en casos de desastres naturales entre Estados Unidos y Chile.....	83
3.3 La relación en el plano de la seguridad hemisférica: el rol de Chile y Estados Unidos en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.....	88
4. La relación bilateral en materia de ayuda en casos de desastres naturales: el rol del Comando Sur y las agencias estadounidenses.....	96
4.1 Las relaciones entre el Comando Sur y las Fuerzas Armadas de Chile en materia de ayuda en casos de desastres naturales.....	96

4.2 La participación de Chile en los ejercicios militares del Comando Sur y la cuestión de los desastres naturales.....	111
4.3 La asistencia externa y la ayuda en casos de desastres naturales en las relaciones entre Estados Unidos y Chile: el rol de la USAID y FEMA.....	117
5. Conclusiones.....	126
Referencias bibliográficas.....	137
Documentos oficiales.....	143
Fuentes periodísticas.....	157
Anexo I.....	160
Anexo II.....	171
Anexo III.....	177

## **Agradecimientos**

Agradezco a las directoras de esta tesis, Sonia Winer y Lucrecia Molinari, por la orientación y la ayuda que me brindaron, sin la cual este trabajo no hubiera sido posible.

A Nuria Giniger por su acompañamiento, lectura y aportes a este trabajo. Sus comentarios me inspiran a seguir investigando sobre el tema.

A Belén, mi familia, compañerxs y mis amigxs, por el apoyo en estos meses difíciles de pandemia.

A todxs lxs que lucharon y siguen luchando en defensa de la ciencia y la universidad pública.

A lxs 30.000.

## **1. Introducción: antecedentes y definición del problema**

El 27 de febrero de 2010 ocurrió un terremoto en Chile que produjo más de 500 muertes y es considerado el segundo peor de la historia de ese país, sólo superado por el de 1960 ocurrido en la zona de Valdivia. Como consecuencia del terremoto, un tsunami golpeó las costas de Chile agravando la situación. En diciembre de 2011, un incendio forestal azotó a la Patagonia chilena. Otro incendio de mayores proporciones tuvo lugar en abril de 2014 en Valparaíso, ocurrido apenas días después de un terremoto en Iquique, el Norte Grande de Chile, que tuvo un saldo de 7 muertos. Un año después, también en el norte, ocurrió un terremoto en la región de Coquimbo, y algunos meses antes un inusual temporal generó inundaciones en la misma región, afectando también a Atacama y Antofagasta. Estos son sólo algunos de los fenómenos ocurridos en la última década que producto de la relación entre la naturaleza y la sociedad se les ha denominado como catástrofes o desastres naturales.

Aunque estos llamados desastres naturales ocurridos en Chile y en el mundo no son novedad, producto de los cambios ocurridos a nivel internacional en las últimas tres décadas éstos han cobrado mayor relevancia particularmente dentro de la agenda de seguridad internacional y regional. En América Latina esto se evidenció con más claridad en aquellas instancias hemisféricas en las que Estados Unidos ha sostenido un rol protagónico, como en la Organización de Estados Americanos en sus documentos oficiales relativos a asuntos de seguridad o en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Asimismo, a partir de la década de 1990 - y profundizándose después del 2001 - la denominada cuestión de los desastres naturales comenzó a adquirir mayor relevancia en los documentos estratégicos en materia de seguridad de Estados Unidos, a la vez que el Comando Sur de ese país ha sostenido una posición de plantear el tema de los desastres naturales como una preocupación de seguridad para el continente.

El creciente abordaje de estos desastres naturales como un asunto de seguridad ha tendido a profundizar las relaciones entre Chile y Estados Unidos en esta materia. Particularmente, en esta tesis encontramos en el terremoto de febrero de 2010 un punto de inflexión en la relación bilateral al incorporarse la cuestión de los desastres naturales como un asunto preponderante en materia de seguridad. Así, el presente trabajo busca indagar en torno a las implicancias de esta relación.



## **1.1 Estado del arte**

### *1.1.1 Las nuevas amenazas: orígenes y polémica en torno al concepto*

La disolución de la Unión Soviética y el fin de las experiencias socialistas en los países de Europa del Este condujo a una reconfiguración general de las relaciones de fuerza en el mundo y en América Latina. Sus consecuencias fueron económicas, geopolíticas y también culturales. En el marco regional, hubo una redefinición de la relación entre los países de América Latina y Estados Unidos, sobre todo en los ámbitos de defensa y seguridad. Si durante la Guerra Fría la relación entre Estados Unidos y la región estuvo marcada por el enfrentamiento estratégico entre los dos grandes proyectos civilizatorios y particularmente por la “lucha contra el comunismo”, a partir de la década de 1990 emergieron nuevas prácticas y discursos en el ámbito de la seguridad, alterando también la mencionada relación. Como evidencian distintos autores citados a lo largo de este trabajo, estos cambios trastocaron la relación en términos de poder, y por lo tanto, en términos de contenido o agenda. Las asimetrías de poder entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas se profundizaron a partir de 1990 con la consolidación de Estados Unidos como única superpotencia. En ese marco, comenzaron a emerger nuevos debates sobre los asuntos de seguridad, centrados en debates y “soluciones” a problemáticas como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y la delincuencia. En este proceso quedó claro que a diferencia de los planteos de las corrientes clásicas sobre los estudios de defensa o de las relaciones internacionales que sostienen una visión estática sobre la idea de “amenaza”, las definiciones sobre las amenazas y riesgos son más bien construcciones sociales históricas y situadas, mucho más producto de contextos con determinadas relaciones de poder que problemáticas “dadas” o intrínsecas a lógicas invariables de las relaciones internacionales. Esto se evidenció en la incorporación tanto al análisis de los asuntos de seguridad y defensa como en las agendas de seguridad de los Estados de temas que anteriormente no eran considerados como cuestiones de esta índole. Así, por ejemplo, ciertas cuestiones como las pandemias, la pobreza o los desastres naturales comenzaron a ser analizados como asuntos de seguridad.

Este proceso influyó tanto en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina como en los debates latinoamericanos sobre los temas de defensa y seguridad, que a partir de la década de 1990 ponen el foco en estos asuntos “no convencionales”, que pasaron a llamarse “nuevas amenazas a la seguridad”. Respecto a la relación con Estados Unidos, asuntos como el

terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado comenzaron a tener un rol central en la agenda.

La cuestión de las llamadas nuevas amenazas viene ocupando un papel fundamental en los debates sobre los asuntos de defensa y seguridad desde hace, al menos, tres décadas. Mientras que existe abundante bibliografía sobre cuestiones como el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado, los estudios sobre la percepción de los desastres naturales como amenaza son mucho más escasos. Paradójicamente, la utilización de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico o al terrorismo en América Latina ha generado posturas enfrentadas en el ámbito académico y en el plano de la aplicación de políticas públicas; sin embargo, el debate sobre la utilización de las mismas para aliviar las consecuencias de los desastres naturales es un tema mucho menos discutido y ha sido más aceptado en el ámbito de las políticas de defensa.

Por “nuevas amenazas” se hace referencia a un conjunto de fenómenos que adquirieron relevancia en las agendas de defensa y de seguridad en América Latina y el mundo en las postrimerías de la Guerra Fría, producto del debilitamiento de la agenda marcada por el enfrentamiento estratégico entre Estados Unidos y la Unión Soviética (Saint-Pierre, 2004). Así, a mediados de la década de 1980 y sobre todo a partir de 1990 un amplio listado de cuestiones que hasta ese momento eran consideradas como extra-militares como el narcotráfico, el terrorismo, la migración internacional, la pobreza, el medio ambiente, el control del armamento nuclear, los desastres naturales o las pandemias, entre otras, (Saint-Pierre, 2004) comenzaron a ocupar un rol destacable tanto en los debates académicos como en las políticas públicas de defensa. La novedad reside no sólo en la jerarquización de estos asuntos sino en el abordaje de los mismos como problemáticas que afectan a la seguridad de los Estados y/o los individuos, dependiendo de la cosmovisión de cada autor.

Autores de diversas perspectivas han expresado su disconformidad con la noción de nuevas amenazas que refiere tanto a los fenómenos mencionados como a la agenda de seguridad y defensa que los aborda. Desde la perspectiva de López (2004) el calificativo de “nuevas” resta claridad al asunto, en tanto la novedad no reside en su naturaleza intrínseca sino en un cambio del contexto internacional que abrió las puertas a nuevas problemáticas de seguridad. Estas discrepancias han llevado a que la cuestión sea denominada de distintas maneras. Dejando de lado los debates sobre nomenclaturas, optamos por utilizar la noción original de “nuevas amenazas”: si bien es cierto que su novedad como fenómeno es relativa, su

jerarquización y consecuente abordaje desde una perspectiva que las securitiza es propio de un contexto “novedoso” marcado por la hegemonía de Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría.

Autores como Cardinale (2018) ubican el debate sobre la cuestión de las llamadas nuevas amenazas en el campo disciplinar de la seguridad internacional, que a su vez es parte de los debates de las relaciones internacionales. Desde este enfoque, se considera que estas nuevas amenazas se convirtieron en el objeto central de una nueva perspectiva de la seguridad internacional cuyo auge se da fundamentalmente a partir de 2001, aunque su origen se remonta a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990.

Esta perspectiva de la seguridad internacional, que Cardinale (2018) denomina como “perspectiva hegemónica”, surge de los debates en torno a la ampliación de la agenda de seguridad y en el marco de los debates de las relaciones internacionales sobre el debilitamiento del Estado-nación y la emergencia de nuevos actores en el sistema internacional durante la década de 1970 y representa un antecedente importante para los debates recientes de la seguridad internacional, en los que se corre el eje del rol de los Estados como actores protagónicos del campo disciplinar dando lugar a las llamadas nuevas amenazas.

Como fue afirmado anteriormente, buena parte de la literatura académica coincide en que existen dos grandes enfoques en el campo disciplinar de la seguridad internacional, cada uno asimilable a un conjunto de teorías de las relaciones internacionales. En primer lugar, los autores identifican un enfoque tradicional caracterizado como restringido y racionalista, y a su vez resistente a cualquier modificación. Esta vertiente sostiene una perspectiva estatocéntrica, donde el principal objeto de estudio es por tanto el Estado y los asuntos militares. La idea central de este enfoque continúa siendo la de “seguridad nacional”, donde se afirma que la principal amenaza para los Estados son fundamentalmente amenazas externas provenientes de otros Estados, denominadas amenazas convencionales (Cardinale, 2018).

La perspectiva hegemónica surge de los debates en torno a la ampliación de la agenda de seguridad. Uno de los precursores de esta perspectiva es Barry Buzan (1983), quien sostiene que esta agenda surge por tres factores: 1) la emergencia de temas de interés que exceden la cuestión Estado-poder militar; 2) esto llevó a un debilitamiento de la matriz estatocéntrica del sistema internacional, lo que promovió la incorporación de actores no estatales en los análisis

de seguridad internacional; 3) la emergencia de nuevas visiones críticas del paradigma tradicional o estatocéntrico, fundamentalmente el constructivismo, el posmodernismo y el posestructuralismo.

Algunos de estos enfoques, como el recién mencionado, ponen el eje en los procesos simbólicos de construcción de las amenazas, mientras que el paradigma estatocéntrico restringía su análisis a un análisis estrecho de lo militar a partir de factores de poder estático, invariables y ahistóricos. Entre estos nuevos análisis críticos, una de la idea más divulgadas es la de “seguritización”, proceso subjetivo a través del cual “una comunidad política decide tratar algo como una amenaza hacia un objeto de referencia especialmente valorado, habilitando la adopción de medidas urgentes y excepcionales para contrarrestarla” (Bartolomé, 2013, p. 38). Es decir, en este proceso simbólico de securitización de un fenómeno importa más su percepción por parte de los gobiernos y sociedades que su capacidad material u “objetiva” de convertirse en una amenaza y/o generar algún tipo de daño (Buzan et al., 1998). A partir del enfoque de la securitización, conocido también como Escuela de Copenhague<sup>1</sup>, surgieron numerosos estudios en las últimas décadas donde se abordó desde una perspectiva constructivista la ampliación de la agenda securitaria en el mundo, con la incorporación de los temas, que como anteriormente mencionamos, se consideran como “nuevas amenazas” o “amenazas no convencionales”.

Además, el enfoque constructivista fue adoptado en la elaboración del concepto de Seguridad Humana por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Según las Naciones Unidas, la idea de Seguridad Humana buscaba dar respuestas a los individuos en materia de Seguridad en un contexto internacional de incertidumbre, inseguro y plagado de amenazas. Para ello, se buscaba promover la integración, las alianzas, y las soluciones locales<sup>2</sup>. Aunque no proveía un listado de cuáles eran esas amenazas, la idea de un mundo de incertidumbre y “plagado de amenazas” coincidía con la idea de las llamadas nuevas amenazas al proponer una agenda ampliada de seguridad.

Estos debates darían lugar al enfoque de seguridad multidimensional o seguridad ampliada, que en consonancia con lo postulado por Cardinale (2018) consideramos como la perspectiva hegemónica de la seguridad internacional a partir del fin de la Guerra Fría y en la actualidad.

---

<sup>1</sup> Así se le denomina a las propuestas teóricas de autores como Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, entre otros. Su denominación proviene de la pertenencia institucional de sus principales autores, quienes integraron el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y la Universidad de Copenhague.

<sup>2</sup> Ver <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

Cardinale considera a la perspectiva de Seguridad Humana propuesta por la ONU como parte de los enfoques de seguridad ampliada o hegemónica en tanto extienden el concepto más allá de lo militar y desbordan la visión tradicional estatocéntrica.

Cardinale (2018) señala que esta visión de la seguridad logró consolidarse y convertirse en la hegemónica no sólo en el ámbito académico sino fundamentalmente en las relaciones internacionales como plano eminentemente político, producto de la adscripción de Estados Unidos a este enfoque sobre la seguridad internacional. Esta diferencia entre los autores resulta fundamental para el presente trabajo, en tanto Cardinale añade una dimensión política. Según la autora, la visión hegemónica de la seguridad consiste en tres elementos que la definen, siendo uno de ellos la condición intermística: “se debilita la tradicional división entre seguridad pública y defensa, reconociéndose el carácter transnacional de las amenazas, ya no focalizadas en la agresión externa de otro Estado” (Cardinale, 2018, p. 145). El segundo elemento era la multidimensionalidad de la seguridad, en tanto ésta no se limita a cuestiones únicamente estratégico-militares o territoriales, sino que se incorpora lo ambiental, lo económico, lo social, o la salud. El tercer elemento, finalmente, son las llamadas nuevas amenazas, que son el objeto central de la seguridad internacional, y son de carácter no tradicional, transnacional y asimétricas, entendiendo que hacen un uso de la violencia con una escala distinta a la estatal (Cardinale, 2018).

Como fue señalado anteriormente, la autora asocia esta perspectiva hegemónica con el rol global que juega Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría, entendiendo que la visión hegemónica fue adoptada y promovida por Estados Unidos en el plano de la seguridad internacional. Particularmente, considera que la corriente teórica del liberalismo ofensivo -que justifica el excepcionalismo estadounidense y el rol de superpotencia- ha tenido un papel fundamental en la argumentación teórica de la llamada “guerra contra el terror” emprendida por Bush en 2002 y continuada por Obama (Cardinale, 2018). La “guerra contra el terror” en particular y las nuevas amenazas en general son parte de un contexto internacional unipolar, de un nuevo ordenamiento mundial con una distribución de poder desbalanceada en favor de Estados Unidos. Es decir, frente a la inexistencia de otra que dispute a Estados Unidos en el liderazgo mundial, las llamadas nuevas amenazas o la “guerra contra el terror” permitían a Estados Unidos justificar la presencia e intervención militar en otros territorios.

Así lo entiende también María José Rodríguez Rejas, quien señala que tras el fin de la Guerra Fría Estados Unidos avanzó hacia una redefinición del enemigo a combatir con el fin de

sostener su primacía mundial: “(...) el terrorismo como enemigo vital ofrece también la justificación para sostener el crecimiento del gasto militar y los jugosos beneficios de que disfrutaban las empresas directa e indirectamente relacionadas con la guerra.” (Rodríguez Rejas, 2017, p. 136). La autora destaca que en los *Documentos de Santa Fé* elaborados por el *think tank* neoconservador Heritage Foundation durante la década de 1980 y adoptados por la CIA durante la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989) se incorporaron las llamadas nuevas amenazas como parte de la estrategia estadounidense para reforzar su presencia en América Latina. De acuerdo a esta perspectiva, estos documentos signaron el preludio de una nueva etapa de la estrategia estadounidense no sólo hacia la región sino también hacia el mundo, que como señalamos anteriormente sería profundizada tras los hechos ocurridos en septiembre de 2001, y pondría en el centro de la agenda de seguridad cuestiones como el terrorismo, el narcotráfico, la migración, la pobreza, los desastres naturales o las pandemias. Según Rodríguez Rejas (2017), esto fue profundizado en el Documento Santa Fé IV del año 2000.

Rodríguez Rejas - al igual que la mayoría de los autores que estudian la cuestión - sostiene que los hechos ocurridos en septiembre de 2001 en Estados Unidos implicaron un fuerte impulso a la agenda de securitización de las llamadas nuevas amenazas. Particularmente, la llamada “guerra contra el terror” jerarquizó la cuestión del terrorismo como un tema de relevancia fundamental en el ámbito de la seguridad internacional. Es decir, para la autora el terrorismo se convirtió en la amenaza paradigmática a partir de 2001, pero no por ello era la única amenaza en la agenda securitaria -y militar- estadounidense, y sobre todo en relación a sus vecinos del sur y a toda la región latinoamericana. Por ejemplo, señala que la *Federal Emergency Management Agency*, creada en 1984, considera el interior de Estados Unidos como un teatro de guerra más, específicamente en su Programa de Defensa Civil: “Este programa incluía la posibilidad de detener 400.000 imaginarios refugiados en el contexto de un movimiento migratorio sin control en la frontera de México (...)” (Rodríguez Rejas, 2017:145).

En un sentido similar, Winer (2015) coincide con el rol preeminente de Estados Unidos en la institucionalidad hemisférica y fundamentalmente en los ámbitos de defensa y seguridad interamericanos. Desde la perspectiva de la autora, a partir de la década de 1990 Estados Unidos promovió a través de una política neo-monroista la revitalización de los ámbitos “hemisféricos” de seguridad y defensa a través de la conformación de un *Esquema de*

*Seguridad Cooperativo Hemisférico* dirigido por Estados Unidos. De acuerdo a este enfoque, esta institucionalidad hemisférica fue utilizada para socializar lineamientos y nociones sobre la seguridad que actualizaban y renovaban los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional a los tiempos de la actualidad, en el marco de la llamada “guerra contra el terrorismo” en particular y del combate a las llamadas nuevas amenazas. Así, la autora considera que Estados Unidos socializó una renovada *Doctrina de Inseguridad Mundial* tanto en el mundo como en América Latina cuyas características principales son, por ejemplo, abandonar las diferencias entre defensa nacional y seguridad interior o ampliar la idea de Seguridad internacional también hacia asuntos socio-económicos fomentando así una agenda centrada en las nuevas amenazas que implicaba una expresa contradicción con los Derechos Humanos (Winer, 2015, p. 231).

Habiendo definido anteriormente que existe una perspectiva hegemónica sobre la seguridad internacional que aborda la cuestión de las llamadas nuevas amenazas, podemos señalar que existen dos grandes enfoques en el debate latinoamericano sobre la cuestión. Por un lado, hay un grupo de autores que abordan *acríticamente* la perspectiva hegemónica, coincidiendo y haciendo propios sus postulados. En consecuencia, han mostrado cierta anuencia no sólo a la securitización sino también a la militarización de la cuestión. Por otra parte, existe un conjunto de producciones de distinto enfoque que en términos generales coinciden en plantear una perspectiva crítica a la noción hegemónica sobre las llamadas nuevas amenazas. Los enfoques en tensión abordan dos temas fundamentales. Uno, refiere a la utilización del instrumento militar para enfrentar a las nuevas amenazas, o en otros términos, la militarización de la cuestión. El otro es el abordaje de la cuestión por parte de las instituciones hemisféricas, sus definiciones y su rol en un orden regional signado por la hegemonía estadounidense.

Desde la perspectiva hegemónica se considera que el escenario de emergencia de actores y amenazas “no estatales” se replica, también, en América Latina. En sintonía con el enfoque liberal, esta perspectiva considera que la democratización de los sistemas políticos facilitó el encauzamiento de los conflictos interestatales en la región a través del diálogo y el fortalecimiento de instancias multilaterales, lo que trajo como consecuencia que la región sea considerada una zona de paz producto de la existencia de valores compartidos -como la democracia- y la decisión de los Estados de no competir estratégicamente entre sí. De acuerdo a este enfoque, el escenario de estabilidad cambia cuando se incorporan las llamadas

nuevas amenazas al análisis securitario. Estas amenazas son parte de un mundo inestable y volátil y tienen una importante cabida en la región producto de los bajos niveles de gobernabilidad de ciertas áreas como las fronteras, donde se generan “zonas grises” o de bajo control estatal que permiten la emergencia y consolidación de fenómenos como el terrorismo y la criminalidad organizada (Rojas Aravena, 2005).

Dentro de la perspectiva crítica se pueden identificar distintos aportes, como los antes mencionados de López (2004) o Saint-Pierre (2004) que ponen en cuestión la perspectiva hegemónica a la vez que sostienen lo fundamental del paradigma estatocéntrico como la división entre defensa nacional y seguridad interior o el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. Para el presente trabajo, sin embargo, resulta provechoso destacar los aportes críticos de autoras antes mencionadas como Cardinale (2018), Rodríguez Rejas (2017) y Winer (2015) que en el marco del debate consideran que la seguridad no debe entenderse de manera aislada o como un fin en sí mismo sino considerando que existen determinadas relaciones de fuerza a nivel internacional y nacional, así como determinadas relaciones regionales de orden jerárquicas y de dominación en las que Estados Unidos tiene un rol de primacía que busca sostener mediante su estrategia y su política exterior. Este enfoque considera también a los Estados como producto de las relaciones de fuerza de las sociedades, en las que existen jerarquías sociales y relaciones de dominación. Los Estados y las políticas que se implementan son una consecuencia de las disputas y relaciones de fuerza de las sociedades, en las que las clases dominantes intentan utilizar los aparatos policiales, jurídicos y militares con el fin de sostener un orden social en el plano interno y/o para delimitar y ampliar fronteras territoriales y simbólicas en el plano externo, ampliando su influencia para acceder a recursos y excedentes:

La tendencia a la militarización, derivada del factor externo en la relación con Estados Unidos, se nutre de la tendencia interna a militarizar la política, que es condición *sine qua non* del patrón de acumulación neoliberal donde las fuerzas de seguridad pasan a hacerse cargo del orden interno, incluida la protesta política no armada. (...) Es decir, el proyecto dominante confluye a nivel interno y externo, y recurre a la misma estrategia de seguridad con formas adaptadas de contrainsurgencia (Rodríguez Rejas, 2017, p. 310).

Así, quienes sostienen esta perspectiva establecen una vinculación entre la política exterior militarizada de Estados Unidos en tanto potencia mundial y regional y los procesos internos



de militarización en los Estados que establecen relaciones asimétricas o de subordinación con ese país.

### *1.1.2 Los desastres naturales en los debates actuales sobre seguridad*

A partir de la bibliografía ya mencionada se evidencia que la cuestión de los desastres naturales se ha abordado desde diferentes marcos de referencia. Quienes lo han considerado desde una perspectiva que llamamos hegemónica, sostienen una idea de seguridad multidimensional que a la vez que refuerza la agenda centrada en las nuevas amenazas. Este enfoque retoma los debates sobre la ampliación de la agenda de seguridad tras el fin de la Guerra Fría, y asimismo supone una imbricación de las categorías de defensa y seguridad y de las nociones de lo interno y lo externo, entendiendo que las llamadas nuevas amenazas tienen características transnacionales y asimétricas. Desde este enfoque, los desastres naturales son considerados como parte de la mencionada agenda, y se los considera como una situación análoga a una agresión que pone en riesgo la seguridad de los Estados y los individuos, o en palabras de Bolaños Martínez (2014), son considerados como un “campo de batalla”. También, autores situados en esta perspectiva consideran a los desastres naturales como una situación imprevisible y que puede desbordar las capacidades de los Estados, lo que por un lado lleva a enfatizar en la respuesta posterior a los desastres y no en su prevención, a la vez que se esgrime la necesidad de apelar a la utilización de los militares en tanto estos desastres pueden sobrepasar la capacidad de los civiles; así, la intervención de los militares puede ser necesaria tanto para salvar vidas como para proteger la propiedad privada (Malešič, 2015, p. 2).

Por otra parte, diversos estudios han abordado la cuestión desde una visión crítica a la anterior: enfoques catalogados como *reflectivistas* o *constructivistas*<sup>3</sup> ponen en tensión la idea de que los llamados desastres son una amenaza dada por la naturaleza, o bien matizan la idea de lo “natural”, enfatizando en que existen mediaciones entre estas catástrofes y las consecuencias que ellas provocan (Frenkel, 2016). En definitiva, cuestionan el enfoque hegemónico al señalar que este no problematiza las relaciones de poder propias de las

---

<sup>3</sup> Aunque como señalan Gould, García y Remes (Gould et al., 2016, p. 96) bajo la idea de “*los desastres naturales no son naturales*” un conjunto variado de autores con distintos enfoques teóricos que van desde el marxismo y el materialismo dialéctico hasta las ideas ecologistas, postestructuralistas y demás han abordado la cuestión.

sociedades que se ven afectadas por los desastres y que hacen más o menos vulnerables a las poblaciones (Gould et al., 2016).

Así, algunos enfoques han optado por analizar la temática en términos de discurso: cómo la idea de los desastres como una “amenaza natural” a la seguridad de los Estados es un proceso simbólico de construcción de relatos y discursos sobre lo amenazante, a partir del cual se elaboran políticas públicas para el abordaje de los llamados desastres naturales (Gould et al., 2016). Otros enfoques han optado por estudiar la cuestión a partir de las desigualdades de clase, raza o género (Elliot y Pais, 2006; Tagen, 2013), evidenciando cómo la respuesta a los desastres se encuentra mediada o atravesada por estas relaciones sociales. Estos estudios, particularmente, tuvieron un importante desarrollo luego de ocurrido el huracán Katrina en Estados Unidos, que afectó duramente a las comunidades más pobres, de migrantes y de estadounidenses afrodescendientes (Older, 2016). Autores como Elliot y Pais (2016) analizaron las desigualdades históricas que existen dentro de la región sur de la costa del Golfo de Estados Unidos y particularmente en la ciudad de Nueva Orleans que es caracterizada como una zona periférica dentro de la geografía económica estadounidense. A partir de las desigualdades provocadas por la raza y la clase en una región periférica y en una ciudad mayoritariamente poblada por estadounidenses afrodescendientes, los autores estudiaron las respuestas de la población ante el huracán Katrina ocurrido en 2005, que afectó a más de un millón de personas (Elliot y Pais, 2016). Older, por su parte, analizó cómo la securitización de la política interna en Estados Unidos generó condiciones adversas para enfrentar desastres naturales como Katrina: la creciente relevancia del terrorismo en la agenda interna de Estados Unidos después del 11 de septiembre llevó a que se destinen más recursos para enfrentar y prepararse ante ataques terroristas, en detrimento de la preparación ante desastres (2016, p. 5). En este marco, la autora destacó que las autoridades estadounidenses respondieron al mencionado huracán como si se tratara de un escenario de guerra, lo que junto con un escenario de “pánico de las élites” llevó a que la intervención posterior al desastre tienda más a la represión que a proteger y socorrer a la población (Older, 2016).

Farmer (2011), por su parte, estudió cómo a partir de la creación de FEMA en 1979 y hasta la actualidad, la participación de los militares en la respuesta a los desastres naturales en Estados Unidos pasó a ocupar cada vez más un lugar de primera respuesta. A partir de ello, analizó cómo la creciente participación militar comenzó a estar más vinculada con la idea de

garantizar la seguridad y prevenir el crimen que con tareas humanitarias, destacando que a partir del 11 de septiembre de 2001 se reforzó la idea de que tras los desastres naturales suelen emerger los saqueos y crímenes violentos (Farmer, 2011, p. 2). Sin embargo, a diferencia de Older (2016), Farmer incorpora como dimensión de análisis la participación de corporaciones militares privadas en la respuesta a desastres naturales entendiendo este proceso como parte del abordaje neoliberal de los mismos. El enfoque neoliberal significó también aplicar políticas basadas en una ideología que buscaba resolver los problemas generados por los desastres a través del individualismo y el libre mercado (Farmer, 2011, p. 3).

A diferencia de otros estudios centrados en un enfoque sociológico, Tagen (2013) analizó la cuestión de los desastres naturales desde la teoría feminista pero centrándose en el proceso creciente de militarización ocurrido en Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001. De acuerdo a la autora, la reorganización de la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (FEMA) de Estados Unidos bajo la órbita del Departamento de Seguridad Nacional, llevó a que la respuesta y preparación ante desastres comenzara a ser abordada en conjunto con los ataques terroristas, lo que significó una mayor militarización de la mencionada institución (Tagen, 2013, p. 4). Desde esta visión, se considera que como resultado de las desigualdades existentes en materia de género y producto de las tareas que las sociedades asignan en materia de cuidado, los desastres suponen un riesgo superior para las mujeres (Tagen, 2013).

El terremoto ocurrido en Haití en 2010 - país que es considerado el más pobre del continente y que tras el golpe de Estado de 2004 se encontraba en su territorio una “misión de paz” de las Naciones Unidas - también fue objeto de estudio de la literatura académica, fundamentalmente europea y estadounidense. Brattberg y Sundelius compararon los enfoques de respuesta ante el terremoto en Haití por parte de Estados Unidos y la Unión Europea. Desde la perspectiva de los autores, la asistencia humanitaria internacional resulta fundamental para que los “Estados frágiles” enfrenten los desastres naturales, cuyas consecuencias pueden verse agravadas por la falta de infraestructura, lo que puede afectar la seguridad de las sociedades (Brattberg y Sundelius, 2011, p. 1). En relación a la participación de los militares en la respuesta a desastres, destacan que la militarización de la cuestión se convirtió en una necesidad en tanto los grandes desastres superan las capacidades de respuesta de las comunidades (Brattberg y Sundelius, 2011, p. 4). Respecto al despliegue por parte de Estados Unidos de más de 20.000 militares, los autores centran su análisis mucho

más en la coordinación interagencial y cívico-militar estadounidense que en los intereses y la estrategia de Estados Unidos respecto a Haití y a América Latina en materia de seguridad. En definitiva, la investigación de los autores se centró en la respuesta ante el desastre y en cómo mejorarla que en las implicancias estratégicas y securitarias de la cuestión. En un sentido similar, otras investigaciones abordaron las formas de intervención y respuesta posterior al desastre en Haití por parte de la comunidad internacional, centrándose en los errores cometidos (Benjamin et al., 2011).

El propio *think tank* de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, *Rand Corporation*, publicó un libro sobre la intervención militar norteamericana en Haití, destacando que fue el mayor esfuerzo humanitario de la historia por la cantidad de recursos movilizados (Cecchine et al., 2013). Los autores destacaron que en la respuesta enviada por Estados Unidos primó el componente militar, a la vez que describieron cómo Estados Unidos creó una “fuerza de tareas conjunta”, la elección de sus integrantes y su organización, y finalmente destacan los objetivos logrados y señalan los problemas con los que se encontraron (Cecchine et al., 2013). La mencionada investigación se ciñó en describir los elementos anteriormente señalados, aunque proveyendo información completa y detallada sobre elementos como las funciones y objetivos de la “fuerza de tareas conjunta” enviada por el Comando Sur de Estados Unidos. Entre estas tareas, por ejemplo, se encontraba la posibilidad de realizar acciones de estabilización proveyendo “gobernanza local limitada hasta que se encuentren funcionando las entidades de gobierno local” (Cecchine et al., 2013, p. 38), aunque finalmente según los autores estas acciones no fueron realizadas (Cecchine et al., 2013, p. 42). Al ser una investigación descriptiva realizada desde una institución integrante de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, las limitaciones del trabajo son claras en tanto no busca aportar a comprender la estrategia de Estados Unidos en América Latina o la importancia de la militarización de los desastres en el marco de esta estrategia, sino más bien aportar consideraciones y orientaciones para los líderes militares estadounidenses.

### *1.1.3 Desastres naturales y nuevas amenazas en la agenda latinoamericana*

Los debates sobre la cuestión de los desastres naturales ocuparon un importante rol en la agenda de seguridad y defensa de América Latina a partir de la década de 1990, enmarcados en las discusiones sobre las llamadas nuevas amenazas y el abordaje a las mismas. Desde distintos enfoques, autores como Winer (2015), Rodríguez Rejas (2017) o Frenkel (2016;

2019) acuerdan en que tras el fin de la guerra fría, a pesar de que las nociones fundamentales de la seguridad en la región se transformaron o fueron reinterpretadas, los esquemas institucionales de la seguridad hemisférica continuaron vigentes (más no sin críticas ni inconvenientes) con un importante apoyo tanto de Estados Unidos como de aquellos países de la región que comulgaban con las perspectivas y nociones sostenidas por la potencia en estas instituciones.

Para Frenkel (2016) “(...) el debate sobre la seguridad hemisférica a lo largo de la década de 1990 también estuvo marcado por los intentos norteamericanos de introducir las nuevas amenazas en las agendas nacionales, regionales y hemisféricas de seguridad” (p. 97), tanto en las instituciones hemisféricas heredadas como la Junta Interamericana de Defensa como en las recientemente creadas como la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA o las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Así, el abordaje de la cuestión de los desastres naturales y de la respuesta frente a estas catástrofes como un tema de interés en materia de seguridad continental debe ser comprendida en este contexto, en buena parte producto del impulso que Estados Unidos dio al debate sobre la militarización de los desastres en las llamadas instituciones hemisféricas (Frenkel y Magliola, 2014; Frenkel, 2019).

Como mencionamos, la cuestión de los desastres naturales abordada desde una perspectiva de seguridad tuvo repercusión en la bibliografía europea y estadounidense vinculada a los estudios de la seguridad internacional, en el marco de la emergencia de los estudios sobre la securitización y de nuevas corrientes teóricas como la mencionada Escuela de Copenhague, la Escuela de Welsh o desde las corrientes feministas de las relaciones internacionales. Así, y fundamentalmente después del 2001, proliferaron nuevos estudios sobre la securitización de desastres naturales como Katrina, Harvey e Irma, o sobre la intervención de las Naciones Unidas tras el terremoto en Haití. Sin embargo, los estudios sobre la securitización y la militarización de los desastres naturales en América Latina o respecto a los debates sobre la cuestión en el marco de las instituciones de seguridad hemisférica son escasos. También se evidencia una vacancia en los estudios sobre la cuestión de la ayuda y respuesta ante desastres naturales en el marco de la relación entre Estados Unidos y América Latina, a pesar de la creciente relevancia de la cuestión en la agenda de seguridad de posguerra fría.

Entre la bibliografía latinoamericana existente sobre los denominados desastres naturales y los debates sobre la militarización de la cuestión, buena parte asumen la perspectiva de seguridad

que Cardinale (2018) denomina como hegemónica, planteando un enfoque “multidimensional” que considera a los desastres naturales como una “nueva amenaza”. Podemos encontrar una excepción en los aportes de Frenkel y Magliola (2014) y Frenkel (2016; 2019) donde se aborda la cuestión en su dimensión regional en el ámbito de las llamadas instituciones hemisféricas o interamericanas.

Frenkel (2019) identifica dos modelos de abordaje de los desastres naturales por parte de los Estados: un primer modelo denominado “fiscalista” centrado en la respuesta posterior a los desastres naturales y que los considera como una “agresión externa” de la naturaleza, que anteriormente denominamos como hegemónico; y un segundo enfoque denominado “constructivista” y centrado en la idea de “riesgo de desastre”, considerado como una construcción social destacando el rol de las amenazas pero sin limitar únicamente la cuestión a ello, entendiendo también la relación entre medio ambiente y desarrollo y las posibilidades de intervención para la reducción y previsión de los desastres. Este último tuvo un importante impulso en los ámbitos internacionales e interamericanos durante las décadas de 1990 y del 2000, aunque el modelo fiscalista fue nuevamente impulsado por Estados Unidos tras los hechos del 11 de septiembre del 2001 y con su nueva estrategia de seguridad promoviendo un mayor abordaje militar de la cuestión.

En un sentido similar, desde este enfoque se considera que la asistencia humanitaria que Estados Unidos brinda a América Latina en casos de desastres naturales tiene un claro enfoque fiscalista y, además, militarizado, en tanto se provee con posterioridad a que los desastres hayan ocurrido y apelando a la utilización del Comando Sur:

Es aquí donde el “sistema” de ayuda humanitaria confluye con la presencia militar estadounidense en la región. Esto se debe a que en numerosas ocasiones la asistencia es brindada directamente a través del Comando Sur con personal y medios propios o, en su defecto, es quien proporciona el apoyo logístico necesario para trasladar al personal encargado para dicha tarea o a los mismos productos (Frenkel y Magliola, 2014, p. 13).

Ahora, además del factor militar, lo anterior expone que el sistema de ayuda humanitaria y atención a desastres que propone el Comando Sur se articula con base en las premisas del modelo fiscalista: el hincapié está colocado en la respuesta y la intervención post factum, de manera verticalista, por parte de las agencias de seguridad, las cuales se sitúan a la par o por encima de las instancias civiles (Frenkel, 2019, p. 192)

Además del rol del Comando Sur, se destaca el esfuerzo de Estados Unidos para promover una agenda de securitización y militarización de la cuestión en ámbitos interamericanos de carácter militar como la Junta Interamericana de Defensa (JID) o foros como la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA); en estos foros la cuestión de los desastres naturales estuvo presente de manera continua, buscando profundizar la coordinación militar para la asistencia humanitaria (Frenkel, 2016; Frenkel, 2019).

Como mencionamos anteriormente, buena parte de la bibliografía existente sobre la cuestión asume el enfoque hegemónico sobre seguridad. Como ejemplo, podemos mencionar los aportes de Arroyo de la Rosa (2012) y Bolaños Martínez (2014). Este último asume una perspectiva de seguridad multidimensional<sup>4</sup> al asociar la cuestión de los desastres naturales con los niveles de desarrollo de los Estados tanto en términos de infraestructura como de bienestar social, pero también en vinculación con otros aspectos:

En efecto, las catástrofes naturales y su resolución desde la perspectiva de la seguridad implican aspectos muy diversos: desde la seguridad alimentaria, el sostenimiento de la estructura productiva, el desarrollo económico y social, la consolidación institucional y la gobernanza. Pero abarcando también una dimensión internacional y multilateral insoslayable, que observamos reflejada en distintas facetas, desde la acción conjunta, dirigida a minimizar sus consecuencias y paliar los daños. (...) En todas se ha trascendido el ámbito de los sistemas nacionales de protección civil, incorporándose progresivamente unidades y estructuras de los distintos Ejércitos (Bolaños Martínez, 2014, p. 139).

Al considerar que “el enemigo en el campo de batalla es ahora sustituido por las fuerzas de la naturaleza, cuando estas se tornan contra las vidas y los intereses de la población” (Bolaños Martínez, 2014, p. 141) el autor coincide con Arroyo de la Rosa (2012) al asumir la perspectiva que anteriormente fue denominada como fisicalista, considerando a la fuerza de la naturaleza como una amenaza asemejable al “campo de batalla”, y por lo tanto plausible de ser abordada desde la defensa nacional.

Por su parte, Arroyo de la Rosa parte del concepto de seguridad humana para dar cuenta de cómo la misión de las Fuerzas Armadas en América Latina fue cambiando en los últimos tiempos, fundamentalmente tras la emergencia de las llamadas nuevas amenazas: “Las

---

<sup>4</sup> “Por otra parte, insistimos de nuevo en traer a estas páginas la concepción multidimensional de la seguridad que ha venido implantándose estos últimos lustros, así como en su influencia en la creación de nuevos espacios multilaterales y regionales de cooperación en esa materia.” (Bolaños Martínez, 2014, p. 142).

“nuevas amenazas” son un claro desafío al sistema de seguridad en su conjunto. Éstas han causado preocupación en los gobiernos, motivándoles a tomar acciones que incluyen el empleo de sus ejércitos para controlar la situación de sus respectivos países” (Arroyo de la Rosa, 2012, p. 8).

Este último autor identifica dos tendencias observables en la participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los desastres naturales. Por un lado, destaca casos en los que se crean unidades militares específicas para emergencias, lo que implica cierto adiestramiento previo; y una segunda modalidad en la que se asigna la misión de alivio de las consecuencias de las catástrofes naturales sin dotarla de medios particulares ni de una preparación específica (Arroyo de la Rosa, 2012). A lo largo del trabajo y partiendo de esa clasificación, el autor opta por promover la creación de unidades militares específicas para abordar la cuestión de los desastres naturales:

Los últimos acontecimientos han revelado que el actual estado del sistema de protección civil en la región estudiada es todavía insuficiente para reaccionar eficazmente ante situaciones extremas. (...) Sin embargo parece necesario el refuerzo de los sistemas existentes. La opción planteada y/o estudiada por algunos países de crear unidades militares especializadas en las tareas relacionadas con las emergencias es del todo adecuada visto el resultado en otros lugares del mundo o incluso en la misma región. (Arroyo de la Rosa, 2012, p. 16).

También desde el enfoque hegemónico, Ortiz Muñoz y Arancibia Morales (2013) analizaron el rol de la defensa en el manejo de desastres naturales en Chile, México y España. Respecto a los dos países latinoamericanos, los autores señalan que Chile y México asumen la perspectiva hemisférica sobre la Seguridad multidimensional:

Para los casos de Chile y México, se destacan como principales referentes en esta materia, la noción de seguridad expuesta en dos declaraciones suscritas por los Estados miembros de la OEA. Tales documentos orientadores son la “Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica” celebrada en Barbados en junio de 2002 y la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, celebrada en México en octubre del año 2003 (Ortiz Muñoz y Arancibia Morales, 2013, p. 122).

Respecto a la cuestión de los desastres naturales, los autores dan cuenta de los avances en los ámbitos hemisféricos como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas o la Junta Interamericana de Defensa, que basadas tanto en la Declaración sobre Seguridad en las



Américas como en la Declaración de Bridgetown, se propuso fortalecer las capacidades militares para prestar asistencia humanitaria en casos de desastres (Ortiz Muñoz y Arancibia Morales, 2013).

#### *1.1.4 El debate en Chile: nuevas amenazas y desastres naturales*

Desde la perspectiva de los autores citados anteriormente, en Chile persiste una tradición que observa la seguridad a partir de un “enfoque clásico y restringido” y que analiza desde los asuntos de seguridad cuestiones como el territorio como factor de poder, las amenazas externas, la política exterior, los intereses nacionales y la capacidad militar (Ortiz Muñoz y Arancibia Morales, 2013, p. 118). Además de los temas mencionados, existe abundante bibliografía que aborda el proceso de finalización de la dictadura militar y los primeros gobiernos de la Concertación desde una perspectiva de políticas de defensa o desde las relaciones cívico-militares (Gaspar, 1999; Álvarez Veloso, 2004; Flisflisch y Robledo, 2012; Garay, 2012; García Pino y Montes, 2009).

A pesar de la afirmación de los autores, existe bibliografía que aborda los asuntos enmarcados en las llamadas nuevas amenazas o bien parten desde una perspectiva de seguridad ampliada o multidimensional, que denominamos hegemónica. Gran parte de los aportes que abordan la agenda de las nuevas amenazas desde esta perspectiva, tienden a hacerlo enfatizando en la cuestión de la participación chilena en las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Baeza Freer y Wehner (2018) analizaron la evolución del concepto de seguridad en Chile a partir de la noción de “desafíos tradicionales y no tradicionales”, idea que guarda estrecha relación con la agenda de las nuevas amenazas y las concepciones de seguridad ampliada, entendiendo como desafíos tradicionales a los conflictos con otros países de la región y como no tradicionales cuestiones como el narcotráfico, la delincuencia o la migración.

Los autores señalan que en los últimos 20 años, Chile adoptó paulatinamente posiciones que se alejaron de las nociones tradicionales de seguridad para aproximarse más a una concepción ampliada, que en los documentos estratégicos recientes de Chile es denominada como “polivalente”. Para los autores, se trata de un proceso que comenzó con la participación en operaciones de paz e implicó avanzar en compromisos de seguridad internacional con esta perspectiva, pero sosteniendo en el ámbito interno diferencias claras en los roles en materia de defensa y de seguridad interior. En este plano, los autores abordan sin profundizar la

cuestión de los desastres naturales, al señalar que se trataría de la única excepción en la que las Fuerzas Armadas participan en tareas interiores (Baeza Feer y Wehner, 2018, p. 26).

Entre otras investigaciones que estudian la cuestión de las nuevas amenazas en Chile podemos destacar el aporte de Seguel Rojas (2015), quien analiza los cambios doctrinarios en las Fuerzas Armadas de Chile a partir de los conceptos de seguridad multidimensional y nuevas amenazas. El autor concluye que particularmente el ejército chileno entre el período 2002-2006 se acercó a esta perspectiva de la seguridad a través de la participación en instancias como las operaciones de paz de las Naciones Unidas, destacándose el rol chileno en el despliegue de la misión de la Fuerza Multinacional Provisional para Haití (Seguel Rojas, 2015).

Desde un enfoque similar, Molina Johnson analiza la influencia del concepto de seguridad ampliada en los lineamientos de defensa de Chile. El autor da cuenta de cómo Chile, por un lado, adhirió explícitamente a esta concepción tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el plano regional, mientras que en el plano interno se sostuvieron importantes límites referidos a las funciones de la defensa y a las de seguridad pública o interior. Sin embargo, considera que con la publicación de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024 durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2012-2014)<sup>5</sup> se avanzó en un proceso de transición hacia la aplicación del concepto de seguridad ampliada, lo que implicaba un importante cambio doctrinario en las Fuerzas Armadas (Molina Johnson, 2012). Uno de los aportes más destacables a la hora de reponer los debates sobre las nuevas amenazas en la literatura especializada chilena es la investigación de Álvarez Fuentes (2007), quien buscó estudiar el impacto de la emergencia de las nuevas amenazas en la política de defensa de Chile en el marco del contexto internacional de posguerra fría, signado por la preeminencia estadounidense y por el lanzamiento de la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002 que instauró la doctrina de la guerra preventiva y la lucha mundial contra el terrorismo. El autor desarrolla una investigación en la que se asume el rol clave de Estados Unidos a la hora de definir la agenda de seguridad regional y hemisférica, que a partir de 1990 estuvo centrada en el impulso a las nuevas amenazas (Álvarez Fuentes, 2007, p. 21); en este marco, reconoce el rol preponderante tanto del Comando Sur como de las Conferencias Hemisféricas a la hora de moldear una agenda centrada en estas nuevas amenazas.

---

<sup>5</sup> La mencionada Estrategia finalmente no fue adoptada oficialmente como lineamiento de la política de defensa, a pesar de haber sido publicada con el apoyo de la presidencia.

Respecto a Chile y sus relaciones con Estados Unidos, el autor destaca que a partir de 1990 el gobierno puso el énfasis en una inserción internacional en el área de defensa acorde a la época de “globalización” centrada en las operaciones de paz, a la vez que buscó estrechar sus relaciones con Estados Unidos en este plano. En este sentido, destaca que Chile se convirtió en un socio estratégico de Estados Unidos en la región, relación que en materia de defensa se consolidó en distintos ámbitos como las Conferencias Hemisféricas o en la relación con el Comando Sur (Álvarez Fuentes, 2007, p. 66).

La mencionada investigación resulta de importancia en tanto plantea un antecedente a la hora de pensar las relaciones entre Estados Unidos y Chile en materia de seguridad, particularmente en el período 2002-2006. De acuerdo al autor, en el plano de las relaciones bilaterales la cooperación en defensa y seguridad reconoció la agenda de las nuevas amenazas particularmente en lo referido al combate al narcotráfico y al terrorismo:

(...) el desarrollo de los acontecimientos entre Chile y EEUU obedecen a la denominada política de “baja intensidad” de la administración Bush hacia la región, pese a que existe una importante colaboración en el ámbito militar y que en los últimos años ha derivado en operaciones específicas relativas al terrorismo y el combate al narcotráfico (Álvarez Fuentes, 2007, p. 73).

Respecto a la política interna de Chile, señala que el rol principal de las Fuerzas Armadas respecto a la agenda de las nuevas amenazas es en el plano de la cooperación internacional, participando en las operaciones de paz de las Naciones Unidas o en los ejercicios militares con Estados Unidos, mientras que en materia de seguridad interior primó el rol de las Fuerzas de Seguridad (Carabineros y Policía de Investigaciones). Las Fuerzas de Seguridad centraron su combate particularmente en dos “nuevas amenazas”: la delincuencia y el narcotráfico (Álvarez Fuentes, 2007, p. 85), identificando otras amenazas también secundarias como flujos migratorios o espacios vacíos, pero sin hacer referencia a los desastres naturales. Particularmente, la única referencia en el texto a los desastres naturales como amenaza es en la opinión de Diputados de Chile sobre cuáles consideraban que eran estas en particular:

El intervenir en caso de catástrofes o desastres nacionales y el contribuir a los procesos de pacificación internacional, también fue considerado por un porcentaje de diputados como el rol prioritario o secundario de las FFAA, aunque en un porcentaje menor a las preferencias anteriores (Álvarez Fuentes, 2007, p. 90).

Por lo tanto, el estudio del autor deja en claro que en el período (2002-2006) la cuestión de los desastres naturales no era un asunto de jerarquía ni en el plano interno en materia de

seguridad y defensa ni en la relación con Estados Unidos en tanto los vínculos en reuniones y ejercicios militares que el autor repone se centran, fundamentalmente, en la cuestión del terrorismo y el narcotráfico.

Desde un enfoque diferente, en la investigación titulada “La estrategia imperial de Estados Unidos y su incidencia en las políticas de Defensa y Seguridad de Chile (2008-2016)” (Del Pópolo, 2017) analizamos las relaciones entre ambos países considerando la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y la securitización y militarización de la agenda de las nuevas amenazas. En el trabajo observamos cómo buena parte de los lineamientos de la política exterior y de defensa de Chile se encuentran en sintonía con los postulados de la estrategia estadounidense, facilitando una estrecha relación estratégica entre ambos países en el plano de la defensa y la seguridad.

En primer lugar, caracterizamos la estrategia de seguridad de los gobiernos de Obama, pormenorizando en su estrategia hacia América Latina, donde se reponen los elementos constitutivos de la misma. Estos se centran en las llamadas nuevas amenazas, particularmente en el combate al terrorismo y al narcotráfico, adoptando en la región una estrategia global que contiene claras continuidades respecto a la de Bush y su estrategia preventiva. Asimismo, en la investigación abordamos el rol tanto del Comando Sur como del esquema de seguridad hemisférica organizado en torno a la OEA a la hora de promover una agenda centrada en estos elementos, y que a la vez refuerza el rol hegemónico de Estados Unidos en la región (Del Pópolo, 2017).

Respecto a Chile, demostramos cómo la política exterior de Chile buscó consolidar una relación estratégica con Estados Unidos, que en el plano comercial tuvo su máxima expresión con la firma del Tratado de Libre Comercio entre ambos países en 2002, y en materia de defensa y seguridad se expresó con el acompañamiento de Chile de los postulados sobre seguridad internacional propuestos por Estados Unidos a nivel mundial participando en operaciones de paz y a nivel regional en materia de seguridad hemisférica (Del Pópolo, 2017, p. 111).

Asimismo destacamos que a partir de intereses compartidos, Chile construyó una agenda bilateral en materia de defensa y seguridad con Estados Unidos centrada, en términos geopolíticos, tanto en el Pacífico como a nivel hemisférico, en la que las cuestiones del terrorismo y el narcotráfico tuvieron un rol clave (Del Pópolo, 2017, p. 118).

Aunque la estrecha relación entre Chile y Estados Unidos en lo referido a lucha contra el terrorismo y el narcotráfico podía deducirse en tanto era parte fundamental de la agenda propuesta por Estados Unidos para la región, y la cuestión de las operaciones de paz había sido utilizada por Chile como forma de inserción internacional en materia de seguridad, la investigación dio cuenta de cómo la relación también abarcaba el plano de la ayuda en casos de desastres naturales. La incorporación de la cuestión de los desastres naturales a la agenda bilateral en materia de defensa y seguridad se encontraba en consonancia con los postulados estadounidenses sobre seguridad (Del Pópulo, 2017).

Es decir, la relación entre Chile y Estados Unidos basada en nociones compartidas sobre seguridad se desplegó en los ámbitos privilegiados por Estados Unidos - fundamentalmente las instituciones de seguridad hemisférica y en relación con el Comando Sur - y con las temáticas que este país proponía (narcotráfico y terrorismo), pero también destacándose la relevancia de las operaciones de paz y la ayuda en casos de desastres naturales en la relación bilateral.

Dentro de los estudios de defensa y seguridad en Chile, indudablemente la cuestión de los desastres naturales ha ocupado un rol marginal a pesar existir importantes motivaciones para su estudio. En primer lugar, Chile es uno de los países de la región que más ha sufrido los llamados desastres naturales, fundamentalmente terremotos de gran magnitud. Por otra parte, a pesar de ser uno de los países de América Latina que sostiene divisiones claras sobre los límites de seguridad y defensa, en materia doctrinaria ha habido cierta apertura y receptividad a la perspectiva de la seguridad multidimensional (Álvarez Fuentes, 2007; Seguel Rojas, 2015). Esto ha llevado a un creciente involucramiento de las Fuerzas Armadas en la intervención posterior a los desastres naturales (Rojas Aravena, 2004; Ortiz Muñoz y Arancibia Morales, 2013; Del Pópulo, 2017). A pesar de ello, la bibliografía que aborda la cuestión es escasa.

En su artículo sobre el abordaje de los desastres naturales desde el ámbito de la defensa y de las Fuerzas Armadas en el plano regional, Frenkel y Magliola (2014) destacan el rol de Chile en los ámbitos hemisféricos, fundamentalmente en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, a la hora de promover iniciativas de coordinación hemisférica basado en las capacidades exclusivas del ámbito militar. Como señalan los autores, Chile en primera medida apoyó las iniciativas presentadas por Estados Unidos y luego encabezó las

presentaciones sobre coordinación militar de los desastres naturales (Frenkel y Magliola, 2014).

El alineamiento de Chile con las posiciones asumidas por Estados Unidos en el ámbito hemisférico referido a la cuestión de la militarización de los desastres naturales también es abordado por Frenkel (2016) quien señala que Chile es parte de un conjunto de países que han desplegado una política de “apoyo explícito” a la hegemonía estadounidense en la OEA y las instituciones vinculadas. El autor expone que es en este marco de alineamiento en el que Chile presentó bajo el nombre de “Sistema de Cooperación de Asistencia Humanitaria” una propuesta de mecanismo hemisférico que sostenía un enfoque militarista de atención a los desastres naturales (Frenkel, 2016).

Como mencionamos anteriormente, Ortiz Muñoz y Arancibia Morales (2013) analizaron el rol de la Defensa en el manejo de desastres naturales en Chile, México y España. Respecto al caso de Chile, los autores repasan la legislación vigente y los marcos institucionales que habilitan el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la cuestión, estableciendo un análisis comparativo sobre las legislaciones y relaciones institucionales en los tres países.

Sin dudas, la cuestión de los desastres naturales es abordable desde distintos enfoques y perspectivas de las ciencias sociales, siendo el de la cuestión de la defensa y la seguridad uno de los más recientes. Sin embargo, otros autores han abordado la cuestión desde perspectivas disímiles.

Para el caso de Chile, Gould, García y Remes (Gould et al., 2016) analizan desde la ecología política los discursos formulados por los políticos y las élites chilenas durante el terremoto de 2010. Los autores identifican tres formas de accionar de los gobiernos frente a los desastres naturales que relacionan Estado y naturaleza: la perspectiva del Estado gerencial asociada a los “Estados benefactores” del Siglo XX que considera a la naturaleza como peligrosa pero manejable desde el Estado si se cuenta con las capacidades y la experiencia suficiente; más recientemente esta perspectiva fue reemplazada por una idea de la naturaleza como fuera de control, lo que plantea la necesidad de la acción directa y violenta por parte del Estado, denominada como Estado de Catástrofe; el tercer paradigma es asociado al “proyecto neoliberal internacional” y concibe a la naturaleza como un potencial ámbito de inversión y de competencia individual, denominada Estado de Reconstrucción.

En general, los autores que han abordado la respuesta a los desastres naturales desde la defensa o de la seguridad en Chile se han limitado a estudiar la legislación vigente y los

marcos institucionales que habilitan la participación de las Fuerzas Armadas de Chile en estos contextos. Como excepción, se destaca el aporte de Gould, García y Remes quienes no abordan la cuestión desde la seguridad sino desde la ecología política, estudiando las narrativas y discursos sobre los modos de abordaje del terremoto de 2010 desde el Estado chileno. Si bien la tipología propuesta por los autores puede ser de utilidad a la hora de estudiar la respuesta del Estado chileno frente a la catástrofe, el estudio no analiza la formulación de esa política pública desde el ámbito de la defensa ni en su relación con la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina. A la hora de pensar la respuesta del Estado chileno al mencionado terremoto, los autores no problematizan el ofrecimiento de ayuda humanitaria y asistencia técnica por parte de Estados Unidos desde las relaciones internacionales, obviando la existencia de jerarquías en un orden regional y de las asimetrías propias de una relación bilateral entre la potencia hegemónica y el país sudamericano.

Los estudios desarrollados hasta el momento expresan limitaciones a la hora de explicar la cuestión de la ayuda en casos de desastres naturales en el marco de la emergencia de la agenda centrada en las llamadas nuevas amenazas como parte de la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina. Asimismo, los estudios sobre las relaciones entre Estados Unidos y Chile tampoco han abordado la cuestión de los desastres naturales como un elemento central en la agenda bilateral en materia de defensa, a pesar de la relevancia que adquirió la cuestión en los años recientes.

## **1.2 Antecedentes de las relaciones entre Estados Unidos y Chile y la cuestión de la ayuda en casos de desastres naturales**

El fin de la dictadura de Pinochet y la llegada al gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia en 1990, significó la apertura de una nueva etapa política en Chile enmarcada en un proceso regional y global de avance del capital sobre el trabajo, ampliamente denominado como *neoliberalismo*<sup>6</sup> y en el contexto de la emergencia de un mundo en el cual Estados Unidos se consolidó como primera potencia mundial.

---

<sup>6</sup> En términos de David Harvey (2007), el neoliberalismo que se aplicó a nivel mundial a partir de la década de 1970 y se profundizó en la década de 1990 significó la desregulación, la privatización, y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social, con el fin de restablecer las condiciones de acumulación de capital y restaurar el poder de las élites económicas. El concepto es desarrollado en profundidad en el siguiente capítulo.

En este marco, el nuevo gobierno de la Concertación buscó profundizar la inserción internacional de Chile y sus relaciones internacionales con una política exterior que ellos consideraron acorde a la época. Así lo planteó, por ejemplo, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) en una visita a Washington en 1997: “Estamos comprometidos con el libre comercio. No son meras palabras. Es absolutamente concordante con nuestra estrategia de desarrollo en la apertura de la economía, en la generación y aprovechamiento de nuevas ventajas competitivas y en la inserción en numerosos mercados” (Frei Ruiz-Tagle en Fermandois, 2012, p. 480).

Las autoridades del nuevo gobierno de Chile consideraban que, tras la dictadura de Pinochet, el país se encontraba en una situación de aislamiento internacional producto de la condena de los países democráticos a las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por la dictadura. Así, la Concertación se planteó una política exterior de reinserción internacional acorde al nuevo contexto mundial (Van Klaveren, 2012; Fermandois, 2012; Fuentes Vera, 2011).

Aunque buena parte de la proyección internacional de Chile estuvo centrada en el plano comercial, aplicando una política que denominaron de “regionalismo abierto” y que se basó en la firma de tratados de liberalización comercial con distintos países de mundo, particularmente las relaciones con Estados Unidos tuvieron altísima prioridad para las autoridades de la Concertación (Fermandois, 2012; Álvarez Fuentes, 2007).

Tras una década de negociaciones, en 2003 ambos países firmaron un tratado de libre comercio que significó para Chile formalizar una relación estratégica con Estados Unidos y lograr un objetivo considerado como prioritario (Del Pópolo, 2017). Las estrechas relaciones entre Chile y Estados Unidos no se agotaron, sin embargo, en el ámbito económico, sino que también se desarrollaron en otros como el de la defensa y la seguridad.

A la vez que Estados Unidos avaló la postulación de Chile al Consejo de Seguridad en 2002, Chile acompañó las iniciativas norteamericanas en el plano estratégico internacional, con excepción de la invasión a Irak del año 2003 cuando la representación chilena en el mencionado Consejo no apoyó las pretensiones norteamericanas para invadir el país del Golfo. Sin embargo, previo a eso, Chile apoyó las resoluciones 1368 y 1441 del Consejo de Seguridad que fueron utilizadas como precedente por Estados Unidos y la denominada Coalición para justificar la invasión. En términos generales, el país sudamericano se mantuvo alineado a los postulados de Estados Unidos sobre la guerra contra el terrorismo. En este sentido, Fermandois afirmó: “El ex presidente Lagos asumía lo esencial del discurso



norteamericano post 11 de septiembre de 2001, que no es idéntico a lo que se llama “neoconservadurismo” de la administración Bush hijo, pero se le parece bastante (...)” (Fernandois, 2012, p. 486).

El período que antecede al que es estudiado a lo largo del presente trabajo se caracterizó por la emergencia de gobiernos en América Latina que ejercieron resistencias, o al menos expresaron mayores niveles de autonomía, respecto a los postulados estadounidenses para la región. En este marco, Estados Unidos valoró los posicionamientos moderados de Chile, reafirmando la alianza bilateral y destacando que Chile era un socio estratégico para los intereses norteamericanos en la región. Según los cables diplomáticos publicados por el portal Wikileaks, en el año 2006 quien se desempeñaba como Ministro de Defensa, Jaime Ravinet, le informó a la delegación del Congreso de Estados Unidos encabezada por el Senador McConnell que Chile era el aliado más confiable de Estados Unidos en la región y que, a diferencia de otros países latinoamericanos, más que culpar al Consenso de Washington por sus problemas, Chile prefería encarar políticas de responsabilidad fiscal y focalizarse en los programas de asistencia social para los sectores más empobrecidos de la sociedad (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2006)

En una reunión realizada el 6 de marzo de 2008 entre el Embajador de Estados Unidos y el entonces Ministro de Gobierno Francisco Vidal Salinas por la situación de tensión diplomática entre Ecuador y Colombia, el funcionario chileno afirmó que Uribe era un aliado que promovía un modelo “no Chavista” para América del Sur (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2008a), en tanto los funcionarios norteamericanos también señalaron la importancia del modelo chileno en América del Sur. Asimismo, en una reunión realizada en febrero del 2009, el Subsecretario Adjunto de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de Estados Unidos le manifestó al entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile Alberto Van Klaveren su agradecimiento a Chile por su trabajo promoviendo la “moderación” en la región (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2009).

Ambos países establecieron relaciones de cooperación en ámbitos y temáticas que Estados Unidos consideraba de importancia para la región, como la cuestión de la lucha contra el narcotráfico o el terrorismo. Pero fundamentalmente, Chile apoyó los postulados propuestos por Estados Unidos en estos temas a pesar de que fueron criticados por otros Estados, fortaleciendo la presencia de las agencias de seguridad norteamericanas en la región. Cuando

la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos (DEA) fue expulsada de Bolivia en 2008, el Embajador de Estados Unidos en Chile le solicitó al entonces Ministro del Interior de Chile si el personal de la DEA expulsado podía ubicarse en el país andino, argumentando que esta expulsión podía tener efectos desestabilizadores en la región. De acuerdo a los cables diplomáticos filtrados por el portal Wikileaks, el Ministro Pérez Yoma aceptó el pedido y luego la Embajada de Estados Unidos en Chile realizó los contactos correspondientes para que dos miembros de la DEA expulsados de Bolivia se relocalizaran en Chile (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2008b).

Respecto a las relaciones bilaterales, Álvarez Fuentes (2007, p. 67) señala que, si bien buena parte de los encuentros entre funcionarios de ambos Estados priorizaron los temas comerciales, también hubo un importante desarrollo de las relaciones en los ámbitos de defensa y seguridad. Entre el 2001 y el 2009, se firmaron 9 acuerdos y tratados bilaterales en materia de defensa, que incluyeron acuerdos para el intercambio de personal militar, de científicos e ingenieros, de combustible para aviones, información sobre investigación y desarrollo, así como para garantizar becas para el International Military Education and Training Program (IMET) de Estados Unidos<sup>7</sup>.

También se desarrollaron importantes reuniones entre funcionarios de alto rango en materia de defensa, donde se abordaron asuntos de agenda. En 2002, por ejemplo, Chile recibió la visita del entonces Secretario de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental de Estados Unidos, quien hizo énfasis en la agenda contra el terrorismo y manifestó su preocupación por el llamado “eje del mal” que en ese momento representaban Irán, Irak y Corea del Norte (Radio Cooperativa, 2002), a la vez que llamó a los países de América Latina a imitar el ejemplo económico de Chile (El Mercurio, 2002). Además de promover una agenda centrada en el combate al terrorismo y a los llamados “Estados canalla”, Estados Unidos promovió ejercicios militares regionales en los que participó Chile como el UNITAS e hizo una entrega de \$200.000 dólares para que Chile avance en una reforma judicial y en la lucha contra el narcotráfico (Álvarez Fuentes, 2007, p. 67).

Las visitas también continuaron en 2003, un año clave para las relaciones bilaterales en tanto Chile no apoyó a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en su invasión a Irak, pero a la vez fue el año de la aprobación del tratado de libre comercio entre ambos Estados. Ese año

---

<sup>7</sup> La información se encuentra disponible en el sitio web del Departamento de Estado de Estados Unidos, <https://www.state.gov/tias/>.

también Chile avanzó en la compra de aviones F-16 a Estados Unidos. Tras la aprobación del tratado de libre comercio, Chile manifestó su buena voluntad a Estados Unidos para integrar una fuerza multinacional en defensa del Canal de Panamá (Álvarez Fuentes, 2007, p. 70).

Un eje fundamental de la inserción internacional de Chile en este período fue la participación en las llamadas operaciones de paz de las Naciones Unidas, cuestión que fue promovida por los gobiernos de la Concertación pero que adquirió un nuevo carácter a partir de 2004 cuando tras el golpe de Estado a Jean Bertrand Aristide en Haití, Chile participó de una misión de “imposición de paz” de acuerdo a la terminología de la ONU junto con Estados Unidos, Francia y Canadá. Esto significó un importante alineamiento con la política exterior estadounidense hacia América Latina, y particularmente en uno de sus puntos más controversiales.

En 2005, se reunieron el Ministro de Defensa de Chile Jaime Ravinet y el Secretario de Defensa de Estado Donald Rumsfeld, quienes conversaron acerca de la situación en Haití y Bolivia (La Nación, 2005). La cuestión de las operaciones de paz se convirtió en un tema cada vez más recurrente en la relación bilateral, sobre todo a partir de la incorporación de Chile a la misión de cascos azules que fue enviada a Haití en 2004 y continúa hasta la actualidad. Ese año también se profundizó la cooperación y el intercambio militar, en tanto Chile participó de los ejercicios de entrenamiento en lucha antiterrorista “Fuerzas Comando”, organizados por el Comando Sur. También, el jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, general Bantz Craddock, y el embajador de los EEUU en Chile, Craig Kelly, asistieron a la graduación del curso de entrenamiento sobre desminado, que se efectuó en el Regimiento Reforzado No 6 Matucana, de Arica. El curso fue desarrollado por militares del ejército de los Estados Unidos y 4 médicos de la Fuerza Aérea de ese país, y “(...) comprendió entrenamiento en técnicas de detección, marcación, manejo y detonación de minas explosivas, así como de apoyo de médico de emergencia para operaciones de desminado” (Álvarez Fuentes, 2007, p. 71).

Las relaciones no sólo se desarrollaron entre las Fuerzas Armadas de ambos países, sino también entre agencias de seguridad, tal como señala Álvarez Fuentes (2007, p. 73); en 2006 el FBI capacitó a funcionarios chilenos de la Policía de Investigaciones Ministerio Público, Agencia Nacional de Inteligencia y Carabineros, brindando un curso sobre “nuevas herramientas contra el financiamiento del terrorismo”.

En el año 2007, Chile recibió la visita del Secretario de Defensa de Estados Unidos Robert Gates quien se reunió con su par de Defensa, el Ministro José Goñi. Ambos funcionarios dieron una conferencia de prensa donde, primero, relataron los temas fundamentales de la reunión que sostuvieron y luego se sometieron a preguntas. En la conferencia de prensa, Goñi señaló que una de las cuestiones principales de la reunión fue la participación de Chile en la misión de paz en Haití, donde según el Ministro la presencia chilena además de pacificar buscaban aportar a la estabilidad política interna y al desarrollo económico de país. Además, el Ministro relató que las partes firmaron un acuerdo para facilitar la asistencia médica militar entre ambos países. Gates, por su parte, destacó la fortaleza de la relación bilateral en tanto estaba basada en valores e intereses comunes tales como el compromiso con la democracia, el libre mercado y los Derechos Humanos. Asimismo, afirmó que estaban trabajando juntos para fortalecer la capacidad de Chile en operaciones de paz, señalando su agradecimiento por la participación chilena en Haití. El Secretario de Defensa señaló que el aporte de Chile en materia de operaciones de paz era importante no sólo para la seguridad hemisférica sino también para la seguridad global, en sintonía con el aumento de la participación chilena en este tipo de operaciones en otras latitudes como el continente africano o en los Balcanes. Finalmente, el funcionario estadounidense a cargo del Pentágono señaló que en su visita también buscaba discutir otros temas como el combate al narcotráfico, a las pandillas y al “narcoterrorismo” de organizaciones como las FARC (Del Pópulo, 2017). Al año siguiente, ambos funcionarios se volvieron a encontrar en Washington, donde Chile y Estados Unidos firmaron un acuerdo en materia de defensa para compartir información sobre ciencia y tecnología.

En el año 2009, la Presidenta de Chile Michelle Bachelet viajó a Washington donde sostuvo reuniones con importantes funcionarios en el marco de la Cumbre de las Américas. En primer lugar, se reunió con el vicepresidente de Estados Unidos Joe Biden, y luego se reunió con el entonces Presidente Barack Obama. En la reunión, Obama destacó los indicadores económicos chilenos como el superávit fiscal y comercial y la fortaleza de la relación entre ambos países basada en intereses comunes y sólidas bases de acuerdos como el tratado de libre comercio (Del Pópulo, 2017).

Como se observa, la agenda bilateral en materia de defensa y seguridad entre Chile y Estados Unidos estuvo centrada en cuestiones de la denominada seguridad ampliada, como el narcotráfico, el terrorismo, o la participación de Chile en las operaciones de paz de las

Naciones Unidas. Sin embargo, en el período anterior al estudiado por este trabajo, la cuestión de los desastres naturales no se hizo presente como tema de relevancia, en tanto no fue cuestión de discusión en las reuniones entre funcionarios de las áreas de defensa, ni se firmaron acuerdos de cooperación o tratados bilaterales relativos a la materia.

A pesar de ello, en general la ayuda humanitaria y particularmente la ayuda en casos de desastres naturales estuvo presente en algunas instancias promovidas por Estados Unidos en las que participó Chile, como los ejercicios promovidos por el Comando Sur tales como los UNITAS o RIMPAC (Rim of the Pacific). Sin embargo, estos entrenamientos militares se caracterizan por abordar temáticas tan amplias como la interdicción de drogas, ejercicios de guerra navales como la mencionada ayuda humanitaria. Asimismo, Chile es uno de los 3 países fundadores del ejercicio PANAMAX, promovido por el Comando Sur de Estados Unidos junto con Panamá a partir de 2003, con el objetivo de entrenarse en estrategias de defensa del Canal de Panamá, área estratégica clave para la región. Tanto este ejercicio como los antes mencionados UNITAS o RIMPAC, hacían referencia a entrenamiento militar para brindar ayuda humanitaria.

Respecto a las instituciones de seguridad y defensa hemisféricas, la cuestión de los desastres naturales estuvo presente en el marco de una agenda centrada en las nuevas amenazas impulsada por Estados Unidos. Sin embargo, al observar el rol de Chile en el período 2001-2009 en algunas de estas instancias como la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, se observa que tuvo un rol preponderante en temas como las operaciones de paz más no en los temas de desastres.

En la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en 2002, Chile fue relator en una comisión que abordó de manera general la seguridad regional en el siglo XXI poniendo como tema prioritario la cuestión de las nuevas amenazas, sin hacer referencia específica a los desastres naturales. En la VI Conferencia realizada en 2004 y en la VIII realizada en 2008 Chile estuvo a cargo de los subtemas específicamente vinculados a las operaciones de paz. En la VII Conferencia realizada en 2006, Chile encabezó el subgrupo destinado a discutir la importancia de los libros blancos de la defensa para transparentar los gastos y prevenir los conflictos, mientras que el subtema específico de desastres naturales estuvo a cargo de Honduras y Bolivia. En la VIII Conferencia, la cuestión de los desastres naturales estuvo a cargo de Uruguay y República Dominicana, aprobándose en esa reunión

una declaración que entre otras cosas resaltaba la necesidad de fortalecer la comunicación y la cooperación en materia de ayuda en casos de desastres naturales.

En definitiva, los antecedentes de las relaciones entre Estados Unidos y Chile tanto en el plano bilateral, como las reuniones entre funcionarios de alto nivel o ejercicios del Comando Sur, como en el plano regional en el marco de las instituciones de seguridad hemisférica, ponen de manifiesto que la cuestión de los desastres naturales no fue abordada como prioritaria ni de importancia. Como se desarrolla en este trabajo, la cuestión cambió tras el terremoto de 2010 pasando a ocupar un lugar central en la agenda bilateral, a la vez que Chile comenzó a involucrarse de manera activa en los debates sobre la ayuda en casos de desastres naturales en el plano regional o hemisférico a partir de ese año.

Anteriormente señalamos que existe una vacancia en los estudios sobre la cuestión en tanto que los llamados desastres naturales y los procesos ocurridos en torno a ellos, ya sea la preparación o la respuesta a los mismos, no se han estudiado desde un enfoque que se centre en las asimetrías y jerarquías existentes en el sistema internacional actual, signado por la hegemonía estadounidense. Esto se reproduce también en América Latina, donde en el marco de la estrategia de Estados Unidos hacia la región, la cuestión de los desastres naturales ha tenido cada vez mayor protagonismo en materia de seguridad. En este marco, a partir del conocimiento acumulado anteriormente mencionado es posible señalar que se evidenció una creciente relación entre Estados Unidos y Chile en materia de ayuda y respuesta ante desastres naturales, particularmente tras el terremoto ocurrido en febrero de 2010.

A partir de ello, nos planteamos como pregunta-problema de investigación cómo se desarrollaron las relaciones entre Estados Unidos y Chile en lo referido a los llamados desastres naturales a partir del terremoto ocurrido el 27 de febrero de 2010, entendiendo que se produjo un abordaje militarizado de la cuestión con implicancias tanto en la relación bilateral como a nivel regional en las instituciones y foros de seguridad hemisférica.

El presente trabajo se propuso como objetivo dar cuenta de las relaciones establecidas entre Estados Unidos y Chile en materia de desastres naturales entre los años 2010 y 2018, en el marco determinante de la estrategia de Estados Unidos para América latina.

Como hipótesis planteamos que a partir del terremoto del 27 de febrero de 2010 se consolidó una relación bilateral en materia de ayuda en casos de desastres naturales en la cual primó un enfoque militarizado, en conformidad con los postulados hegemónicos sobre la seguridad

internacional, a partir de la cual Estados Unidos promovió un rol de liderazgo regional de Chile como parte de su estrategia hacia América Latina.

### **1.3 Estrategia metodológica**

La metodología utilizada en el trabajo se comprende dentro del método de estudio de caso, como parte del paradigma de investigación cualitativa (Vasilachis, 2006). Por estudio de caso nos referimos a una investigación empírica fundamentalmente cualitativa que busca estudiar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto específico basando la investigación en múltiples fuentes de evidencia, y que se beneficia del desarrollo de postulados teóricos que guían la recolección y el análisis de los datos (Yin, 1994; Neiman y Quaranta, 2006). Para realizar la investigación, acudimos a técnicas metodológicas como la recolección de datos, análisis documental y el muestreo teórico, entendido este último como el proceso a través del cual se recolectan datos para generar teoría de forma emergente, luego continuando con la recolección y análisis de datos (Strauss y Corbin, 1998).

Las conclusiones obtenidas en investigaciones anteriores permitieron construir el objeto de estudio y sirvieron como guía para dirigir la investigación, tanto en el proceso de relevar datos y evidencias como en la producción de un cuerpo teórico. Este cuerpo teórico fue desarrollado a partir de múltiples evidencias: fundamentalmente aportes teóricos de otros autores con un enfoque similar a este trabajo, pero que no abordaron la cuestión de los desastres naturales, y de bibliografía elaborada por militares estadounidenses. El análisis documental de estas fuentes bibliográficas permitió dar sentido y comprender las relaciones que establecieron Chile y Estados Unidos en materia de desastres naturales, desarrolladas en el tercer y cuarto capítulo.

A partir de los conceptos planteados en la introducción y habiendo identificado vacancias teóricas respecto al objeto de estudio en el estado del arte, en el segundo capítulo desarrollamos el contexto histórico y político necesario para comprender el objeto en su marco específico. En primer lugar, se caracterizó el orden mundial actual y sus transformaciones recientes a partir de bibliografía enmarcada en la teoría del imperialismo, para luego desarrollar la estrategia de Estados Unidos y sus objetivos en este contexto. Las siguientes secciones del capítulo abordaron la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina, haciendo especial énfasis en las llamadas instituciones de seguridad hemisférica y en el Comando Sur, y la cuestión de los desastres naturales y la ayuda humanitaria brindada por

Estados Unidos como parte de la mencionada estrategia. Estas secciones se abordan tanto a partir de bibliografía crítica enmarcada en los análisis sobre el imperialismo en América Latina como desde el análisis documental de material bibliográfico publicado por instituciones de las Fuerzas Armadas o el Departamento de Defensa de Estados Unidos.

En el tercer capítulo analizamos la relación entre Estados Unidos y Chile en lo referido a la cuestión de los desastres naturales, comenzando por cómo fue tratada la cuestión en las reuniones entre Presidentes y autoridades en materia de Defensa, para luego dar cuenta de los acuerdos y tratados firmados entre ambos Estados que habilitaron las relaciones en materia de ayuda y entrenamiento para hacer frente a los desastres naturales. En la sección referida a las reuniones se utilizaron fuentes primarias como artículos periodísticos obtenidos de diarios de Chile, fundamentalmente La Tercera, El Mostrador y El Mercurio e información oficial publicada por los gobiernos de ambos países y sus Ministerios o Secretarías de Defensa y asuntos exteriores; en la sección referida al marco normativo y jurídico que habilita las relaciones entre Estados en materia de desastres se utilizaron como fuentes los acuerdos y tratados vigentes, que fueron publicados por ambos Estados, así como las publicaciones oficiales de ambos gobiernos y sus instituciones o agencias donde informaban la firma y entrada en vigor de esos acuerdos.

A continuación, en el capítulo describimos cómo estas relaciones se desarrollaron en el marco de las instituciones de seguridad interamericanas, también denominadas hemisféricas, planteando un análisis de esta relación en el plano regional. En esta sección, se utilizaron fuentes primarias como las resoluciones de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, o información oficial publicada por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile; asimismo, se hizo una solicitud de transparencia al Ministerio de Defensa de Chile para acceder a los documentos presentados por Chile en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas respecto a mecanismos de cooperación para desastres. La solicitud fue aceptada y se pudo acceder a estos documentos, logrando acceso a una fuente primaria que hasta el momento no se encontraba a disposición. A partir de allí, fue posible reconstruir el posicionamiento de Chile en los debates desarrollados en los años más recientes respecto a la creación de un mecanismo de coordinación militar para desastres naturales.

Finalmente, en el cuarto capítulo desarrollamos las relaciones entre las agencias e instituciones militares y civiles estadounidenses y las chilenas en materia de ayuda y entrenamiento ante desastres naturales, y sus implicancias tanto a nivel bilateral como



regional. En la sección del capítulo referida a las relaciones entre instituciones militares utilizamos como fuentes primarias mayoritariamente los datos publicados por el Comando Sur y sus distintos componentes militares, así como información publicada en la revista oficial del Comando Sur denominada Diálogo Américas, complementando con los datos publicados por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Chile. Finalmente, en la última sección del cuarto capítulo referida a las relaciones entre agencias estadounidenses como FEMA y USAID con Chile, utilizamos como fuentes tanto la información publicada por USAID sobre la asistencia brindada a terceros países como los datos publicados por la Oficina Nacional de Manejo de Emergencias del Ministerio del Interior de Chile y otras instancias del gobierno chileno como sus municipios, el Ministerio de Relaciones Exteriores, complementando con noticias publicadas en periódicos chilenos que dieron cuenta de las actividades realizadas entre ambos gobiernos.

## **2. La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y la cuestión de los desastres naturales**

### **2.1 La estrategia de Estados Unidos en la posguerra fría y tras el 11 de septiembre: la construcción del orden mundial actual**

Para caracterizar el orden mundial actual, retomamos los aportes de Duménil y Lévy (2003a; 2003b; 2011) quienes señalan que tras la crisis de acumulación que sufrió el capitalismo en la década de 1970 emergió un nuevo orden social a nivel mundial que los autores denominan como neoliberal y que se constituyó centrado en la hegemonía de Estados Unidos.

Por neoliberalismo, los autores entienden una configuración de poder específica dentro del capitalismo, en la que se restauraron el poder y los ingresos de las fracciones superiores de las clases dominantes tras un período de declive que se dio tras el final de la Segunda Guerra Mundial y hasta la mencionada crisis. El neoliberalismo es, ante todo, un orden de clases sostenido por estas fracciones superiores de las clases capitalistas y sus instituciones financieras, que los autores denominan como “finanzas” (Duménil y Lévy, 2011, p. 13).

Aunque la instauración del neoliberalismo constituye un proceso histórico con importantes antecedentes como la ruptura unilateral por parte de Estados Unidos de los acuerdos de Bretton-Woods a principios de 1970, se identifica el aumento de las tasas de interés por parte

de la Reserva Federal en Estados Unidos en 1979 como el momento definitivo de instauración de este orden. El objetivo de este aumento de las tasas de interés fue, en términos generales, restaurar la tasa de ganancia de las finanzas mediante una transferencia de ingresos hacia los propietarios de títulos en los mercados de valores estadounidenses (y luego europeos). Un elemento fundamental de esta restauración fue, en el orden de clases, una nueva disciplina impuesta al trabajo, y en el orden internacional, nuevos flujos de ingresos hacia las finanzas (Duménil y Lévy, 2003a, p. 5).

En este plano es donde adquiere importancia la noción de imperialismo, entendida como las relaciones de subordinación y explotación que vincula a los principales países capitalistas con los de la periferia. Es decir, para los autores el imperialismo no es una cuestión de un país (Estados Unidos), sino que es producto de un orden colectivo y jerárquico. Estas jerarquías se dan también dentro del grupo de países imperialistas, desplegándose relaciones de dominación dentro de este grupo, encabezado por Estados Unidos. A esto, particularmente, los autores denominan como hegemonía (Duménil y Lévy, 2003a, p. 5). En este mundo neoliberal e imperialista, los países y Estados siguen desempeñando un papel central a pesar de la globalización. Las grandes sociedades son más transnacionales que multinacionales, en el sentido de que sus propiedades y su administración permanecen ligadas a un país particular. Los propietarios todavía tienen una nacionalidad. Pero además, la reproducción del orden neoliberal es sostenida y garantizada por la hegemonía estadounidense en el concierto internacional de Estados (Duménil y Lévy, 2004, p. 12).

Esta hegemonía se expresa de distintas formas en el plano económico y financiero. Además del mencionado flujo de ingresos que se dio hacia los propietarios de títulos en el marco de una baja inflación y de un aumento de las tasas de intereses después de 1979, otros elementos entraron en juego. En primer lugar, existe una diferencia fundamental entre las ganancias obtenidas por Estados Unidos en sus inversiones directas en el extranjero respecto a las ganancias de las inversiones extranjeras en Estados Unidos, que son mucho menores respecto a las primeras. Esto se debe a la asimetría existente en las relaciones económicas entre Estados Unidos y el resto del mundo, un elemento clave del orden social impuesto a nivel mundial con el neoliberalismo. Estados Unidos obtiene grandes ingresos del resto del mundo y distribuye una fracción a los inversores del resto del mundo, que aceptan obtener menores ganancias en tanto consideran que están haciendo inversiones seguras por la estabilidad de ese país (Duménil y Lévy, 2003a, p. 19).

Otra característica del orden mundial neoliberal es la existencia de crecientes déficits en Estados Unidos. El déficit comercial estadounidense comenzó a crecer a partir de 1980 producto de la misma tendencia del neoliberalismo. La deslocalización de la producción industrial desde Estados Unidos hacia Asia redujo las exportaciones de ese país, a la vez que el aumento de los beneficios (el enriquecimiento) de las fracciones superiores de las clases dominantes estadounidenses aumentó notablemente las importaciones estadounidenses. Esta situación constante sólo es posible en tanto el resto del mundo se encuentra financiando la economía de ese país: como se señaló en el párrafo anterior, si bien tanto las inversiones directas y tenencias estadounidenses en el extranjero crecieron a partir de 1980, las tenencias de los extranjeros en Estados Unidos incluyendo los instrumentos del mercado de créditos crecieron mucho más que las primeras. Con lo cual, a medida que aumenta el déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, también se acrecienta la deuda neta de Estados Unidos con el resto del mundo (Duménil y Lévy, 2003a, p. 20).

Nuevamente, esta situación excepcionalmente favorable - que sería insostenible incluso para cualquier país europeo y mucho más para cualquier país periférico - se explica por la posición ventajosa que sostiene Estados Unidos en el vigente orden mundial neoliberal. El sostén del neoliberalismo como orden asociado a la hegemonía estadounidense requiere, por tanto, algunos mecanismos indispensables como el sostenimiento del dólar como moneda de referencia mundial, la apertura de las fronteras comerciales del resto del mundo para favorecer las inversiones de las empresas transnacionales y poder controlar recursos estratégicos, así como la libre movilidad de capitales y la consolidación de la deuda externa de los países periféricos (Duménil y Lévy, 2003b, p. 4). Esto último también fue estudiado por otros autores como David Harvey (2004), quien en su obra titulada “El nuevo imperialismo” desarrolla la noción de acumulación por desposesión para describir los mecanismos con los que opera el capitalismo contemporáneo para aumentar sus beneficios. La promoción del endeudamiento de países periféricos, aunque también en Europa, el desarrollo de los ataques dirigidos por fondos especulativos contra las economías del sudeste asiático a fines de la década de 1990 o en otras crisis, o incluso el desarrollo de patentes y licencias de materiales genéticos como semillas, son algunas de las formas bajo las que operan los sectores financieros para aumentar sus márgenes de ganancia. Para ello, se requiere que los Estados adopten marcos regulatorios que permitan, como señalamos, la libre movilidad de capitales y la apertura de las fronteras comerciales con instrumentos como los

tratados de libre comercio. Como señala el autor en otra de sus obras, el neoliberalismo funciona tanto como un proyecto político de los sectores financieros adoptado luego de la década de 1970 como un marco ideológico que promueve la aplicación de reformas para sostener este orden antes desarrollado (Harvey, 2007).

En sintonía con lo expuesto anteriormente, Gunder Frank (2006) analiza el rol hegemónico de Estados Unidos en el orden mundial planteando la importancia del dólar como moneda de referencia mundial, en tanto la confianza del resto del mundo en esta divisa es la que sostiene la deuda y los déficits estadounidenses. En su rol de potencia hegemónica, Estados Unidos debe asegurar que el dólar sea utilizado en las transacciones financieras y comerciales mundiales, fundamentalmente en aquellas de importancia estratégica como el petróleo.

Nuevamente el origen de esta situación se haya en la década de 1970 con el auge del neoliberalismo como orden social, cuando Estados Unidos decidió unilateralmente romper con los acuerdos de Bretton-Woods posteriores a la Segunda Guerra Mundial e instaurar el patrón dólar como régimen monetario internacional. Como evidencia Gowan (1999, p. 17) esto fortaleció la posición financiera de Estados Unidos en el sistema internacional, a la vez que significó un importante impulso para el desarrollo de las finanzas en tanto las restricciones que los acuerdos de Bretton-Woods imponían para los movimientos de capitales financieros fueron abolidas. Tras la ruptura unilateral de estos acuerdos comenzó a operar lo que el autor denomina como “el régimen Dólar - Wall Street” en el plano financiero internacional, centrado, justamente en el dólar como divisa internacional y en las instituciones financieras estadounidenses. Este nuevo régimen le otorgaba mayores atribuciones a Estados Unidos por sobre el resto de los Estados sobre el manejo financiero y monetario internacional, en tanto implicaba que era el único país capaz de fijar el precio del dólar, la divisa de referencia. Asimismo, el resto de los Estados se volvieron mucho más dependientes de las instituciones financieras estadounidenses para realizar intercambios y para alojar sus reservas convertidas a dólares (Gowan, 1999, p. 18).

Desde esta perspectiva, la construcción del orden mundial neoliberal no se trató de un proceso meramente económico desarrollado por las fuerzas del mercado, sino que los Estados tuvieron - y continúan teniendo - un rol fundamental. Particularmente el estadounidense, en tanto su intervención para mantener o moldear determinadas normas, instituciones, derechos de propiedad o incluso políticas públicas busca sostener determinadas relaciones de fuerza expresadas en condiciones políticas, jurídicas y de seguridad para reproducir el orden social

vigente a nivel internacional (Panitch y Gindin, 2012, p. 31-35). Además, los autores señalan que el fin de la Guerra Fría reforzó estas tendencias tanto en el orden económico (el proyecto neoliberal de las facciones superiores de las clases dominantes) como en el plano internacional. Es decir, la hegemonía estadounidense y su proyecto de liderazgo mundial se vio fortalecido en el mundo inmediato de posguerra fría. La consolidación de un mundo que fue caracterizado como “unipolar” y la fórmula de democracia y libre mercado promovida por el entonces presidente Bill Clinton expresaban una visión optimista y expansiva de un orden mundial neoliberal encabezado por Estados Unidos.

Como señalan Duménil y Lévy (2011, p. 9) el orden neoliberal internacional fue impuesto en todo el mundo a partir de la década de 1990 desde el centro hacia la periferia a través de distintos mecanismos y relaciones de poder internacionales como la violencia económica, la corrupción, los golpes de Estado o la guerra. Según los autores, en este proceso la colaboración de las élites locales es fundamental, así como la acción de las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En Chile, uno de los primeros experimentos neoliberales en la periferia, se impuso mediante un golpe de Estado a partir de septiembre de 1973 con el apoyo de los sectores dominantes de ese país. En Yugoslavia, en cambio, el orden neoliberal se impuso en la década de 1990 mediante una guerra.

En relación a esto, es posible afirmar que cada orden internacional implica determinadas relaciones de fuerza y una distribución del poder mundial. El orden constituido tras la crisis de la década de 1970, por un lado, subordinó a los países capitalistas avanzados bajo la hegemonía estadounidense en el marco de una disputa estratégica y civilizatoria con el bloque socialista, encabezado por la Unión Soviética. En este contexto, el interés nacional de Estados Unidos se centró en garantizar la reproducción del orden vigente que implicaba, por consecuencia, garantizar la condición hegemónica de ese país. Panitch y Gindin (2012, p. 7) señalan que el imperialismo no debe ser una teoría para analizar solamente un orden económico sino fundamentalmente, una teoría para comprender el accionar del Estado. En este caso, el rol fundamental del Estado norteamericano es asegurar las condiciones para mantener el orden social y garantizar las condiciones para la acumulación del capital.

Como señala Gowan (1999, p. 67), Estados Unidos obtiene enormes ventajas producto de su posición privilegiada, sosteniéndola con un dominio político-militar. Es decir, el poderío militar estadounidense es un elemento indispensable de su hegemonía en el orden mundial.

En este sentido, es posible señalar que con la consolidación del orden posterior a la Segunda Guerra Mundial y con la emergencia de la Guerra Fría, la reproducción del orden capitalista se convirtió en un factor fundamental para el interés estadounidense, y a partir de allí en una cuestión de seguridad. La Guerra Fría implicaba un conflicto estratégico en el que la reproducción del orden capitalista liderado por Estados Unidos se veía amenazada por el bloque de países socialistas. Estados Unidos edificó una estrategia de seguridad para garantizar la reproducción del orden que implicaba contener la expansión del comunismo y de la influencia de la Unión Soviética en el mundo. Para ello, Estados Unidos no sólo se consolidó como la primera potencia militar del mundo capitalista, sino que también articuló alianzas y esquemas de seguridad en distintas regiones del mundo, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con Europa o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en el continente americano, desarrollando una estrategia de disuasión a la potencia contrincante centrada en las armas nucleares<sup>8</sup>.

Luego, el fin de la guerra fría significó una reconfiguración de la distribución del poder internacional con Estados Unidos como única superpotencia militar. La supremacía militar y la expansión del neoliberalismo encabezado por Estados Unidos buscaba evitar la emergencia de un rival internacional, ya sea una potencia hostil a Estados Unidos que controle alguna región del mundo o que sea lo suficientemente poderosa como para tener influencia global (Moniz Bandeira, 2007, p. 436). La expansión del neoliberalismo tras el fin de la Guerra Fría se dio, por un lado, a través de la ampliación mundial del comercio y las finanzas que se expresó con claridad en la conformación del NAFTA, en la transformación del GATT en la OMC y en la aplicación del Consenso de Washington con el acuerdo del FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (Anderson, 2015, p. 124). Este “Consenso” se basó en la aplicación de reformas económicas neoliberales en todo el mundo tales como la disciplina fiscal, reformas tributarias regresivas, tasas de interés positivas, liberalización del comercio, fin de las restricciones a las inversiones extranjeras o la privatización de empresas públicas (Moniz Bandeira, 2007, p. 440).

Pero, además, Estados Unidos buscó consolidar el orden mundial de posguerra fría a través del uso de la fuerza bajo distintos esquemas. Como se menciona en la estrategia militar

---

<sup>8</sup> Contención y disuasión fueron los elementos centrales de la estrategia estadounidense durante la Guerra Fría para enfrentarse a la Unión Soviética. El concepto de contención fue desarrollado por George Kennan a mediados de la década de 1940, mientras que la idea de disuasión sostenía la necesidad de desarrollar armas nucleares para prevenir un ataque de la contraparte.

estadounidense de 1992 elaborada por Collin Powell, Estados Unidos recurriría a la fuerza militar fundamentalmente mediante coaliciones *ad-hoc*, aunque sosteniendo también la capacidad de operar de manera unilateral (Moniz Bandeira, 2007, p. 438). En los años posteriores al final de la guerra fría Estados Unidos encabezó distintas invasiones militares con el aval del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas bajo el paraguas de las llamadas “intervenciones humanitarias”, que una década después daría lugar a la doctrina de la responsabilidad de proteger. Tanto las llamadas “intervenciones humanitarias” como la responsabilidad de proteger fueron utilizadas como argumento para justificar intervenciones militares en el marco de la nueva distribución del poder internacional y de la configuración del orden mundial de posguerra fría.

El gobierno de George H. W. Bush (1989-1993) llevó a cabo la llamada “Operación Tormenta del Desierto” en enero de 1991 contra Irak como respuesta a la ocupación de ese país a Kuwait. Según Luzzani (2012), la invasión a Irak fue una demostración de poder por parte de Estados Unidos que buscó garantizar el control estratégico de los recursos naturales y a la vez operar como un ejercicio de fuerza que sirviera de advertencia al mundo en el marco de la construcción de un nuevo orden internacional (p. 171). Además, la autora coincide con Gunder Frank (2006) al señalar que el verdadero objetivo de la invasión fue dar un mensaje claro a Irak y a los países de la península arábiga sobre quien controlaba la región con mayor abundancia petrolera del planeta. En un mismo sentido, Perry Anderson (2015, p. 122) señala como factor indivisible de la operación militar el control estatal de los recursos petroleros por parte del gobierno iraquí, lo que impedía los negocios de las petroleras estadounidenses en el país árabe.

Situado en una perspectiva distinta a los autores antes mencionados, en su artículo *El momento unipolar*, Charles Krauthammer (1990) afirmó que Saddam Hussein estaba en lo cierto al afirmar que el multilateralismo con el que se manejó la situación Irak-Kuwait era una cubierta para tapar el accionar estadounidense:

Se habla mucho sobre un nuevo mundo multilateral y la promesa de las Naciones Unidas como garante de un nuevo orden posterior a la Guerra Fría. Pero esto es confundir causa y efecto, los Estados Unidos y las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas no son garantes de nada. Excepto en un sentido formal, apenas puede decirse

que existe. ¿Seguridad colectiva? En el Golfo, sin los Estados Unidos liderando y presionando, sobornando y chantajeando, nadie se habría movido (p. 25)<sup>9</sup>.

Esta dinámica fue utilizada en distintas oportunidades para llevar a cabo invasiones militares encabezadas por Estados Unidos, pero con el apoyo de las Naciones Unidas, bajo el paraguas de las llamadas “intervenciones humanitarias”. Así, en la “intervención” en Somalia de 1992 la mayor parte del componente militar fue aportado por Estados Unidos junto con Italia que antiguamente fue potencia colonial de una parte de lo que hoy es Somalia y tuvo un importante rol llevando un contingente de 2600 militares.

Además de Irak y Somalia, “intervenciones humanitarias” se implementaron en Yugoslavia, Libia, Haití, Liberia, Ruanda, Afganistán, Etiopía, Eritrea y Timor Leste, entre otras. En el caso de Yugoslavia, como se afirmó anteriormente, Estados Unidos y la OTAN realizaron ataques aéreos en territorios serbios y bosnios en 1995 y 1999 para dar fin a la República Federal de Yugoslavia encabezada por Slobodan Milosevic.

En buena medida el objetivo de estas intervenciones era poner en regla a los Estados que no se subordinaran en términos económicos y geopolíticos a los intereses y a la hegemonía estadounidense. Pero además, estas intervenciones acompañaron la expansión de la presencia militar estadounidense hacia regiones del mundo donde antes estaba vedada. En Asia y Europa del Este, la llegada del capitalismo en su forma neoliberal se vio acompañada de la expansión de la frontera de la OTAN, aprovechando la debilidad de Rusia en la década de 1990. En definitiva, la expansión de la influencia política y económica de Estados Unidos implicaba como condición una consecuente expansión militar (Anderson, 2015, p. 61).

Tras los ataques a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001, se abrió una nueva etapa en lo que refiere a la estrategia estadounidense para sostener el orden vigente. Esta estrategia fue plasmada en el documento elaborado por la administración de George W. Bush (2001-2009) denominado *National Security Strategy* de 2002. Este documento explicitó por primera vez desde la Guerra Fría algo parecido a una estrategia de seguridad que planteaba determinados objetivos y nuevos enemigos. Según afirmaba, la hegemonía mundial estadounidense era la garantía para sostener un mundo regido por el libre mercado y la democracia. Este orden mundial que emergió en la posguerra fría debía sostenerse con su carácter unipolar y por lo tanto con la posición privilegiada que ocupaba Estados Unidos. Es decir, el mayor objetivo de

---

<sup>9</sup> Traducción propia



la primera potencia mundial era sostener su liderazgo económico y militar previniendo la emergencia de otra potencia competidora (Ikenberry, 2002).

Sin embargo, el documento asumía que la principal amenaza -y más inmediata- al orden vigente no era otra potencia competidora sino la emergencia de grupos terroristas como Al-Qaeda u otros similares, así como los llamados Estados canalla que durante el gobierno de Bush fueron caracterizados como el eje del mal (Irán, Corea del Norte, Siria, Libia, Irak, Cuba, entre otros) que cooperaban con las llamadas organizaciones terroristas y eventualmente podían facilitarles armas de destrucción masiva. A partir de allí, el gobierno de Estados Unidos declaró la llamada “guerra contra el terrorismo” que consistía ya no en una estrategia defensiva como la disuasión, sino que planteaba la necesidad de una estrategia ofensiva, dando lugar a los ataques preventivos como forma de combatir al enemigo potencial antes de que se convierta en una amenaza real. Como señala Ikenberry (2002), la guerra contra el terrorismo implicaba una nueva noción de soberanía, que en concreto implicaba subordinar este concepto a los objetivos de seguridad. Como la amenaza terrorista era de carácter transnacional y podía ocultarse en cualquier región del planeta, los ataques preventivos podían lanzarse hacia cualquier dirección sin declarar guerras ni respetar fronteras. Así, como señala Winer (2015, p. 150), la Estrategia de Seguridad Nacional se vinculó con una interpretación de lo bélico como irregular, por fuera de las reglas de la guerra convencional e implicó difundir una imagen de un enemigo difuso que requería una respuesta militar no convencional. Esta respuesta militar se desplegó en Afganistán e Irak durante los gobiernos de Bush aplicando un paradigma bélico contrainsurgente bajo las órdenes del general David Petraeus, que renovó la contrainsurgencia, en tanto en su versión original implicaba una operación militar en un sólo país. La contrainsurgencia del gobierno de Bush buscó adquirir carácter global, en tanto el nuevo enemigo era, según afirmaban, de carácter transnacional. La nueva construcción del sujeto amenazante propuesta por Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 y la estrategia militar utilizada para combatirlo, aunque implicaba una mayor militarización, era propia de un contexto estratégico unipolar. En todo caso, el combate a la amenaza terrorista era parte de una estrategia que buscaba reforzar la unipolaridad que acompañaba al orden mundial neoliberal.

La llegada al gobierno de Barack Obama estuvo marcada por la crisis económica internacional que estalló en 2008 y que afectó severamente la economía de Estados Unidos. Además, Obama comenzó su gobierno con una imagen desgastada del liderazgo internacional

estadounidense tras la presidencia de George W. Bush, sumado a la herencia de dos guerras en Medio Oriente -Irak y Afganistán. El cambio de retórica y un estilo más proclive al multilateralismo acompañó importantes continuidades en la política exterior y la estrategia estadounidense bajo las administraciones de Obama. El documento *National Security Strategy* publicado en 2010 durante su primer mandato planteaba claras continuidades a la hora de definir objetivos y amenazas para el gobierno estadounidense: en primer lugar, sostener la hegemonía norteamericana era el objetivo fundamental, mientras que en las amenazas se ubicaban a las redes terroristas islámicas, la posibilidad de que éstas se hicieran con armas de destrucción masiva y la falta de compromiso con las normas internacionales de Estados como Corea del Norte e Irán (Del Pópulo, 2019).

La continuidad de los conflictos en Irak y Afganistán significó, sin embargo, un cambio de estrategia que implicó el pasaje de una estrategia contrainsurgente a una contraterrorista, mucho más selectiva y centrada en la utilización de las Fuerzas Especiales y los ataques teledirigidos. La guerra contra el terrorismo fue rebautizada bajo el nombre de “operaciones de contingencia de ultramar”, lo que fue acompañado por una reducción de las operaciones y del tamaño de la fuerza militar estadounidense, buscando hacerla más ligera y eficiente (Del Pópulo, 2019, p. 69). La política exterior estadounidense siguió dándole una centralidad fundamental a Medio Oriente y al Norte de África, lo que se evidencia no sólo en la prolongación de las campañas militares en Irak y Afganistán, sino también en el aumento de las operaciones militares con drones en Pakistán y el involucramiento directo en los conflictos en Libia y Siria a través de bombardeos y el financiamiento a la oposición. A pesar de ello, fundamentalmente a partir de 2012 el gobierno de Obama buscó aplicar un cambio en su estrategia y política exterior que denominó “giro a Asia-Pacífico”, con la intención de aplicar una política de contención fundamentalmente contra China y Rusia. Para ello, el Tratado Transpacífico (TPP) y el Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP) fueron los mecanismos predilectos, a la vez que las tensiones políticas con Rusia aumentaban por conflictos como el de Crimea o en torno a Siria (Anderson, 2015, p. 73-74).

Durante sus primeros años, el gobierno de Obama debió lidiar con las consecuencias inmediatas de la crisis económica, que fue producto de las contradicciones y tensiones mismas generadas por el orden neoliberal, la globalización y la expansión de sus mecanismos financieros. El aumento del consumo, especialmente por parte de los niveles de ingresos superiores, está en el centro de los mecanismos que condujeron a la crisis. Como señalan

Duménil y Lévy (2011, p. 39-40), la crisis de 2008 no debe interpretarse como el resultado de la sobreacumulación o el consumo insuficiente, sino más bien el consumo excesivo, en paralelo a la acumulación insuficiente. En los Estados Unidos, la apertura de las fronteras comerciales estimuló las importaciones mucho más que las exportaciones, con una tendencia creciente de déficit comerciales. Mientras tanto, la acumulación gradual de deuda por parte de los hogares estadounidenses no podía continuar sin límite. La tendencia al alza de la deuda de los hogares fue un resultado de la búsqueda de ganancias por parte de las instituciones financieras y la regulación deficiente, lo que llevó a que la burbuja hipotecaria estallara y luego se expandiera a otros sectores de las finanzas, impactando después en la producción y el consumo.

Mientras que durante la primera etapa de su gobierno debió lidiar con las debilidades económicas internas, durante el segundo mandato la economía estadounidense y europeas se encontraban en un camino de crecimiento y recuperación económica. Sin embargo, pocos años después de la crisis del 2008, emergieron las consecuencias estratégicas de la misma que evidenciaban que los pilares mismos del orden se habían trastocado. En definitiva, el orden mundial neoliberal expresaba claras fisuras no sólo en su matriz económica sino también en la configuración de sus relaciones internacionales. A la vez que países como Rusia buscaban recuperar su influencia en los asuntos mundiales expresando claros disensos respecto al liderazgo mundial estadounidense, la economía de China continuó creciendo y con ello su influencia geopolítica asentada en las relaciones comerciales que tejió a lo largo y ancho del mundo. Por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, el orden neoliberal era desafiado por otras potencias tanto en el plano económico como geopolítico.

El gobierno de Trump planteó importantes continuidades estratégicas y expresos disensos respecto a cómo sostener la hegemonía mundial estadounidense. Divergencias importantes entre ambas administraciones como la promoción y adhesión a grandes tratados de libre comercio como el TPP o el TTIP (o el rechazo a los mismos) expresan visiones distintas respecto a cómo llevar a cabo la política exterior estadounidense, a la vez que se buscaba renovar la estrategia para sostener el liderazgo mundial estadounidense. Si desde el fin de la Guerra Fría la estrategia estadounidense buscó evitar que emerjan potencias capaces de disputar la hegemonía estadounidense, el gobierno de Trump asumió en sus documentos estratégicos que dicha tarea no había sido lograda, por lo que el objetivo central de la nueva estrategia sería evitar que estas potencias rivales desplacen a Estados Unidos de su rol

hegemónico. En síntesis, la llegada al gobierno de Trump implicó un cambio en la caracterización del contexto mundial donde se asumió el avance de posiciones de Rusia y China. Como parte de esta renovada caracterización, se reconoció la existencia de una erosión en el liderazgo mundial estadounidense producto de las debilidades económicas y de la pérdida de capacidad militar del país. Por ello, el cambio de política exterior durante el gobierno de Trump se centra en mantener la hegemonía estadounidense en un contexto de competencia entre grandes potencias (Del Pópulo, 2019, p. 84).

En definitiva, los distintos gobiernos estadounidenses buscaron sostener el orden de posguerra fría con sus jerarquías y su distribución del poder mundial, incluyendo el rol hegemónico de Estados Unidos. Esto fue denominado como una estrategia de “primacía” (Posen y Ross, 1996), en tanto se busca sostener un mundo unipolar donde Estados Unidos sea la potencia hegemónica, por lo que considera como mayor amenaza la emergencia de otras potencias competidoras, asociando a la emergencia de potencias competidoras como un factor de riesgo para la seguridad internacional.

## **2.2 La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina: militarización y nuevas amenazas en la seguridad hemisférica**

Durante la Guerra Fría, el conjunto de ideas, relatos y prácticas sobre la seguridad y las amenazas que Estados Unidos construyó a partir de su enfrentamiento estratégico con la Unión Soviética fueron socializadas hacia América Latina bajo la idea de “Doctrina de Seguridad Nacional” (DSN)<sup>10</sup>, que como señalan distintos autores (Buitrago, 2003; Besso Pianetto, 2006) tuvo manifestaciones particulares en los distintos países donde fue apropiada, aunque conservando claros elementos comunes.

Como señalan Buitrago (2003, p. 77) y Besso Pianetto (2006, p. 42-43), el desarrollo institucional de la política estadounidense en América Latina facilitó que se difundiera la concepción norteamericana de seguridad nacional: las instituciones interamericanas como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la misma Organización de Estados Americanos (OEA) o aquellas más específicas abocadas al ámbito de la defensa o militar, como la Junta Interamericana de Defensa o el Colegio Interamericano de Defensa facilitaron

---

<sup>10</sup> La Doctrina de Seguridad Nacional tiene orígenes en la teoría de la guerra revolucionaria francesa, aplicada durante la guerra por la liberación de Indochina, y luego fue adaptada por Estados Unidos. En su versión latinoamericana, la Doctrina retomó nociones de las teorías geopolíticas de fines del siglo XIX y principios del XX como las ideas de que los Estados eran organismos vivos, con dinámicas propias, que por su propia naturaleza tienden a crecer y necesitan alimentarse y expandirse (Besso Pianetto, 2006, p. 41).

la transmisión de las ideas y prácticas englobadas en la mencionada Doctrina. La DSN implicaba una división internacional del trabajo formalizada en el TIAR, en la cual Estados Unidos se encargaba mediante sus estrategias de contención y disuasión del enfrentamiento estratégico con la Unión Soviética y de limitar su capacidad de intervenir o vincularse con América Latina, mientras que los Estados latinoamericanos debían encargarse de lidiar con la conflictividad interna, asociada a la infiltración del comunismo o la “subversión”.

A partir de allí, las Fuerzas Armadas de los distintos países construyeron la noción de “enemigo interno”, asociadas al desarrollo de las teorías de la contrainsurgencia que planteaban una idea de enemigo “difuso”. Por un lado, Buitrago (2003) señala que la DSN y el desarrollo de la idea de combatir al “enemigo interno” sirvió para justificar un “nuevo militarismo”, que implicaba un rol protagónico de las Fuerzas Armadas en la vida política de los países y que se materializó en golpes de Estado que desencadenaron nuevas dictaduras militares. Pero además la idea de un “enemigo interno” y “difuso” inspirado en las nociones de la guerra irregular, implicaba también imbricar las ideas de lo interno y lo externo (en tanto se consideraba que el enemigo comunista o subversivo respondía al exterior, pero se encontraba infiltrado en el interior) y con ello otras nociones como las de defensa nacional y de seguridad interior. Bajo esta perspectiva, las Fuerzas Armadas se involucraban en una “guerra” contra un enemigo que se encontraba al interior o infiltrado en la población civil, lo que llevaba por un lado a un mayor policiamiento del instrumento militar y por otro a una utilización intensiva de la inteligencia, el espionaje y las operaciones psicológicas contra la sociedad.

En general, se afirma que algunas de estas nociones fueron perdiendo fuerza con el fin de las dictaduras militares en América Latina durante la década de 1980 y mucho más tras el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, los cambios ocurridos en el mundo a partir de estos sucesos y los nuevos lineamientos estratégicos planteados por Estados Unidos para garantizar la reproducción del orden vigente y su posición hegemónica en el mundo tuvieron un correlato en América Latina que no necesariamente se condice con una obsolescencia total de las nociones propias de la DSN. Es decir, a pesar del fin de la Guerra Fría y tras haber decretado el fin de la “amenaza comunista”, la presencia militar estadounidense en América Latina -y el mundo- no cesó. A partir de la década de 1980 y con mucho más ímpetu luego de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos comenzó a plantear nuevos postulados sobre la seguridad y las amenazas en América Latina. Un claro antecedente de

esto, como se señaló anteriormente, se encuentra en los Documentos de Santa Fé elaborados por la Agencia Central de Inteligencia (CIA), con el objetivo de sistematizar estos postulados para garantizar el alineamiento de la región con Estados Unidos. Para comprender esta reconfiguración en la estrategia estadounidense hacia América Latina, Rodríguez Rejas (2017) señala que existe un intento de norteamericanización de la seguridad en América Latina encabezado por Estados Unidos y que encuentra consentimiento en las élites locales.

La autora sostiene que Estados Unidos despliega un proyecto geopolítico de control y expansión regional, que tiene como objetivo el control político y de los recursos naturales. Este “Proyecto Hemisférico” cuenta como dimensión clave con un complejo de seguridad y defensa, que expresa la vertiente militar de la dominación. Mientras que en los años inmediatos de posguerra fría este proyecto se desarrolló en el plano económico y comercial bajo la llamada Iniciativa de las Américas que proponía constituir un tratado de libre comercio continental (luego denominado ALCA), también tuvo su expresión en las instituciones hemisféricas entre las que se destacan la OEA, la Junta Interamericana de Defensa, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y las recientes creaciones de la Comisión de Seguridad Hemisférica, o las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas. En otros términos, la autora señala que Estados Unidos impone en la región un “complemento de seguridad” para el modelo de acumulación neoliberal, cuestión que se hace explícita, por ejemplo, en los Documentos de Santa Fé (Rodríguez Rejas, 2017, p. 241).

A partir de la década de 1980, el terrorismo y el crimen organizado comenzaron a ser considerados amenazas a los intereses estadounidenses (además del comunismo, que hasta 1990 fue considerado la principal amenaza). En la década de 1990 se impondría una nueva visión sobre la seguridad “hemisférica” que sistematiza las concepciones de orden social, gobernabilidad y nuevas amenazas para América Latina, donde a través de cuestiones como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, los temas de salud o las catástrofes ambientales se buscó legitimar la injerencia estadounidense en el continente. Esta construcción de la amenaza quedó plasmada particularmente en el Documento de Santa Fé IV del año 2000 donde se incorporó esta idea del enemigo que imbrica las dimensiones interna y externa (Rodríguez Rejas, 2017, p. 246). Los Documentos de Santa Fé y particularmente su cuarta edición plantean una reformulación del monroísmo, o en otras palabras, una estrategia para garantizar la hegemonía estadounidense en el llamado “Hemisferio Occidental”, sosteniendo la importancia estratégica de la región para Estados Unidos.

Asimismo, esta idea del enemigo fue reforzada por Estados Unidos a partir del 2001 y con la publicación del documento denominado *National Security Strategy*. Como señala Winer (2015, p. 151), a partir del 2001 se profundizó la difusión de un enemigo amorfo o difuso que incluía desde enfermedades hasta personas en un perfil de adversario que requería una respuesta bélica irregular, es decir, por fuerza de las reglas de la guerra convencional. Así, se considera que la definición de “nuevos enemigos” amplios y ambiguos como los señalados, ofrece por un lado una justificación para perpetuar la presencia política y militar estadounidense en el continente, y por otro, brinda los argumentos y un nuevo discurso para la reformulación de la contrainsurgencia: “La concepción y estrategia de la guerra total, permanente y preventiva corresponde con la concepción y estrategia contrainsurgente. Los argumentos como la defensa de Occidente o la idea del enemigo difuso están en la base de la contrainsurgencia” (Rodríguez Rejas, 2017, p. 157).

En el marco de las instituciones de “seguridad hemisférica” como la Junta Interamericana de Defensa, las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas o la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos, Estados Unidos promovió la perspectiva de seguridad multidimensional o de seguridad ampliada como respuesta a estas nuevas amenazas. El concepto de seguridad ampliada fue acuñado bajo la idea de que era necesario analizar la seguridad en un contexto amplio, a nivel global, concibiendo sistemas como la economía, la sociedad, la política militar, con el objeto de conformar un todo interrelacionado (Buzan, 1983; Buzan et al., 1998; Wheeler y Booth, 2008). En relación a esto, entendemos que el concepto de seguridad multidimensional - que se desarrolla con el auge de las llamadas nuevas amenazas - es parte del cuerpo doctrinario promovido por Estados Unidos para dejar de lado las divisiones tradicionales entre defensa nacional y seguridad interior. En el marco de la ampliación del concepto de seguridad, la cuestión de los desastres naturales comenzó a ser abordada como un asunto de seguridad, tal como lo indica Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003 o la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas de 2011. La Declaración del año 2003 aprobada por la Organización de Estados Americanos destaca que la seguridad de los Estados del hemisferio se ve afectada tanto por amenazas tradicionales como por nuevas amenazas, entre las que nombra al terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico de armas, la pobreza extrema, la exclusión social, los desastres naturales y de origen humano, el VIH/SIDA y otras

enfermedades, la trata de persona o el acceso ilegal a armas de destrucción masiva. La Declaración sobre Seguridad Ciudadana, también aprobada por los países que integran la Organización de Estados Americanos, señala la necesidad de reforzar el abordaje de los desastres naturales y las pandemias a la vez que plantea la importancia de avanzar en la cooperación en materia de ayuda humanitaria tras la ocurrencia de estos desastres.

Desde este enfoque se considera que las instituciones hemisféricas juegan un rol importante a la hora de construir un esquema de seguridad que legitime determinadas relaciones de fuerza a nivel continental en las que Estados Unidos se erige como potencia hemisférica. En los años de posguerra fría, Estados Unidos buscó revitalizar la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la puesta en práctica de una diplomacia de cumbres con el objeto de efectivizar las agendas comerciales y de defensa a través del ALCA y las instituciones de seguridad hemisféricas. Así, Estados Unidos reorganizó sus lógicas de intervención en los asuntos de defensa en el continente con nuevos mecanismos institucionales como la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas:

La revitalización de la OEA -es decir, el aprovechamiento norteamericano de instituciones y regímenes internacionales para la sociabilización de su doctrina entre las Fuerzas Armadas de la región- se consideraba indispensable para promover una concepción compartida de los riesgos de posguerra fría, de una forma de ‘dominar convenciendo (...)’ (Winer, 2015, p. 129).

Las discusiones sobre la refundación de la institucionalidad de “seguridad hemisférica” estuvo hegemonizada por los intentos de Estados Unidos de instalar las discusiones sobre las llamadas nuevas amenazas a la seguridad y el concepto de seguridad multidimensional. Así, a través de las distintas declaraciones de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas o a través de los informes de la Comisión de Seguridad Hemisférica, se fue configurando esta idea sobre las denominadas nuevas amenazas a la Seguridad e integridad de los Estados de la región.

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas impulsadas por la Organización de Estados Americanos desde 1995 en su primera reunión en Williamsburg vienen abordando centralmente la cuestión de las llamadas nuevas amenazas. La primera reunión fue auspiciada por el gobierno de Estados Unidos, particularmente por el entonces Secretario de Defensa de ese país William J. Perry. Entre los temas abordados en esa reunión se destacan la



cooperación en las operaciones de paz de las Naciones Unidas y la cuestión de Haití, las experiencias de Colombia y El Salvador en el abordaje de nuevos enfoques militares para el combate de amenazas como el narcotráfico, la insurgencia o el crimen organizado. Esto, asimismo, volvió a expresarse en el documento final de la Conferencia, que dio lugar a los llamados “Principios de Williamsburg”. Particularmente, la cuestión de los desastres naturales se hizo presente en los debates y en las declaraciones finales de las Conferencias de Ministros de Defensa desde su tercera edición, desarrollada en Cartagena de Indias en el año 1998. En la declaración final, los Estados del continente se comprometieron a fortalecer las instituciones y mecanismos relacionados con la prevención antes, durante y después de los desastres naturales. La cuestión se volvió a hacer presente en las siguientes Conferencias realizadas y en sus declaraciones finales. En la VI Conferencia de 2004, particularmente, la cuestión de los desastres se discutió en sintonía con la situación en Haití, planteando en la declaración final que ambas cuestiones hacían a la paz y a la estabilidad del continente. La militarización del abordaje de la cuestión fue avanzando y ganando consensos en las distintas reuniones, en tanto en la VII Conferencia realizada en el año 2006 la declaración final expresaba su apoyo a las misiones humanitarias que realizaban las Fuerzas Armadas en situaciones de desastres naturales. Algo similar fue sostenido en la IX Conferencia de 2010, donde se destacó la contribución del sector defensa y de las Fuerzas Armadas en el apoyo a la respuesta en casos de desastres naturales.

Desde este enfoque también se destaca el rol que tiene el Comando Sur de Estados Unidos como esquema militar de la política de seguridad hemisférica de Estados Unidos, encargado de fortalecer la relación “militar a militar” como mecanismo para promover los lineamientos y la doctrina estadounidense a través de ejercicios militares, pero también con el objetivo de crear una red de articulación y poder en toda América Latina. El Comando Sur define como amenazas las mismas que son parte de la agenda de seguridad ampliada: pobreza, desigualdad, corrupción, migración, terrorismo, narcotráfico, desastres naturales o pandemias (Rodríguez Rejas, 2017). En tanto el Comando Sur es un comando militar, el abordaje de estas cuestiones en ejercicios militares con las Fuerzas Armadas de los Estados latinoamericanos implica, de hecho, una tendencia a la militarización de estos asuntos, desdibujando la frontera entre seguridad interior y defensa nacional y entre competencias militares y policiales:

La tendencia a la militarización, derivada del factor externo en la relación con Estados Unidos, se nutre de la tendencia interna a militarizar la política, que es condición *sine qua non* del patrón de acumulación neoliberal donde las fuerzas de seguridad pasan a hacerse cargo del orden interno, incluida la protesta política no armada. (...) Es decir, el proyecto dominante confluye a nivel interno y externo, y recurre a la misma estrategia de seguridad con formas adaptadas de contrainsurgencia (Rodríguez Rejas, 2017, p. 310).

En las últimas décadas, y particularmente a partir del 2001, la presencia del Comando Sur en América Latina creció tanto en el tamaño de sus unidades y fuerzas que lo componen como en su presupuesto. Esto se reflejó en el aumento de las bases militares en las últimas dos décadas, así como en los ejercicios militares realizados en la región o en la reactivación de la IV Flota en el año 2008. En su libro sobre el Comando Sur, el Almirante estadounidense James Stavridis<sup>11</sup> destaca la importancia estratégica de América Latina para Estados Unidos por su proximidad, pero también por sus recursos naturales y por el Canal de Panamá, una zona clave para el comercio mundial de mercancías (Stavridis, 2009, p. 6). La importancia estratégica de la región, así como su proximidad a Estados Unidos hacen que la estabilidad en América Latina sea un factor de importancia en materia de seguridad. El militar señala que, desde la perspectiva del Comando Sur, hay nuevos desafíos de seguridad provocados por la pobreza y la desigualdad como el narcotráfico, el terrorismo, los desastres naturales, la criminalidad organizada o las pandemias que requieren una estrecha relación entre Estados Unidos y sus vecinos en materia de seguridad (Stavridis, 2009, p. 10). Como señala Rodríguez Rejas (2017, p. 316), la coincidencia en el diagnóstico sobre la región y la idea de amenazas existentes entre el Comando Sur y los Documentos de Santa Fé debe comprenderse en el marco de una estrategia desplegada por Estados Unidos para fortalecer su hegemonía en el continente en la que el mencionado Comando militar tiene un rol fundamental.

Como señala el mismo Comando Sur en su sitio web oficial, a principios de la década de 1990 el comando entró en un momento de reconfiguración producto de las transformaciones ocurridas en el orden mundial, al señalar que había perdido vigencia buena parte de los postulados que guiaban a la organización. Sin embargo, rápidamente el combate al narcotráfico se convirtió en una de las tareas esenciales del Comando Sur durante la década de 1990, particularmente a través de la Joint Interagency Task Force South, una de las

---

<sup>11</sup> Militar estadounidense a cargo del Comando Sur de Estados Unidos entre 2006 y 2009 y del Comando Europeo de Estados Unidos entre 2009 y 2013.

unidades que compone al comando (Stavridis, 2009; Munsing y Lamb, 2011). A partir de los años 90, el Comando Sur prestó especial atención a la situación en Colombia, Bolivia y Perú, donde desde su perspectiva emergieron nuevos fenómenos que amenazaban a la seguridad y estabilidad continental y también a Estados Unidos. En estos países, el narcotráfico se asociaba a la cuestión del terrorismo a través de grupos como las FARC o Sendero Luminoso, a la vez que intentaban desestabilizar políticamente esos países (Shaw, 1995). A partir de esta caracterización, la presencia del Comando Sur en la región se intensificaría a fines de la década de 1990 y principios del 2000 con el lanzamiento del Plan Colombia y el Plan Andino, que significaron enormes recursos destinados a la militarización de la lucha contra el narcotráfico en Colombia y toda la región andina, cuestión que fue acompañada por el establecimiento de nuevas bases militares en la región. También, después del 2001 la cuestión del terrorismo comenzó a adquirir mayor presencia en la estrategia del Comando Sur hacia América Latina, particularmente en aquellas zonas consideradas como “espacios vacíos” o de poca gobernabilidad como la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, que eran vistas como regiones donde podría proliferar el terrorismo.

La llamada “guerra global contra el terrorismo” reforzó los relatos sobre los sujetos amenazantes en América Latina a la vez que jerarquizó la cuestión del terrorismo como amenaza a la seguridad, promoviendo un abordaje militarizado de la cuestión por parte de Estados Unidos. Sin embargo, a través de esta “guerra” también se buscó reforzar las relaciones entre las Fuerzas Armadas de los países de la región y los militares estadounidenses, a través de programas como el denominado State Partnership Program, inaugurado a principios de la década de 1990 y con el fin de generar acuerdos entre las Guardias Nacionales de los Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de la región. A través de este programa, se reforzó la vinculación y se generaron nuevas iniciativas de entrenamiento e intercambio militar no sólo en lo referido a lucha contra el terrorismo sino también en materia de abordaje militar de la asistencia humanitaria y operaciones de paz. Según el Comando Sur, a través de esta iniciativa se buscaba como objetivo fundamental promover los valores estadounidenses, la apertura de mercados económicos o el apoyo militar a las agencias civiles. Mientras que en un principio el programa fue concebido para generar acuerdos militares con los antiguos países de la Unión Soviética tras la retirada de los militares rusos y como forma de acercarlos a la OTAN, luego fue expandido a todo el mundo

como un mecanismo de *soft power*<sup>12</sup> estadounidense, generando vínculos “militar a militar” e intercambios en materia de planificación y respuesta ante desastres naturales, entre otros temas (Peart, 2006). De acuerdo al Teniente Coronel Peart, integrante del Comando Sur, el *State Partnership Program* “aporta a las capacidades de Estados Unidos para moldear las preferencias de otros países, siendo la mejor manera para que Estados Unidos continúe su dominio mundial, para seguir siendo un hegemón global sin ser percibido como imperialista”<sup>13</sup> (Peart, 2006, p. 5).

Además de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la ayuda humanitaria y particularmente la ayuda en casos de desastres naturales se convirtió en uno de los ejes fundamentales del accionar del Comando Sur en América Latina, tal como lo señala el Almirante Stavridis en su libro. Según afirma, las operaciones humanitarias resultan fundamentales en tanto aumentan la credibilidad de Estados Unidos en el mundo a la vez que consolidan las alianzas existentes y pueden dar acceso a alianzas con nuevas naciones (Stavridis, 2009, p. 60). Profundizando esta idea, señala que esto cobra importancia en el marco de las intenciones de atraer a otras naciones hacia los objetivos de Estados Unidos para la región, particularmente en un contexto en el que, según afirma, las percepciones sobre Estados Unidos serán cada vez más críticas para la efectividad de las acciones estadounidenses. En este contexto, las operaciones humanitarias en general, incluyendo la ayuda en casos de desastres naturales o las intervenciones de salud, serían cada vez más importantes por sus efectos positivos (Stavridis, 2009, p. 137). Respecto a estos efectos, destaca que la presencia militar de Estados Unidos que está asociada con misiones humanitarias en lugar de acciones militares ofensivas o intrusivas, demostraría que Estados Unidos se preocupa por la región por algo más que su propia seguridad nacional:

(...) la ayuda puede producir una cantidad significativa de buena voluntad sostenida hacia los Estados Unidos, y particularmente hacia su ejército. Ponerle cara al ejército de los EE. UU., especialmente cuando la cara es la de un médico que realiza cirugías, o la de un equipo de SeaBees que construye un centro médico,

---

<sup>12</sup> *Soft Power* es un concepto desarrollado por el académico estadounidense Joseph Nye (2004) para describir los mecanismos de poder utilizados por los actores internacionales para sostener sus posiciones o incidir en otros actores a partir de medios ideológicos, culturales o diplomáticos, a diferencia del *hard Power* que representarían los medios militares y económicos.

<sup>13</sup> Traducción propia

solo puede ser una fuerza para mejorar las relaciones internacionales y crear una percepción positiva de los Estados Unidos (Stavridis, 2009, p. 142)<sup>14</sup>.

También señala que la ayuda humanitaria en casos de desastres podría servir como forma de generar nuevos vínculos entre los militares estadounidenses y las ONGs en América Latina, lo que permite presentar una imagen de compromiso “sin que se interprete como una ocupación o alguna otra búsqueda imperial” (Stavridis, 2009, p. 144).

La importancia de la ayuda humanitaria y particularmente de la ayuda en casos de desastres naturales en la estrategia del Comando Sur se evidencia al observar los distintos ejercicios militares que realiza el comando militar en América Latina. Los ejercicios marítimos UNITAS son uno de los más antiguos que realiza Estados Unidos, y en ellos se incorporó como parte del entrenamiento la asistencia en casos de desastres naturales. Según Stavridis (2009, p. 146), además, los ejercicios UNITAS resultaron clave para fortalecer la relación militar a militar. Estos se realizaron anualmente en las aguas del Atlántico y el Pacífico y comenzaron en el año 1959 con el supuesto fin de profundizar las operaciones conjuntas entre las armadas de los países latinoamericanos y Estados Unidos. De acuerdo al Comando Sur, el ejercicio “promueve la cooperación en seguridad interamericana a través de un ejercicio operacional basado en escenarios reales, dentro de un sólido entorno de entrenamiento en guerra marítima” (Correa, 2020, p. 16).

En el caso del ya mencionado ejercicio PANAMAX, en el que Chile tiene un rol clave, el ejercicio avanzó de estar destinado al entrenamiento para amenazas tradicionales a adaptar una perspectiva cada vez más multidimensional. No sólo las fuerzas que participan se entrenan en materia de proliferación de armas de destrucción masivas o de posibles ataques o denegaciones al Canal de Panamá, sino también en interdicción de drogas, asistencia humanitaria o socorro en casos de desastres naturales (Stavridis, 2009, p. 147).

Además, en la última década el Comando Sur empezó a desarrollar ejercicios militares exclusivamente destinados a la ayuda humanitaria o a la ayuda médica, como el denominado “Continuing Promise” que participó a través del buque hospital USNS Comfort en distintos escenarios regionales. Según el militar, las encuestas realizadas en las poblaciones visitadas por los médicos estadounidenses reflejaban una opinión positiva del rol de Estados Unidos: “A través de una encuesta posterior al despliegue realizada por el Centro de Análisis Navales, el 62 por ciento de las poblaciones encuestadas de la nación anfitriona informaron un cambio

---

<sup>14</sup> Traducción propia

significativo y positivo en su opinión de los Estados Unidos” (Stavridis, 2009, p. 151). Un ejercicio similar es el denominado Tradewinds, un entrenamiento multinacional e interagencial liderado por el Comando Sur enfocado en brindar respuestas rápidas a contingencias relacionadas con ayuda humanitaria y casos de desastres: “está diseñado para entrenar a los participantes en seguridad combinada, mantenimiento de la paz y determinadas operaciones marítimas, además de mejorar las capacidades e interoperabilidad” (Correa, 2020, p. 18).

Otro ejemplo de ejercicios combinados y multidimensionales son los denominados MEDRETE y Beyond Horizon - New Horizons donde se brinda capacitación para las unidades de apoyo de ingenieros, médicos y servicios de combate de Estados Unidos y el país receptor. Según el Comando Sur, estos ejercicios están diseñados para mejorar la preparación operacional de las unidades participantes de Estados Unidos, brindándoles oportunidades para que se desplieguen en el extranjero “en un entorno austero, y realicen entrenamientos en un entorno multinacional y combinado” (Correa, 2020, p. 18).

También la unidad militar estadounidense Joint Task Force - Bravo con base en Soto Cano, Honduras, tiene una unidad de despliegue específica para asistencia humanitaria. Esta unidad del Comando Sur se encarga del desarrollo de los ejercicios “Fuerzas Aliadas Humanitarias”, que, según afirman, tiene el objetivo de mejorar las capacidades de las naciones aliadas para responder a un desastre natural y para fortalecer la cooperación en seguridad hemisférica entre las organizaciones humanitarias y las Fuerzas Armadas (Correa, 2020, p. 19).

En sintonía, de acuerdo a un documento publicado por las Fuerzas Navales del Comando Sur - IV Flota de Estados Unidos, se destaca entre sus principales desafíos de seguridad la demanda de drogas que impulsa su comercio ilegal, crímenes y pandillas que amenazan con desestabilizar gobiernos, las naciones pobres que son vulnerables a los desastres naturales, o la migración masiva que hipotéticamente pueda ser causada por un desastre natural (US Navy South, 2009).

Sin embargo, los ejercicios militares del Comando Sur revelan que la estrategia del organismo militar no sólo se centra en desarrollar vínculos militar a militar o profundizar la influencia o el *soft power* estadounidense, aunque esto no sea un elemento menor. Los entrenamientos militares, además, expresan una doctrina militar que es producto de determinadas concepciones sobre la seguridad y de la estrategia estadounidense hacia América Latina. Particularmente, los ejercicios del Comando Sur evidencian una estrategia que busca reforzar

su lugar hegemónico en el continente a partir de una idea de la seguridad que se considera “multidimensional”, que imbrica las ideas de lo “interno” y lo “externo” respecto a las fronteras de los Estados y que parte de concebir que existen en la región desafíos “no tradicionales” que ponen en riesgo la estabilidad y la paz del continente, como el narcotráfico, el terrorismo, los desastres naturales, la criminalidad organizada, etcétera, que deben ser abordados militarmente.

Por ello, algunos ejercicios del Comando Sur (como UNITAS, Panamax, Partnership of the Americas, entre otros) plantean un entrenamiento tan amplio que va desde el contraterrorismo, la interdicción de drogas, operaciones militares navales o aéreas o el uso del instrumento militar para la ayuda humanitaria. La implicancia de esto es, en definitiva, la superposición de los asuntos “tradicionales” de la defensa con los asuntos “no tradicionales” de la seguridad, y por lo tanto, la militarización de las llamadas nuevas amenazas.

### **2.3 La respuesta ante desastres naturales en la estrategia de Estados Unidos**

Desde su origen, la cuestión de la respuesta a los desastres naturales en Estados Unidos estuvo estrechamente vinculada a la militarización de la política exterior y a la estrategia de seguridad, tanto al interior del país como en el involucramiento en terceros países que sufrían estos desastres.

En el año 1951 durante la presidencia de Harry S. Truman se creó la Federal Civil Defense Administration (FCDA)<sup>15</sup>, una agencia del gobierno de defensa civil dependiente del Departamento de Defensa que buscaba organizar a la población estadounidense ante una situación de emergencia o catástrofe principalmente generada por un ataque nuclear. Como señala McEnaney (2000, p. 11), el origen de la FCDA estaba directamente vinculada a una amenaza atómica soviética pero también planteaba una idea de los desastres naturales como una “amenaza externa” que podía ser un presagio, un anticipo o una situación similar a la de un ataque nuclear. Por ello, lo fundamental del programa de defensa civil era organizar la “preparación” y la “defensa del hogar” por parte de la población. Es decir, la defensa civil surgió en paralelo y como consecuencia de la militarización de la política exterior de Estados Unidos durante la Guerra Fría. Esta idea de “defensa del hogar” representaban la militarización de la vida cotidiana, como proceso en el cual las distinciones tradicionales entre

---

<sup>15</sup> La FCDA es una de las agencias que antecede a la actual Federal Emergency Management Agency (FEMA) del gobierno de Estados Unidos.

civiles y militares, la guerra y la paz se vuelven confusas y difíciles de discernir (McEnaney, 2000, p. 6).

Esta militarización era producto de la implementación de una política de Seguridad Nacional, cuya consecuencia fue la creación de instituciones y agencias del gobierno estadounidense y de formulación de políticas basadas en la idea de preparar al gobierno para enfrentar la amenaza que sufría Estados Unidos por parte del comunismo y de la Unión Soviética. En este marco, la preparación de la población para la defensa civil fue concebida en la práctica como la creación de un programa con características *paramilitares* en tanto establecía una presencia militar permanente en el dominio civil al pedirles a los estadounidenses que adaptaran las jerarquías militares, los estilos de entrenamiento y las psicologías a sus rituales diarios (McEnaney, 2000).

En definitiva, la creación de una agencia de defensa civil para la preparación tanto ante un ataque nuclear como un desastre natural se enmarcó en los lineamientos de la estrategia de seguridad de Estados Unidos de la Guerra Fría y en la militarización de su política exterior. La noción de “Seguridad Nacional” implicó la sumisión de distintos ámbitos de la vida civil a los objetivos de seguridad del Estado.

Respecto a la ayuda para desastres naturales que Estados Unidos destina al exterior, la misma es tenida en cuenta como parte de la ayuda humanitaria y la asistencia externa en general que este país brinda. La relación entre la asistencia externa y la estrategia estadounidense durante la Guerra Fría y después es un tema que ha sido ampliamente abordado, a diferencia de la ayuda humanitaria brindada en casos de desastres naturales que ha despertado menor interés académico. La ayuda humanitaria brindada en casos de catástrofes o desastres naturales, al igual que en términos generales toda la asistencia externa que brindó Estados Unidos tanto durante la Guerra Fría como luego de 1990, se encuentra estrechamente relacionada con la militarización de la política exterior estadounidense.

Aunque en general la asistencia externa estadounidense es considerada como un instrumento de *soft power*, es plausible plantear dentro de la lógica de estas categorías que producto de la histórica militarización de la misma resulta más bien un instrumento que imbrica el *soft power* con el *hard power*. En otras palabras, históricamente la asistencia externa de Estados Unidos hacia América Latina buscó consolidarse como un instrumento que privilegie el “desarrollo económico” aunque su relación con la estrategia contrainsurgente en la región es indisociable. Para Aguilar (2008, p. 1), la asistencia externa se configura como una vía directa de



intervención en la política interna de los países de América Latina y uno de los modos privilegiados de sostener la presencia estadounidense, articulando elementos civiles y militares para garantizar los intereses estadounidenses y de sus empresas en la región. En este sentido, la autora mencionada coincide con Romano (2016; 2017) al señalar que la asistencia externa es uno de los instrumentos privilegiados para la construcción de relación de dominación, entendiendo que la misma reproduce relaciones jerárquicas y asimétricas que constituyen patrones de dependencia.

Como señala Romano (2017), a partir de la década de 1950 los subsidios brindados por Estados Unidos para América Latina en materia de ayuda militar y asistencia técnica aumentaron notablemente. Durante la década siguiente, se creó la USAID como parte de la política estadounidense denominada “Alianza para el Progreso” como principal agencia para canalizar la asistencia estadounidense. La llamada “Alianza para el Progreso” y la creación de la USAID, a su vez, coincidieron con el triunfo y la consolidación de la Revolución cubana. Por un lado, Estados Unidos afirmaba de manera oficial que la asistencia externa buscaba privilegiar el desarrollo como forma de generar estabilidad, en tanto se consideraba que la pobreza podía ser utilizada para desestabilizar la región. En este sentido, se consideraba que la estabilidad del continente aportaba a consolidar la interna de Estados Unidos y por lo tanto era un objetivo de seguridad nacional. Asimismo, para Romano “la asistencia era parte también de una estrategia que buscaba truncar y desarticular procesos orientados a reformas y cambios estructurales” (2016, p. 62). Pero además, la autora señala que durante la Guerra Fría la asistencia externa militar y económica venía acompañada de cláusulas que obligaban a los Estados a adquirir productos de empresas estadounidenses, profundizando así la dependencia con Estados Unidos y promoviendo los intereses de las compañías de ese país en la región (Romano, 2017).

Por otra parte, la tendencia a la militarización de la asistencia externa estadounidense se evidenciaba tanto en las importantes cantidades de subsidios enviados en asistencia militar como en la vinculación de la USAID con las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos. A partir del estudio del caso guatemalteco, Romano señala que:

(...) la USAID estuvo vinculada a las “acciones cívicas” de las Fuerzas Armadas a partir de mediados de los ’60 y al entrenamiento en contrainsurgencia de la policía local, aspectos que luego se materializaron en la Doctrina de Seguridad Nacional, no solo en Guatemala sino en muchos países de América Latina (2016, p. 45).

Así, la asistencia externa denominada “asistencia para el desarrollo” en los años de la Alianza para el Progreso no implicaba sólo brindar ayuda económica para mejorar la infraestructura y la economía de los países de la región, sino que tenía una contracara estrechamente ligada a la contrainsurgencia y al entrenamiento de las Fuerzas Armadas y de Seguridad para combatir el “enemigo interno”.

Esta tendencia no sólo continuó durante la Guerra Fría, sino que como señala Aguilar (2008), durante la década de 1990 y fundamentalmente luego del 2001 la militarización de la asistencia externa brindada por Estados Unidos a través de la USAID continuó, estableciéndose divisiones cada vez más borrosas entre la asistencia estrictamente para el “desarrollo” y la asistencia militar. Entre los motivos de este fenómeno destaca:

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 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 (Aguilar, 2008, p. 4).

Como señala la autora, la militarización de la asistencia externa estadounidense brindada por la USAID en el período de posguerra fría y post 2001 se asocia a los cambios y la adaptación de la estrategia estadounidense, junto con la construcción de nuevos sujetos amenazantes englobados en las denominadas nuevas amenazas. Esto mismo es señalado en los documentos oficiales de la USAID donde se afirma que las “condiciones de inestabilidad e inseguridad que provienen del terrorismo, el delito transnacional, 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 en Aguilar, 2008, p. 11).

En este sentido, las iniciativas de asistencia externa desplegadas por Estados Unidos son entendidas como acciones complementarias a las militares de contrainsurgencia, en tanto buscan reducir o evitar el desarrollo de amenazas entre poblaciones que son consideradas como un potencial riesgo y que pueden alterar la estabilidad de la región, particularmente en aquellos territorios considerados como “fallidos”, “frágiles, o “vulnerables” (Aguilar, 2008, p. 12).

Respecto a la asistencia estadounidense para responder a desastres naturales, se canaliza en primera instancia a través de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA), creada en 1964, dependiente de la USAID y por lo tanto del Departamento de Estado. Sin embargo, dependiendo de la magnitud del desastre natural es frecuente que tanto la OFDA como el Embajador estadounidense del país afectado informe al Comando militar correspondiente (el Comando Sur, por ejemplo, si se trata de un país latinoamericano) para solicitar los activos militares necesarios para intervenir (Perry y Travayiakis, 2008).

Haulman (2007) sostiene que, a lo largo de su historia, la “ayuda humanitaria” estadounidense estuvo estrechamente vinculada no sólo a sus Fuerzas Armadas, sino que, en distintas ocasiones, esta ayuda fue desplegada en el marco del accionar bélico estadounidense y como complemento de sus intervenciones militares en Corea, Vietnam, Irak o Yugoslavia. En estos casos, la ayuda humanitaria funcionó como contracara del accionar militar, con el objetivo de generar apoyos entre la población civil de los países bombardeados o invadidos.

Las primeras operaciones humanitarias aéreas fuera de Estados Unidos y del continente americano fueron durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la Fuerza Aérea de ese país envió alimentos a Francia a través de aviones. Este tipo de operaciones aéreas se profundizaron durante la guerra fría. El presidente Harry S. Truman envió toneladas de alimentos a la parte occidental de Berlín en medio de las disputas con la Unión Soviética por la reconfiguración de Alemania. Durante la Guerra Fría, además de las operaciones aéreas en la guerra de Corea, en 1956 Estados Unidos envió 190 toneladas de alimentos y suministros a los campos que se establecieron en la zona occidental de Alemania tras los fallidos levantamientos en Hungría contra el gobierno socialista afín a la Unión Soviética (Haulman, 2007, p. 7).

Si consideramos a la ayuda humanitaria como parte de la estrategia estadounidense implementada durante la Guerra Fría, es posible señalar que uno de los objetivos de esta ayuda era ganar las “mentes y corazones” de quienes la recibían. Como señala Molinari (2016, p. 3), lograr el apoyo de la población civil representaba uno de los objetivos fundamentales de la estrategia contrainsurgente desplegada por Estados Unidos en el marco de su Doctrina de Seguridad Nacional. En el caso de los desastres naturales, como fue señalado anteriormente, se los consideraba como una amenaza externa e impredecible en el marco de la perspectiva de la seguridad nacional en tanto podía desestabilizar países, provocando que las poblaciones se vuelvan en contra de sus gobiernos y volviéndose más

vulnerables al “comunismo”. En definitiva, la Guerra Fría implicaba un escenario de disputa estratégica que se desarrollaba fundamentalmente en terceros países, construyendo alianzas y esferas de influencias.

En el marco de este escenario, la ayuda humanitaria no sólo era enviada a aquellas zonas en las que Estados Unidos se encontraba involucrado en un conflicto bélico de manera directa. La Fuerza Aérea estadounidense también realizó “operaciones humanitarias” en zonas que sufrieron desastres naturales. Brindando alimentos y suministros como agua, medicinas, generadores eléctricos o ropa, Estados Unidos dio su ayuda ante inundaciones en Japón -país que durante cuatro años había proporcionado bases para las operaciones de la Guerra de Corea en Estados Unidos-, Pakistán -aliado clave de Estados Unidos en el sur de Asia durante la Guerra Fría-, o ante los terremotos ocurridos en Chile en 1960:

Entre el 23 de mayo y el 23 de junio, los transportistas de la Fuerza Aérea trajeron más de 1,000 toneladas de equipos y suministros de socorro en casos de desastre al país acosado, en una operación llamada "Amigos Airlift". La carga incluía dos hospitales de campaña del Ejército, diez helicópteros del Ejército, carpas, catres, mantas, ropa y comida (Haulman, 2007, p. 9).

En definitiva, la ayuda humanitaria brindada por los militares norteamericanos también servía como mecanismo de *soft power*, es decir, como instrumento de la hegemonía de Estados Unidos para reforzar alianzas o generar nuevas en regiones cuya influencia se encontraba en disputa. La competencia entre las dos superpotencias por la lealtad de las naciones “neutrales” o “en disputa” alentó la participación en operaciones de ayuda cuando los desastres naturales azotaron a las naciones consideradas subdesarrolladas. Por ejemplo, a través de sus puentes aéreos la Fuerza Aérea ayudaba a asegurar regímenes afines en el mundo que sean receptivos a los intereses políticos, militares y económicos de Estados Unidos.

Tras el fin de la Guerra Fría, así como continuaron las intervenciones militares estadounidenses también continuó el envío de ayuda humanitaria como complemento de este accionar militar. Durante la primera Guerra del Golfo en 1991 tras la invasión de Irak a Kuwait, Estados Unidos apoyó a los kurdos iraquíes (enemigos del gobierno de Saddam Hussein) enviándoles 40.000 toneladas de suministros y ayudando a desplazar a más de 14.000 personas. Asimismo, en la Guerra contra Yugoslavia a principios de la década de 1990 Estados Unidos repartió 10.000 toneladas de ayuda en Sarajevo, la capital de Bosnia. También tras la disolución de la Unión Soviética en 1991, se repartió a partir de ese año y

hasta 1993 toneladas de suministros médicos y alimentos a las poblaciones de Asia y el Este de Europa. Años más tarde, a principios de octubre de 2001 y hasta el año 2007, los C-17 estadounidenses comenzaron a volar misiones de ida y vuelta de 2200 millas y 6,500 millas desde la Base Aérea Ramstein en Alemania para arrojar miles de raciones a la población de Afganistán en áreas que no estaban bajo control talibán (Haulman, 2007).

Como se evidencia, en el marco de la estrategia estadounidense de posguerra fría para sostener la vigencia de un orden mundial neoliberal y unipolar y luego durante la llamada “guerra contra el terrorismo”, Estados Unidos continuó utilizando la ayuda humanitaria con distintos fines. En los casos de Irak y la Guerra contra Yugoslavia, el envío de ayuda humanitaria aérea fue clave tanto para generar alianzas en zonas conflictivas y en disputa como para apoyar a un bando o país en el marco de un conflicto. Particularmente, en el caso iraquí la ayuda humanitaria sirvió para fortalecer una alianza fundamental para Estados Unidos en el Medio Oriente, que continúa hasta la actualidad. Asimismo, la ayuda humanitaria también fue utilizada para tender puentes con países que integraban la antigua Unión Soviética y que luego se incorporarían a la OTAN. Pero, además, como señala Haulman (2007, p. 13) la ayuda humanitaria implicaba también la utilización de una amplia red de bases militares que a partir de 1990 se fue ampliando, y por lo tanto servía como justificación para el sostenimiento de esta red:

Una fuerte reducción en el número de bases de la Fuerza Aérea de los EE. UU. en el país y en el extranjero podría poner en peligro la capacidad de Estados Unidos para llevar a cabo los tipos de misiones de ayuda comunes durante y después de la Guerra Fría (Haulman, 2007, p. 26).

Aparte de utilizar las Fuerzas Armadas y la red de bases militares para desplegar la ayuda en casos de desastres naturales, las operaciones de socorro servían también como entrenamiento de combate (Haulman, 2007, p. 27). La entrega de cientos de toneladas de equipos humanitarios, socorristas y suministros preparó a las tripulaciones aéreas y terrestres para transportar vehículos blindados, armas y tropas en caso de que la emergencia fuera una guerra en lugar de un desastre natural. Las habilidades adquiridas y los entrenamientos realizados por el personal militar para aliviar a las víctimas de desastres naturales en todo el mundo también podían ser utilizadas en caso de una emergencia en tiempos de guerra en esas mismas áreas. En definitiva, estas operaciones humanitarias no sólo funcionan como una alternativa a las operaciones de combate, sino también como un complemento de ellas.

## **2.4 Doctrina de inSeguridad Mundial como aporte para comprender la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina**

Para recapitular lo recorrido a lo largo del presente apartado respecto a los cambios ocurridos en la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina durante el período de posguerra fría y tras el 11 de septiembre de 2001, retomamos el concepto de Doctrina de inSeguridad Mundial (Winer, 2015) sintetizando los lineamientos, nociones y prácticas que Estados Unidos promueve, particularmente en la región, a través de distintos instrumentos, mecanismos o instancias que fueron abordados a lo largo del capítulo.

En primer lugar, es necesario destacar que tras el fin de la Guerra Fría y hasta la actualidad, el objetivo estratégico de Estados Unidos se centró en conservar el orden social impuesto a nivel mundial que denominamos como neoliberalismo, que implica una distribución del poder y una configuración de un mundo jerárquico encabezado por Estados Unidos. Esta distribución del poder implica ventajas y beneficios para los sectores dominantes del país hegemónico, lo que conlleva a que Estados Unidos desarrolle una estrategia y una política exterior hegemónica o de primacía. Esto significa, en términos estratégicos, evitar el surgimiento de otra potencia rival que busque alterar el *status quo*. Esta estrategia implica instrumentos y mecanismos para reproducir un orden imperialista, basado en relaciones jerárquicas, de subordinación o dominación que son sostenidas apelando tanto a la fuerza como al consenso, o a una mezcla de ambas. Un orden mundial implica también una hegemonía o un dominio político-militar en tanto la reproducción del mismo se convierte en un asunto de “seguridad” para la potencia hegemónica.

La Doctrina de inSeguridad Mundial emerge como parte de la estrategia de Estados Unidos con la “guerra global contra el terrorismo” aunque retomando lineamientos desarrollados con anterioridad, tanto de la Doctrina de Seguridad Nacional como de la estrategia de posguerra fría inmediata. Ésta implica la construcción de nuevos sujetos amenazantes, particularmente con el terrorismo como amenaza paradigmática pero que en América Latina se centra en las llamadas nuevas amenazas. A través de la aplicación de la Doctrina de inSeguridad Mundial se fomentó el establecimiento de divisiones difusas entre los conceptos de defensa nacional y seguridad interior pero también entre la temporalidad y el espacio donde se desarrollaba la “guerra” o el combate a estas amenazas, en tanto asociaba, por un lado, lo bélico con lo

irregular, y por otro, se planteaba la necesidad de prevenir y anticipar los ataques del nuevo sujeto amenazante.

En América Latina la construcción de este sujeto amenazante tuvo un claro antecedente en los Documentos de Santa Fé aunque adquiriendo mayor impulso, por un lado, a través de las instituciones de seguridad hemisférica, que además promovieron una idea de seguridad multidimensional o seguridad ampliada asociada a la idea de estas nuevas amenazas, que implicaba imbricar las nociones de defensa y seguridad así como las tareas policiales y militares para combatirlas.

Esta noción fue ampliamente difundida en las declaraciones oficiales estadounidenses y en las distintas reuniones de las instituciones que componían las instituciones de seguridad hemisféricas, y entre sus características principales se encontraban:

(1) su asimetría, en referencia al peligro generado por agentes no estatales intra o transnacionales, imprevisibles respecto del momento y la forma de ataque; (2) la identificación amplia de “narcoterrorismo” y, tras ella, la guerra antinarcóticos iniciada por Reagan a mediados de los ochenta (...) como el principal enemigo a combatir en la región (...); (3) los “espacios vacíos” o “zonas ingobernables” donde los Estados suramericanos no tendrían control (como la triple frontera) y la advertencia de que si sobreviniera la “inestabilidad” en ellos, Estados Unidos podría intervenir (...); (4) la existencia de amenazas “comunes” cuyas soluciones requerirían una acción colectiva (...); (5) la falta de límites precisos entre Defensa y Seguridad y el planteamiento de re involucrar a las desprestigiadas Fuerzas Armadas latinoamericanas en tareas de seguridad interior en detrimento del concepto tradicional de defensa nacional (...) (Winer, 2015, p. 136-137).

Mientras que esta idea de enemigo difuso y asimétrico asociada a la idea de seguridad ampliada adquirió cierta “institucionalidad” en los ámbitos hemisféricos de seguridad, el Comando Sur de Estados Unidos se consolidó como el “brazo militar” que implementó los lineamientos de seguridad propuestos por Estados Unidos a la vez que desarrolló instancias de entrenamiento con otras Fuerzas Armadas de los países de la región donde estas ideas y prácticas eran promovidas.

Como se desarrolló a lo largo del capítulo, la cuestión de los desastres naturales es considerada una de las “nuevas amenazas” por las instituciones hemisféricas a la vez que es uno de las temáticas más abordadas por el Comando Sur, aunque también por otras agencias del gobierno de Estados Unidos como la USAID o la FEMA. La importancia de la ayuda

humanitaria en general y particularmente de la ayuda en casos de desastres naturales radica en su capacidad para generar mayor permeabilidad a la presencia militar estadounidense en el territorio, o para mostrar a Estados Unidos como una “potencia benévola” permitiéndole consolidar alianzas o generar nuevas y atraer a otras naciones hacia los objetivos de Estados Unidos hacia la región.

Asimismo, tanto la “ayuda humanitaria” que brinda Estados Unidos como las relaciones “militar a militar” que promueve el Comando Sur, tal como señala Barkawi (2011), se desarrollan en el contexto de un mundo jerárquico, con asimetrías y relaciones de fuerza que constituyen una determinada distribución del poder mundial. De esta manera, y como es Estados Unidos quien brinda la ayuda a los países “subdesarrollados” y no al revés, se reproduce una relación jerárquica y de subordinación o dependencia, que muchas veces es acompañada por otros compromisos como la adquisición de bienes o la firma de acuerdos con la potencia en cuestión.

Pero, además, como señala el autor, históricamente las grandes potencias intentan organizar, dar forma y dirigir las fuerzas armadas en países extranjeros. En el marco de un orden mundial como el descrito anteriormente, las relaciones militares internacionales tratan sobre la lucha para constituir una fuerza armada para proyectos locales, regionales y globales de orden mundial. Los ejercicios de asesoramiento y entrenamiento militar -como los desarrollados por el Comando Sur- son formas contemporáneas a través de las cuales las potencias buscan “persuadir, convencer, regatear, inducir o adular” a sus contrapartes para dirigirlos (Barkawi, 2011, p. 599). En este caso, se busca que los militares incorporen una doctrina militar y una perspectiva sobre la seguridad -que denominamos Doctrina de Inseguridad Mundial- que implica el reconocimiento de nuevos sujetos amenazantes y determinadas prácticas para combatirlos, a la vez que busca imbricar las tareas policiales y militares junto con las nociones de defensa y seguridad.

Esto, además, es acompañado por una creciente militarización tanto de distintos fenómenos y aspectos de la vida civil -como los desastres naturales y la respuesta a ellos- como de la asistencia externa que brinda Estados Unidos en general como la ayuda humanitaria en particular. Mientras que los desastres naturales se han visto crecientemente securitizados y militarizados desde la perspectiva estadounidense al pensarlos como una amenaza en sí mismo o un potencial origen de amenazas mayores, esto se profundiza por el enfoque de agencias del gobierno de ese país que promueven un abordaje militarizado de la asistencia.



Como señalamos, la asistencia externa busca ganar “mentes y corazones” de la población que la recibe, operando como mecanismo para reforzar determinadas relaciones de poder tanto a nivel interno como internacional. En el marco de la Guerra Fría, su militarización estuvo vinculada al accionar de las Fuerzas Armadas como parte de la Doctrina de Seguridad Nacional. En la actualidad, como señala Haulman (2007), el envío de ayuda humanitaria no sólo refuerza las alianzas y la influencia de Estados Unidos en el mundo, sino que también se considera que contribuye a la formación militar y al entrenamiento de combate.

### **3. Las relaciones entre Estados Unidos y Chile en materia de ayuda en casos de desastres naturales: reuniones bilaterales y participación en instituciones regionales**

#### **3.1 La cuestión de la ayuda en casos de desastres naturales en las reuniones bilaterales de alto nivel**

El 11 de marzo de 2010 Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018-actualidad) asumió la presidencia de Chile. Como señalamos, desde 1990 hasta ese año gobernó de forma ininterrumpida la Concertación de Partidos por la Democracia, siendo Michelle Bachelet la mandataria desde el 2006 hasta esa fecha. La Coalición por el Cambio que llevó a la presidencia a Piñera estaba compuesta por los principales partidos políticos de la derecha chilena, algunos de ellos herederos del pinochetismo como Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente y otros de creación más reciente como el Partido Regionalista Independiente.

El 27 de febrero de 2010 ocurrió un terremoto en Chile que produjo más de 500 muertes y es considerado el segundo peor de la historia de ese país, sólo superado por el de 1960 ocurrido en la zona de Valdivia. El terremoto se produjo faltando pocos días para la fecha de asunción de Sebastián Piñera, por tanto la respuesta inmediata fue desplegada durante la administración de Bachelet, mientras que durante el gobierno de Piñera se desarrolló una política de reconstrucción (Gould et al., 2016).

Como se desarrolló anteriormente, durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010) Estados Unidos y Chile sostuvieron una importante relación bilateral. Mientras que Chile consideraba como estratégica la relación con Estados Unidos tanto en el plano económico

como de seguridad, Estados Unidos vio en Chile un país con una política exterior moderada y con principios afines a los propios, comprometido con el libre mercado y las reglas del orden mundial. Esto fue valorado positivamente por Sebastián Piñera, quien durante la campaña electoral de 2009 destacó buena parte de los lineamientos de la política exterior de la Concertación. Como señala Yopo Herrera, las críticas de Piñera a la Concertación en lo referido a política exterior se centraron en el rol regional de Chile, apostando a una política mucho más centrada en los aliados de Estados Unidos en la zona como Colombia o Perú, que configuraron posteriormente la llamada “Alianza del Pacífico” en clara contraposición a la UNASUR, al Mercosur y al ALBA (Yopo Herrera, 2011, p. 87). En definitiva, en su política exterior el gobierno de Piñera buscaría profundizar la “inserción internacional” desarrollada durante los gobiernos de la Concertación a la vez que reacomodar sus alianzas regionales para ejercer un mayor contrapeso con el eje “progresista” en la región, implicando esto un mayor alineamiento con Estados Unidos.

Al igual que los gobiernos de la Concertación, a lo largo de su mandato Piñera sostuvo reuniones tanto con el Presidente de Estados Unidos como con importantes funcionarios de distintas áreas, incluyendo las autoridades de defensa. Sin embargo, mientras que anteriormente los asuntos vinculados a los desastres naturales no fueron abordados en las reuniones de alto nivel, a partir de 2010 esta cuestión comenzó a hacerse presente.

Considerando esto, a lo largo de este apartado buscamos dar cuenta del conjunto de reuniones bilaterales entre los mandatarios y autoridades de defensa de ambos países, rastreando la creciente relevancia que comenzó a ocupar la cuestión de los desastres naturales en la agenda bilateral a partir de fuentes primarias obtenidas de recortes de los principales periódicos de Chile (El Mercurio, La Tercera, El Mostrador), así como de publicaciones oficiales del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, del Departamento de Defensa de Estados Unidos y de la Embajada de Estados Unidos en Chile.

Sebastián Piñera se reunió con el entonces presidente de Estados Unidos Barack Obama apenas un mes después de haber asumido. En abril de 2010, Piñera viajó a Washington D. C. para una Cumbre de Seguridad Nuclear donde sostuvo una reunión en la que ambos mandatarios intercambiaron opiniones sobre la no proliferación nuclear. Según informaron la Embajada de Estados Unidos en Chile y distintos medios de comunicación, el presidente norteamericano agradeció a Piñera por el envío de Chile a Estados Unidos de uranio altamente enriquecido. Respecto al reciente terremoto, los presidentes trataron la cuestión y

acordaron el envío de más ayuda norteamericana para reforzar la reconstrucción que se desarrollaba en Chile. Además, Piñera invitó al mandatario norteamericano a que visitara Chile el próximo año (El Mostrador, 2010a).

Durante ese año, el Secretario de Defensa de Estados Unidos Robert Gates y el Ministro de Defensa chileno Jaime Ravinet se reunieron en dos oportunidades. Las reuniones marcaron un alineamiento de Chile con las prioridades de seguridad planteadas por Estados Unidos a la vez que consolidaron ejes prioritarios en la relación bilateral en materia de defensa. La primera de las reuniones se desarrolló el 29 de septiembre en Estados Unidos. En la reunión, Gates y Ravinet destacaron la importancia de la fuerza de paz conjunta acordada entre Argentina y Chile, denominada “Cruz del Sur”, como posible aporte a las misiones de paz de las Naciones Unidas particularmente en un contexto en el que los países europeos de la OTAN estaban reduciendo su presupuesto en esta organización militar. Así, los funcionarios sugirieron que las fuerzas “Cruz del Sur” podían participar en las misiones de paz en los países de la ex Yugoslavia o en Medio Oriente. Asimismo, Gates planteó a su par chileno que consideraba que tanto Chile como Argentina y Brasil debían aumentar su participación en la misión de paz en Haití (La Tercera, 2010a). Con esto, Chile reforzaba su relación con Estados Unidos en el plano estratégico y de seguridad, a la vez que ofrecía un “aporte” a la seguridad internacional, lo que era bien recibido por Estados Unidos en su rol de potencia hegemónica. Según se registra en el diario La Tercera, otro tema de la reunión fue el abordaje de los desastres naturales a través de las Fuerzas Armadas, en tanto ambos ministros señalaron que buscaban lograr un enfoque común. En palabras de Ravinet: “(...) se intercambiaron puntos de vista en el tema de cooperación y ayuda humanitaria entre las Fuerzas Armadas de Las Américas para reaccionar con prontitud frente a catástrofes de la naturaleza, buscando llevar una posición común en esta materia (...)” (La Tercera, 2010a).

La siguiente reunión se realizó en noviembre de 2010, en Santiago de Chile, previo a la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en Santa Cruz, Bolivia. En la reunión, Ravinet y Gates retomaron parte de la agenda que abordaron en septiembre: ambos funcionarios se manifestaron en favor de prolongar la presencia de la ONU en Haití (El Mostrador, 2010b), a la vez que el ministro Ravinet defendió el envío de militares chilenos a la Escuela de las Américas tras las críticas de la Asociación de Familiares de Ejecutados Políticos de Chile (EMOL, 2010). Un tema clave en la reunión fue la posición conjunta llevada por Estados Unidos y Chile a la mencionada Conferencia de Ministros de Defensa de

las Américas respecto a la necesidad de desarrollar un mecanismo militar de carácter regional de respuesta a los desastres naturales. En una conferencia de prensa realizada por ambos ministros, Robert Gates aseveró que tras lo ocurrido el 27 de febrero, los militares chilenos podían compartir su destacable experiencia en materia de operaciones de alivio en casos de desastres naturales a los países de la región, a la vez que afirmó que Estados Unidos estuvo impresionado por la respuesta del gobierno y las Fuerzas Armadas de Chile ante el terremoto; finalmente Gates celebró que se había cumplido un año de la firma del acuerdo *State Partnership Program* entre las Fuerzas Armadas de Chile y la Guardia Nacional de Texas (Banusiewicz, 2010). Así, en esta reunión comenzó a delinearse un nuevo papel para Chile en la seguridad regional vinculado a su experiencia en el manejo de los desastres naturales, enfatizando en la participación de los militares en la respuesta posterior a la catástrofe, en sintonía con lo que anteriormente denominamos como enfoque hegemónico en materia de respuesta a desastres. Asimismo, la reunión evidenció que este rol regional ocupado por Chile no sólo contaba con el acuerdo de Estados Unidos, sino que era también impulsado por el país norteamericano.

En marzo del año siguiente, Obama visitó Chile en respuesta a la invitación que le había formulado Piñera el año anterior en la Cumbre de Seguridad Nuclear. La reunión del 2011 fue calificada por el presidente chileno como “histórica” por los acuerdos que se firmaron (El Mostrador, 2011). La visita del mandatario estadounidense se dio en el marco de una gira por distintos países de América Latina, pero la importancia de la visita a Chile radicaba en que la reunión buscó mostrar al país andino como ejemplo o “espejo” para el resto de los países de la región por su modelo económico (Chirinos, 2011). Uno de los puntos más destacados de la reunión fue la firma de un acuerdo bilateral en materia de energía nuclear, en continuidad con la reunión que sostuvieron en 2010 durante la cumbre mundial de esta temática. Además, de acuerdo a la Declaración Conjunta emitida por ambos presidentes y publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en la reunión se abordaron los principales puntos de la relación bilateral, prestando especial atención a los temas de seguridad y en particular a la cuestión de los desastres naturales:

Los Presidentes intercambiaron opiniones sobre los diversos temas de la agenda internacional, con especial atención a las nuevas amenazas como el terrorismo, crimen transnacional organizado, el narcotráfico, y la proliferación nuclear. Asimismo, manifestaron la relevancia de la comunidad internacional en el

desarrollo de capacidades para reaccionar frente a desastres naturales como una amenaza para el desarrollo de las naciones. Expresaron la solidaridad de ambos países con el pueblo japonés, luego del trágico terremoto y tsunami del 11 de marzo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011).

En el ámbito regional, destacaron la importancia de la Organización de los Estados Americanos como el “principal foro hemisférico”, en un contexto de emergencia de nuevos espacios de integración regional como la UNASUR y la CELAC. También abordaron la cuestión de Haití, y el presidente estadounidense elogió la contribución de Chile a la misión de paz de las Naciones Unidas en ese país. En la reunión se firmaron varios acuerdos, entre los que podemos destacar el Memorándum de Entendimiento entre la USAID y Agencia Chile para la Cooperación Internacional (AGCI), que tenía el objetivo de “promover el desarrollo en países de la región de menor desarrollo relativo” (particularmente Paraguay), y el Memorándum de Entendimiento entre la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) y la Federal Emergency Management Agency (FEMA), firmado con el objetivo de “compartir lecciones en lo referido a la preparación, mitigación y respuesta ante desastres”. Asimismo, el comunicado señala que ambos mandatarios refirieron a la importancia de la iniciativa encabezada por Chile y Estados Unidos para coordinar a los militares en apoyo a la respuesta frente a desastres naturales en el marco de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011).

La firma de un acuerdo entre la agencia estadounidense FEMA y su contraparte chilena (ONEMI), que será analizado en mayor profundidad en los próximos apartados, representa un importante punto de partida para la relación bilateral en materia de ayuda en casos de desastres naturales y pone de manifiesto cómo la relación en esta materia fue adquiriendo mayor relevancia. También es destacable que la iniciativa bilateral presentada en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas haya sido mencionada en la reunión entre presidentes en tanto expone la relevancia de la misma tanto para la agenda bilateral como para la articulación que ambos países desarrollaron durante el período estudiado en el plano regional. Esto último adelantaría que, como se analiza más adelante, a pesar de las resistencias generadas ante la iniciativa chilena y estadounidense por parte de otros países, los esfuerzos por generar un mecanismo o iniciativa regional que coordine a los militares en casos de desastres naturales seguiría siendo parte de la agenda bilateral en las llamadas instituciones de seguridad hemisférica.

En el año 2011, tanto Estados Unidos como Chile cambiaron a los titulares de las carteras de Defensa. En el país norteamericano, Robert Gates fue reemplazado por Leon Panetta, quien se venía desempeñando al frente de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). En Chile, Jaime Ravinet fue reemplazado en enero de ese año por Andrés Allamand, partidario del pinochetismo en la década de 1980 y luego presidente del partido Renovación Nacional. La salida de Jaime Ravinet estuvo asociada a un conflicto entre el ministro, las Fuerzas Armadas y el Consejo para la Transparencia<sup>16</sup>, en tanto este último obligó al Ministerio de Defensa a hacer pública la información sobre la compra de un puente mecano durante la reconstrucción posterior al terremoto del 2010. El entonces ministro Ravinet fue reticente a cooperar con el Consejo de Transparencia afirmando que si se solicitaba a las Fuerzas Armadas que hagan públicos los detalles de las compras podían dejar de cooperar en las catástrofes naturales (Sanhueza, 2011). En tanto su expresión daba a entender que las Fuerzas Armadas podían definir por sobre el Ministerio de Defensa sus tareas y competencias, Ravinet luego debió aclarar que las Fuerzas Armadas eran obedientes del Poder Ejecutivo y que sus dichos habían sido tergiversados por el diario El Mostrador (La Tercera, 2011b).

Allamand, sucesor de Ravinet, se reunió con su par de defensa estadounidense Leon Panetta en dos oportunidades durante el año 2012: la primera de ellas en marzo cuando el ministro chileno viajó a Estados Unidos y la segunda oportunidad en abril cuando el funcionario estadounidense viajó a Santiago de Chile.

Allamand llegó a Estados Unidos el 5 de marzo de 2012 y permaneció en el país durante 5 días, en los que realizó distintas actividades y sostuvo reuniones con funcionarios y militares estadounidenses. De acuerdo a una primera publicación del Ministerio de Defensa de Chile, los titulares de las carteras de defensa discutieron sobre la relación bilateral y sobre la estrategia estadounidense (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2012c). Luego, se informó que el funcionario chileno recorrió distintas instalaciones militares de seguridad estadounidense como Fort Bragg, Quantico y el cuartel general del Comando Sur de Estados Unidos. Según afirmaron, el objetivo fundamental de la visita fue conocer en detalle el entrenamiento de las Fuerzas Especiales o “de élite” de Estados Unidos para aportar al proceso de fortalecimiento de las fuerzas chilenas (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2012d).

---

<sup>16</sup> Un organismo público autárquico de Chile creado en 2008 con el objetivo de promover la transparencia en la administración pública.

En abril de 2012 el Secretario de Defensa estadounidense Leon Panetta visitó Chile, donde se reunió tanto con su par de defensa como con el presidente de ese país, Sebastián Piñera. En la reunión con Panetta, Allamand destacó el trabajo mancomunado que realizaban ambas naciones en materias tales como el combate al narcotráfico, guerra cibernética, además de destacar la necesidad de contar con una cooperación recíproca ante desastres naturales y en operaciones de paz (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2012a). Por su parte, Leon Panetta destacó la cooperación bilateral en materia de seguridad regional y específicamente en lo referido a la coordinación humanitaria y a la respuesta en casos de desastres naturales, señalando que en octubre de ese año ambos funcionarios se encontrarían en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas donde impulsarían una iniciativa destinada a compartir información y coordinar esfuerzos militares en materia de alivio de catástrofes. En referencia a esto, enfatizó en el liderazgo regional chileno al impulsar la propuesta y señaló que trabajarían en conjunto para implementarla. Panetta también destacó el éxito de Chile en ayudar a los damnificados en el terremoto y tsunami de 2010, y en diciembre de 2011 a los cientos de evacuados del enorme incendio forestal que arrasó más de 100 kilómetros cuadrados en el Parque Torres del Paine (Patagonia), uno de los parques nacionales más populares del país (Pellerin, 2012a). Al día siguiente, Allamand y Panetta viajaron a la región de Iquique donde el Secretario de Defensa estadounidense destacó que la visita se daba en el marco de la nueva estrategia de seguridad lanzada por el gobierno de Obama que ponía especial énfasis en la cuenca del Pacífico. Según Allamand, esta nueva estrategia a la vez planteaba nuevos desafíos en materias tales como el narcotráfico y el crimen organizado, que -al igual que todas las nuevas amenazas- exigía cada vez más acciones de cooperación conjunta. Por ello, de acuerdo al ministro chileno, estaban profundizando la cooperación en operaciones de paz y fundamentalmente en materia de reacción rápida ante emergencias y catástrofes naturales, como parte de las llamadas nuevas amenazas (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2012b). Respecto a esto, Panetta volvió a destacar la importancia de la cuestión desde la perspectiva estadounidense durante una conferencia de prensa en Washington previo a la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, desarrollada el 5 de octubre de 2012. Según el Secretario de Defensa, el mecanismo propuesto por Chile podría mejorar la asistencia en el terreno en casos de desastres naturales y así evitar errores de descoordinación. Además, agregó que si se aprobaba la propuesta sería la primera vez desde 1995 que la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas produjera algo tangible y

concreto, con lo que la iniciativa sería firmemente apoyada por Estados Unidos (Pellerin, 2012b).

Para el año 2013, ambos países volvieron a cambiar a sus titulares de defensa. Allamand, quien decidió emprender una candidatura fallida a la presidencia, renunció y fue reemplazado por Rodrigo Hinzpeter, también de Renovación Nacional. Por su parte, Leon Panetta fue reemplazado por el republicano moderado Chuck Hagel. En junio de 2013, Sebastián Piñera viajó a Washington acompañado de Hinzpeter y se reunió con Barack Obama, siendo el tema principal de la reunión el Tratado Transpacífico y la firma de algunos acuerdos, aunque también se destacó que en la IV Reunión de la Comisión Mixta de Ciencia y Tecnología, realizada en Santiago el 25 y 26 de abril de ese año, se abordó la cuestión de la cooperación en desastres naturales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2013). Además, en noviembre de 2013 el ministro Hinzpeter se reunió por primera vez con Chuck Hagel en el marco del Foro Halifax International Security realizado en Canadá. En la reunión, los funcionarios abordaron los asuntos de seguridad de la zona de Asia-Pacífico, central en la nueva estrategia de seguridad estadounidense. Particularmente Hagel le manifestó a Hinzpeter que Estados Unidos buscaba que Chile aporte a la reconstrucción de Filipinas, país que recientemente había sufrido un tifón (El Mercurio, 2013).

El 11 de marzo de 2014, Michelle Bachelet asumió su segundo mandato como presidenta (el primero había sido entre 2006 y 2010) a través de la coalición Nueva Mayoría, integrada por los partidos de la antigua Concertación y otros de izquierda como el Partido Comunista de Chile. El Ministerio de Defensa fue asumido por Jorge Burgos, integrante del Partido Demócrata Cristiano. Un mes después de asumir como ministro, Burgos se reunió con su par estadounidense en Washington, con quien se encontró en el Pentágono y luego recorrió las oficinas de la agencia FEMA. Según el Ministerio de Defensa chileno, uno de los objetivos principales del encuentro fue intercambiar puntos de vista en relación con la respuesta ante emergencias, en circunstancias que Chile se vio afectado recientemente por un incendio de grandes proporciones en Valparaíso y un terremoto en el Norte Grande. Nuevamente, Estados Unidos elogió las capacidades de Chile para responder ante estos desastres a la vez que el Secretario de Defensa reiteró el interés estadounidense por seguir cooperando en esta cuestión. En la reunión, Hagel destacó el rol de Chile como factor de equilibrio en la región y por sus avances en la integración regional en materia de defensa (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2014a). Así, en la primera reunión realizada entre ambos funcionarios de



Defensa bajo la nueva administración encabezada por Bachelet, se reafirmó la importancia de la cuestión de los desastres naturales en la agenda bilateral en materia de defensa y seguridad y la voluntad de ambos gobiernos de seguir cooperando en este asunto a nivel regional.

Dos meses después, Michelle Bachelet y Barack Obama se reunieron en Washington. En la reunión entre ambos mandatarios, Obama destacó el modelo político y económico chileno, señalando que era un modelo a seguir para la región. El presidente estadounidense también destacó que la sólida relación bilateral era constante, independientemente de los gobiernos de turno en Chile, y que lo mismo ocurriría en Estados Unidos tras su partida de la Casa Blanca (El Mostrador, 2014).

Previo a la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas del 2014, el Secretario de Defensa estadounidense visitó Chile y nuevamente se reunió con su par, Jorge Burgos. Los funcionarios de defensa discutieron sobre cómo ampliar la cooperación bilateral en temas de asistencia humanitaria y auxilio durante desastres, tal como hicieron en su anterior reunión en Washington. Con la idea de profundizar las relaciones bilaterales en torno al Pacífico - región considerada como estratégica durante el gobierno de Obama - particularmente en materia de seguridad, Hagel y Burgos discutieron sobre la necesidad de incrementar la participación chilena en ejercicios multinacionales en el área del Pacífico a cargo del Comando Sur, como los denominados Rimpac y Partnership Of The Americas (POA) (Cámara Chilena Norteamericana de Comercio, 2014).

La cooperación bilateral en materia de ayuda en casos de desastres naturales no sólo fue discutida en reuniones presidenciales o entre las máximas autoridades de defensa. En abril de 2015 el Comandante del Ejército de Estados Unidos para el Pacífico (USARPAC), General Vincent K. Brooks, visitó Chile para reunirse con autoridades civiles y militares y tratar temas de interés bilateral en el ámbito de la asistencia humanitaria, respuesta ante desastres naturales y la importancia de la región del Asia Pacífico. Su visita se realizó en el marco de la invitación formulada por el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, General Humberto Oviedo, quien visitó el Cuartel General de USARPAC en agosto del 2014 (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2015b).

Al año siguiente, Chile recibió la visita del jefe del Comando Sur, el Almirante de la Armada Kurt Tidd, quien se entrevistó con el ministro José Gómez. De acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile, en la reunión se destacaron las visitas a Estados Unidos de los ministros de Defensa Jaime Ravinet en septiembre de 2010,

Andrés Allamand en marzo de 2011 y Jorge Burgos en abril de 2014. De igual forma, aquellas efectuadas a Chile por los Secretarios de Defensa Robert Gates en noviembre de 2010, Leon Panetta en abril de 2011 y Chuck Hagel en octubre de 2014. Además, Tidd valoró positivamente la participación de Chile en los distintos ejercicios multinacionales organizados por Estados Unidos, entre ellos el RIMPAC, realizado en el pacífico (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2016a). Desde el Comando Sur se informó que en la reunión Tidd también planteó la necesidad de seguir colaborando en apoyo para misiones de mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria, preparación para desastres y ejercicios y compromisos para fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas (US Southern Command, 2016b). La reunión volvió a repetirse en marzo de 2018, ya habiendo asumido Sebastián Piñera y su Ministro de Defensa Alberto Espina. Tidd se reunió con Espina y con el Jefe del Estado Mayor Conjunto, Arturo Merino Núñez. En la reunión debatieron sobre la extensa relación en materia de defensa que tienen Estados Unidos y Chile, centrada en asuntos de aviación, marítimos, de inteligencia, médicos, de mantenimiento de paz, de ayuda humanitaria y de desastres naturales (US Southern Command, 2018).

Estas reuniones evidencian que la cuestión de los desastres naturales fue abordada en las reuniones tanto entre funcionarios de defensa como por los jefes militares de ambos países, en estrecha relación con la estrategia de Estados Unidos en el Pacífico y como parte de los ejercicios militares multinacionales desarrollados por el Comando Sur o el Comando Pacífico. Además, en 2016 el Secretario de Defensa estadounidense se reunió con José Gómez en el marco de la realización de la XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Puerto España, la capital de Trinidad y Tobago. En esta reunión, discutieron sobre la relación de defensa entre Estados Unidos y Chile y una serie de asuntos de seguridad que incluyó mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria y la respuesta a desastres naturales (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2016c).

El conjunto de reuniones realizadas en el período abordado expone que, a partir de 2010, la cuestión de los desastres naturales comenzó a ser parte de la agenda bilateral, tanto en las reuniones presidenciales como en las reuniones entre funcionarios de defensa y jefes militares. En este sentido, el terremoto de 2010 fue un parteaguas en tanto a partir de allí se incorporó la cuestión a la agenda bilateral y en particular a la agenda de defensa y seguridad. Esto evidencia una creciente securitización de la cuestión, en tanto ambos Estados comenzaron a percibir a los desastres naturales como un asunto de seguridad, y por lo tanto en

un contexto de avance de la idea multidimensional de la seguridad, de ser militarizado. Por un lado, se observa que, aunque la cuestión de los desastres naturales fue incorporada a la agenda bilateral durante la administración de Sebastián Piñera, con la asunción de Michelle Bachelet estos esfuerzos se profundizaron. Por otra parte, las distintas reuniones evidenciaron que la cuestión de los desastres naturales era parte de la agenda bilateral, pero con una clara proyección regional, fundamentalmente hacia América Latina y en menor medida a Asia-Pacífico. A la par que la cuestión de los desastres naturales adquirió mayor relevancia en la agenda bilateral militar, las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas se consolidaron como espacios de abordaje de la cuestión a partir de la coordinación militar a nivel continental. Por otra parte, las reuniones bilaterales, y fundamentalmente las desarrolladas en el marco de las mencionadas Conferencias, evidenciaron la tentativa estadounidense de que Chile consolide un rol de liderazgo regional o hemisférico en materia de militarización de la ayuda en casos de desastres naturales a la vez que fortaleciendo las instituciones de seguridad hemisféricas como estas Conferencias, la Junta Interamericana de Defensa o la misma Organización de Estados Americanos. Esto último cuadra en el marco de la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina en tanto es parte de sus esfuerzos por reforzar y reproducir determinadas relaciones internacionales que implican jerarquías y asimetrías. Como se desarrolla a continuación, la securitización y militarización de la cuestión de los desastres naturales tanto en la agenda bilateral como a nivel regional implicaba también nuevas oportunidades para Estados Unidos a la hora de reforzar estas jerarquías, en tanto habilitó nuevos mecanismos para legitimar su presencia militar en el continente y su rol hegemónico a partir de las instituciones de seguridad denominadas hemisféricas.

### **3.2 El marco normativo de las relaciones bilaterales en materia de ayuda en casos de desastres naturales entre Estados Unidos y Chile**

A lo largo del período estudiado, Chile y Estados Unidos firmaron acuerdos y tratados que son producto de las relaciones bilaterales consolidadas en las reuniones antes señaladas, así como en otras instancias de encuentro e intercambio entre agencias e instituciones civiles y militares. El acceso a los acuerdos descritos en este apartado, publicados por las autoridades de defensa de ambos países y por el Departamento de Estado de Estados Unidos, permitió dar cuenta de cómo estos funcionan como marco normativo que habilitó la relación bilateral tanto

entre las Fuerzas Armadas como entre las agencias de ambos Estados en materia de desastres naturales.

Chile y Estados Unidos firmaron una amplia cantidad de tratados y acuerdos bilaterales a lo largo de su historia, incluyendo en el ámbito de la defensa y la seguridad. Considerando la amplitud de acuerdos firmados, en este apartado hicimos especial hincapié en aquellos que viabilizaron los entrenamientos, reuniones y otros intercambios asociados a la ayuda en casos de desastres naturales tanto a través de las Fuerzas Armadas como de FEMA, USAID y otras agencias.

Un antecedente claro de estas relaciones es la incorporación de Chile al *State Partnership Program* de Estados Unidos en el año 2008, cuando se firmó el mencionado acuerdo de asociación con la Guardia Nacional de Texas, y que entró en vigor al año siguiente. Como mencionamos, estos acuerdos buscan asociar a las Fuerzas Armadas de distintos países con las Guardias Nacionales de Estados Unidos, que son fuerzas militares con doble autoridad: en tanto pertenecen a los Estados de ese país, se encuentran bajo las órdenes de los gobernadores; sin embargo, también funcionan como fuerzas militares de reserva, pudiendo ser convocadas por el presidente de Estados Unidos para incorporarse a las misiones de las Fuerzas Armadas. En Estados Unidos, de acuerdo al Acta Posse Comitatus de 1878, las Fuerzas Armadas estadounidenses no pueden ser utilizadas para tareas de seguridad interior o para hacer cumplir la ley de ese país<sup>17</sup>. El Acta Posse Comitatus sólo rige para las Guardias Nacionales cuando se encuentran *federalizadas*, es decir, cuando fueron convocadas por el presidente en su rol de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, cuando las Guardias Nacionales se encuentran bajo la órbita de los gobernadores de los Estados no les rige la ley mencionada, con lo que son utilizadas frecuentemente para distintas tareas interiores, como hacer frente a manifestaciones<sup>18</sup> o para responder ante desastres naturales.

La firma del acuerdo entre Chile y Estados Unidos brindó el marco para la realización de numerosos intercambios y ejercicios militares entre las Fuerzas Armadas chilenas y los

---

<sup>17</sup> Es importante aclarar también que la legislación estadounidense reconoce algunas excepciones al Acta Posse Comitatus. El Acta de Insurrección de 1807 es una excepción a la ley Posse Comitatus en tanto permite al Presidente utilizar a las Fuerzas Armadas para “restablecer el orden” en caso de levantamientos, insurrecciones o cuando la ley federal no está siendo cumplida. En distintos momentos de la historia estadounidense se invocó el Acta de Insurrección, utilizando a las Fuerzas Armadas para enfrentar grandes protestas, como ocurrió tras la muerte de Martin Luther King Jr., o para hacer cumplir la ley federal cuando los Estados se negaban.

<sup>18</sup> En las manifestaciones ocurridas en 2014 en Ferguson, Missouri, o en las protestas ocurridas en todo el país tras el asesinato de George Floyd en la ciudad de Mineápolis, Minnesota, las Guardias Nacionales fueron convocadas por los gobernadores para enfrentar las protestas sin necesidad de invocar el Acta de Insurrección y por lo tanto sin plantear excepciones al Acta Posse Comitatus.

militares de Texas, incluyendo el envío de provisiones y ayuda para las víctimas del terremoto de 2010. Estos intercambios comenzaron a desarrollarse con la firma del mencionado acuerdo y continuaron a lo largo de todo el período, y la cuestión de los desastres naturales ocupó un lugar primordial en estos intercambios. Así lo notó el Secretario de Defensa de Estados Unidos Robert Gates cuando en 2010 visitó Chile, un año después de haber entrado en vigor el acuerdo, al señalar que los militares chilenos y texanos iban a cooperar en numerosas áreas, incluyendo la respuesta a desastres (National Guard, 2010). Cuando en 2019 los militares chilenos y la Guardia Nacional de Texas celebraron el décimo aniversario del acuerdo, el Mayor Mark White y director del *State Partnership Program* de la Guardia Nacional de Texas, destacó que la respuesta a los desastres naturales era uno de los principales ejes de trabajo en tanto ambas fuerzas contaban con experiencia para compartir y mejorar sus prácticas (National Guard, 2019).

Otro acuerdo militar de importancia firmado entre Estados Unidos y Chile durante el período es el denominado *Acquisition and Cross-Servicing Agreement* (ACSA), suscrito por ambas partes en septiembre del 2011, representando a Estados Unidos el General Douglas Fraser de la Fuerza Aérea y del Comando Sur, y el General de División y Jefe del Estado Mayor Conjunto de Chile Hernán Mardones Ríos (Departamento de Defensa de Estados Unidos y Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2011). Los ACSA son acuerdos firmados entre el Departamento de Defensa de Estados Unidos y socios de la OTAN u otros aliados autorizados por el Congreso con el fin de intercambiar apoyo logístico, suministros como alimentos, combustible, transporte, municiones, equipos y otros servicios entre Estados Unidos y la parte firmante a cambio de un reembolso en forma de efectivo o la provisión recíproca de apoyo. Según el Departamento de Defensa, los ACSA son utilizados fundamentalmente durante la guerra, ejercicios combinados, capacitación, despliegues, operaciones de contingencia, operaciones humanitarias o de socorro en casos de desastre en el extranjero, ciertas operaciones de paz bajo la Carta de las Naciones Unidas, o por circunstancias imprevistas o exigentes (United States Government Accountability Office, 2020, p. 5). En definitiva, los acuerdos buscan garantizar que los socios de Estados Unidos accedan a las capacidades logísticas, de servicios y armamentísticas de Estados Unidos con mayor facilidad, pero también reforzar los vínculos de “apoyo mutuo” y facilitar los ejercicios y entrenamientos bilaterales. Un caso paradigmático reportado por la Oficina de Rendimiento de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos es la utilización de estos acuerdos para el envío bombas

valoradas en alrededor de \$2 millones de dólares a Emiratos Árabes Unidos para la guerra en Yémen. En definitiva, los acuerdos garantizan un marco normativo para reforzar el rol de Estados Unidos en tanto potencia militar proveedora de armamentos o de otros servicios militares, ayuda humanitaria o asistencia técnica o logística.

En el caso del acuerdo firmado entre Chile y Estados Unidos en 2011, implicaba el intercambio de apoyo logístico, suministros y servicios tales como alimentos, agua, alojamiento, transporte (transporte aéreo de inducción), petróleo, aceites, lubricantes, ropa, servicios de comunicación, servicios médicos, municiones, soporte de operaciones de base (y soporte de operaciones de base a operaciones de base), servicios de almacenamiento, uso de instalaciones, servicios de capacitación, repuestos partes y componentes, servicios de reparación y mantenimiento, servicios de calibración y servicios portuarios. El intercambio de apoyo logístico y los suministros fundamentalmente estarían destinados para utilizarse durante ejercicios combinados, capacitación, operaciones u otros esfuerzos de cooperación, o por “circunstancias imprevistas”. Por otra parte, se excluyó del acuerdo el intercambio de sistemas de armas, misiles guiados, torpedos y minas navales, armamento nuclear y armamento químico, entre otros materiales bélicos. Pero sí se incorporaron municiones, repuestos y otros componentes (Departamento de Defensa de Estados Unidos y Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2011).

Como se detalló en el apartado anterior, en marzo de 2011 también se firmó un memorándum de entendimiento entre la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI) de Chile y la Federal Emergency Management Agency (FEMA) de Estados Unidos. Según el acuerdo, el objetivo era fortalecer la reducción de riesgos de desastres y resiliencia; mejorar la respuesta para la recuperación a través del intercambio de información y conocimientos; compartir lecciones aprendidas; invitar a conferencias, talleres, y ejercicios de simulacro (FEMA y ONEMI, 2011).

El mencionado memorándum tenía, de acuerdo a una de sus cláusulas, una duración de 5 años aunque con renovación automática. 5 años después, en octubre de 2016, se volvió a firmar un memorándum de entendimiento entre ambas agencias. De acuerdo a la información oficial provista por la Embajada de Estados Unidos en Chile, el memorándum se firmó con el objetivo de avanzar en programas de prevención, preparación, y respuesta a desastres mediante el intercambio de conocimientos e información, capacitación, educación, y tecnologías. Uno de los elementos claves del nuevo memorándum se centraba en la

posibilidad de entregar apoyo técnico por parte de FEMA para la implementación de metodologías CERT (Equipo Comunitario de Respuesta ante Emergencias) y para capacitar a “líderes comunitarios” para enfrentar los primeros momentos ante una emergencia. De acuerdo a la Embajada estadounidense “Esto implica entrenamiento en prevención y control de incendios, atención médica básica, búsqueda y rescate, y organización de grupos de respuesta. FEMA también proveerá entrenamiento más específico para integrantes de la Academia Nacional de Protección Civil de la ONEMI” (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2016a).

La importancia de este nuevo memorándum se puede observar tanto en las acciones coordinadas entre las dos agencias durante el período estudiado como en la firma de otros convenios. En abril de 2017, la Agencia Gubernamental de Cooperación Internacional de Chile y la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI) firmaron un convenio de colaboración y transferencia para dictar un curso internacional implementando la mencionada metodología CERT junto con el gobierno de Japón en abril y mayo de ese año (AGCI y ONEMI, 2017).

Según FEMA, los Equipos Comunitarios de Respuesta ante Emergencias o CERT son cursos de entrenamiento para la población civil para actuar ante catástrofes, particularmente centrados en brindar una capacitación básica en supervivencia en desastres y técnicas de rescate, lo que se piensa podría mejorar la capacidad de los ciudadanos para sobrevivir y ayudar a otros. Aunque los cursos CERT se originaron en la década de 1980 en Los Ángeles para que la población sepa responder ante desastres naturales, FEMA reconoce que a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 este organismo constituyó cuerpos de ciudadanos como una estrategia de base para fortalecer la seguridad y la preparación comunitaria:

El daño causado por los desastres naturales (como terremotos, huracanes, tornados e inundaciones) o por eventos provocados por el hombre/ tecnológicos (como explosiones o accidentes con materiales peligrosos) puede afectar a una comunidad en todos los aspectos, desde los servicios gubernamentales a la empresa privada hasta las actividades cívicas (FEMA, 2011, p. 5).

Es posible trazar un paralelismo entre la idea de defensa civil desarrollada por la Federal Civil Defense Administration de Estados Unidos durante la Guerra Fría que tenía como objetivo la “preparación” y la “defensa del hogar”, equiparando catástrofes naturales a la amenaza

nuclear soviética, con la idea de “preparación” propuesta por FEMA en los cursos CERT. Esto se evidencia en la capacitación básica oficial de los cursos CERT que propone la agencia de emergencias de Estados Unidos en la que la octava unidad es la preparación de la población ante un ataque terrorista (FEMA, 2011, p. 12). Nuevamente, la idea de defensa civil y de preparación de la población equipara la “amenaza de la naturaleza” con la representación estratégica de la amenaza, en este caso el terrorismo como amenaza asimétrica y transnacional. En definitiva, los cursos CERT partían de una noción de amenaza centrada en un enemigo irregular que se encontraba en sintonía con la estrategia de seguridad estadounidense.

### **3.3 La relación en el plano de la seguridad hemisférica: el rol de Chile y Estados Unidos en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas**

Las reuniones entre los mandatarios y los jefes de las carteras de defensa de Chile y Estados Unidos evidencian la importancia de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas en la relación bilateral en materia de desastres naturales. A partir de las resoluciones y documentos oficiales de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, de la información publicada por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile y de las solicitudes de transparencia realizadas al mencionado Ministerio para poder acceder a los documentos presentados por las delegaciones chilenas en estas Conferencias, en este apartado buscamos dar cuenta del rol de liderazgo de Chile - apoyado por Estados Unidos - a la hora de proponer instancias de coordinación militar para responder ante catástrofes o desastres a partir de la experiencia acumulada por ese país durante el terremoto en 2010.

La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) como reunión de carácter multilateral se realiza cada dos años con el fin de discutir temas de agenda que surgen tanto de la propuesta del país sede como de los consensos entre los países en las reuniones preparatorias. En noviembre de 2010 se realizó la IX Conferencia, desarrollada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), donde se discutieron tres temas: paz y conflicto en las Américas, democracia, Fuerzas Armadas y sociedad, y el papel de la defensa frente a los desastres naturales. Respecto al último tema, se abordaron fundamentalmente los desastres ocurridos ese año en Haití y Chile, haciendo énfasis en la necesidad de compartir información, mejorar la coordinación y eventualmente pensar protocolos de acción ante desastres. El debate estuvo dividido en dos subtemas: el Subtema 1 fue “Capacidad regional para responder ante desastres



naturales: Gestión de riesgos e inventario de capacidades de respuesta; protocolos de coordinación y cooperación”, con Estados Unidos como relator; y el Subtema 2, “Experiencias y lecciones aprendidas de Brasil en prevención, respuesta y reconstrucción frente al terremoto de Haití; Experiencias y lecciones aprendidas de Chile en prevención, preparación, respuesta y reconstrucción frente a desastres naturales”, donde Brasil y Chile oficiaron de relatores.

Mientras que en el segundo subtema las conclusiones se limitaron a expresar la solidaridad de los Estados con Chile y Haití, en el primer subtema un grupo de países - entre los que se encontraba Chile - propusieron crear un Centro de Colaboración de Asistencia Militar de alcance hemisférico para fortalecer el intercambio de información y la coordinación entre las fuerzas militares que actúen en respuesta a una solicitud de un país afectado por un desastre natural (CMDA, 2010a).

Además, en las conclusiones finales se destacó “la valiosa contribución que el sector defensa y las fuerzas armadas pueden proporcionar como apoyo específico en respuesta a casos de desastres naturales o antrópicos (...)” (CMDA, 2010b, p. 11). También, los Estados se comprometieron a analizar la propuesta antes mencionada, titulada "Fortaleciendo las asociaciones en apoyo de la asistencia humanitaria y ayuda en caso de desastres naturales". Un grupo de países compuesto por Colombia, Chile, Estados Unidos, Perú y República Dominicana manifestaron su intención de avanzar anticipadamente en la implementación de la propuesta de coordinación militar ante desastres naturales (CMDA, 2010b). Esto último debe leerse considerando que la propuesta presentada por varios países, aunque comandada por Estados Unidos no obtuvo el consenso necesario para ser aprobada, por lo que los países sudamericanos que un año más tarde conformarían la Alianza del Pacífico junto con República Dominicana y Estados Unidos decidieron avanzar, quedando en evidencia la afinidad política de quienes apoyaban la propuesta.

En octubre de 2012 se desarrolló en Punta del Este la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. El primer eje temático debatido en la reunión se tituló “desastres naturales, protección al medio ambiente y la biodiversidad”, en el que Chile ofició de relator presentando un documento para el debate. Sin embargo, la comisión no registró consenso y se presentaron dos propuestas, una de ellas que planteaba la participación voluntaria de los países de acuerdo a su propio ordenamiento jurídico y otra que excluía esta frase (CMDA, 2012). Esto, además, fue votado para ser incluido en la declaración final sin lograr consenso.

Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago votaron a favor de incluir la propuesta de Chile denominada “Mecanismo de Intercambio de Información sobre Capacidades de Apoyo a Desastres Naturales”, mientras que Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Surinam y Venezuela votaron en contra. A su vez, Guyana y Uruguay se abstuvieron. Nuevamente la votación evidenció que los apoyos y resistencias generadas por la propuesta presentada por Chile se vieron condicionados por el clima político. Mientras que fue apoyado por Estados Unidos, el bloque de países con gobiernos progresistas manifestó su oposición al considerar que el proyecto promovía una mayor militarización de asuntos de seguridad interior e implicaba una imbricación de asuntos militares y civiles que podía ir en contra del ordenamiento jurídico de algunos países.

En efecto, las declaraciones del Ministro de Defensa de Chile Allamand, daban cuenta de que la matriz de pensamiento que inspiraba la propuesta de Chile partía de una visión alineada a lo que denominamos anteriormente como la perspectiva hegemónica de la seguridad:

Sin embargo, es también un hecho que a la par de tales beneficios algunos de los actuales flagelos -el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado o la presión sobre los recursos naturales- adquieren cada día mayores condiciones de globalidad configurando una compleja agenda de seguridad ampliada o multidimensional, que cada país aborda internamente conforme a su institucionalidad (EMOL, 2012).

Las palabras de Allamand ponían de manifiesto que la propuesta chilena se inspiraba en una idea de nuevas amenazas con características intermésticas, a la vez que se propiciaba una visión multidimensional de la seguridad que reforzaba la agenda propuesta por Estados Unidos, y por tanto su rol de liderazgo en la región.

Como mencionamos anteriormente, Estados Unidos apoyó fuertemente la propuesta chilena al considerar que era una oportunidad única en tanto era la primera vez que la CMDA discutía una propuesta tangible y concreta, pero particularmente el Ministro de Defensa de Brasil Celso Amorim manifestó su oposición a la creación de un sistema único y unificado de coordinación militar de respuesta a desastres (Cibils, 2012). Como señala Frenkel (2016), la propuesta chilena se dio en medio de debates profundos sobre la necesidad de reformar el sistema de defensa interamericano, y en tanto la propuesta no sólo implicaba avanzar en la militarización de la cuestión sino también reforzar las instituciones hemisféricas, esto

despertó evidentes resistencias. Es decir, en el marco de un debate profundo sobre la reforma del sistema interamericano y sobre sus instituciones de seguridad y defensa, que se dio en paralelo del auge de instituciones de integración regional que excluían a Estados Unidos como la UNASUR y la CEALC, la propuesta chilena implicaba la constitución de una instancia única de coordinación que reforzaba la institucionalidad históricamente apoyada por Estados Unidos en su rol de potencia hegemónica.

La siguiente Conferencia se realizó en octubre de 2014 en Arequipa, Perú. Nuevamente, Chile coordinó un eje de debate centrado en la cuestión de los desastres naturales y su respuesta. El tercer eje debatido fue titulado “Cooperación de Capacidades de Búsqueda y Rescate” y contó con Chile como relator, presentando un documento y una propuesta para la discusión. Entre las conclusiones del eje temático, se destacó el rol de las conferencias militares continentales como espacios posibles de articulación en materia de búsqueda y rescate en casos de desastres y se promovió el fortalecimiento de las mismas (CMDA, 2014a). No todas las recomendaciones de la relatoría fueron incorporadas a la declaración final de la Conferencia, excluyéndose de la misma particularmente el apartado que refería a la importancia del rol de las conferencias militares como mecanismo de integración en materia de búsqueda y rescate. Sin embargo, se logró consensuar que el próximo anfitrión de la Cumbre, Trinidad y Tobago, coordine un estudio de viabilidad para crear un mecanismo de intercambio voluntario de información sobre capacidades de sanidad militar para que puedan ser usados en operaciones de asistencia humanitaria en caso de desastres (CMDA, 2014b).

En la XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en octubre de 2016 en Trinidad y Tobago, Chile volvió a insistir en la presentación de una propuesta hemisférica de coordinación militar en materia de respuesta ante desastres naturales bajo el nombre de “Sistema Interamericano de Cooperación Militar para Desastres y Catástrofes (SICOMIDECA)”. La propuesta fue presentada en el eje temático número tres de la Conferencia denominado “Política de Cooperación en Seguridad y Defensa Hemisférica: Comenzando con el Fortalecimiento de la Asistencia Humanitaria de Emergencia” donde nuevamente Chile hizo de relator.

La propuesta chilena de un sistema interamericano de cooperación militar sistematizada en el documento presentado ante la Conferencia partía de la importancia de destacar el rol de las Fuerzas Armadas durante los desastres naturales considerando que estas debían jugar un papel

de apoyo y de intervención directa, a la vez que se cuestionaba que el paradigma vigente de cooperación se basaba en relaciones bilaterales y acuerdos subregionales:

Para ello, se propone avanzar hacia un sistema multilateral donde los países puedan disponer de las capacidades de la defensa como parte de una respuesta rápida y eficiente, en forma coordinada y sistémica para el apoyo inmediato hacia un país del hemisferio víctima de un desastre (CMDA, 2016a)<sup>19</sup>.

En definitiva, se trataba de una propuesta de protocolo o mecanismo organizacional concreto que buscaba fortalecer la integración de las instituciones armadas en las actividades regionales de respuesta a desastres y catástrofes, tanto en sus aspectos de planificación como de ejecución. Chile buscaba que todos los países participantes en la CMDA adopten un marco normativo común para vincular sistémicamente la ayuda militar internacional con los organismos nacionales de emergencia y así poder centralizar la coordinación de las contribuciones de capacidades militares para responder ante una situación de desastre o catástrofe solicitada por algún país miembro. El sistema - como fue denominado por Chile - sería coordinado por la secretaría pro t mpore de la CMDA, rotando bianualmente (CMDA, 2016a). Resulta importante señalar que en paralelo la UNASUR estaba comprometida a desarrollar un sistema de cooperación llamado “Sistema Suramericano de Cooperación de la Defensa para Desastres y Catástrofes” (SICODDEC) con algunas diferencias, priorizando la defensa civil a la intervención militar. La propuesta chilena buscaba aprovechar los acuerdos bilaterales y subregionales existentes para dar paso a un esquema de coordinación con cuatro subregiones: América del Norte, América Central, el Caribe, y América del Sur. Además, se detallaba que primero se dispondría la activación de mecanismos bilaterales y subregionales de países próximos al Estado en situación de catástrofe, en acuerdo con el país afectado, recurriendo después o en situaciones calificadas a las capacidades de otras subregiones (CMDA, 2016a).

Como señalamos, esta propuesta fue presentada en el tercer eje de debate de la Conferencia, contando con la participación de altas autoridades militares y de defensa chilenas. El Ministro de Defensa Nacional, José Antonio Gómez, junto al Subsecretario de la cartera, Marcos Robledo Hoecker y el Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO), General Arturo Merino

---

<sup>19</sup> Para acceder al documento presentado por Chile en la mencionada Conferencia, fue necesario llevar a cabo una solicitud de transparencia a las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, en tanto el mismo no se encontraba publicado. En tanto la solicitud de transparencia, el documento citado como (CMDA, 2016a) figura como Anexo I.

Núñez viajaron hasta Trinidad y Tobago para participar en la XII Conferencia (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2016c). Nuevamente, la propuesta chilena trajo debates y no fue aceptada de plano. Uno de los cuestionamientos fue respecto a la intención chilena de generar un mecanismo único que implicara que todos los participantes debían adoptar un marco normativo común. Esto se evidencia en el informe final del tercer eje temático, en tanto la primera de las conclusiones señalaba que “El respeto a la soberanía debe ser una consideración primordial en el desarrollo de cualquier política o mecanismo de cooperación/coordinación” (CMDA, 2016c, p. 2). Luego, el informe concluyó crear un grupo de trabajo ad-hoc para facilitar el diálogo sobre el desarrollo de un marco de una política de cooperación en defensa y seguridad hemisférica enfocada en la “gestión integral de riesgo” y en la prevención. Ese grupo analizaría la propuesta chilena, junto con otras como la mexicana que estaba centrada en capacitar al personal en materia de protección o defensa civil (CMDA, 2016c). Esto expuso que la propuesta de Chile no sólo no había sido aprobada en pleno, sino que sus objeciones no sólo se centraban en torno a la cuestión de la soberanía. Además, la propuesta chilena buscaba abocarse en la respuesta posterior al desastre promoviendo la cooperación militar, en clara sintonía con lo que Frenkel (2016) denomina como paradigma physicalista de abordaje de desastres naturales, mientras que la declaración final promovió la creación de un grupo ad-hoc centrado en la gestión integral de riesgo y en la prevención.

La declaración final de la XII CMDA significó un claro respaldo a la perspectiva de seguridad hegemónica promovida por Estados Unidos, en tanto en sus primeros tres artículos se volvía a reforzar la idea de que la región enfrentaba nuevas amenazas de carácter transnacional y que estas requerían un abordaje multidimensional en el que las Fuerzas Armadas tenían un rol vital. Finalmente, la declaración final se comprometía a la creación del grupo de trabajo ad-hoc antes señalado afines de analizar las propuestas presentadas, incluyendo la de Chile (CMDA, 2016b). Asimismo, la participación chilena tanto en la XI Conferencia, pero fundamentalmente en la XII CMDA, explicitó que tanto el gobierno de Piñera como el de Bachelet sostuvieron visiones compartidas sobre el rol chileno en estas instancias de seguridad hemisférica y su alineamiento con Estados Unidos. En definitiva, en la XII Conferencia - desarrollada bajo el gobierno de Bachelet - Chile continuó las propuestas presentadas en los años 2010 y 2012 bajo los gobiernos de Piñera.

La XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas se desarrolló en octubre de 2018 en Cancún, México y nuevamente la delegación chilena presentó una propuesta que

buscaba centralizar la coordinación militar para responder ante desastres naturales en el marco de las instituciones hemisféricas de seguridad y defensa. Chile integró el grupo ad-hoc “Política de Cooperación de Defensa y Seguridad Hemisférica: Asistencia Humanitaria en Emergencia” y presentó un documento titulado “Creación de un Sistema interamericano de cooperación en materia de Defensa para desastres y catástrofes” en las reuniones preparatorias de la Conferencia, desarrolladas en mayo de 2017. La propuesta chilena fue sometida a críticas y se le plantearon enmiendas, que luego Chile incorporaría y presentaría en la Conferencia desarrollada en octubre (CMDA, 2017a). La propuesta de Chile fue retitulada como “Mecanismo de Cooperación para Desastres y Catástrofes (MECODECA)” y la resolución final de la reunión preparatoria planteó “continuar el diálogo y el trabajo sobre la propuesta en la materia” (CMDA, 2017a), lo que en definitiva significó posponer el debate hacia la próxima reunión.

En el documento chileno presentado en la XIII Conferencia se observan ciertas modificaciones respecto al presentado en la reunión anterior de 2016. En primer lugar, la propuesta dejó de titularse “sistema interamericano de cooperación” y pasó a denominarse “mecanismo de cooperación”. La propuesta buscaba la implementación de un mecanismo unificado basado en la coordinación e información a partir de la institucionalidad ya existente en el continente, planteándose como complementario de otras instancias de cooperación militar. En palabras del documento chileno, uno de sus objetivos era “Articular y conectar los sistemas de cooperación de Defensa en materia de desastres establecidos a nivel subregional y articularlos en un mecanismo continental, para evitar redundancias, facilitar la provisión de asistencia y priorizar los requerimientos del país afectado” (CMDA, 2017b)<sup>20</sup>. En definitiva, la propuesta ya no consistía en crear un “sistema multilateral” como en la edición anterior sino de un mecanismo articulador de acuerdos ya existentes, centrado fundamentalmente en la cooperación militar abocada a la respuesta y la mitigación frente a desastres naturales. Además, el documento borrador presentado por Chile incorporaba nuevas propuestas que buscaban aclarar y poner en concreto el funcionamiento del mecanismo. Por ejemplo, se aclaraba que la coordinación de los apoyos estaría a cargo del organismo nacional de atención a desastres, que los Estados actualizarían la información de manera voluntaria y finalmente

---

<sup>20</sup> Al igual que el documento presentado en la Conferencia anterior, la mencionada propuesta elaborada por Chile para la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas no se encuentra publicada, por lo que se pidió una solicitud de transparencia al Ministerio de Defensa que permitió acceder al mismo. El documento citado como (CMDA, 2017b) figura como Anexo II.

incorporaba la sugerencia de implementar una cartera bienal de ejercicios de simulación sobre la materia, al menos uno de los cuales debía ser de nivel panamericano (CMDA, 2017b).

Aunque la propuesta chilena fue claramente menos ambiciosa en sus objetivos respecto a la formulada para la Conferencia anterior, como señalamos, no logró ser aprobada de plano. Nuevamente, Chile buscó ocupar un rol de liderazgo en el marco del debate sobre la respuesta ante desastres naturales. Así lo afirmó la Subsecretaría de Defensa de Chile, que en su comunicación oficial destacó que “Chile tomó una posición de liderazgo en el Eje referido a la Asistencia Humanitaria que pueden brindar las Fuerzas Armadas en caso emergencias” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2018a). Este rol, además, se plasmó en la decisión del conjunto de los países al designar a Chile como país anfitrión de la próxima reunión, definiendo como fecha de realización para octubre de 2020. Nuevamente, para la próxima reunión se definió como tema de debate la cooperación en asistencia humanitaria y socorro en caso de desastres. A su vez, Chile se planteó como objetivo volver a presentar una propuesta de “Protocolo de Acción Asistencia Humanitaria y Socorro en caso de Desastres” que ponga en funcionamiento “un sistema multilateral donde los países puedan disponer de las capacidades de la defensa como parte de una respuesta rápida y eficiente” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2018b).

Aunque la propuesta aún se encuentra en discusión, el Ministerio de Defensa Nacional de Chile ya redactó un nuevo borrador para presentar en la XIV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, titulada “Mecanismo de Cooperación para Desastres de los Países de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (MECODE/CMDA)”. El documento al cual se pudo acceder para el presente trabajo, consta de dos modificaciones fundamentales. Mientras que por un lado el protocolo busca menos ser un mecanismo de coordinación de la acción militar y mucho más un protocolo de intercambio de información, se puede observar un cambio en la coordinación de la propuesta. Mientras que en las versiones anteriores el mecanismo o sistema debía ser coordinado por quien poseyera la presidencia pro t mpore de la CMDA, en la versión a presentar en la XIV Conferencia la coordinación queda a cargo de la Junta Interamericana de Defensa (JID) (CMDA, 2019)<sup>21</sup>. Así, la propuesta chilena, aunque pareciera ser menos ambiciosa en su nueva edición,

---

<sup>21</sup> El documento citado como (CMDA, 2019) fue obtenido a través de una solicitud de transparencia al Ministerio de Defensa Nacional de Chile y fue incluido como Anexo III.

continúa reforzando el rol de las instituciones de seguridad y defensa hemisféricas al incorporar a la JID.

Un elemento destacable de las reuniones contempladas a lo largo de este apartado es el mencionado impulso que Estados Unidos intentó darle a la propuesta chilena. En definitiva, Estados Unidos promovió un liderazgo regional de Chile en materia de coordinación militar para ayuda en casos de desastres naturales. Esto también significó avanzar en la agenda de securitización y militarización de nuevas amenazas en las instituciones hemisféricas, reforzando la perspectiva hegemónica de la seguridad. Asimismo, este rol regional de Chile contribuyó también a perpetuar las instituciones hemisféricas que sostienen la propia hegemonía estadounidense, como la Junta Interamericana de Defensa o las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Esta doble operación, en definitiva, implicaba una forma de reproducir una distribución del poder jerárquica a la vez que consolidaba liderazgos regionales afines a Estados Unidos de la mano del afianzamiento de la militarización de la agenda de las nuevas amenazas.

#### **4. La relación bilateral en materia de ayuda en casos de desastres naturales: el rol del Comando Sur y las agencias estadounidenses**

##### **4.1 Las relaciones entre el Comando Sur y las Fuerzas Armadas de Chile en materia de ayuda en casos de desastres naturales**

Como se destacó anteriormente, el Comando Sur tiene un rol fundamental en la estrategia de Estados Unidos para América Latina, particularmente en lo referido a la articulación o vinculación con las Fuerzas Armadas de los países de la región. La presencia del Comando Sur en América Latina se despliega a través de distintas instancias como ejercicios combinados de entrenamiento, con bases militares, realizando reuniones bilaterales con autoridades civiles y militares de los distintos países y también a través de instancias de encuentro multilateral. Teniendo en cuenta esto, en el presente apartado buscamos dar cuenta de las relaciones que establecieron las Fuerzas Armadas chilenas y el Comando Sur, evidenciando la importancia de la cuestión de los desastres naturales en el desarrollo de las mismas. Para ello, se utilizó como fuente las publicaciones del Comando Sur y de los componentes que lo integran, disponibles tanto en los sitios oficiales como en la revista que éste comando publica denominada Diálogo Américas; también se accedió a publicaciones



oficiales del Estado Mayor Conjunto de Chile que daban cuenta de actividades realizadas en conjunto.

Respecto a esto último, se destacan las Conferencias de Defensa Sudamericanas (SOUTHDEC) convocadas por el Comando Sur a partir de 2009 junto con las autoridades de defensa de los países de América del Sur para discutir temas de seguridad y defensa. Las llamadas Conferencias de Defensa Sudamericanas centraron buena parte de sus debates en la agenda de seguridad promovida por el Comando Sur.

Particularmente, en el año 2011 la Conferencia se realizó en Santiago, y fue organizada en conjunto por el Comando Sur y por las Fuerzas Armadas de Chile. Al igual que en la IX CMDA realizada en 2010, el tema principal de la reunión fue la ayuda humanitaria brindada por los militares durante los desastres naturales ocurridos en 2010 en Haití y Chile. En la reunión participaron jefes militares y de defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay junto con el Jefe del Comando Sur Douglas Fraser. Durante el discurso inaugural, el Ministro de Defensa de Chile Andrés Allamand, mencionó que Latinoamérica tiene un alto riesgo de desastres naturales y señaló que la misión de las Fuerzas Armadas de Chile, al igual que la de otros países de la región incluía la asistencia humanitaria y operaciones de mitigación de desastres. Con ello, Allamand buscó también destacar la necesidad de coordinar esfuerzos en torno a esta materia. De acuerdo a la revista oficial del Comando Sur denominada Diálogo Américas, una de las conclusiones que surgió de la reunión fue la necesidad de crear un organismo que centralice todas las actividades regionales de ayuda humanitaria (Diálogo Américas, 2011). Al respecto, es destacable que la agenda de la Conferencia de Defensa Sudamericana consensuada entre Chile y Estados Unidos se encontraba en sintonía con la agenda presentada en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Además, la cuestión de la ayuda militar en casos de desastres naturales se siguió discutiendo en las sucesivas reuniones convocadas por el Comando Sur y los países de la región: al año siguiente la reunión se realizó en Bogotá, Colombia, y aunque en la reunión se abordaron otros temas como el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo, también se debatió sobre la ayuda en caso de desastres.

En 2014, Chile volvió a officiar de anfitrión de la IV Conferencia de Defensa Sudamericana, siendo el tema principal de debate el análisis de las funciones que desempeñan las fuerzas militares frente a situaciones de emergencia y el trabajo complementario con entidades civiles. En particular, Chile compartió su experiencia reciente de participación militar en los

incendios ocurridos en Valparaíso. Tanto los militares chilenos como el Jefe del Comando Sur de Estados Unidos General John F. Kelly coincidieron en la importancia del rol de los militares en situaciones que afecten a la población (EMCO, 2014). En su alocución inaugural, el militar norteamericano a cargo del Comando Sur expuso un discurso que se encontraba en sintonía con la perspectiva hegemónica de seguridad centrada en las nuevas amenazas:

Las amenazas que enfrentamos son transnacionales: narcotráfico, tráfico de personas, tráfico ilícito, contrabando de armas, lavado de dinero, desastres naturales y provocados por el hombre, y fenómenos ambientales. Estos no son desafíos que podamos enfrentar solos; ni son la responsabilidad principal de los militares. Requieren un enfoque de todo el gobierno o, como prefiero decir, de toda la sociedad (Diálogo Américas, 2014).

Esta perspectiva, además, fue acompañada de debates sobre el rol de las Fuerzas Armadas en lo que el Comando Sur denomina un “escenario cambiante en materia de seguridad” producto de la emergencia de estas amenazas transnacionales. En 2016, el jefe del Comando Sur Almirante Kurt Tidd abrió la conferencia realizada en Montevideo con una alocución donde proponía un mayor involucramiento de los militares en el marco de esta agenda de seguridad. Particularmente, y haciendo referencia a las organizaciones criminales transnacionales, Tidd señaló que "desdibujan las líneas entre la seguridad interna y la defensa", y que responder a ellas requería "respuestas creativas de las fuerzas de seguridad reconceptualizadas" (LaSusa, 2016).

Se evidencia que, en estas Conferencias Sudamericanas, a través de la participación del Comando Sur, Estados Unidos buscó consolidar su rol hegemónico en el continente particularmente en el ámbito de la seguridad, a la vez que proponía un mayor abordaje militar de las llamadas nuevas amenazas. Por un lado, Estados Unidos cumplió un rol evidente en tanto único país extrarregional participante a través del Comando Sur, producto de su posición dominante en la distribución del poder mundial. Por otro, y a diferencia de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, las Conferencias de Defensa Sudamericanas son integradas por los jefes militares de los Estados de la región; a través de estas Conferencias, el Comando Sur logró una llegada directa a las autoridades militares de la región consolidándolas como un espacio privilegiado de articulación militar entre las Fuerzas Armadas sudamericanas y Estados Unidos con una clara agenda centrada en las llamadas nuevas amenazas, particularmente con un abordaje militarizado de estas.

En este marco, Chile particularmente aportó a un abordaje militarizado de la cuestión de los desastres naturales. Esto se volvió a repetir en las siguientes reuniones: en la Conferencia de 2017 realizada en Perú, Chile participó a través del General de Brigada Rodrigo Díaz Amechazurra representando al Estado Mayor Conjunto de ese país quien expuso como panelista en el foro “Apoyo de las FF.AA. en la Asistencia Humanitaria y Respuesta de Desastres” (EMCO, 2017b).

Mientras que las mencionadas Conferencias se convirtieron en un ámbito de creciente relevancia para el Comando Sur en la región para la coordinación de agendas de defensa y seguridad con autoridades civiles y militares, también se desarrollaron otras iniciativas como ejercicios multinacionales y bilaterales de entrenamiento militar o reuniones de discusión sobre asuntos militares y doctrinarios. En definitiva, se trata de un amplio abanico de actividades que constituyeron una estrecha relación en el plano militar entre las Fuerzas Armadas chilenas y los militares estadounidenses. Un elemento destacable de esta relación es, por ejemplo, la construcción de una base militar para entrenamiento en materia de operaciones de paz en Concón, Fuerte Aguayo, por parte del Comando Sur. Específicamente, el Ejército del Sur de Estados Unidos financió íntegramente la construcción de un sitio para el entrenamiento de militares que participen en operaciones de paz en la mencionada región, con un costo de \$500.000 dólares. Según el Comando Sur, este sitio para entrenamientos militares en operaciones urbanas, aportaría a la formación regional de soldados de paz a partir del liderazgo chileno (US Southern Command, 2012). Indudablemente, la construcción de la base militar en Fuerte Aguayo - Concón es un elemento de relevancia en la relación bilateral, particularmente con el Comando Sur. Esto demuestra que la relación militar y en materia de defensa entre ambos países se desarrolló en distintos temas, entre ellos las operaciones de paz, la ayuda en casos de desastres naturales, pero también lucha contra el narcotráfico, trata de personas, entre otras. Sin embargo, la cuestión de los desastres naturales ocupó un papel privilegiado en la relación militar bilateral en el período estudiado.

Durante el año 2010, el Comando Sur tuvo una activa presencia en Chile tras el terremoto ocurrido el 27 de febrero. En el mes de marzo, los militares estadounidenses estuvieron presentes en las ciudades de Santiago, Angol y Talcahuano como parte de la ayuda humanitaria enviada por Estados Unidos a ese país. Aunque el acuerdo de asociación militar firmado con la Guardia Nacional de Texas facilitó el envío de personal militar hacia Chile, también otras unidades de las Fuerzas Armadas estadounidenses se movilizaron hacia el país

sudamericano: militares de Texas, Utah, Missouri y otras regiones, fundamentalmente pertenecientes a la Fuerza Aérea, participaron de la ayuda humanitaria enviada por Estados Unidos.

Además, parte del personal militar estadounidense que ya se encontraba en territorio chileno cambió sus tareas y se integró a la ayuda humanitaria brindada por el Comando Sur. En específico, 4 militares de la Guardia Aérea del Estado de Utah se encontraban en Santiago de Chile junto con otros militares del Estado de Texas cuando ocurrió el terremoto. Su rol era propiciar entrenamiento y mantenimiento a la Fuerza Aérea de Chile tras la compra de nuevos aviones a Estados Unidos. Según informó la Guardia Nacional Aérea de Estados Unidos, rápidamente los militares estadounidenses pasaron de su rutina de entrenamiento a brindar ayuda transportando insumos médicos y suministros (Air National Guard, 2010).

El 5 de marzo, la Guardia Aérea de Missouri envió dos aviones Hércules C-130 con 47 tripulantes desde Puerto Rico hacia Santiago de Chile. Según la Fuerza Aérea estadounidense, los militares de la Guardia Nacional de Missouri recibieron entrenamiento frecuente para lidiar en situaciones de desastres naturales y terremotos por las condiciones sísmicas de ese Estado: “Los miembros de la Guardia Nacional tienen un historial de respuesta a terremotos que se remonta al menos a 100 años. Y los miembros de la Guardia tienen décadas de experiencia apoyando operaciones de socorro en desastres en América Central y del Sur”<sup>22</sup> (Greenhill, 2010).

El 8 de marzo partieron desde Texas más de 80 militares de la Fuerza Aérea de 13 regiones de Estados Unidos en tres aviones C-17. En particular, se trató de una expedición de apoyo médico que tuvo el objetivo de auxiliar los esfuerzos de los médicos locales que se encontraban tratando a las víctimas del terremoto. La expedición se dirigió hacia la localidad de Angol, en la región de la Araucanía y estuvo comandada por el Coronel David Garrison (Croxon, 2010). Además de los 80 militares, de los cuales 63 eran médicos, los aviones pesados C-17 llevaron 67 toneladas de ayuda médica para el personal de salud como parte de la misión del Comando Sur en Chile. Aunque fue desplegada por el Comando Sur, la ayuda fue financiada por OFDA/USAID que proporcionó \$8.6 millones de dólares. El equipo estaba integrado por personal capaz de brindar servicios quirúrgicos, de atención primaria, pediátricos, radiológicos, ginecológicos, de laboratorio, farmacéuticos y dentales, de acuerdo a la Fuerza Aérea estadounidense. También, fueron desplegados 10 militares del Comando

---

<sup>22</sup> Traducción propia

Sur en Santiago, cuyo rol era supervisar la ayuda enviada por Estados Unidos (US Air Force, 2010).

Los militares y médicos de la Fuerza Aérea estadounidense fueron enviados a Angol donde establecieron un hospital móvil en un puesto del ejército chileno en la ciudad de aproximadamente 60,000 residentes. Cuando la Fuerza Aérea publicó la información, señalaron que la expedición podía estar en el territorio entre dos semanas y un mes (Pivnick, 2010). Según la división médica de la Fuerza Aérea, el hospital móvil empezó a operar el 13 de marzo y los militares estadounidenses comenzaron a trabajar junto con los médicos chilenos en cirugías y atención ambulatoria. En su sitio oficial, la división médica replicó declaraciones de personal médico militar chileno respecto a la presencia de los militares estadounidenses:

"He podido aprender mucho trabajando con EMEDS Airmen, incluyendo cómo establecer un hospital EMEDS y cómo usar diferentes equipos en este hospital", dijo el Cabo Segundo del Ejército chileno Jonathan Cuevas, un paramédico que trabaja en el hospital móvil. "Los estadounidenses aquí han ayudado mucho, nos sentimos muy agradecidos de todo lo que están ayudando a nuestro país y a nuestra gente" (Young, 2010a)<sup>23</sup>.

De acuerdo al Servicio Médico de la Fuerza Aérea estadounidense, la presencia estadounidense en Chile sirvió para que los médicos militares compartan sus experiencias y conocimientos con sus pares chilenos:

"Algunos de los equipos que utilizamos en el hospital EMEDS son cosas que los médicos chilenos nunca antes habían usado; es impresionante lo rápido que aprendieron", dijo la capitana LaKisha Albertie, 81° Escuadrón de Operaciones de Pacientes Hospitalizados, gerente de enfermería de la sala de pacientes hospitalizados (Air Force Medical Service, 2010)<sup>24</sup>.

La actividad de los médicos militares de la Fuerza Aérea finalizó el 24 de marzo, cuando durante una ceremonia funcionarios del gobierno de los Estados Unidos donaron el hospital a los médicos chilenos (Young, 2010b). Al respecto, y retomando a Stravidis (2009), las operaciones humanitarias de este tipo buscaron reforzar las alianzas de Estados Unidos - en este caso con Chile-, fortaleciendo su imagen como potencia y reforzando su credibilidad a la vez que se busca continuar atrayendo a las naciones aliadas hacia los objetivos

---

<sup>23</sup> Traducción propia

<sup>24</sup> Traducción propia

estadounidenses. Respecto a esto último, debe considerarse que como señala Barkawi (2011) la ayuda humanitaria también refuerza determinadas jerarquías y relaciones de poder en tanto es la potencia la que suministra la ayuda, buscando sostener determinados compromisos y perpetuando una relación asimétrica, que también configura un escenario político regional y de relaciones de poder. En este caso, además, la ayuda humanitaria enviada por los militares podría darle mayor legitimidad a la presencia militar estadounidense en el territorio, tal como lo planteaba el militar estadounidense Stavridis (2009, p. 142): “ponerle rostro” a los militares norteamericanos, especialmente cuando ese rostro es el de médicos dan atención primaria o realizan cirugías tiene como objetivo mejorar la imagen de Estados Unidos entre los ciudadanos de los países que reciben la asistencia, a la vez que se fortalece a los gobiernos aliados que establecen relaciones con Estados Unidos.

La construcción del hospital en Angol no fue la única actividad desplegada por el Comando Sur tras el terremoto de 2010. A mediados de marzo, el Jefe de Capellanes del Ejército de Estados Unidos pidió a los soldados y a sus familias realizar una colecta para financiar la asistencia a las víctimas del terremoto chileno para ser entregada en abril (US Army, 2010). Además, en el marco de la participación de la Fuerza Aérea estadounidense en la Feria Internacional del Aire y del Espacio que organiza anualmente Chile, el Comando de Combate Aéreo de la Fuerza Aérea donó más de 2 toneladas de materiales de construcción luego de una donación de \$20.000 dólares realizada por el Comando Sur y coordinada con la USAID, de los cuales \$13.000 dólares fueron gastados en ferreterías chilenas (Escutia, 2010). Por otra parte, el Comando Sur le solicitó al Comando Material de la Fuerza Aérea que aportara a la reconstrucción en Chile y Haití mediante la recolección de imágenes satelitales, en apoyo a las operaciones de rescate y recuperación (Kleiman, 2010).

Además de la asistencia brindada durante el terremoto de 2010, los militares chilenos y estadounidenses desarrollaron otras actividades conjuntas, como ejercicios de entrenamiento o reuniones de distinta índole. El 2 de agosto, el Ejército de Chile y el Ejército del Pacífico de Estados Unidos organizaron la XXXIV Edición de la reunión del Seminario de Gestión de Ejércitos del Pacífico, donde participaron militares de alto rango de más de 25 países de la región Asia-Pacífico. De acuerdo al Ejército estadounidense, el Seminario fue creado por Estados Unidos para promover el mejor entendimiento y las relaciones entre los militares de la región. Durante el foro militar, los presentes debatieron sobre las principales amenazas a la seguridad y cómo enfrentarlas. Según el Brig. Gen. John E. Seward, Comandante General

adjunto de Ejército del Pacífico de Estados Unidos, los presentes abordaron las amenazas tradicionales como las “no militares”, tales como actividades terroristas, tráfico de drogas, de humanos o armas, desastres naturales o provocados por el hombre, enfermedades pandémicas, contaminación ambiental y cambio climático, entre otros (Bhatti-Madden, 2010). Nuevamente, Chile y Estados Unidos reforzaron su relación en materia de seguridad no sólo en América Latina sino también en torno al Pacífico a partir de una agenda que incorporaba a las llamadas nuevas amenazas y particularmente los desastres naturales desde un abordaje militar.

Además, el 30 de julio un grupo de militares chilenos pertenecientes al Ejército visitaron Fort Hood, en Texas, en el marco del llamado *State Partnership Program* con la Guardia Nacional de Texas. Los oficiales chilenos, integrantes del Comando de Apoyo General del Ejército de Chile, visitaron el 15° Batallón de Apoyo de Brigada, el 2° Equipo de Combate de Brigada, y la 1° División de Caballería del Ejército estadounidense. Según el Ejército norteamericano, la visita se dio en el marco de los esfuerzos chilenos por modernizar sus estándares y habilidades, entendiendo que esto ofrecía una mayor capacidad para que el Ejército participe en una respuesta ante desastres naturales (Johnson, 2010). Este tipo de intercambios continuaron durante todo el período estudiado: los encuentros e intercambios realizados en el marco del acuerdo de asociación con la Guardia Nacional de Texas fueron numerosos, siendo la cuestión de la respuesta ante desastres naturales uno de los temas principales abordados. En junio de 2011 llegaron a Talcahuano, Chile, las fragatas USS Boone (FFG 28) y USS Thach (FFG 43) de la Marina de Estados Unidos. Oficialmente el objetivo de la visita era estrechar los vínculos con los socios navales chilenos y los residentes locales para promover los lazos militares y culturales. Los marineros estadounidenses y chilenos entregaron materiales del Proyecto Handclasp del Departamento de Estado de los EE. UU. en Valdivia, donde residentes de Chile fueron desplazados por la erupción del Volcán Puyehue. El Proyecto Handclasp es un programa oficial de la Marina que transporta ayuda humanitaria y materiales en el extranjero a bordo de barcos de la Marina de EE. UU. Además, 30 militares de la Marina de Estados Unidos hicieron de voluntarios en la escuela pública Talcahuano, realizando actividades de pintura y mantenimiento de terrenos para la escuela (Comer, 2011). En cuanto a las reuniones entre los militares de ambos países, se establecieron marcos de conversación permanente con el fin de consolidar las relaciones entre ambas Fuerzas Armadas. Particularmente, ambos Ejércitos firmaron un acuerdo en 2011 para establecer un

marco bilateral de reuniones de carácter anual. Ese año, el Comandante del Ejército Sur Mayor General Simeón G. Trombitas, destacó la importancia de estas conversaciones al ser Chile uno de los aliados más fuertes en América. Respecto a los temas de la reunión, el Ejército estadounidense puso a la cuestión de la ayuda en casos de desastres naturales como un tema central: “Las conversaciones del personal de este año se centraron en dos temas estratégicos que rigen el papel del Ejército en la asistencia humanitaria y la respuesta a desastres, así como el desarrollo de capacidades operativas y de doctrina” (Lucero, 2011). Además, se indicó que las conversaciones eran parte de un proceso de planificación asociado al plan de campaña para el teatro de operaciones del Comando Sur y se vinculaba con el plan estratégico de recursos de la misión para la embajada de los Estados Unidos en Chile. Las conversaciones del personal de ese año también se centraron en el intercambio de experiencias sobre operaciones de mantenimiento de la paz en la región, fundamentalmente en Haití (Lucero, 2011).

Estas reuniones se desarrollaron también en los años siguientes, destacándose particularmente la participación de la Guardia Nacional de Texas dentro de la comitiva militar norteamericana. En el año 2012, en el marco de estas reuniones entre ambos Ejércitos, el Coronel James Sheehan, Subjefe de Medicina del Ejército del Sur de Estados Unidos, dio una conferencia a más de 200 estudiantes y médicos chilenos. Como resultado de la relación entre los dos Ejércitos y producto de los acuerdos anteriores, el Director del Comando de Salud del Ejército chileno, Mayor General Humberto Oviedo, le pidió a Sheehan que compartiera las lecciones aprendidas por el Ejército de Estados Unidos sobre el rol de profesionales médicos militares. Sheehan disertó sobre la estructura del sistema de salud del Ejército de y sobre las experiencias que los profesionales médicos adquirieron en Afganistán, Irak y en operaciones humanitarias y de socorro en casos de desastre. Además, los profesionales médicos del Ejército chileno compartieron sus experiencias en respuesta a desastres naturales, como terremotos en su propio país (Lucero, 2012a). Respecto a las reuniones del año 2012, el Mayor Mario Castro del Ejército del Sur de Estados Unidos destacó la importancia de sostener las reuniones con Chile en tanto “Las conversaciones del personal de este tipo mejoran la interoperabilidad de ambos ejércitos para poder realizar una participación mutua en ejercicios humanitarios o de socorro en casos de desastre como Beyond the Horizons o Fuerzas Aliadas Unidas” (Lucero, 2012b). Al año siguiente, las conversaciones entre el Ejército de Estados Unidos y el chileno se realizaron en Texas, en el marco del acuerdo *State*



*Partnership Program* entre las Fuerzas Armadas de Chile y la Guardia Nacional de Texas. Las conversaciones entre militares se llevaron a cabo del 5 al 6 de noviembre y sirvieron como foro para la discusión a nivel estratégico entre los dos ejércitos. Según afirmó el Ejército norteamericano, como resultado del accionar conjunto las capacidades de las fuerzas estadounidenses mejoraron al obtener lecciones aprendidas del ejército chileno en operaciones de mantenimiento de la paz y respuesta a desastres naturales. Además, el Comandante General Adjunto del Ejército del Sur Brigadier General Orlando Salinas señaló que Chile era un importante líder regional, y que Estados Unidos apoyaría los esfuerzos chilenos para consolidar este rol (Lucero, 2013).

Antes, a fines de julio de 2013, una delegación de militares chilenos viajó al sureño Estado de Texas donde visitaron las instalaciones de la Fuerza de Tareas Conjunta 71 del Centro de Reserva de las Fuerzas Armadas en Round Rock. Allí, los militares chilenos se interiorizaron sobre el rol de la Guardia Nacional de Texas en la respuesta a desastres naturales. Al respecto, el Capitán de la Armada de Chile Francisco Abrego destacó la importancia del encuentro en tanto las Fuerzas Armadas chilenas “aún estaban mejorando las capacidades para responder ante desastres naturales, como el terremoto ocurrido en 2010” (Griego, 2013). Según el militar chileno, la visita sirvió para tomar ideas y conocer equipos que podían ser utilizados para mejorar el sistema chileno. Desde la perspectiva del Coronel Lee Schnell, Comandante de la Fuerza de Tareas Conjunta 71, lo más importante del encuentro fue profundizar las relaciones y compartir experiencias sobre respuesta a desastres. De acuerdo al Ejército norteamericano, el enfoque de Estados Unidos para la respuesta a desastres se constituyó después de dos décadas de incidentes naturales y antrópicos, desde el bombardeo del Centro de Comercio Mundial de 1993 hasta el huracán Sandy del 2012. Por su parte, el Capitán chileno Francisco Abrego destacó el sistema interagencial que utiliza Estados Unidos, en tanto la coordinación entre las agencias en Chile era más dificultosa (Griego, 2013).

Además de sostener reuniones, encuentros y ejercicios bilaterales, la Guardia Nacional de Texas y las Fuerzas Armadas chilenas también participaron de ejercicios militares regionales. En el año 2014, la Guardia Aérea de Texas participó del ejercicio Salitre organizado en la Base Aérea Cerro Moreno en la costa norte de Chile. Del ejercicio participaron militares de la Fuerza Aérea de Chile, Estados Unidos, Brasil, Argentina y Uruguay. El objetivo del ejercicio era mejorar las condiciones para la interoperabilidad y el trabajo conjunto en el

futuro, en casos distintos incluyendo desastres naturales. Según el Coronel Mike Torrealday, asesor de reserva de la 12<sup>o</sup> Fuerza Aérea de Estados Unidos, el ejercicio brindaba una oportunidad ideal para fortalecer relaciones entre militares con socios regionales (Bouchard, 2014).

Entre el 10 y el 14 de agosto de 2015, los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de Chile y Estados Unidos realizaron una reunión interconsulta en Santiago de Chile donde trataron temas relativos a gestión de riesgo de desastres y emergencias, seguridad del Pacífico Oriental y gestión civil de apoyo a la Defensa, según informó el Estado Mayor Conjunto de Chile (EMCO, 2015). Luego de esa reunión, entre el 16 y el 21 de agosto se desarrolló un seminario de intercambio sobre “desarrollo profesional de relaciones civiles-militares” donde participaron más de 100 militares y civiles de Chile y Estados Unidos, incluyendo integrantes del Ejército del Sur de Estados Unidos, ONGs, y agencias gubernamentales. De acuerdo a lo publicado por el Ejército estadounidense, el objetivo del seminario fue intercambiar sobre tácticas, técnicas y procedimientos sobre asistencia humanitaria y operaciones de socorro en casos de desastre y comprender y mejorar la capacidad de Chile para planificar y coordinar la asistencia humanitaria y el socorro en operaciones en casos de desastres (US Army South, 2015). Respecto a los contenidos, se detalló que estuvieron centrados en el rol de los militares en la respuesta a desastres:

Algunos de los temas discutidos durante el intercambio de desarrollo profesional fueron las responsabilidades y capacidades de las Fuerzas Armadas de Chile durante un desastre, protección de la salud pública durante desastres, operaciones de la Cruz Roja, preparación para terremotos, respuesta a desastres naturales en Texas, capacidad química, biológica, radiológica y nuclear para responder a desastres a gran escala y capacidades de tecnología espacial que pueden apoyar la asistencia humanitaria y las operaciones de socorro en casos de desastre (US Army South, 2015)<sup>25</sup>.

Nuevamente, el Ejército del Sur detalló que las iniciativas desarrolladas fueron en el marco de su estrategia de seguridad para el teatro de operaciones del Comando Sur. Por otra parte, desde el Ejército chileno se mencionó que la asistencia humanitaria y el socorro en casos de desastre resultaba de gran interés, particularmente tras sufrir grandes terremotos, incendios, inundaciones y erupciones volcánicas en los últimos años (US Army South, 2015).

---

<sup>25</sup> Traducción propia

Al año siguiente en la reunión anual de planificación entre la Guardia Nacional de Texas y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Chile, desarrollada en Viña del Mar entre el 4 y el 7 de abril, se definieron los temas principales a abordar por ambas fuerzas. En la reunión se trataron temas relativos a la participación del Estado Mayor Conjunto en la respuesta ante desastres naturales, a programas de entrenamiento y competencias. Además, la Guardia Nacional de Texas expuso sobre su Fuerza de respuesta ante desastres naturales (EMCO, 2016). En el marco de las actividades planificadas para ese año, el 27 de julio un grupo de militares chilenos viajaron a Texas para participar del entrenamiento llamado “Operación Estrella Solitaria”, que consistía en un ejercicio de atención médica a cientos de personas en un gimnasio de una escuela pública de Texas como preparación para atender situaciones de salud a gran escala en desastres naturales. Según el Jefe del Departamento de Salud y Servicios Humanos del Condado de Hidalgo, Texas, el ejercicio resultaba positivo, entre distintos motivos, “(...) pueden capacitarse en apoyo médico, pero lo más importante, esto desensibiliza cualquier temor o ansiedad que algunas personas puedan tener de los oficiales uniformados” (Nigrelle, 2016). Dos semanas después, el 8 de agosto, la Subsecretaria de las Fuerzas Armadas de Chile Paulina Vodanovic se reunió con líderes del Ejército de la Guardia Nacional de Texas, de la división Aérea de la Guardia Nacional y de la Guardia estatal en Camp Mabry, Austin, Texas. De acuerdo a lo señalado por uno de los militares estadounidenses que participó de la reunión, la misma fue fundamentalmente operativa: "Su experiencia y antecedentes son administrativos y legales, por lo que queríamos que ella entendiera la relación que las fuerzas chilenas y el ministerio de defensa tienen con Texas a nivel operativo" (Pena, 2016). En la reunión, destacaron que el año anterior ambas fuerzas militares desarrollaron aproximadamente 14 intercambios militares que incluyeron conocimientos de ingeniería, médicos, de desastres naturales y competencias de combate. Además, se informó que el objetivo de la reunión era avanzar para que la relación con la Guardia Nacional de Texas no sólo sea entre militares, sino que también llegue al nivel del Ministerio de Defensa (Pena, 2016).

En 2017, además de los ejercicios militares organizados por el Comando Sur en los que participaron las Fuerzas Armadas de Chile, se desarrollaron encuentros bilaterales tanto con el Ejército como con la Fuerza Aérea estadounidense. En marzo de 2017, un grupo de 40 militares pertenecientes a las divisiones de Veterinarios y del Centro Médico del Ejército viajaron a Santiago de Chile. Según el Comando Sur, el grupo se reunió para discutir la

ejecución de programas de seguridad alimentaria y defensa alimentaria en regiones subdesarrolladas que carecieran de servicios de salud pública adecuados. Respecto al encuentro, un veterinario del Ejército chileno destacó su importancia: "En Chile tenemos muchos desastres, terremotos, tsunamis, inundaciones, incendios. Nuestros veterinarios tienen que desarrollar el conocimiento para trabajar en ese tipo de entornos operativos" (Odom, 2017). Además, el objetivo del encuentro también fue preparar a los soldados chilenos para mejorar sus capacidades de seguridad alimentaria para un potencial despliegue en la República Centroafricana en el marco de las misiones de paz de las Naciones Unidas. La actividad volvió a realizarse al año siguiente en Santiago, cuando las autoridades de la Dirección de Salud de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, junto con el Cuerpo Veterinario del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos, visitaron las instalaciones del Instituto de Salud Pública de Chile (ISP) para analizar la prevención y el control de enfermedades en el contexto de la transmisión de vectores. El objetivo fue intercambiar experiencias en torno a la prevención de enfermedades en entornos complejos como guerras, operaciones de paz, situaciones de emergencias y catástrofes (US Air Force, 2018).

Por otra parte, el 1 de diciembre de 2017 una delegación de la Fuerza Aérea chilena y de la 12va. Fuerza Aérea de Estados Unidos (Air Forces Southern) se reunieron para discutir actividades bilaterales para el año siguiente. De acuerdo al Comando Sur, las actividades incluyeron intercambios de expertos en materia militar, equipos de entrenamiento militar, compromisos de líderes clave y, cuando fue posible, sincronizar los eventos del *State Partnership Program*. Además, se detalló que las actividades contarían con un fuerte énfasis en la asistencia humanitaria y el socorro en casos de desastre, a la vez que buscarían desarrollar las capacidades de los socios en materia de comando y el control, capacidad operativa, así como actividades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (Ruiz, 2017).

En paralelo, el Estado Mayor Conjunto de Chile organizó por primera vez junto con Panamá y el Comando Sur de Estados Unidos un taller de asistencia humanitaria desarrollado entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre en la Ciudad de Panamá, donde participaron 12 países de Centroamérica y el Caribe. El objetivo del taller fue compartir experiencias en la organización de los Sistemas Nacionales de Protección Civil de diferentes naciones, en particular, en la participación de las Fuerzas Armadas en las fases de prevención, respuesta y mitigación, junto con su coordinación con los sistemas nacionales, las relaciones de mando y control, y la cooperación internacional en la materia. Por parte de Chile, la reunión fue

comandada por el Programa de Cooperación de Defensa para Centroamérica y el Caribe del Ministerio de Defensa. Según el Estado Mayor Conjunto, este programa buscaba entregar apoyo y capacitar a países de Centroamérica y el Caribe en distintos temas de defensa, tales como doctrina, educación, entrenamiento militar, gestión y mantenimiento logístico militar y gestión ante catástrofes, entre otros (EMCO, 2017a). Al año siguiente, el taller se realizó en las instalaciones del Comando Sur de Estados Unidos entre el 10 y el 14 de diciembre, organizado tanto por Chile como por Estados Unidos. Nuevamente, el taller se realizó en el marco del Programa de Cooperación de Defensa para Centroamérica y el Caribe del Ministerio de Defensa de Chile y contó con la participación de representantes de Antigua, Barbados, Belice, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, EE.UU., El Salvador, Francia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tobago, además de organizaciones regionales como la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC), Agencia de Manejo de Emergencias para Desastres del Caribe (CDEMA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC) (EMCO, 2018). Particularmente, la iniciativa realizada en 2017 y repetida en 2018 evidenció un importante rol regional de Chile, y apoyado por el Comando Sur, en materia del rol militar en la respuesta a desastres naturales en Centroamérica y el Caribe. El General Rodolfo González Palaneck, uno de los militares chilenos que participó del taller, destacó que el seminario buscaba profundizar la cooperación regional en la materia:

Estamos aquí para mitigar el riesgo de desastres en la región. Es imperativo que comprendamos los recursos disponibles en la región y utilicemos la coordinación entre los activos civiles y militares para garantizar que los recursos correctos estén disponibles cuando y donde se necesiten (Sarracino, 2018).

En relación a esto, el Comando Sur destacó el rol de Chile y de otras naciones como Brasil y Colombia que junto a Estados Unidos se encontraban comprometidos en desplegar equipos de capacitación en América Central “para aumentar las capacidades de seguridad regional y fomentar el estado de derecho” aunque destacando que era necesario aumentar la coordinación y la sincronización de estos esfuerzos para “contrarrestar el impacto destructivo de los desastres naturales como huracanes y terremotos, así como las crisis provocadas por el hombre, desde la pesca comercial ilegal hasta el tráfico ilícito de narcóticos y material

peligroso”<sup>26</sup> (Dyer, 2018). En este sentido, particularmente el Cuerpo de Marines del Comando Sur planteó la necesidad de constituir una Fuerza de Tareas de carácter multinacional para enfrentar las amenazas a la seguridad que afectaban a la región, fundamentalmente el crimen organizado transnacional y los desastres naturales. El Cuerpo de Marines destacó que Colombia había dado el primer paso al unirse a una iniciativa similar con Estados Unidos. A partir de ello, instó al resto de países de la región a unirse en ese esfuerzo: “En los próximos años, deseamos ver que Brasil, Perú, Chile, Argentina y México sigan su ejemplo, agregando su personal talentoso y sus capacidades operativas versátiles al núcleo creciente de una verdadera fuerza de tarea multinacional anfibia”<sup>27</sup>(Dyer, 2018).

En lo expuesto anteriormente, a pesar de que no se incluyeron los principales ejercicios militares multinacionales que organiza anualmente el Comando Sur, se evidencia una importante trama de relaciones que incluyen reuniones entre altos mandos militares y funcionarios de defensa, encuentros de intercambio de experiencias y conocimientos en distintas áreas y ejercicios militares que pusieron a la cuestión de los desastres naturales en el centro de la relación militar bilateral. Es decir, es posible destacar la importancia de los desastres naturales en la agenda que promovió el Comando Sur, claramente centrada en la perspectiva hegemónica de seguridad. Pero, además, para el Comando Sur esta agenda estaba centrada en una idea de amenaza transnacional y asimétrica, y planteaba la necesidad de la coordinación militar hemisférica para combatirla. Esto quedó claro tanto en las reuniones SOUTHDEC o los foros multilaterales entre Ejércitos u otras ramas de las Fuerzas Armadas, como en las reuniones y encuentros bilaterales que se desarrollaron en el período estudiado.

En este marco, Chile particularmente aportó promoviendo un abordaje militarizado de la cuestión de los desastres naturales. Además, tuvo un rol de importancia en las iniciativas regionales organizadas por el Comando Sur vinculadas a los desastres naturales, tanto en América del Sur como en el Pacífico y en Centroamérica. Un ejemplo claro fue la reunión SOUTHDEC de 2011 desarrollada en Santiago, donde se planteó la necesidad de crear un organismo que centralice la ayuda humanitaria. En sintonía con ello se puede destacar la iniciativa del Comando Sur para constituir una Fuerza de Tareas anfibia multilateral para responder a las amenazas hemisféricas, centrada tanto en el crimen organizado transnacional como en los desastres naturales. El rol regional de Chile en esta materia se evidenció también

---

<sup>26</sup> Traducción propia

<sup>27</sup> Traducción propia

en la participación en instancias como las reuniones SOUTHDEC, los foros de Ejércitos del Pacífico, aunque también en América Central. En este sentido, se hizo evidente la intención de Estados Unidos para promover que Chile cumpla con un creciente rol regional, centrada en la participación militar en la respuesta a desastres naturales.

En el plano específico bilateral, la ayuda brindada por Estados Unidos a Chile tras el terremoto de 2010 tuvo un importante componente militar. Aunque es cierto que la asistencia fue de carácter interagencial en tanto parte de los fondos fueron brindados por la OFDA/USAID, éstos fueron canalizados a través del Comando Sur y en particular mediante su Fuerza Aérea. La Fuerza Aérea estadounidense envió sus aviones con ayuda humanitaria, pero también militares "entrenados en respuesta a desastres" como los de Missouri, junto con médicos. El personal militar se hizo presente en distintas regiones, desplegando una importante expedición concentrada en 3 ciudades. Asimismo, a lo largo del período el acuerdo de asociación entre las Fuerzas Armadas de Chile y la Guardia Nacional de Texas permitió la realización de una importante cantidad de actividades entre ambas fuerzas militares, donde particularmente a partir de 2010 la cuestión de la respuesta y la ayuda en casos de desastres naturales tuvo un rol destacable.

#### **4.2 La participación de Chile en los ejercicios militares del Comando Sur y la cuestión de los desastres naturales**

Como se destacó anteriormente, todos los años el Comando Sur organiza ejercicios militares multinacionales como parte de su accionar en lo que el comando militar denomina su “área de responsabilidad” (es decir, el continente americano). Estos ejercicios son parte fundamental de la estrategia del Comando Sur y muchos de ellos (como el UNITAS, el ejercicio marítimo más antiguo) comenzaron a realizarse en la Guerra Fría y persisten hasta la actualidad, aunque mutando parte de sus contenidos. En esencia, se trata de ejercicios militares de distinta índole, donde se realizan entrenamientos en técnicas de guerra convencional pero también de otro tipo de operaciones como estrategias contrainsurgentes, operaciones de interdicción de drogas, operaciones contraterroristas o intervenciones en casos de desastres naturales. Estos ejercicios, por un lado, refuerzan una relación jerárquica y asimétrica en tanto Estados Unidos en su rol de potencia es quien organiza y define los contenidos de los mismos. Por otro, refuerzan la militarización de la agenda de nuevas amenazas consolidando la perspectiva hegemónica de la seguridad. A través de las

publicaciones oficiales del Comando Sur y del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, en este apartado buscamos dar cuenta de la participación de Chile en estos ejercicios, notando cómo la cuestión de los desastres naturales tuvo un rol preponderante en esta participación.

Chile participó activamente en distintos ejercicios militares organizados por el Comando Sur a través de sus Fuerzas Armadas, aunque también oficiando de anfitrión de algunos de ellos. Dada la amplitud y la cantidad de ejercicios organizados por el Comando Sur en los que participó Chile, este apartado se centra en aquellos que abordaron la cuestión de los desastres naturales.

Uno de los ejercicios en los que Chile participó de manera constante fue en el denominado PANAMAX - Fuerzas Aliadas, o simplemente PANAMAX, que como se mencionó anteriormente, es un ejercicio que en sus primeras ediciones fue organizado por el Comando Sur, Panamá y Chile a partir de 2003 y luego fue incorporando nuevos participantes. PANAMAX se desarrolló tanto en el Canal de Panamá como en Estados Unidos y participaron más de 10 países de un ejercicio que implicó operaciones marítimas y terrestres donde se simulaba proteger el Canal de tres escenarios amenazantes: un ataque terrorista, una pandemia y un desastre natural (US Army South, 2011). Por parte de Estados Unidos, participaron el Ejército, la IV Flota, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Marines del Comando Sur junto con las Fuerzas Armadas de otros países con el objetivo de “asegurar la estabilidad económica, la seguridad regional y la paz” (US Army South, 2014). Particularmente, en su edición de 2016 se realizó tanto en el Canal de Panamá como en bases militares de Estados Unidos y de Chile (US Southern Command, 2016b). En esta edición, además, por primera vez el Ejército de Chile se hizo cargo del comando terrestre de todos los países. De acuerdo al Ministro de Defensa José Gómez, esto fue un reconocimiento mundial a las capacidades del Ejército chileno en determinadas operaciones (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2016b).

En el período, Chile también participó de los ejercicios UNITAS que, como se mencionó, son ejercicios marítimos que comenzaron a realizarse en 1959. Con el tiempo, el ejercicio se amplió y se incorporaron nuevas ediciones, como el UNITAS Pacífico o el UNITAS anfibio. Según la Marina estadounidense, UNITAS implica ejercicios de entrenamiento naval de alta tecnología en superficie, aire, anfibios y submarinos diseñados para fortalecer la coalición marítima multinacional del hemisferio. Los ejercicios se basan en escenarios realistas que requieren que los barcos participantes operen como una fuerza de tareas multinacional



combinada (US Navy South, 2015). Los entrenamientos enmarcados en los ejercicios UNITAS implicaban escenarios distintos y disímiles tales como asistencia humanitaria, misiones de socorro en casos de desastre, guerra litoral, antipiratería, interdicción marítima, lucha contra el crimen organizado transnacional, guerra antisuperficie, guerra cibernética, ejercicios de comunicación y operaciones aéreas, entre otras (US Southern Command, 2016c). Por su parte, Chile ofició de organizador de los ejercicios UNITAS en 2015 y 2018, particularmente de los UNITAS Pacífico.

En el año 2014, Chile fue sede de los ejercicios Partnership of the Americas (POA), que comenzaron a realizarse en 2006 a cargo del Cuerpo de Marines del Comando Sur junto con otras fuerzas militares de la región, integrando una fuerza militar multinacional (Diálogo Américas, 2012). En la revista Diálogo Américas, se citó a un militar ecuatoriano quien se refirió a los objetivos y actividades implicadas en el ejercicio:

Los socios de América del Norte muestran a sus socios del sur cómo ejecutar operaciones de mantenimiento de paz y operaciones anfibia, y también cómo responder a desastres naturales en zonas urbanas. A su vez, los países sudamericanos muestran sus habilidades y experiencia en tácticas de guerrilla en la jungla, operaciones fluviales, misiones de asistencia humanitaria y respuesta de socorro en casos de desastres naturales (Diálogo Américas, 2012).

Así, a través de su publicación el Comando Sur confirmaba que en este ejercicio los militares se entrenaban no sólo para operaciones de paz o para responder ante desastres, sino que las técnicas contrainsurgentes seguían siendo parte de los entrenamientos del Comando Sur y de la doctrina del comando militar estadounidense.

De acuerdo al Comando Sur, el ejercicio buscaba llevar a cabo un ejercicio regional conjunto y combinado centrado en mejorar la interoperabilidad regional, la seguridad y la cooperación en las operaciones marítimas en apoyo del Plan de Cooperación de Seguridad de Teatro del Comando Sur de Estados Unidos. En el marco de los ejercicios POA, se realizaron entrenamientos para combatir organizaciones criminales transnacionales, apoyo a operaciones de paz, asistencia humanitaria y apoyo en caso de desastres (US Southern Command, 2014b). En su edición de 2014 desarrollada en Valparaíso, se centró en un escenario de simulación de un tsunami, desarrollando una operación anfibia que tenía el objetivo de brindar asistencia humanitaria y apoyo a la población utilizando helicópteros CH-46 y MV-22. Según el Cuerpo de Marines de Estados Unidos, estos equipos aéreos fueron utilizados a partir de la Guerra de

Vietnam y en todos los conflictos en los que participó, como en Irak, Somalia o Afganistán (US Marines, 2014). Al mismo tiempo, el Comando Sur informó que en el desarrollo de los ejercicios Partnership of the Americas 2014 en Concón, Chile, se realizaron ejercicios de entrenamiento del tipo MOUT (Military Operations on Urban Terrain). Estas operaciones militares en terrenos urbanos realizadas en Concón consistieron de limpieza de habitaciones, apertura forzosa de puertas y evacuaciones médicas, pero también simulación de escenarios de combate:

El primer rango de fuego real comenzó cuando los escuadrones se elevaron por aire a través del CH-46 y fueron atacados a través de un objetivo con ametralladoras 240B que proporcionaban apoyo de fuego. El segundo rango, el rango de puntería de combate, utilizaba barreras que obligaban a los miembros del servicio a colocar su cuerpo y arma en posturas incómodas y debían disparar con un ritmo cardíaco elevado (US Southern Command, 2014a)<sup>28</sup>.

A pesar de la información publicada por el Comando Sur donde se evidenció que el ejercicio implicaba entrenamiento militar contrainsurgente que simulaba un enfrentamiento armado en entornos urbanos, el Ministro de Defensa de Chile Jorge Burgos destacó la importancia de “poner a disposición un entrenamiento multinacional para situaciones de catástrofes” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2014b).

Otro de los ejercicios organizados por el Comando Sur específicamente destinado a entrenar a los integrantes de las Fuerzas Armadas en respuesta a desastres naturales fue el denominado Beyond The Horizon - New Horizons, realizado una vez por año en países de Centroamérica. A pesar de ser un ejercicio militar organizado por el Ejército del Sur de Estados Unidos junto con países centroamericanos, países como Chile y Colombia también participaron de los mismos. En el marco de estos ejercicios, también se realizaron otros menores como los ejercicios médicos denominados MEDRETEs (US Army South, 2012). Como parte de los ejercicios Beyond The Horizon, se brindaron servicios de cuidado dental, medicina para adultos y pediátrica, vacunación y asesoramiento nutricional. En palabras de uno de los militares del Ejército del Sur de Estados Unidos, en los ejercicios Beyond The Horizon se buscaba “ayudar a las personas, dar asistencia humanitaria, brindar preparación para la respuesta a desastres y construcción de relaciones”, a la vez que el objetivo principal era entrenar a las fuerzas estadounidenses en un entorno de campo austero y real, y promover los

---

<sup>28</sup> Traducción propia

intereses de seguridad de Estados Unidos en la región. “El ejercicio va mucho más allá simplemente de la madera, las barras de refuerzo, el concreto y la atención médica; es el centro de la formación de asociaciones con países vecinos”<sup>29</sup> (Whetstone, 2013). Asimismo, se destacó el rol de países como Chile y Colombia que proporcionaban su experiencia médica y de atención en casos de desastres (Miles, 2013).

Chile también participó de un ejercicio similar, denominado Southern Partnership Station, que implicaba ejercicio marítimo realizado fundamentalmente en Centroamérica y el Caribe, aunque contando con la ocasional participación de otros países. Particularmente en 2017, el ejercicio se realizó en El Salvador, Colombia y Chile. Según el Comando Sur, el objetivo del ejercicio era mejorar las relaciones con los Estados de la región a través de la colaboración en medicina preventiva, intercambios de expertos en la materia y actividades humanitarias: “las actividades de este año incluyen proyectos de relaciones con la comunidad para mejorar las escuelas locales y las operaciones de perforación de pozos, que proporcionarán acceso a agua dulce a miles de ciudadanos locales”<sup>30</sup> (US Southern Command, 2017).

En el período estudiado, Chile también organizó distintos ejercicios militares propios en articulación con el Comando Sur. Un ejemplo es el denominado Estrella Austral/Southern Star, que comenzó a realizarse en 2007 y desde esa fecha fue organizado entre ambos países aunque contando con la participación de otros de la región. El ejercicio fue organizado por las Fuerzas Especiales del Ejército de Chile y el Comando de Operaciones Especiales del Comando Sur, y según el Comando Sur la capacitación incluyó intercambios de expertos en materia militar e intercambios combinados de capacitación en montañismo, operaciones aerotransportadas, capacitación médica, apoyo logístico y aéreo, armas e integración de combate cuerpo a cuerpo (US Southern Command, 2016a). Sin embargo, el Ejército de Chile señaló que el ejercicio buscaba preparar a los militares para participar en operaciones de paz que implicaban también acciones de ayuda humanitaria (Ejército de Chile, 2016). Un ejercicio similar fue desarrollado en el 2011 bajo el nombre de Ejercicio Fuerza Multinacional “Huemul”, organizado por el Ejército chileno en el marco de la Conferencia de Ejércitos Americanos vinculada a la OEA. Del ejercicio participaron 600 efectivos militares, integrantes de los ejércitos de Brasil, Canadá, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, México, Uruguay y Chile. El ejercicio implicó múltiples entrenamientos en comunicaciones y

---

<sup>29</sup> Traducción propia

<sup>30</sup> Traducción propia

planificación en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda en caso de desastres con el objetivo de “generar acciones coordinadas de tal forma de avanzar en estudios sobre la conveniencia de unificar procedimientos, de accionar antes situaciones de crisis y de promover la investigación en ciencia, tecnología y medio ambiente” (Ejército de Chile, 2011).

Nuevamente, estos ejercicios confirmaron el rol regional que ocupó Chile en materia de entrenamiento y respuesta militar ante desastres naturales, particularmente en articulación tanto con el Comando Sur pero también con otras instancias regionales como la Conferencia de Ejércitos Americanos, vinculada al esquema hemisférico de seguridad constituido en torno a la OEA. Sumado a las iniciativas encabezadas por Chile y Estados Unidos en otras instancias como las Conferencias de Defensa de las Américas, ponen de manifiesto los esfuerzos desplegados por ambos países para poner en el centro de la agenda de seguridad regional la cuestión de la participación militar como parte de la respuesta de los Estados ante desastres naturales. Asimismo, un elemento destacable es que en general los ejercicios organizados por el Comando Sur no sólo se centraron en entrenamientos militares para responder ante desastres naturales, sino que éstos implicaban una amplia gama de actividades que buscaban entrenar a los militares de la región en el abordaje militar de la llamada agenda de las nuevas amenazas, incluyendo a los desastres naturales dentro de la misma. En palabras de Stavridis (2009, p. 147) este tipo de ejercicios multinacionales buscaba favorecer las respuestas a las amenazas en la región, sean convencionales o no convencionales. Es decir, y retomando a Barkawi (2011), a la vez que estos ejercicios servían para el entrenamiento militar de las tropas estadounidenses también buscaban organizar y dirigir a las Fuerzas Armadas extranjeras, particularmente en su concepción sobre las amenazas vigentes en el mundo y los métodos y técnicas militares para combatirlos. En definitiva, se trata de una forma de socializar una Doctrina que anteriormente denominamos de inSeguridad Mundial (Winer, 2015), que plantea determinadas concepciones sobre la seguridad y las relaciones internacionales, y también, de lo bélico asociado a lo irregular y lo asimétrico, en sintonía con la idea de amenazas no convencionales.

Es decir, a la vez que los ejercicios militares del Comando Sur buscaban reforzar relaciones y alianzas militares con los países de la región mejorando la imagen de los militares estadounidenses tanto entre la población de los terceros países como con los gobiernos (Stavridis, 2009), también tenían un claro objetivo de seguridad (y militar) en el marco de un

orden mundial específico, con una determinada distribución del poder que buscaba ser sostenida y reforzada.

#### **4.3 La asistencia externa y la ayuda en casos de desastres naturales en las relaciones entre Estados Unidos y Chile: el rol de la USAID y FEMA**

Las relaciones entre Estados Unidos y Chile en materia de respuesta y ayuda en casos de desastres naturales se desarrolló también a través de otras agencias y organismos de ambos países, fundamentalmente la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de su Oficina para Asistencia a Desastres en el Extranjero (OFDA) y la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) de Estados Unidos y en el caso de Chile a través de la Organización Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI). Así, en este apartado se busca dar cuenta de los patrones y las lógicas de esta relación desarrollada entre las agencias civiles utilizando como fuentes la información oficial de la USAID de Estados Unidos sobre la asistencia brindada a América Latina, las publicaciones de la ONEMI de Chile y de la FEMA de Estados Unidos sobre las actividades realizadas en conjunto, publicaciones de la Embajada de Estados Unidos en Chile, así como información publicada por otros organismos gubernamentales de Chile o por periódicos chilenos donde se da cuenta de las actividades organizadas en conjunto por FEMA y el gobierno chileno.

Como se destacó en el capítulo anterior, la USAID se creó en el año 1961 bajo dependencia del Departamento de Estado con el fin de brindar asistencia o ayuda externa a terceros países para promover el desarrollo. Sin embargo, el rol de la USAID se pensó estrechamente ligado a la estrategia de seguridad estadounidense, y por lo tanto, su asistencia ha tendido a una creciente militarización. Como se menciona en el sitio web de la USAID, en la última década la asistencia que se destinó al sector de la “seguridad” superó a cualquier otro<sup>31</sup>. La relación del dinero enviado por la USAID con la estrategia estadounidense se hace evidente al observar cuáles son los países que más fondos recibieron: Rusia, Irak, Afganistán, Ucrania y Egipto. Al comenzar el conflicto en Siria, los envíos a este país (a grupos opositores al gobierno de Al-Assad) aumentaron notablemente. En América Latina Colombia, México y Perú junto con algunos países de Centroamérica como Guatemala y Honduras fueron los que más fondos recibieron.

---

<sup>31</sup> En su sitio “Foreign Aid Explorer” la USAID hace pública la información sobre la asistencia brindada a todos los países del mundo. Ver: <https://explorer.usaid.gov/>

Chile, por su parte, recibió montos mucho menores en comparación con los países antes señalados en tanto es considerado por la USAID como un país de altos ingresos<sup>32</sup> y sin grandes conflictos (a diferencia de Colombia y México). Como se observa en la figura 1.1, Chile recibió sumas similares a las de Argentina, un país que en el período sostuvo una política de mayor autonomía respecto a Estados Unidos. En promedio, entre 2010 y 2018 Argentina recibió \$5.6 millones de dólares y Chile \$6.2 millones de dólares. Solamente Uruguay recibió una menor cantidad, en promedio \$1.3 millones de dólares en el período señalado.

### Asistencia externa de la USAID a Sudamérica (en millones de dólares)

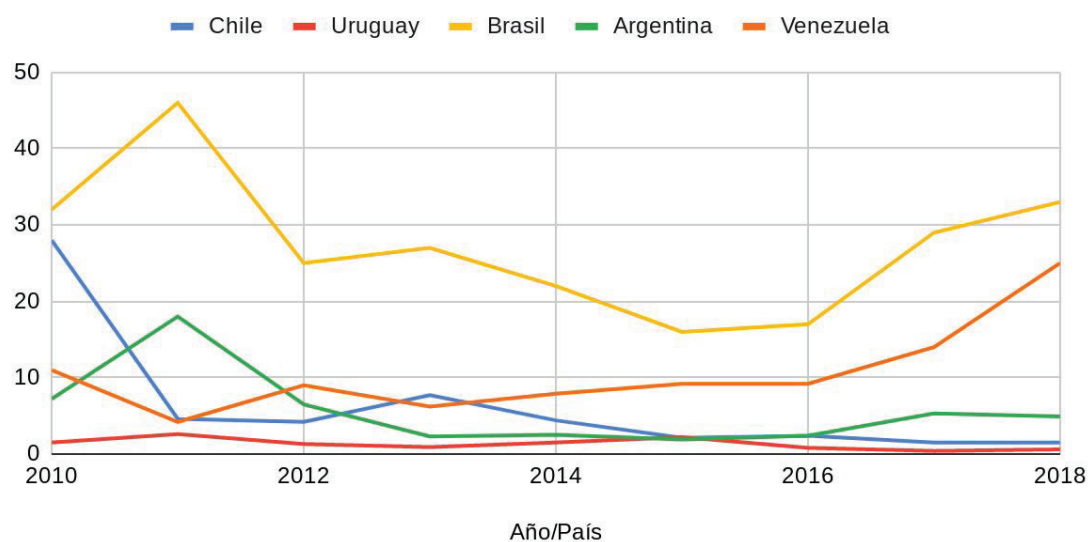


Figura 1.1 Asistencia externa de la USAID a países de Sudamérica. Cuadro de elaboración propia con datos de la USAID.

<sup>32</sup> A partir de la clasificación del Banco Mundial, la USAID divide a los países en bajos, medio-bajos, medio-altos y altos ingresos.

## Asistencia de la USAID a Colombia, México, Perú y Ecuador (en millones de dólares)

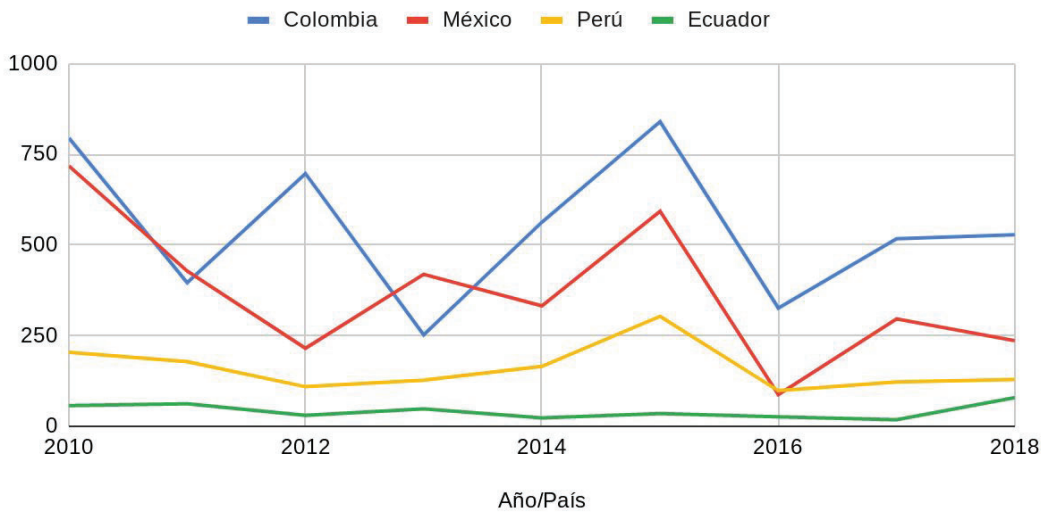


Figura 1.2 Asistencia externa de la USAID a Colombia, México, Perú y Ecuador (en millones de dólares). Cuadro de elaboración propia con datos de la USAID.

Entre 2011 y 2018, la asistencia externa de la USAID enviada a Chile fue menor a los 10 millones de dólares, mientras que tanto en Colombia como en México y Perú las cifras anuales superaron los 100 millones de dólares. En este sentido, la asistencia enviada a Chile no ocupó un lugar de importancia a nivel regional en comparación con otros países. Aun así, la USAID fue una de las agencias del gobierno estadounidense, junto con la FEMA y las Fuerzas Armadas, a través de las cuales se abordó de forma bilateral la cuestión de los desastres naturales. En particular, buena parte de la ayuda enviada por Estados Unidos a Chile en el año 2010 tras el terremoto del 27 de febrero fue financiada por la USAID, que envió \$10 millones de dólares. Ese año, la ayuda total de la USAID a Chile fue de \$28 millones de dólares, significativamente superior a la de los años posteriores aunque mucho menor a la recibida por otros países. Sin embargo, con respecto a la ayuda enviada tras el terremoto, el Comando Sur de Estados Unidos cumplió un rol clave en tanto buena parte de esos fondos fueron canalizados por esa vía. En este sentido, es destacable que, aunque financiada por la USAID, la ayuda enviada durante el 2010 tuvo un claro carácter militarizado por el rol protagónico que ocupó el Comando Sur, a la vez que se dio una importante articulación interagencial.

Entre los años 2011 y 2018, los montos enviados a Chile fueron mucho menores. Sin embargo, y con excepción a los años 2013 y 2014, la cuestión de los desastres naturales fue junto con la asistencia militar para el programa denominado “International Military Education and Training” (IMET) la principal actividad financiada por la USAID, nuevamente evidenciándose la importancia de la asistencia militar brindada por la agencia. Así, en el año 2012, la Agencia para el Comercio y el Desarrollo de Estados Unidos dio más de \$500.000 dólares a la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile para desarrollar y mejorar la red nacional de emergencias para responder ante futuros desastres. En 2015, \$400.000 dólares fueron enviados desde el Servicio Geológico de Estados Unidos a través de la USAID para mejorar la capacidad de respuesta ante desastres, a la vez que \$200.000 dólares adicionales se enviaron desde la OFDA/USAID en materia de bienes, personal y servicios para responder ante desastres ocurridos ese año. Al año siguiente, el monto enviado a través de OFDA/USAID para mejorar la respuesta ante desastres alcanzó el millón de dólares, de los cuales \$290.000 fueron enviados por el Servicio Geológico estadounidense. Tanto en 2016 como en 2017, la asistencia enviada por la USAID en materia de ayuda para desastres superó la ayuda militar destinada al programa de educación y entrenamiento militar IMET, siendo en 2017 la ayuda total para desastres de \$650.000 dólares. Esta relación se volvió a invertir en 2018 cuando el monto enviado para el entrenamiento militar superó por \$60.000 dólares a la ayuda para desastres, siendo esta última de \$300.000 dólares. No sólo el Estado chileno a través de ONEMI fue receptora de la ayuda estadounidense enviada por la USAID, sino que organizaciones no gubernamentales como Cáritas recibieron parte de los fondos<sup>33</sup>. En ese sentido, es posible destacar que, aunque los montos no hayan sido de gran cantidad, aportaron a fortalecer la relación con Chile en materia de ayuda en casos de desastres naturales, fortaleciendo tanto las capacidades del Estado chileno para responder a éstos como mediante la articulación con estas organizaciones no gubernamentales, entre las que Cáritas tuvo un rol destacado. Esto último debe comprenderse en el marco de lo planteado por Stavridis, en tanto la relación con estas organizaciones no gubernamentales “permite presentar una imagen completamente diferente y transmitir un mensaje más suave de compromiso en lugar de que la presencia se interprete como ocupación u otra búsqueda imperial” (Stavridis, 2009, p. 144). Así, el militar estadounidense expresaba claramente cómo a través de la relación no sólo con

---

<sup>33</sup> Información disponible en “Foreign Aid Explorer” de la USAID. Ver: <https://explorer.usaid.gov/cd/CHL>



el gobierno sino también con organizaciones de la sociedad civil se fortalece la posición de poder de Estados Unidos a través del llamado *soft power*, como forma de reforzar relaciones jerárquicas que consolidan un determinado orden regional y mundial a la vez que habilita y legitima la intervención estadounidense en el territorio (Aguilar, 2008).

La USAID también informó que entre los años 2010 y 2014 apoyó y participó a través de su Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de las capacitaciones organizadas por la Organización Nacional de Manejo de Emergencias del Ministerio del Interior de Chile (ONEMI) que tenían el objetivo de mejorar la respuesta y la preparación en primeros auxilios durante desastres. En estas capacitaciones se entrenaron más de 1000 profesionales y 140 capacitadores (USAID, 2015) y fueron destinadas tanto a funcionarios de la ONEMI como al personal de Bomberos, de la Corporación Nacional Forestal, a las Fuerzas Armadas y también a organizaciones de la sociedad civil como Cáritas (ONEMI, 2013).

La asistencia externa enviada por la OFDA/USAID a Chile no sólo tuvo como destino la preparación ante posibles desastres, sino también la respuesta posterior a los distintos desastres ocurridos en el período estudiado: grandes incendios, aluviones y otros como el terremoto y tsunami de 2015. En marzo de 2015, se anunció que la Oficina para Desastres de la USAID enviaría \$100.000 dólares a Chile con estos fines. El 8 de abril, la Embajada de Estados Unidos en Chile informó que envió \$186.000 adicionales mediante la USAID para responder a inundaciones, de los cuales \$100.000 fueron enviados por la OFDA a Cáritas Chile para el financiamiento de proyectos de agua y sanitización de las viviendas inundadas y \$86.000 dólares fueron enviados por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, junto con \$15.000 dólares adicionales del Departamento de Defensa a la Corporación Nacional Forestal (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2015c). Luego del terremoto ocurrido en septiembre de 2015, Chile organizó un Ejercicio de Simulación Regional de Respuesta a terremotos (SIMEX 2015) centrado en fortalecer las capacidades de búsqueda y rescate urbano, el cual fue apoyado por la USAID con el envío de \$100.000 dólares (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2015a).

A través del Departamento de Defensa, Estados Unidos también realizó donaciones de equipos al Ejército chileno para que sean utilizadas tanto en las operaciones de paz como en caso de respuesta a desastres naturales. En 2016, Estados Unidos donó tres unidades móviles de telecomunicaciones denominadas *Mobile Emergency Operations Center* (MERC) con un valor aproximado de \$900.000 dólares para ser utilizadas tanto en la misión de paz en

República Centroafricana como ante desastres naturales en Chile (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2016b). En un mismo sentido, dos años después, Estados Unidos volvió a donar equipos por un valor de un millón de dólares que incluían cuatro camiones de volteo, dos camiones aljibe y una aplanadora, también con el fin de ser utilizados en República Centroafricana o en casos de desastres naturales en cualquier región de Chile (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2018). También realizó donaciones a otras agencias como la ONEMI de Chile: en 2012 el Departamento de Defensa y el Comando Sur de Estados Unidos donaron once móviles con sistemas radiales y satelitales que podían funcionar como centros de operaciones y comunicación en casos de emergencias y catástrofes (ONEMI, 2012b). Estas donaciones realizadas por el Departamento de Defensa, al igual que la ayuda enviada por la OFDA/USAID que fue canalizada a través del Comando refuerzan lo planteado por Aguilar (2008) quien advierte sobre la creciente militarización de la asistencia externa y de la ayuda humanitaria estadounidense, que establece divisiones cada vez más difusas entre la asistencia para el “desarrollo” o la ayuda humanitaria y la asistencia militar.

Otra de las agencias del gobierno estadounidense con la que Chile estableció relaciones en materia de ayuda, preparación y respuesta ante desastres naturales fue la ya mencionada FEMA, dependiente del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Un primer antecedente de esta relación fue la Carta de Intención en materia de cooperación firmada entre el Gobierno de Chile y la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de Estados Unidos en abril de 2010 en Washington. De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, este marco normativo permitía a ambos países iniciar un proceso de intercambio de experiencias e información con el fin de promover la cooperación en el manejo de emergencias (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2010). En el marco de este acuerdo, ONEMI organizó junto con FEMA un seminario para la reducción de riesgos de desastres con más de 100 alcaldes de municipalidades chilenas. Según el director de ONEMI, el objetivo del seminario era mejorar la coordinación a nivel local para reducir el riesgo y las vulnerabilidades frente a las amenazas de origen natural (La Tercera, 2010b).

Como señalamos anteriormente, además, en 2011 FEMA y ONEMI firmaron un Memorándum de Entendimiento que permitía fortalecer los intercambios entre ambas agencias para mejorar la prevención de desastres y los sistemas de alarma temprana (La Tercera, 2011a). Este memorándum fue ratificado en 2016 con el fin de continuar con los intercambios, profundizando particularmente en la realización de cursos de capacitación y

entrenamiento básico de Equipos Comunitarios de Respuesta (CERT), creados por FEMA con el fin de preparar a la población para responder ante desastres naturales (ONEMI, 2016b).

Entre los intercambios, las agencias FEMA y ONEMI realizaron actividades como visitas, capacitaciones y simulacros de desastres naturales tanto en Chile como en Estados Unidos. En el año 2011, integrantes de ONEMI viajaron a California, Maryland y a la sede de FEMA donde se simuló un terremoto con el fin de mejorar las capacidades para responder ante desastres; la actividad fue desarrollada junto con otros países como Israel, Suecia, México y Canadá y contó con el apoyo del BID y el Banco Mundial (ONEMI, 2011). Otro ejercicio en conjunto se realizó en 2016 donde se simularon aluviones, frecuentes en Chile en las regiones de Atacama y Antofagasta, organizado junto con FEMA (La Tercera, 2015).

Al año siguiente, una delegación de ONEMI viajó al Centro Nacional de Entrenamiento de Emergencias del Instituto del Manejo de Emergencias de Estados Unidos para participar de una capacitación llamada “Master Exercise Practitioner Program”, orientada al diseño y realización de simulacros con el objetivo de reforzar la preparación en materias de ejercicios de evacuación y simulaciones de emergencias (ONEMI, 2012c).

También, FEMA asistió en distintas oportunidades a ONEMI al ser una de las instituciones chilenas encargadas de responder ante desastres naturales. En 2011, se produjo un importante incendio en el parque nacional Torres del Paine en la patagonia chilena, donde se destruyeron más de 10.000 hectáreas de bosques nativos y matorrales. Como consecuencia del incendio, el gobierno de Piñera decretó Estado de catástrofe y convocó a la Agencia Federal de Manejo de Emergencias de Estados Unidos para que asesore al gobierno chileno para manejar el desastre (RTVE, 2011).

Sin embargo, y particularmente a partir de 2016, la relación entre la agencia FEMA y ONEMI se desarrolló fundamentalmente a través de la realización de los mencionados cursos CERT, que comenzaron a desplegarse en todo el territorio chileno. A través de estos cursos, ONEMI capacitó a integrantes de la población civil, funcionarios de distintas agencias gubernamentales chilenas y militares sobre cómo reaccionar en casos de desastres naturales:

Es un programa de capacitación y entrenamiento que propicia la respuesta y la preparación de la comunidad frente a la ocurrencia de emergencia y desastres, proporcionando las habilidades básicas que necesitarán para responder adecuadamente y prestar apoyo los primeros momentos luego de ocurrido un

desastre, antes de la llegada de equipos especializados de emergencias (Municipalidad de Iquique, 2018).

Los cursos se impartieron fundamentalmente a través de acuerdos con municipalidades e intendencias regionales de Chile, y aprovechando la llegada de otros programas estatales existentes como el denominado “Quiero mi barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para así abrirlos a la población civil. El programa “Quiero mi barrio” sirvió para hacer llegar las capacitaciones a los dirigentes comunales y para que éstos se conviertan, además, en futuros instructores de los cursos (EAN Noticias, 2018). Para brindar estos cursos, parte del personal de ONEMI se trasladó a Estados Unidos donde fueron capacitados y recibieron la certificación de instrucción por parte de FEMA, aunque luego los cursos CERT fueron adaptados a la realidad chilena (ONEMI, 2016a).

Estos cursos de Equipos de Respuesta a Emergencias Comunitarias se realizaron en distintas regiones y provincias de Chile como Valparaíso, Iquique, Atacama, Arica, Bío Bío, Los Ríos y en Puerto Williams -la ciudad más austral del mundo-, entre otras. También recibieron la capacitación estudiantes de la Universidad de Santiago e integrantes de las Fuerzas Armadas. Además, algunos de estos cursos fueron dictados en conjunto por autoridades de ONEMI y de FEMA otorgando una certificación firmada por ambas agencias (Atacama en Línea, 2019), y aprovechando estos cursos, distintas autoridades de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de Estados Unidos se reunieron con funcionarios regionales y alcaldes chilenos. Además del citado curso en Atacama, Andrew Slaten, jefe de relaciones internacionales de FEMA se reunió en 2018 con el intendente regional de Valparaíso. En la reunión, intercambiaron sobre las experiencias recientes de respuesta a incendios en Valparaíso, a la vez que el funcionario estadounidense participó del cierre del curso CERT dictado en las zonas afectadas por los incendios de 2014 (Intendencia de Valparaíso, 2018).

Chile también participó y organizó capacitaciones CERT internacionales en conjunto con FEMA y otros países de la región y el mundo. En 2017, ONEMI y la AGCID de Chile organizaron junto a Estados Unidos (a través de FEMA) y la Agencia Internacional de Cooperación de Japón un seminario internacional para capacitar a instructores comunitarios en Gestión de Riesgo. En el curso, dictado por 5 funcionarios de FEMA, se capacitó a 39 profesionales nacionales y extranjeros en técnicas de rescate, primeros auxilios, prevención del riesgo y preparación ante emergencias. Según el Director Nacional de ONEMI, este curso posicionaba a Chile como un polo de desarrollo regional en materia de reducción de riesgo de

desastres (ONEMI, 2017). Al año siguiente, el Centro Nacional de Prevención de Desastres de México organizó un curso CERT en conjunto con FEMA y ONEMI de Chile. La participación de ONEMI se debía, de acuerdo al gobierno de México, a la exitosa aplicación del programa que se había desarrollado en Chile (Gobierno de México, 2018).

Los programas CERT, como señalamos, tienen una estrecha similitud con otros programas de defensa civil creados por Estados Unidos durante la Guerra Fría por la agencia Federal Civil Defense Administration (FCDA), donde a partir de la percepción de distintas amenazas se preparaba a la población civil para responder ante situaciones de catástrofe, fundamentalmente un ataque nuclear por parte de una potencia extranjera pero también por parte de la naturaleza, que era considerada como una amenaza externa a la seguridad de los ciudadanos (McEnaney, 2000). En distintos momentos de la historia, los desastres fueron considerados tanto como una agresión externa de la naturaleza como fenómenos capaces de generar situaciones de inestabilidad que eventualmente podrían ser aprovechados por otros sujetos amenazantes. Este relato justificó el abordaje de los desastres naturales en el marco de las distintas estrategias de seguridad elaboradas por Estados Unidos, lo que explica por qué la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias depende del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos creado después del 11 de septiembre de 2001. En este marco, los cursos CERT tanto en Estados Unidos como en su edición modificada para la realidad chilena incorporan módulos para preparar a los civiles para enfrentarse a determinadas amenazas, que van desde tsunamis, terremotos, incendios pero que también implican guerras, ataques terroristas e incluso disturbios civiles (ONEMI, 2012a). En tanto el objetivo del presente trabajo se limitó al estudio de las relaciones entre Estados Unidos y Chile en la materia, las implicancias y consecuencias de la aplicación de este programa al interior de Chile excede los límites de esta investigación. Sin embargo, resulta destacable que los cursos CERT difundidos por FEMA también suponían determinadas concepciones sobre la seguridad y aportaban a la construcción de relatos sobre sujetos amenazantes como parte de la estrategia estadounidense y su perspectiva sobre la seguridad. Asimismo, los cursos CERT en particular y la relación entre FEMA y las instituciones del gobierno chileno como ONEMI en general deben considerarse como parte de la asistencia externa brindada por el gobierno estadounidense en materia de ayuda humanitaria y de desastres naturales. En este sentido, la idea de defensa civil planteada por FEMA en sus cursos CERT como parte de la ayuda para desastres naturales brindada por la USAID, a pesar de ser agencias civiles, implicaron también ciertos grados de

militarización, en tanto las distinciones entre lo civil y lo militar tendieron a imbricarse: el involucramiento del Departamento de Defensa, las donaciones a las Fuerzas Armadas de Chile equipamiento para responder ante desastres naturales y la articulación de la USAID con el Comando Sur son claras muestras de ello.

## 5. Conclusiones

En el presente trabajo, buscamos aportar a la comprensión de la estrategia contemporánea de Estados Unidos hacia América Latina, a partir del análisis de sus relaciones con Chile, abordando específicamente la cuestión de los desastres naturales. Esto se deriva de la revisión de la literatura académica especializada. A partir de la misma, es posible destacar que los estudios sobre la cuestión de los desastres naturales aún resultan escasos, a pesar de que en las últimas tres décadas la cuestión de los desastres naturales ha cobrado importante relevancia en las agendas de defensa y seguridad internacional y regional, fundamentalmente a partir del cambio del contexto estratégico con el inicio de la década de 1990. Esta vacancia se profundiza si la comparamos con aquellos que abordan otros temas y representaciones como son el narcotráfico o el terrorismo, tanto en la estrategia estadounidense como en la agenda reciente de seguridad regional.

Así, esta tesis busca realizar una contribución en la intersección de tres campos de estudio. Por un lado, buscamos aportar a los estudios sobre los desastres naturales como parte de las relaciones internacionales y de la seguridad internacional desde una perspectiva crítica. Es decir, situándonos por fuera de los postulados de un enfoque hegemónico que hace suyo las nociones de seguridad *mainstream* de posguerra fría, donde los desastres naturales devienen objeto de la securitización asociado a la ampliación de la agenda de las llamadas nuevas amenazas.

Mientras que buena parte de los estudios críticos sobre la cuestión de los desastres naturales se centran en destacar que estos fenómenos se encuentran atravesados por mediaciones y determinantes sociales como las desigualdades de clase, raza o género bajo la tesis de que *los desastres naturales no son tan naturales*, aquellos trabajos que abordan la cuestión desde las relaciones y la seguridad internacionales soslayan la importancia de que la securitización de los desastres naturales se da en el marco de una distribución del poder mundial específica que implica ciertas jerarquías y asimetrías. De esta manera, el aporte específico de este trabajo es

pensar la jerarquización de la cuestión de los desastres naturales en la agenda de seguridad internacional como parte de un contexto estratégico que implica determinadas relaciones de fuerza que consolidan a Estados Unidos como potencia hegemónica a nivel mundial (y regional) tras el fin de la guerra fría.

Así, la tesis que se sostiene en este trabajo es que la creciente securitización y militarización de los desastres naturales debe pensarse dentro de la estrategia de Estados Unidos tras el fin de la guerra fría. Es decir, se da continuación a lo planteado por Cardinale (2018) acerca de la relación existente entre la perspectiva hegemónica de seguridad y la estrategia hegemónica de Estados Unidos.

En relación a esto, el presente trabajo también se pensó como un aporte a los estudios sobre la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina, particularmente en el ámbito de la seguridad. Tras el fin de la guerra fría, Estados Unidos consolidó una estrategia de primacía que buscaba evitar la emergencia de potencias competidoras. Sin embargo, la idea de que Estados Unidos ingresaba al siglo XXI como única superpotencia militar y como la mayor potencia económica centró la estrategia de seguridad estadounidense en las llamadas nuevas amenazas: es decir, en fenómenos o problemáticas fundamentalmente de carácter no estatal o en Estados con escaso margen para contrabalancear a Estados Unidos en las distintas regiones, como Irak, Corea del Norte, Yugoslavia. En este marco, sostenemos que los desastres naturales como asunto de seguridad comenzaron a cobrar importancia en la estrategia de Estados Unidos con el fin de reproducir el orden vigente de posguerra fría y para garantizar el rol hegemónico de Estados Unidos en la región. Luego del 2001 tras declararse la llamada “guerra contra el terrorismo”, se dio una mayor militarización de la política exterior de Estados Unidos; aunque esto se evidenció con mayor claridad en regiones como Medio Oriente y el norte de África, también se replicó en otras regiones como América Latina e incluso dentro de Estados Unidos. Por lo tanto, esto también significó una mayor militarización de la respuesta a los desastres naturales en América Latina como parte de la estrategia estadounidense para reforzar su rol de potencia hegemónica y su presencia militar. Como señalamos, recogemos el aporte de Winer (2015) a partir de la noción de Doctrina de Inseguridad Mundial para explicar los cambios en los postulados doctrinarios de Estados Unidos en la etapa de posguerra fría y tras el 11 de septiembre respecto a aquellos del período de Guerra Fría. Si la Doctrina de Seguridad Nacional implicaba cierta división internacional de las tareas securitarias, en tanto Estados Unidos se encargaba de la contención de la Unión

Soviética y los países latinoamericanos a través de sus Fuerzas Armadas de combatir la “infiltración” del “enemigo interno”, la Doctrina de Inseguridad Mundial replica parcialmente esta lógica: en términos estratégicos Estados Unidos se encarga de prevenir la emergencia de otras potencias competidoras o que desafíen el *status quo*, mientras que a nivel regional los debates en materia de seguridad y defensa se centran en las llamadas nuevas amenazas. Nuevamente se construyen enemigos y amenazas que desplazan el eje de la defensa exterior a la seguridad interna, propiciando mayores niveles de militarización. Es posible señalar, además, que de esta manera se refuerza la condición hegemónica de Estados Unidos. Desde esta perspectiva, una operación similar ocurre con la ayuda humanitaria brindada por Estados Unidos tanto a través de sus agencias civiles como a través de sus militares.

En tercer lugar, en este trabajo buscamos aportar a los estudios sobre la política exterior de Chile y sus relaciones con Estados Unidos, considerando el rol regional de Chile en el marco de un orden y una distribución del poder mundial y regional. Al respecto, es evidente también la existencia de una vacancia a la hora de comprender el rol de la cuestión de los desastres naturales en la política exterior chilena en el marco antes señalado. Si hasta 2010 la cuestión de los desastres naturales no era de relevancia en la agenda bilateral entre Chile y Estados Unidos, el terremoto ocurrido en febrero de ese año significó un parteaguas en tanto fue visto como una “oportunidad” para, por un lado, fortalecer la relación bilateral en ambos planos, de seguridad y militar, y por otro, para fortalecer el rol regional de Chile en materia de seguridad como uno de los aliados claves de Estados Unidos en América Latina. En relación a esto, esta tesis buscó analizar la relevancia de Chile en la estrategia estadounidense para preservar el orden regional. En particular, esto se analizó a partir del rol preponderante ocupado por Chile en los debates sobre desastres naturales desarrollados en las instituciones de seguridad promovidas por Estados Unidos. Ello implicó una adscripción de Chile a los lineamientos y postulados doctrinarios hegemónicos. Esto se evidenció tanto en el rol de liderazgo regional ocupado por Chile en los debates sobre desastres naturales en instancias como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas o las conferencias SOUTHDEC organizadas por el Comando Sur como en la estrecha cooperación bilateral entre ambos países en materia de desastres naturales, que se desarrolló entre instituciones tanto civiles como militares.



A partir del análisis de múltiples fuentes de evidencia, dimos cuenta de las estrechas relaciones que sostuvieron Estados Unidos y Chile en materia de desastres naturales a lo largo del período estudiado como parte de la agenda de seguridad bilateral y regional. A lo largo de los 8 años analizados, se observa que tras el terremoto ocurrido en 2010 la cuestión de los desastres naturales comenzó a ocupar un lugar permanente y de creciente relevancia en la agenda bilateral, tanto durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) como durante el segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018). Como se mencionó, a partir del terremoto de 2010 la cuestión de los desastres naturales se incorporó como tema de agenda de la política exterior chilena. Las reuniones realizadas entre las autoridades de las carteras de Defensa de ambos países, asimismo, demostraron la importancia de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas tanto para la relación bilateral como para la agenda de Estados Unidos hacia la región: previo al desarrollo de estas conferencias, los Secretarios de Defensa de Estados Unidos realizaban visitas a los distintos países de la región, particularmente a aquellos con los que se contaba con mayor afinidad política. De esta manera, las reuniones se consolidaron como espacios de negociación y acuerdo político entre ambos países, con una clara preponderancia de la cuestión de los desastres naturales.

Como demostramos a lo largo del trabajo, un eje clave de discusión y acuerdo en las reuniones bilaterales sobre las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas fue la cuestión de desarrollar un mecanismo de coordinación militar de carácter regional de respuesta a desastres naturales. En estas reuniones bilaterales empezó a delinearse un acuerdo entre ambos países sobre el rol regional de liderazgo que Chile debía ocupar en materia de seguridad regional, específicamente en lo referido a la necesidad de promover y coordinar la intervención de los militares en la ayuda y respuesta ante la ocurrencia de desastres. Por su parte, Estados Unidos justificaba este liderazgo a partir de la exitosa experiencia chilena en la respuesta al terremoto ocurrido en 2010.

Por otra parte, las reuniones bilaterales entre autoridades de defensa evidenciaron una coincidencia en materia de perspectiva de seguridad internacional y por lo tanto de agenda. Chile manifestó su adhesión a la perspectiva y agenda de seguridad regional promovida por Estados Unidos, centrada en las llamadas nuevas amenazas: los acuerdos manifestados en asuntos como la importancia del terrorismo, el narcotráfico, la misión de paz en Haití o como antes fue señalado, la cuestión de los desastres naturales, lo exponían claramente.

Estos consensos compartidos en materia de perspectiva y agenda de seguridad se manifestaron también en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Como pudimos analizar, estas instancias se configuraron como un ámbito privilegiado de acuerdo entre ambos países en materia de desastres naturales. Particularmente, Chile adoptó un rol de liderazgo regional promoviendo instancias de coordinación militar de respuesta posterior a desastres. Asimismo, es destacable el impulso brindado por Estados Unidos a la propuesta chilena de coordinación militar para respuesta ante desastres naturales a lo largo del período estudiado.

Mientras que en 2010 fue Estados Unidos - aunque apoyado por Chile y otros países - quien promovió el debate respecto a la necesidad de profundizar la articulación en materia de coordinación militar ante desastres naturales, entre 2012 y 2018 fue Chile quien encabezó las intenciones en esta materia. Bajo distintos nombres, la delegación chilena presentó propuestas que buscaban fortalecer la integración de las instituciones armadas en las actividades regionales de respuesta a desastres y catástrofes, tanto en sus aspectos de planificación como de ejecución. En este sentido, encontramos que el sistema promovido por Chile, aunque buscaba aprovechar acuerdos subregionales ya existentes, jerarquizaba la intervención de los militares en las respuestas ante desastres naturales por sobre otras instituciones civiles a la vez que buscaba la constitución de una instancia única de coordinación que reforzaba la institucionalidad históricamente apoyada por Estados Unidos.

Así, por un lado, Chile aportó a reforzar la legitimidad de las instituciones hemisféricas de seguridad, a la vez que promovió la perspectiva de seguridad que denominamos como hegemónica. Otro de los hallazgos de este trabajo es que Chile operó como aliado regional de Estados Unidos buscando legitimar tanto las instituciones sostenidas por la potencia hegemónica como reforzando posiciones en materia de seguridad afines a este país, fundamentalmente una agenda centrada en las nuevas amenazas y una perspectiva de seguridad multidimensional, en la que los desastres naturales ocuparon un rol clave para la posición chilena. La posición asumida por Chile e impulsada por Estados Unidos, en definitiva, también significaba reproducir una distribución del poder expresada en instituciones y en una determinada perspectiva de la seguridad que planteaba la militarización de la agenda de las nuevas amenazas, a la vez que consolidaba liderazgos regionales afines a Estados Unidos. En este sentido, hallamos que las resistencias surgidas ante la propuesta chilena, a su vez, deben leerse en un contexto de fuerte disputa en torno a la legitimidad de

estas instituciones y las relaciones de poder que éstas expresaban. A la par que se desarrollaban estos debates, emergieron discusiones a nivel regional sobre la vigencia y la necesidad de reformular estas instituciones, a la vez que se crearon otras instancias de coordinación regional como la CELAC y la UNASUR que excluían a Estados Unidos. Así, países que buscaban construir espacios de autonomía respecto a la estrategia estadounidense en América Latina expresaron en reiteradas oportunidades sus diferencias con la propuesta chilena, a la vez que Estados Unidos destacaba que era la primera vez que las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas se encontraban a las puertas de aprobar una propuesta concreta y tangible.

En el trabajo también dimos cuenta de los acuerdos bilaterales firmados entre Estados Unidos y Chile en el ámbito de Defensa y en materia de ayuda, entrenamiento o capacitación para responder ante desastres naturales. En particular, se observan algunos acuerdos de importancia a la hora de explicar la relación bilateral en materia de desastres naturales, como la firma del *State Partnership Program* entre la Guardia Nacional de Texas y las Fuerzas Armadas de Chile en 2008 y que entró en vigor al año siguiente, el denominado *Acquisition and Cross-Servicing Agreement* (ACSA) como acuerdo que permitió el intercambio de apoyo logístico y suministro para la realización de ejercicios militares y de entrenamiento y los memorándum de entendimiento entre la Agencia Federal de Manejo de Emergencias de Estados Unidos (FEMA) y la Organización Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior de Chile (ONEMI) que permitió la realización de los cursos de Equipos Comunitarios de Respuesta ante Emergencias (CERT). A lo largo del trabajo se hace evidente cómo la firma de estos acuerdos constituyó un marco normativo que habilitó buena parte del conjunto de relaciones desarrolladas durante el período estudiado.

Por otra parte, abordamos las relaciones que establecieron las instituciones militares y civiles de ambos países en materia de ayuda y entrenamiento para responder ante desastres naturales. En primer lugar, se observó que el Comando Sur ocupó un rol clave como parte de la política exterior y la estrategia estadounidense hacia América Latina en materia de desastres naturales. A partir de 2009, el Comando Sur promovió las Conferencias de Defensa Sudamericanas (SOUTHDEC) como un espacio de encuentro entre las autoridades militares de los países de Sudamérica con la participación del Comando Sur, como único actor extrarregional. Las reuniones SOUTHDEC comenzaron a realizarse el mismo año que comenzó a funcionar el Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR, un espacio de

encuentro de las autoridades civiles en materia de defensa (los Ministerios de Defensa) y que excluía a Estados Unidos. A diferencia del Consejo de Defensa de la UNASUR, las reuniones SOUTHDEC eran convocadas fundamentalmente por el Comando Sur, en su rol de potencia extrarregional y centradas en una agenda de militarización de las llamadas nuevas amenazas, buscando también fortalecer las relaciones “militar a militar”.

A la vez que las Conferencias buscaban reforzar las relaciones de Estados Unidos con Sudamérica en materia militar, Chile participó activamente de las mismas durante el período estudiado. En 2011 y 2014, la reunión SOUTHDEC se organizó en Santiago de Chile y el tema principal fue la cuestión de la participación de los militares en la respuesta ante desastres naturales. Como señalamos anteriormente, las intervenciones de las autoridades chilenas y estadounidenses plantearon una perspectiva de seguridad que definimos como hegemónica, afín a los postulados estadounidenses. Particularmente, Chile planteó la necesidad de generar instancias de coordinación militar para responder ante desastres naturales, en sintonía con la agenda acordada con Estados Unidos en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. En este sentido, un hallazgo de esta tesis es que Chile ocupó un rol preponderante en los debates regionales sobre la cuestión de los desastres naturales, a partir de un enfoque en el que prevalecía el factor militar en la intervención. Las coincidencias entre la posición chilena y estadounidense en la perspectiva sobre seguridad pueden leerse, asimismo, como un acuerdo sobre el rol hegemónico de Estados Unidos en tanto no sólo se respaldaban sus posiciones sino también las instituciones promovidas por la potencia. Como contracara de ello, cuando Estados Unidos promovía el rol preponderante de Chile en los debates sobre desastres naturales estaba legitimando también su propio rol hegemónico. En este sentido, es posible señalar que fortalecer las posiciones de los aliados regionales de Estados Unidos en tanto potencia puede ser entendido como una forma de reforzar su hegemonía.

Asimismo, el creciente papel que ocupó Chile a nivel regional en materia de desastres naturales se observó también en otras instancias de encuentro y coordinación militar organizadas tanto por Estados Unidos como por Chile. Además de las mencionadas conferencias, esto se evidenció en la organización de talleres de asistencia humanitaria entre el Comando Sur de Estados Unidos, el Ministerio de Defensa de Chile y el gobierno de Panamá en 2017 y 2018. Este tipo de instancias, demostró que la coordinación en este asunto no se limitó solamente al debate de propuestas en los foros y conferencias regionales. Por el

contrario, encontramos que son hitos en los cuales no sólo se puso sobre la mesa un enfoque sobre los desastres naturales articulado a nivel bilateral y regional, sino que esas instancias son también en espacios de intercambio, formación y entrenamiento militar en los cuales Chile se ubicó como referente en la materia. En este sentido, hallamos que los desastres naturales constituyen el eje sobre el cual se organizan los entrenamientos militares estadounidenses dirigidos hacia Chile, en principio, y de ahí a América latina.

La ayuda humanitaria enviada por Estados Unidos debe ser considerada -como señalan Aguilar (2008), Romano (2016, 2017) o el mismo jefe del Comando Sur Stavridis (2009)- como mecanismo de la estrategia estadounidense para reforzar alianzas y legitimar la presencia militar en el territorio, reforzando jerarquías y relaciones de poder asimétricas entre el Estado que recibe la ayuda y aquel que la envía, buscando sostener determinados compromisos y acuerdos. La ayuda enviada tras el terremoto por Estados Unidos a Chile, sin embargo, fue sólo el comienzo de una relación bilateral que se consolidó en esta materia. Esto dio lugar a una intensa trama que incluyó reuniones entre altos mandos militares y autoridades de defensa, reuniones y seminarios organizados a nivel regional, encuentros de intercambio de experiencias y conocimientos en distintas áreas y ejercicios militares que pusieron a la cuestión de los desastres naturales en el centro de la relación militar bilateral.

La firma de un acuerdo entre el Ejército chileno y el Ejército del Sur de Estados Unidos en 2011, para establecer un marco bilateral de reuniones de carácter anual, tuvo como justificación la importancia de Chile en materia de asistencia humanitaria y respuesta ante desastres naturales. Lo mismo ocurría desde 2010 con las actividades e intercambios enmarcados en el *State Partnership Program* firmado entre las Fuerzas Armadas de Chile y la Guardia Nacional de Texas, que tuvieron como tema preponderante la cuestión de la formación y el intercambio de experiencias en materia de respuesta ante desastres naturales. Estas reuniones fueron acompañadas tanto por la realización de ejercicios militares bilaterales y regionales específicos sobre la cuestión de desastres naturales como por la participación de Chile en los ejercicios militares multinacionales del Comando Sur.

De esta manera, concluimos con que los ejercicios militares organizados por el Comando Sur en los que Chile participó activamente, buscaron reforzar el rol estadounidense como potencia hegemónica, al tiempo que promovía la militarización de la agenda centrada en las llamadas nuevas amenazas, en la que la cuestión de los desastres naturales tuvo un lugar de relevancia.

Otro de los hallazgos de este trabajo tiene que ver con el rol de las agencias civiles estadounidenses. En este sentido, analizamos que estas agencias civiles reprodujeron hacia Chile los mismos patrones de la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina, planteando ciertos grados de militarización y de imbricación entre la ayuda humanitaria y la ayuda militar y entre agencias civiles y militares. Entre 2011 y 2018, la asistencia externa de la USAID enviada a Chile no ocupó un lugar de importancia a nivel regional en comparación con otros países. Aun así, la USAID fue una de las agencias del gobierno estadounidense, junto con la FEMA y las Fuerzas Armadas, a través de las cuales se abordó de forma bilateral la cuestión de los desastres naturales. En particular, buena parte de la ayuda enviada por Estados Unidos a Chile en el año 2010 tras el terremoto del 27 de Febrero fue financiada por la USAID. Es destacable que, aunque financiada por la USAID, la ayuda enviada durante el 2010 tuvo un claro carácter militarizado por el rol protagónico que ocupó el Comando Sur, a la vez que se dio una importante articulación interagencial. Por otra parte, en el trabajo se evidenció cómo la asistencia enviada por Estados Unidos entre 2011 y 2018 tanto por la USAID como por el Departamento de Defensa, reprodujo la misma lógica de imbricación entre ayuda humanitaria y asistencia militar. En otros casos, como la ayuda enviada a través de Cáritas, debe comprenderse en el marco de lo planteado por Stavridis acerca de cómo a través de la relación no sólo con el gobierno, sino también con organizaciones de la sociedad civil se fortalece la posición de poder de Estados Unidos: el *soft power* como lógica para reforzar relaciones jerárquicas que consolidan un determinado orden regional y mundial a la vez que habilita y legitima la intervención estadounidense en el territorio.

En relación al rol de las agencias civiles, también hallamos que en los últimos años del período estudiado la presencia de la agencia FEMA en Chile creció exponencialmente a partir de la realización de los cursos CERT, originados en los memorándum de entendimiento firmados entre FEMA y ONEMI de Chile. Como planteamos, el director de ONEMI sostuvo que la organización de estos cursos posicionaba a Chile como un polo de desarrollo regional en materia de respuesta a desastres naturales. Asimismo, en el trabajo analizamos cómo estos cursos suponían determinadas concepciones sobre la seguridad y aportaban a la construcción de relatos sobre sujetos amenazantes. Encontramos que esto constituye parte de la estrategia estadounidense, que contiene su perspectiva sobre la seguridad, y que la asistencia externa brindada por el gobierno estadounidense, reforzaba una relación bilateral asimétrica y el rol hegemónico de Estados Unidos.

En síntesis, a lo largo de esta tesis analizamos cómo tras el terremoto ocurrido en Chile en febrero de 2010 la cuestión de los desastres naturales se ubicó en el centro de la relación bilateral entre Estados Unidos y Chile, tanto en materia de asistencia y ayuda humanitaria, como en materia de entrenamiento, formación e intercambio militar. En esta relación bilateral, por un lado, se reproducen las lógicas de la estrategia estadounidense hacia América Latina pues se sostiene una tendencia hacia la militarización. Pero además, la relación bilateral habilitó a que Chile ocupe un rol de liderazgo regional en los debates e iniciativas sobre coordinación e intervención militar en materia de respuesta a desastres naturales con un claro apoyo por parte de Estados Unidos. Además, existió una clara continuidad entre los gobiernos de Sebastián Piñera (2010-2014) y Michelle Bachelet (2014-2018) respecto a esta relación con Estados Unidos y al rol regional en materia de desastres naturales. Es decir, ambos gobiernos coincidieron en las posiciones asumidas en materia de seguridad regional y en la adhesión de Chile a los postulados de seguridad hegemónicos sobre las llamadas nuevas amenazas y la militarización de los desastres naturales. A su vez participaron activamente de las instituciones de seguridad promovidas por Estados Unidos. Así, a través de la participación en instancias tales como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, las reuniones SOUTHDEC o los ejercicios militares organizados por el Comando Sur, Chile coincidió con Estados Unidos en la necesidad de promover instancias de coordinación e intervención militar en materia de desastres naturales al tiempo que reforzó las instituciones y los postulados de seguridad que sostenían la hegemonía estadounidense y su correspondiente distribución del poder.

En última instancia, resulta pertinente señalar que esta tesis abre diversos interrogantes que pueden ser trabajados en futuras investigaciones. Es posible preguntarse sobre la posibilidad de cambios en la estrategia estadounidense a partir de la creciente relevancia que ocupa China a nivel mundial y del aumento de su presencia en América Latina. En los últimos años, la disputa entre China y Estados Unidos se ha agudizado notablemente, pasando de un escenario de relativa unipolaridad a uno de competencia entre grandes potencias. Considerando esto, resulta de interés indagar respecto a cómo esto influye en la estrategia estadounidense hacia la región.

Por otra parte, aunque en este trabajo hemos analizado el rol de Chile en las instituciones e iniciativas de seguridad de carácter regional en las que la cuestión de los desastres naturales ha adquirido mayor relevancia, aún es posible profundizar respecto a otras donde estos

debates también se desarrollaron, pero con menor notoriedad. La Junta Interamericana de Defensa y la Comisión de Seguridad Hemisférica, relacionadas con la Organización de Estados Americanos, y el Consejo de Defensa Sudamericano vinculado a la UNASUR son un ejemplo de ello.

Para finalizar, esta tesis abre interrogantes sobre las implicancias de los procesos estudiados al interior de Chile en materia de respuesta ante desastres naturales. Como se desarrolló en el trabajo, a lo largo del período estudiado Chile sufrió distintos fenómenos que fueron calificados como desastres naturales. Frente a terremotos, inundaciones e incendios, Estados Unidos brindó su asistencia a Chile en esta materia. Sin embargo, poco se ha dicho sobre cómo impactaron en Chile las relaciones bilaterales y los posicionamientos sostenidos a nivel regional en favor de la militarización de la respuesta a los desastres. Es decir, si Chile sostuvo un posicionamiento favorable a la militarización de los desastres naturales en sus relaciones con Estados Unidos a nivel bilateral y regional a partir de 2010, cabe preguntarse si esto alteró la forma en que Chile responde a los llamados desastres naturales que ocurren al interior del país.



## Referencias bibliográficas

- Aguilar, P. (2008). *El rol de USAID (U.S. Agency for International Development) en América Latina y el Caribe (2000-2006)* [Informe final del concurso: Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.].
- Álvarez Fuentes, G. (2007). Nuevas Amenazas y su Impacto en la Seguridad Interna: El Caso Chileno en Perspectiva Comparada. *Estudios de Defensa*, 23, 122.
- Álvarez Veloso, D. (2004). *Fuerzas Armadas en Chile: Entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares* [Informe Final del Programa de becas CLACSO-Asdi para investigadores jóvenes de América Latina y el Caribe El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe.].
- Anderson, P. (2015). *American Foreign Policy and Its Thinkers*. Verso.
- Arroyo de la Rosa, R. (2012). Activación de unidades militares especializadas en protección civil en América Latina y el Caribe. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco*, 26.
- Baeza Freer, J., & Wehner, L. E. (2018). Los desafíos de seguridad para Chile: Definiciones para escenarios múltiples. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 19–35. <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.2>
- Barkawi, T. (2011). “Defence diplomacy” in north-south relations. *International Journal*, 66(3), 597–612.
- Bartolomé, M. C. (2013). Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea. *Relaciones Internacionales*, 35–64.
- Benjamin, E., Bassily-Marcus, A., Babu, E., Silver, L., & Marin, M. (2011). Principles and Practice of Disaster Relief: Lessons From Haiti. *Mount Sinai Journal of Medicine*, 78, 306–318.
- Besso Pianetto, M. E. (2006). Una “doble estrategia” en versiones diversas. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Brasil, Chile y Perú. *E-I@tina*, 4(16), 39–60.
- Bolaños Martínez, J. (2014). Desastres naturales, seguridad y defensa en América Latina: Evolución reciente del papel de los ejércitos. *Cuadernos de Estrategia*, 131–156.
- Brattberg, E., & Sundelius, B. (2011). Mobilizing for International Disaster Relief: Comparing U.S. and EU approaches to the 2010 Haiti Earthquake. *Journal of Homeland*

*Security and Emergency Management*, 8(1), 22. <https://doi.org/10.2202/1547-7355.1869>

- Buitrago, F. L. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74–87.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Wheatsheaf Books.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1997). *Security: A new framework for analysis*.
- Cardinale, M. E. (2018). *Seguridad Internacional y Derechos Humanos: En busca de una mirada autónoma para América del Sur*. Universidad Abierta Interamericana Editorial.
- Cecchine, G., Morgan, F., Wermuth, M., Jackson, T., Gereben Schaefer, A., & Stafford, M. (2013). *The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake: Considerations for Army Leaders*. RAND Corporation.
- Correa, J. C. (2020). FORTALECIMIENTO HOLÍSTICO DE LAS ASOCIACIONES. *Diálogo Américas*, 30(1), 12–21.
- Del Pópulo, M. (2017). *La estrategia imperial de Estados Unidos y su incidencia en las políticas de Defensa y Seguridad de Chile (2008-2016)* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Del Pópulo, M. (2019). Doctrina Trump: ¿qué hay de nuevo en la estrategia y la política exterior estadounidense? *Huellas de Estados Unidos*, 17, 64–89.
- Diálogo Américas. (2011). Ayuda humanitaria militar unificada. *Diálogo Américas*, 21(4), 44–49.
- Diálogo Américas. (2012, 21 de septiembre). *Partnership of the Americas 2012 Strengthens Multinational Cooperation*. Diálogo Américas. <https://dialogo-americas.com/articles/partnership-of-the-americas-2012-strengthens-multinational-cooperation/>
- Diálogo Américas. (2014, 8 de diciembre). *South American Defense Conference Begins in Santiago, Chile*. Diálogo Américas. <https://dialogo-americas.com/articles/south-american-defense-conference-begins-in-santiago-chile/>
- Duménil, G., & Lévy, D. (2003a). NEOLIBERALISMO-NEOMILITARISMO. *Cuadernos de Economía*, 22(38), 69–93.

- Duménil, G., & Lévy, D. (2004). El imperialismo en la era neoliberal. *Cuadernos del Sur*, 20(37), 8–34.
- Duménil, G., & Lévy, D. (2011). *The Crisis of Neoliberalism*. Harvard University Press.
- Duménil, G., & Lévy, D. (2003b). *Neoliberal Dynamics—Imperial Dynamics. Preliminary Draft*. 35.
- Elliot, J., & Pais, J. (2006). Race, class, and Hurricane Katrina: Social differences in human responses to disaster. *Social Science Research*, 35(2), 295–321.
- Farmer, A. K. (2011). *A Call To Arms: The Militarization of Natural Disasters in the United States* [Online Theses and Dissertations]. Eastern Kentucky University.
- Fernandois, J. (2012). De país problemático a nación preferida. En M. Artaza & C. Ross (Eds.), *La política exterior de Chile, 1990- 2009. Del aislamiento a la integración global*. (1º, pp. 471–500). RIL Editores.
- Flisfisch, Á., & Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el período 1990-2010* (1º). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Frenkel, A. (2016). Fuimos hermanos: Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica. *Cartografías del Sur*, 3, 92–113.
- Frenkel, A. (2019). “Disparen contra las olas”: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina. *íconos*, 183–202.
- Frenkel, A., & Magliola, L. (2014). *Defensa, Fuerzas Armadas y desastres naturales: ¿cooperación o militarización?* II Jornadas de Estudios América Latina y el Caribe: debates y desafíos actuales, Ciudad de Buenos Aires.
- Fuentes Vera, C. (2011). La política exterior de Chile 1990-2010. ¿Modelo a imitar o proceso inconcluso? En J. Ensignia L. & M. de los Á. Fernández-R. (Eds.), *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* (pp. 23–36). Friedrich Ebert Stiftung.
- Garay, C. (2012). Política de Defensa de la Concertación, 1990-2010. En M. Artaza & C. Ross (Eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. (1ª, pp. 471–500). RIL Editores.
- García Pino, G., & Esteban Montes, J. (2009). Modernización de la Defensa en Chile: 2006-2010. *UNISCI Discussion Papers.*, 80–105.

- Gaspar, G. (1999). La Política de Defensa de Chile. En F. Rojas Aravena, *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad* (1º, pp. 181–196). FLACSO Chile - Editorial Nueva Sociedad.
- Gilbert, E. (2012). The Militarization of Climate Change. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 11(1), 1–14.
- Gould, K., García, M. M., & Remes, J. (2016). Beyond “natural-disasters-are-not-natural”: The work of state and nature after the 2010 earthquake in Chile. *Journal of Political Ecology*, 23(1), 93–114. <https://doi.org/10.2458/v23i1.20181>
- Gowan, P. (1999). *The Global Gamble: Washington Faustian Bid for World Dominance*. Verso.
- Gunder Frank, A. (2006). Meet Uncle Sam—Without Clothes—Parading Around China and the World. *Critical Sociology*, 32(1), 17–44. <https://doi.org/10.1163/156916306776150340>
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Haulman, D. (2007). *Wings of Hope: The U.S. Air Force and Humanitarian Airlift Operations*. Air Force History and Museums Program.
- Ikenberry, J. (2002). America’s Imperial Ambition. *Foreign Affairs*, 81(5), 44–60. <https://doi.org/10.2307/20033268>
- Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33. <https://doi.org/10.2307/20044692>
- LaSusa, M. (2016, 18 de agosto). South America Defense Conference Examines Military’s Role. *InSight Crime*. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/southcom-commander-backs-military-involvement-in-fighting-crime/>
- López, E. (2004). Nueva problemática de seguridad y “nuevas amenazas”. En E. López & M. Saín, *Nuevas amenazas: Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. (1º, pp. 57–84). Universidad Nacional de Quilmes.
- Luzzani, T. (2012). *Territorios vigilados* (1a ed.). Debate.
- Malešič, M. (2015). The impact of military engagement in disaster management on civil–military relations. *Current Sociology*, 1(9), 1–19.

- McEnaney, L. (2000). *Civil Defense Begins at Home: Militarization Meets Everyday Life in the Fifties*. Princeton University Press.
- Molina Johnson, C. (2012). A propósito de la ‘Seguridad Ampliada’. *Centro de Estudios Estratégicos - ANEPE*.
- Molinari, L. (2016). Enemigo interno y estrategia represiva: Un análisis desde las revistas militares (El Salvador, 1962-1972). *E-l@tina*, 14(57), 35–51.
- Moniz Bandeira, L. A. (2007). *La Formación del Imperio Americano. De la guerra contra España a la guerra en Irak*, (1a ed.). Grupo Editorial Norma.
- Munsing, E., & Lamb, C. (2011). *Joint Interagency Task Force–South: The Best Known, Least Understood Interagency Success*. National Defense University Press.
- Navarrete Yáñez, B. (2019). La inmigración en la agenda de seguridad en Chile. Las nuevas amenazas en los libros de la defensa nacional. *Estudios Internacionales*, 51(193), 37–64. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.54137>
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis, *Estrategias de Investigación Cualitativa* (pp. 213–234). Editorial Gedisa.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Public Affairs.
- Older, M. (2016). Securitization of Disaster Response in the United States: The Case of Hurricane Katrina. *Revue Interdisciplinaire de Travaux sur les Amériques*, 1(7), 18.
- Ortíz Muñoz, P., & Arancibia Morales, D. (2013). El rol de la Defensa en el manejo de los desastres naturales: El caso de Chile, México y España. *Estudios de Seguridad y Defensa*, 1, 115–138.
- Panitch, L., & Gindin, S. (2004). Global Capitalism and American Empire. *Socialist Register*, 40, 1–42.
- Panitch, L., & Gindin, S. (2012). *The Making Of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*. Verso.
- Peart, R. (2006). *National Guard State Partnership Program: Supporting U.S. Southern Command Security Cooperation Program*. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a449738.pdf>
- Perry, C., & Travayiakis, M. (2008). The US foreign disaster response process: How it works and how it could work. *The Institute for Foreign Policy Analysis*, 2, 1–32.
- Posen, B., & Ross, A. (1996). Competing Visions for U.S. Grand Strategy. *International Security*, 21(3), 5–53. <https://doi.org/10.2307/2539272>

- Rodríguez Rojas, M. J. (2017). *La norteamericanización de la seguridad en América Latina*. Ediciones Akal.
- Rojas Aravena, F. (2004). Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos. *FES Briefing Paper*.
- Rojas Aravena, F. (2005). Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes. *Nueva Sociedad*, 198, 56-157.
- Romano, S. (2016). Guatemala, Estados Unidos y las ONGs: La desarticulación del Estado y el rol de la asistencia. *De Raíz Diversa*, 3(5), 41–70.
- Romano, S. (2017). La asistencia como poder blando en la Guerra Fría: Estados Unidos y Guatemala (1954 -1963). En R. García Ferreira & A. Taracena Arriola, *Guerra Fría y anticomunismo en Centroamérica*. FLACSO.
- Saint-Pierre, H. L. (2004). Una reconceptualización de las ‘nuevas amenazas’. En E. López & M. Saín, *Nuevas amenazas: Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. (1º). Universidad Nacional de Quilmes.
- Seguel Rojas, F. A. (2015). Un ejército para la paz. Las bases para el cambio doctrinario en el ejército de Chile (2002-2006). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 11(1), 219–238.
- Shaw, E. (1995). *The U.S. Southern Command and the Andean Drug War* [Paper submitted to the Faculty of the Naval War College]. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a293436.pdf>
- Stavridis, J. (2010). *Partnership for the Americas: Western Hemisphere strategy and U.S. Southern Command*. National Defense University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). Sage Publications.
- Tagen, L. (2013). *Militarism and Emergency Management in a post-9/11 Era: A Feminist Analysis of the Implications of International Relations Theory and US Strategy for Disaster Policy* [Undergraduate Thesis]. University of Colorado, Boulder.
- Van Klaveren, A. (2012). La promoción de la democracia como principio de la política exterior de Chile. En M. Artaza & C. Ross (Eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. (1ª, pp. 113–142). RIL Editores.

- Wheeler, N., & Booth, K. (2008). *The Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*. Palgrave Macmillan.
- Winer, S. (2015). *Doctrina de inseguridad mundial: Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región (1°)*. Prometeo Libros.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2nd ed.). Sage Publications.
- Yopo Herrera, B. (2011). La Política Exterior del Nuevo Gobierno: Entre el Discurso y un Necesario Pragmatismo. En J. Ensignia L., C. Fuentes Vera, & M. D. L. Á. Fernández-R. (Eds.), *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* (pp. 85–98). Friedrich Ebert Stiftung.

### Documentos oficiales

- AGCI y ONEMI. (2017). *Convenio de Colaboración y Transferencia entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y la Oficina Nacional de Emergencia para la Realización de la Primera Versión del Curso Internacional: “Equipos Comunitarios de Respuesta a Emergencias (CERT)”*.
- Air Force Medical Service. (2010, 4 de agosto). *Chilean, Air Force medical teams share knowledge, experience*. Air Force Medical Service. <https://www.airforcemedicine.af.mil/News/Article/426865/>
- Air National Guard. (2010, 3 de octubre). *Utah Air Guard Mission in Chile Changes from Training to Humanitarian*. Air National Guard. <https://www.ang.af.mil/Media/Article-Display/Article/436030/utah-air-guard-mission-in-chile-changes-from-training-to-humanitarian/>
- Banusiewicz, J. D. (2010, 20 de noviembre). *Gates Notes Value of Chile’s Disaster Response Capabilities*. U.S. Department of Defense News. <https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=61786>
- Bhatti-Madden, C. (2010, 8 de febrero). *Chile furthers reach in Asia by hosting PAMS XXXIV*. US Army. [https://www.army.mil/article/43192/chile\\_furthers\\_reach\\_in\\_asia\\_by\\_hosting\\_pams\\_xxix](https://www.army.mil/article/43192/chile_furthers_reach_in_asia_by_hosting_pams_xxix)

- Bouchard, B. (2014, 10 de octubre). *Texas Air Guard represents US in Chile's Salitre exercise*. 12th Air Force (Air Force Southern). <https://www.12af.acc.af.mil/News/Article-Display/Article/667608/>
- Cámara Chilena Norteamericana de Comercio. (2014, octubre 14). *Secretario de Defensa de Estados Unidos calificó a Chile como un aliado regional en seguridad*. AMCHAM Chile. <http://www.amchamchile.cl/2014/10/secretario-de-defensa-de-estados-unidos-califico-a-chile-como-un-aliado-regional-en-seguridad/>
- CMDA. (2010a). *Acta de Conclusiones y Recomendaciones*. <https://www.cmda-info.net/ix-cmda-santa-cruz-de-la-sierra-2010>
- CMDA. (2010b). *Declaración de Santa Cruz de la Sierra de 2010*. <https://www.cmda-info.net/ix-cmda-santa-cruz-de-la-sierra-2010>
- CMDA. (2012a). *Acta de Conclusiones por Tema de la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. <https://www.cmda-info.net/blank-4>
- CMDA. (2012b). *Declaración de Punta del Este de 2012*. <https://www.cmda-info.net/blank-4>
- CMDA. (2014a). *Conclusiones y Recomendaciones del Eje Temático III*. <https://www.cmda-info.net/xi-cmda-2014>
- CMDA. (2014b). *Declaración de Arequipa de 2014*. <https://www.cmda-info.net/xi-cmda-2014>
- CMDA. (2016a). *HACIA UN SISTEMA INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN MILITAR PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES (SICOMIDeca)*. Propuesta de Chile.
- CMDA. (2016b). *Declaración de Puerto de España de 2016*. <https://www.cmda-info.net/xii-cdma-2016-23>
- CMDA. (2016c). *PROYECTO DE INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO III*. <https://www.cmda-info.net/xii-cdma-2016-11>
- CMDA. (2017a). *Acta final del Grupo Ad-Hoc: Política de Cooperación de Defensa y Seguridad Hemisférica: Asistencia Humanitaria en Emergencia*. <https://www.cmda-info.net/xiii-cmda-2018-11>
- CMDA. (2017b). *MECANISMO DE COOPERACIÓN PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES DE LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS (MECODECA-CMDA)*. Borrador de Chile.



- CMDA. (2019). *MECANISMO DE COOPERACIÓN PARA DESASTRES DE LOS PAÍSES DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS (MECODE-CMDA)*. Borrador de Chile.
- Comer, M. (2011, octubre 6). *USS Boone, USS Thach Arrive in Talcahuano*. US Navy. <https://www.public.navy.mil/surfor/ffg43/Pages/USSBooneUSSThachArriveinTalcahuano.aspx>
- Croxon, P. (2010, 3 de septiembre). *Air Force medics deploy to support Chilean medical efforts*. US Air Force. <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/117390/air-force-medics-deploy-to-support-chilean-medical-efforts/>
- Departamento de Defensa de Estados Unidos y Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2011). *ACQUISITION AND CROSS-SERVICING AGREEMENT (US-CI-01) BETWEEN THE DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE MINISTRY OF DEFENSE OF THE REPUBLIC OF CHILE*. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/180536.pdf>
- Department of Defense. (2008, agosto 4). *U.S., Chile Sign Information-Sharing Agreement* [Oficial]. U.S. Department of Defense News. <https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=49504>
- Dyer, Z. (2018, 22 de mayo). *Laying the groundwork for a multinational amphibious task force*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1528263/laying-the-groundwork-for-a-multinational-amphibious-task-force/>
- Ejército de Chile. (2011, 7 de noviembre). *Ejército Inicia Ejercicio Multinacional "Huemul"*. Ejército de Chile. <https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ejercito-inicia-ejercicio-multinacional-huemul>
- Ejército de Chile. (2016, 26 de julio). *COMANDANTE EN JEFE INSPECCIONA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN EJERCICIO DE ENTRENAMIENTO CONJUNTO "ESTRELLA AUSTRAL 2016"*. Ejército de Chile. <http://www.ejercito.cl/noticias/Comandante%20en%20Jefe%20inspecciona%20participaci%C3%B3n%20institucional%20en%20ejercicio%20de%20entrenamiento%20conjunto%20%E2%80%9CEstrella%20Austral%202016%E2%80%9D-1505>

- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2006). *CHILE: MINISTER OF DEFENSE BRIEFS CODEL MCCONNELL ON CHILE'S REGIONAL CONCERNS AND DEFENSE PLANS*. Cable de Wikileaks: 06SANTIAGO93\_a. [https://wikileaks.org/plusd/cables/06SANTIAGO93\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06SANTIAGO93_a.html)
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2008a). *CHILE'S SPOKESMAN PREFERS URIBE TO CHAVEZ*. Cable de Wikileaks: 08SANTIAGO221\_a. [https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08SANTIAGO221\\_a.html](https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08SANTIAGO221_a.html)
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2008b). *RELOCATING DEA PERSONNEL FROM BOLIVIA: CHILE ONBOARD*. Cable de Wikileaks: 08SANTIAGO1105\_a. [https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08SANTIAGO1105\\_a.html](https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08SANTIAGO1105_a.html)
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2009). *Cable 193428, Canciller subrogante le muestra el panorama a subsecretario adjunto McMullen*. Cable de Wikileaks: 09SANTIAGO162. <https://ciperchile.cl/2011/03/18/cable-193428-canciller-subrogante-le-muestra-el-panorama-a-subsecretario-adjunto-mcmullen/>
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2015a, 10 de febrero). *USAID/OFDA apoya ejercicio de simulación regional*. Embajada de los Estados Unidos en Chile. [https://cl.usembassy.gov/es/usaidofda-supports-regional-simulation-exercise-es/?\\_ga=2.78808788.1345998994.1564430139-1907760432.1522363369](https://cl.usembassy.gov/es/usaidofda-supports-regional-simulation-exercise-es/?_ga=2.78808788.1345998994.1564430139-1907760432.1522363369)
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2015b, 15 de abril). *Oficial de más alto rango del Ejército de los Estados Unidos en el Pacífico visitará Chile*. Embajada de los Estados Unidos en Chile. [https://cl.usembassy.gov/es/u-s-armys-top-pacific-commander-visit-chile-es/?\\_ga=2.46253799.1345998994.1564430139-1907760432.1522363369](https://cl.usembassy.gov/es/u-s-armys-top-pacific-commander-visit-chile-es/?_ga=2.46253799.1345998994.1564430139-1907760432.1522363369)
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2015c, 4 de agosto). *Gobierno de EE.UU. entrega \$186 mil dólares adicionales en ayuda para desastres*. Embajada de los Estados Unidos en Chile. [https://cl.usembassy.gov/es/u-s-government-provide-additional-186000-usd-disaster-assistance-es/?\\_ga=2.84659289.1345998994.1564430139-1907760432.1522363369](https://cl.usembassy.gov/es/u-s-government-provide-additional-186000-usd-disaster-assistance-es/?_ga=2.84659289.1345998994.1564430139-1907760432.1522363369)
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2016a, 10 de noviembre). *ONEMI y Agencia Federal de Emergencias de los EE.UU. firman acuerdo*. Embajada de los Estados Unidos en Chile.

<https://cl.usembassy.gov/es/onemi-y-agencia-federal-de-emergencias-de-los-ee-uu-firma-n-acuerdo/>

Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2016b, 30 de noviembre). *EE.UU. dona modernos centros de comunicaciones al Ejército de Chile*. Embajada de los Estados Unidos en Chile. [29-7-2019](#)

Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2016c, 10 de diciembre). *U.S.-Chilean Defense Ministers sign agreement to expand cooperation*. Embajada de los Estados Unidos en Chile.

<https://cl.usembassy.gov/u-s-chilean-defense-ministers-sign-agreement-expand-cooperation/>

Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2018, 27 de febrero). *EE.UU. dona al Ejército de Chile un millón de dólares en material pesado*. Embajada de los Estados Unidos en Chile.

<https://cl.usembassy.gov/es/ee-uu-dona-un-millon-de-dolares-en-material-pesado-al-ejercito-de-chile/>

EMCO. (2014, 15 de agosto). *Ministro de Defensa inaugura IVª Conferencia de Defensa Sudamericana, Southdec 2014*. Estado Mayor Conjunto de Chile. <https://www.emco.mil.cl/?p=946>

EMCO. (2015, 15 de agosto). *Chile y EE.UU. realizan reunión de interconsulta en materias propias de las FF.AA.* Estado Mayor Conjunto de Chile. <https://www.emco.mil.cl/?p=1583>

EMCO. (2016, 3 de abril). *Reunión entre el Estado Mayor Conjunto y las FF.AA. de Chile y la Guardia Nacional de Texas se desarrolla en nuestro país 2016*. Estado Mayor Conjunto de Chile. <https://www.emco.mil.cl/?p=2021>

EMCO. (2017a, 12 de marzo). *Taller de Asistencia Humanitaria y Ayuda en Desastres en el ámbito de la Defensa*. Estado Mayor Conjunto de Chile. <https://www.emco.mil.cl/?p=3181>

EMCO. (2017b, 24 de agosto). *Representante del Estado Mayor Conjunto participa en Conferencia de Defensa de Sudamérica (Southdec) 2017 en Lima – Perú*. Estado Mayor Conjunto de Chile. <https://www.emco.mil.cl/?p=2963>

- EMCO. (2018, 15 de diciembre). *Taller de Asistencia Humanitaria y Ayuda en desastres en el ámbito de la Defensa*. Estado Mayor Conjunto de Chile. <https://www.emco.mil.cl/?p=4249>
- Escutia, S. (2010, 24 de octubre). *Team heads to Chile for air show, but not empty-handed*. Air Combat Command. <https://www.acc.af.mil/News/Article-Display/Article/201033/team-heads-to-chile-for-air-show-but-not-empty-handed/>
- FEMA. (2011). *Capacitación básica CERT: Guía del instructor*. [https://www.fema.gov/media-library-data/1452095585333-435638bd07184ea86029c0444274f87b/cert\\_ig\\_introduction\\_jan2011\\_spa\\_010316\\_508.pdf](https://www.fema.gov/media-library-data/1452095585333-435638bd07184ea86029c0444274f87b/cert_ig_introduction_jan2011_spa_010316_508.pdf)
- FEMA y ONEMI. (2011). *Memorandum de Entendimiento entre la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América y la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile*. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/158890.pdf>
- Gobierno de México. (2018, 28 de noviembre). *CENAPRED, a través de la ENAPROC, con el apoyo de FEMA y ONEMI imparten el curso "Equipos de Respuesta Comunitaria a Emergencias CERT"*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cenapred/articulos/cenapred-a-traves-de-la-enaproc-imparte-el-entrenamiento-equipos-de-respuesta-comunitaria-a-emergencias-cert>
- Greenhill, J. (2010, 3 de mayo). *Missouri Air Guard C-130s, crews fly to Chile*. US Air Force. <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/117416/missouri-air-guard-c-130s-crews-fly-to-chile/>
- Griego, D. (2013, 8 de enero). *Texas-Chile partnership improved through emergency preparedness*. National Guard. <https://www.nationalguard.mil/News/Article-View/Article/574728/texas-chile-partnership-improved-through-emergency-preparedness/>
- Intendencia de Valparaíso. (2018, 28 de marzo). *Jefe de Agencia Federal de Administración de Emergencias, (FEMA) de EE.UU. visitó a intendente regional*. Intendencia de Valparaíso.

<http://www.intendenciavalparaiso.gov.cl/noticias/jefe-de-agencia-federal-de-administracion-de-emergencias-fema-de-ee-uu-visito-a-intendente-regional/>

Johnson, Q. (2010, 8 de abril). *Chilean army officers visit Black Jack brigade*. US Army.

[https://www.army.mil/article/43284/chilean\\_army\\_officers\\_visit\\_black\\_jack\\_brigade](https://www.army.mil/article/43284/chilean_army_officers_visit_black_jack_brigade)

Kleiman, M. (2010, 30 de marzo). *Tactical Satellite-3 supports Haiti and Chile earthquake relief efforts*. Air Force Material Command.

<https://www.afmc.af.mil/News/Article-Display/Article/154244/tactical-satellite-3-supports-haiti-and-chile-earthquake-relief-efforts/>

Lucero, E. (2011, 11 de marzo). *U.S. Army South, Chile wrap up army-to-army staff talks*. US Army.

[https://www.army.mil/article/68680/us\\_army\\_south\\_chile\\_wrap\\_up\\_army\\_to\\_army\\_staff\\_talks](https://www.army.mil/article/68680/us_army_south_chile_wrap_up_army_to_army_staff_talks)

Lucero, E. (2012a, 14 de noviembre). *U.S. Army South shares medical operations lessons learned with Chilean partners*. US Army.

[https://www.army.mil/article/91011/us\\_army\\_south\\_shares\\_medical\\_operations\\_lessons\\_learned\\_with\\_chilean\\_partners](https://www.army.mil/article/91011/us_army_south_shares_medical_operations_lessons_learned_with_chilean_partners)

Lucero, E. (2012b, 16 de noviembre). *U.S. Army South closes annual staff talks with Chilean army*. US Army.

[https://www.army.mil/article/91374/us\\_army\\_south\\_closes\\_annual\\_staff\\_talks\\_with\\_chilean\\_army](https://www.army.mil/article/91374/us_army_south_closes_annual_staff_talks_with_chilean_army)

Lucero, E. (2013, 13 de noviembre). *U.S. Army South welcomes Chilean delegation for army-to-army staff talks*. US Army.

[https://www.army.mil/article/114913/us\\_army\\_south\\_welcomes\\_chilean\\_delegation\\_for\\_army\\_to\\_army\\_staff\\_talks](https://www.army.mil/article/114913/us_army_south_welcomes_chilean_delegation_for_army_to_army_staff_talks)

Miles, D. (2013, 6 de mayo). *Beyond the Horizon Builds Schools, Partnerships*. US Department of Defense. <https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120214>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2012a, 26 de abril). *Ministro Allamand destaca relación con los EE. UU. durante su encuentro con Leon Panetta*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

<http://www.defensa.cl/noticias/ministro-allamand-destaca-relacion-con-los-ee-uu-durante-su-encuentro-con-leon-panetta/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2012b, 26 de abril). *Presidente Piñera recibió al Secretario de Defensa de EE.UU.* Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <http://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-recibio-al-secretario-de-defensa-de-ee-uu/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2012c, 27 de abril). *Ministro de Defensa destaca acuerdos en cooperación internacional tras visita se Secretario estadounidense Leon Panetta.* Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <http://www.defensa.cl/noticias/ministro-de-defensa-destaca-acuerdos-en-cooperacion-internacional-tras-visita-se-secretario-estadoun/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2012d, 3 de mayo). *Ministro Allamand sostuvo reunión de trabajo con Secretario de Defensa de los EE. UU., Leon Panetta.* Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <http://www.defensa.cl/noticias/ministro-allamand-sostuvo-reunion-de-trabajo-con-secretario-de-defensa-de-los-ee-uu-leon-panetta/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2012e, 3 de septiembre). *Ministro de Defensa recorre instalaciones del Southern Command, en la última actividad de la visita oficial por EE. UU.* Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <http://www.defensa.cl/noticias/ministro-de-defensa-recorre-instalaciones-del-southern-command-en-la-ultima-actividad-de-la-visita-o/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2014a, 16 de abril). *Ministro Jorge Burgos se reúne con su par de Defensa en Washington.* Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <http://www.defensa.cl/noticias/ministro-jorge-burgos-se-reune-con-su-par-de-defensa-en-washington-9/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2014b, 18 de agosto). *Ministro Burgos tras asistir al ejercicio Partnership of the Americas: “Es realmente importante poner a disposición un entrenamiento multinacional para situaciones de catástrofe”.* Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <http://www.defensa.cl/noticias/ministro-burgos-tras-asistir-al-ejercicio-partnership-of-the-americas/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2016a, 30 de junio). *Ministro de Defensa Nacional se reúne con el Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos de América.* Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

<http://www.defensa.cl/noticias/ministro-gomez-se-reune-con-el-comandante-del-comando-sur-de-eeuu/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2016b, 27 de julio). *Ministro de Defensa Nacional relevó rol protagónico del Ejército de Chile en Ejercicio PANAMAX 2016*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <http://www.defensa.cl/noticias/ministro-de-defensa-relevo-rol-protagonico-del-ejercito-en-ejercicio-panamax/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2016c, 17 de octubre). *Ministro de Defensa de Chile participa de la XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Puerto España*. Subsecretaría de Defensa. Gobierno de Chile. [http://www.ssdefensa.cl/n5198\\_17-10-2016.html](http://www.ssdefensa.cl/n5198_17-10-2016.html)

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2018a, 6 de noviembre). *Subsecretaría de Defensa participa en reunión preparatoria de la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: México, 2018*. Subsecretaría de Defensa. Gobierno de Chile. [http://www.ssdefensa.cl/n6554\\_11-06-2018.html](http://www.ssdefensa.cl/n6554_11-06-2018.html)

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2018b, 23 de noviembre). *Chile recibe de México la Secretaría Pro Tempore de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <https://www.defensa.cl/noticias/chile-recibe-de-mexico-la-secretaria-pro-tempore-de-la-conferencia-de-ministros-de-defensa-de-las-am/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2010, 4 de diciembre). *Canciller firma acuerdo de cooperación para el manejo de emergencias*. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20100412/pags/20100412143305.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2011, 21 de marzo). *Declaración Conjunta del Presidente Sebastián Piñera y el Presidente Barack Obama con ocasión de su Visita a Santiago, Chile*. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20110321/pags/20110321155528.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2013, 6 de abril). *Presidentes Piñera y Obama se reúnen en la Casa Blanca*. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://minrel.gob.cl/presidentes-pinera-y-obama-se-reunen-en-la-casa-blanca/minrel/2013-06-04/152856.html>

- Municipalidad de Iquique. (2018, 16 de marzo). *ALCALDE SORIA FIRMA CONVENIO DE COLABORACIÓN CON ONEMI*. Ilustre Municipalidad de Iquique. <http://www.municipioiquique.cl/2018/03/16/alcalde-soria-firma-convenio-de-colaboracion-con-onemi/>
- National Guard. (2010, 22 de noviembre). *Gates notes Guard partnership with Chile*. National Guard. <https://www.nationalguard.mil/News/Article/588227/gates-notes-guard-partnership-with-chile/>
- National Guard. (2013, 8 de enero). *Texas-Chile partnership improved through emergency preparedness*. National Guard. <https://www.nationalguard.mil/News/Article-View/Article/574728/texas-chile-partnership-improved-through-emergency-preparedness/>
- National Guard. (2019, 26 de abril). *Texas celebrates 10 years of partnership with Chilean forces*. National Guard. <https://www.nationalguard.mil/News/State-Partnership-Program/Article/1825001/texas-celebrates-10-years-of-partnership-with-chilean-forces/>
- Nigrelle, M. (2016, 8 de agosto). *Texas Guard hosts Chilean partners during Operation Lone Star*. US Army. [https://www.army.mil/article/172974/texas\\_guard\\_hosts\\_chilean\\_partners\\_during\\_operation\\_lone\\_star](https://www.army.mil/article/172974/texas_guard_hosts_chilean_partners_during_operation_lone_star)
- Odom, J. (2017, 16 de marzo). *Chilean, U.S. Soldiers learn food protection in an expeditionary environment*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1120371/chilean-us-soldiers-learn-food-protection-in-an-expeditionary-environment/>
- ONEMI. (2011, 18 de mayo). *ONEMI participó en ejercicio nacional de terremoto en Estados Unidos*. ONEMI. <https://www.onemi.gov.cl/noticia/onemi-participo-en-ejercicio-nacional-de-terremoto-en-estados-unidos/>
- ONEMI. (2012a). *Curso “Operaciones de Emergencia en el Nivel Local”*. Manual del alumno. ONEMI.
- ONEMI. (2012b, 6 de enero). *Gobierno de EE.UU entrega a ONEMI vehiculos con avanzada tecnología para enfrentar emergencias*. ONEMI.



<https://www.onemi.gov.cl/noticia/gobierno-de-eeuu-entrega-onemi-vehiculos-con-avanza-tecnologia-para-enfrentar-emergencias/>

ONEMI. (2012c, 3 de julio). *Delegación de ONEMI se capacitó acerca de la planificación y realización de simulacros en Estados Unidos*. ONEMI. <https://www.onemi.gov.cl/noticia/delegacion-de-onemi-se-capacito-acerca-de-la-planificacion-y-realizacion-de-simulacros-en-es/>

ONEMI. (2013, 3 de noviembre). *Director Nacional de ONEMI participa en cierre de "Capacitación para Instructores" de la Academia de Protección Civil*. ONEMI. <https://www.onemi.gov.cl/noticia/director-nacional-de-onemi-participa-en-cierre-de-capacitacion-para-instructores-de-la-aca/>

ONEMI. (2016a, 30 de junio). *Profesionales de ONEMI se capacitaron en EE.UU. en diversas materias sobre Equipos Comunitarios de Respuesta a Emergencia—CERT*. ONEMI. <https://www.onemi.gov.cl/noticia/profesionales-de-onemi-se-capacitaron-en-ee-uu-en-diversas-materias-sobre-equipos-comunitarios-de-respuesta-emergencia-cert/>

ONEMI. (2016b, 10 de noviembre). *ONEMI y FEMA suscriben acuerdo para fortalecer acciones de prevención y respuesta frente a emergencias*. ONEMI. <https://www.onemi.gov.cl/noticia/onemi-y-fema-suscriben-acuerdo-para-fortalecer-acciones-de-prevencion-y-respuesta-frente-emergencias/>

ONEMI. (2017, 24 de abril). *Director Nacional de ONEMI inauguró curso internacional para capacitar a instructores comunitarios en Gestión del Riesgo*. ONEMI. <https://www.onemi.gov.cl/noticia/director-nacional-de-onemi-inauguro-curso-internacional-para-capacitar-instructores-comunitarios-en-gestion-del-riesgo/>

Pellerin, C. (2012a, 26 de abril). *Panetta Reaffirms Partnership, Friendship With Chile*. U.S. Department of Defense News. <https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116102>

Pellerin, C. (2012b, 10 de mayo). *Panetta to Meet With Top Officials in Peru, Uruguay*. U.S. Department of Defense News. <https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118122>

Pena, E. (2016, 18 de agosto). *Texas National Guard hosts Chilean undersecretary*. US Army.

[https://www.army.mil/article/173595/texas\\_national\\_guard\\_hosts\\_chilean\\_undersecretary](https://www.army.mil/article/173595/texas_national_guard_hosts_chilean_undersecretary)

Pivnick, S. (2010, 3 de septiembre). *Keesler medics deploy to Chile to provide support following massive 'quake*. Keesler Air Force Base. <https://www.keesler.af.mil/News/Article-Display/Article/362519/keesler-medics-deploy-to-chile-to-provide-support-following-massive-quake/>

Ruiz, A. (2017, 12 de enero). *US, Chilean Airmen-to-Airmen talks*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1386754/us-chilean-airmen-to-airmen-talks/>

Sarracino, R. (2018, 19 de diciembre). *SOUTHCOM Hosts 2nd Humanitarian Assistance Disaster Relief Workshop*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1717471/us-southern-command-hosts-2nd-humanitarian-assistance-disaster-relief-workshop/>

United States Government Accountability Office. (2020). *Defense Logistics Agreements. DOD Should Improve Oversight and Seek Payment from Foreign Partners for Thousands of Orders It Identifies as Overdue*. (Report to Congressional Committees GAO-20-309; p. 60). United States Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/assets/710/705110.pdf>

US Air Force. (2010, 3 de septiembre). *Airmen set to arrive in Chile, will begin relief efforts*. US Air Force. <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/117389/airmen-set-to-arrive-in-chile-will-begin-relief-efforts/>

US Air Force. (2018, 30 de abril). *Health Authorities from the Chilean and US Army Visited the Institute of Public Health (ISP) Facilities*. Defense Institute for Medical Operations. <https://www.dimo.af.mil/News/Article-Display/Article/1506549/health-authorities-from-the-chilean-and-us-army-visited-the-institute-of-public/>

US Army. (2010, 3 de diciembre). *Soldiers, families asked to donate for Chile relief*. US Army. [https://www.army.mil/article/35775/soldiers\\_families\\_asked\\_to\\_donate\\_for\\_chile\\_relief](https://www.army.mil/article/35775/soldiers_families_asked_to_donate_for_chile_relief)

US Army South. (2011, 8 de diciembre). *Army South to lead multinational forces in PANAMAX exercise*. US Army.

[https://www.army.mil/article/63528/army\\_south\\_to\\_lead\\_multinational\\_forces\\_in\\_panamax\\_exercise](https://www.army.mil/article/63528/army_south_to_lead_multinational_forces_in_panamax_exercise)

US Army South. (2012, 19 de abril). *Beyond the Horizon exercise begins in Honduras*. US Army.

[https://www.army.mil/article/78100/beyond\\_the\\_horizon\\_exercise\\_begins\\_in\\_honduras](https://www.army.mil/article/78100/beyond_the_horizon_exercise_begins_in_honduras)

US Army South. (2014, 19 de agosto). *PANAMAX unites 17 nations in effort to secure economic stability, regional peace*. US Army.

[https://www.army.mil/article/132070/panamax\\_unites\\_17\\_nations\\_in\\_effort\\_to\\_secure\\_economic\\_stability\\_regional\\_peace](https://www.army.mil/article/132070/panamax_unites_17_nations_in_effort_to_secure_economic_stability_regional_peace)

US Army South. (2015, 9 de octubre). *Civil-military relations seminar strengthens U.S. Army South-Chile bond*. Joint Base San Antonio.

<https://www.jbsa.mil/News/News/Article/616693/civil-military-relations-seminar-strengthens-us-army-south-chile-bond/>

US Marines. (2014, 9 de enero). *HMM-364 completes POA, lands aboard USS America*. United States Marines Corps.

<https://www.marines.mil/News/News-Display/Article/496694/hmm-364-completes-poa-lands-aboard-uss-america/>

US Navy South. (2009). *US Navy South. US Fourth Fleet. US Southern Command. Public Brief*.

US Navy South. (2015, 19 de febrero). *US Navy Operations and Exercises*. US Naval Forces Southern Command.

<https://www.public.navy.mil/COMUSNAVSO-C4F/Pages/OrigSite/OperationsandExercises.aspx>

US Southern Command. (2012, 2 de abril). *Army South Builds Peacekeeping Training MOUT Site in Chile*. US Southern Command.

[https://www.army.mil/article/77044/army\\_south\\_builds\\_peacekeeping\\_training\\_mout\\_site\\_in\\_chile](https://www.army.mil/article/77044/army_south_builds_peacekeeping_training_mout_site_in_chile)

US Southern Command. (2014a, 20 de agosto). *US Marines, multinational troops conduct urban ops training in Chile*. US Southern Command.

<http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/US-Marines,-multinational-troops-conduct-urban-ops-training-in-Chile.aspx>

- US Southern Command. (2014b, 25 de agosto). *Partnership of the Americas 2014*. US Southern Command. <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/Partnership-of-the-Americas-2014.aspx>
- US Southern Command. (2016a, 8 de marzo). *US, Chile Special Forces partner during exercise Southern Star*. US Southern Command. <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/US,-Chile-Special-Forces-partner-during-exercise-Southern-Star.aspx>
- US Southern Command. (2016b, 30 de junio). *SOUTHCOM Commander conducts first visit to Southern Cone*. US Southern Command. <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/SOUTHCOM-Commander-conducts-first-visit-to-Southern-Cone.aspx>
- US Southern Command. (2016c, 26 de julio). *RELEASE: Panamax 2016 to be led by Chile, Peru and Colombia*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/Media/Press-Releases/Press-Release-View/Article/1033365/press-release-panamax-2016-to-be-led-by-chile-peru-and-colombia/>
- US Southern Command. (2016d, 28 de septiembre). *UNITAS 2016*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/UNITAS-2016/>
- US Southern Command. (2017, 31 de julio). *Southern Partnership Station 2017 Engagements Begin in Honduras*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1262630/southern-partnership-station-2017-engagements-begin-in-honduras/>
- US Southern Command. (2018, 23 de marzo). *Adm. Tidd visits Chile, discusses security cooperation with leaders*. US Southern Command. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1474409/adm-tidd-visits-chile-discusses-security-cooperation-with-leaders/>
- USAID. (2015). *USAID: Success story. Strengthening Response Readiness in Chile*. [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/chile\\_success\\_story\\_11-17-2015.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/chile_success_story_11-17-2015.pdf)
- Whetstone, R. (2013, 24 de abril). *Beyond The Horizon 2013 El Salvador, Officially Open For Business*. US Army. [https://www.army.mil/article/101770/beyond\\_the\\_horizon\\_2013\\_el\\_salvador\\_officially\\_open\\_for\\_business](https://www.army.mil/article/101770/beyond_the_horizon_2013_el_salvador_officially_open_for_business)

Young, V. (2010a, 16 de marzo). *Airmen, Chileans treat patients at new expeditionary hospital.* Air Force Medical Service.

<https://www.airforcemedicine.af.mil/News/Article/426880/airmen-chileans-treat-patients-at-new-expeditionary-hospital/>

Young, V. (2010b, 26 de marzo). *Airmen complete humanitarian mission in Chile.* US Air Force.

<https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/117169/airmen-complete-humanitarian-mission-in-chile/>

### Fuentes periódicas

Atacama en Línea. (2019, 8 de febrero). Alcalde Raúl Salas participó de certificación CERT en el balneario de Flamenco. *Atacama en Línea.*

<https://www.atacamaenlinea.cl/2019/08/02/alcalde-raul-salas-participo-de-certificacion-cert-en-el-balneario-de-flamenco>

Chirinos, C. (2011, 21 de marzo). Obama visita Chile, su “socio ideal” en América Latina. *BBC.* [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/03/110321\\_obama\\_chile\\_chirinos\\_rg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/03/110321_obama_chile_chirinos_rg)

Cibils, A. I. (2012, agosto 10). Ministros americanos debaten sobre sistema de defensa y zona de paz. *AFP.*

<https://www.yahoo.com/news/ministros-defensa-americanos-debaten-papel-gastos-militares-150559626.html>

EAN Noticias. (2018, 8 de agosto). Onemi capacita a dirigentes vecinales para posibles emergencias. *EAN Noticias.*

<https://eanoticias.com/onemi-capacita-a-dirigentes-vecinales-para-posibles-emergencias/>

El Mercurio. (2002, 6 de septiembre). EE.UU. llama a los gobiernos latinoamericanos a imitar a Chile. *EMOL.*

<https://www.emol.com/noticias/internacional/2002/09/06/94052/eeuu-llama-a-los-gobiernos-latinoamericanos-a-imitar-a-chile.html>

El Mercurio. (2013, 23 de noviembre). *Secretario de Defensa de EE.UU. pide a Chile transmitir experiencia en reconstrucción a Filipinas.*

<http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7B63e6dfc6-1328-411e-af4a-81c5a1081d87>

El Mostrador. (2010a, 13 de abril). Piñera pidió a Obama más ayuda tras el terremoto. *El Mostrador*.

<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/04/13/pinera-pidio-a-obama-mas-ayuda-tras-el-terremoto/>

El Mostrador. (2010b, 20 de noviembre). EEUU y Chile apoyan ampliar misión ONU en Haití para ayudar en reconstrucción. *El Mostrador*.

<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/11/20/eeuu-y-chile-apoyan-ampliar-mision-onu-en-haiti-para-ayudar-en-reconstruccion/>

El Mostrador. (2011, 17 de marzo). Piñera califica de “histórica” la visita de Barack Obama a Chile.

<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/03/17/pinera-califica-de-historica-la-visita-a-de-barack-obama-a-chile/>

El Mostrador. (2014, 30 de junio). Obama le dice a Bachelet: “Usted es mi segunda Michelle favorita”.

<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/06/30/obama-le-dice-a-bachelet-usted-es-mi-segunda-michelle-favorita/>

EMOL. (2010, 20 de noviembre). Ministro Ravinet defiende envío de soldados a Escuela de las Américas. *EMOL*.

<https://www.emol.com/noticias/nacional/2010/11/20/448445/ministro-ravinet-defiende-envio-de-soldados-a-escuela-de-las-americas.html>

EMOL. (2012, 10 de agosto). Allamand: “En América se ha logrado despejar la probabilidad de conflictos interestatales”.

<https://www.emol.com/noticias/nacional/2012/10/08/563731/allamand-se-ha-logrado-despejar-la-probabilidad-de-conflictos-interestatales.html>

La Nación. (2005, 30 de junio). Ravinet analizó con Rumsfeld situación de Bolivia y Haití. *La Nación Chile*.

<http://www.lanacion.cl/noticias/ravinet-analizo-con-rumsfeld-situacion-de-bolivia-y-haiti/2005-06-30/180551.html>

La Tercera. (2010a, 24 de septiembre). Ravinet se reúne con Secretario de Defensa de EEUU y repasa puntos de la relación bilateral. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/noticia/ravinet-se-reune-con-secretario-de-defensa-de-eeuu-y-repasa-puntos-de-la-relacion-bilateral/>

La Tercera. (2010b, 16 de noviembre). Onemi realiza seminario con municipalidades por manejo de emergencias. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/noticia/onemi-realiza-seminario-con-municipalidades-por-manejo-de-emergencias-2/>

La Tercera. (2011a, 25 de marzo). Onemi y Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de EEUU inician cooperación bilateral. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/noticia/onemi-y-agencia-federal-para-el-manejo-de-emergencias-de-eeuu-inician-cooperacion-bilateral/> visitado 12/9/2019

La Tercera. (2011b, 1 de junio). Ravinet aclara dichos al Consejo para la Transparencia y dice que FFAA sí “estarán dispuestas a ayudar en una catástrofe”. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/noticia/ravinet-aclara-dichos-al-consejo-para-la-transparencia-y-dice-que-ffaa-si-estaran-dispuestas-a-ayudar-en-una-catastrofe/>

La Tercera. (2015, 28 de agosto). Onemi realizará simulacros de aluviones en 2016 e instalará señalética para evacuaciones. *La Tercera*.

<https://www.latercera.com/noticia/onemi-realizara-simulacros-de-aluviones-en-2016-e-instalara-senaletica-para-evacuaciones/>

Radio Cooperativa. (2002, 18 de octubre). *Otto Reich advirtió en Santiago sobre supuesto peligro del régimen de Irak*.

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/otto-reich-advirtio-en-santiago-sobre-supuesto-peligro-del-regimen-de/2002-10-18/122900.html>

RTVE. (2011, 30 de diciembre). Chile solicita ayuda internacional por el fuego incontrolado en el parque de Torres del Paine. *RTVE*.

<https://www.rtve.es/noticias/20111230/pinera-decreta-zona-catastrofe-parque-nacional-patagonia-fuego-incontrolado/486117.shtml>

Sanhueza, J. M. (2011, 1 de junio). Ravinet asegura que FF.AA. no prestarán ayuda frente a una catástrofe si se transparenta información. *El Mostrador*.

<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/01/06/ravinet-asegura-que-ff-aa-no-prestaran-ayuda-frente-a-una-catastrofe-si-se-transparenta-informacion/>

## Anexo I



### EJE TEMÁTICO III

*“Seguridad hemisférica y la política de cooperación en defensa:  
Un caso marco de referencia para una mejor asistencia humanitaria de emergencia”*

### **HACIA UN SISTEMA INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN MILITAR PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES** **(SICOMIDECA)**

*Duodécima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (XII CMDA)  
Puerto España, Trinidad y Tobago.*

Octubre de 2016

### **HACIA UN SISTEMA INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN MILITAR PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES (SICOMIDECA)**

#### **ABSTRACT**

Los países del continente americano están constantemente expuestos a desastres y catástrofes de origen natural y antrópico, con consecuencias devastadoras en distintos ámbitos. Allí las Fuerzas Armadas y de Seguridad juegan un rol muy relevante de apoyo e intervención directa.



Las experiencias de cooperación vinculadas a esta materia en el hemisferio han sido prioritariamente bilaterales, mientras las instancias mancomunadas presentan problemas de continuidad o alcanzan sólo carácter sub regional. De ahí la necesidad de avanzar hacia un sistema multilateral con alcance hemisférico, la representación chilena ante la CMDA, propone la creación de un “Sistema Interamericano de Cooperación Militar para Desastres y Catástrofes” (SICOMIDECA), el que deberá ser estudiado y profundizado por un Grupo de Trabajo ad-hoc.

Metodológicamente, SICOMIDECA surge de una exhaustiva revisión de fuentes secundarias, abarcando documentos oficiales de organismos internacionales (resoluciones, acuerdos, compromisos, manuales, declaraciones de conferencias), artículos académicos y prensa.

Se define como un conjunto de mecanismos y órganos responsables a la contribución militar en materia de catástrofes en el Sistema Interamericano que nutre y complementa los mecanismos existentes. Se abocará a la etapa de respuesta ante un desastre o catástrofe. Para su concreción se recomienda la conformación de un Grupo de Trabajo siguiendo la propuesta contenida en el punto 15 del borrador de Declaración Final de la XII CMDA.

## INTRODUCCIÓN

Los países de las Américas enfrentan permanentemente desafíos respecto a desastres y catástrofes de origen natural o antrópico. Los sismos, tsunamis, huracanes, tormentas tropicales, erupciones volcánicas, inundaciones e incendios de gran magnitud, son algunos de los eventos extremos de común ocurrencia, que habitualmente castigan con particular dureza a los más débiles de la población, ya sea por la pérdida de vidas o la destrucción de infraestructura crítica y bienes materiales difíciles de recuperar, tanto en zonas urbanas como rurales.

Hacer frente a estos fenómenos significa un desafío de grandes proporciones para países con necesidades diversas y recursos limitados. En este contexto, las Fuerzas Armadas y de Seguridad en las Américas regularmente deben jugar un papel de apoyo –cuando no de intervención directa– en razón de sus capacidades y recursos disponibles. Si bien existen esfuerzos subregionales y regionales para acudir en ayuda de aquellos que lo necesitan, los aportes pueden dispersarse en lugar de confluir cuando la respuesta se presenta en forma inorgánica, sin un marco regulatorio y desprovista de un sistema que la coordine.

La búsqueda de un aprovechamiento más global de las posibilidades de cooperación en materia de desastres y catástrofes –contando con las capacidades, habilidades, el conocimiento, la tecnología, los equipos y los recursos humanos de las Fuerzas Armadas de todos los países– requeriría trasponer enfoques parciales (individuales, bilaterales o subregionales), para indagar la posibilidad de construir un sistema multilateral de cooperación para la gestión de desastres en las Américas.

Como señala el “Documento Conceptual para el eje temático N° III de la Duodécima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, se hace necesaria una “política de cooperación y no una estrategia de cooperación”. El documento agrega que: “el propósito de la discusión es centrarse en la creación de un enfoque o marco de referencia proactivo, para fomentar/crear un entorno de confianza entre los estados miembros del CDMA, acerca del hecho de que la región tiene una gran capacidad para proporcionar ayuda humanitaria durante emergencias complejas. En este sentido, el propósito de la

discusión es abordar los elementos de cooperación a nivel de políticas, incluso antes de que se requiera tal cooperación a nivel estratégico u operacional”.

## DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y PROPÓSITO DEL PRESENTE DOCUMENTO

Las Fuerzas Armadas de los países del hemisferio se encuentran siempre disponibles para complementar las capacidades civiles del Estado y de la sociedad, dependiendo de los escenarios dispuestos y de las demandas que de ellos se infieren. Por cierto, cada ordenamiento jurídico nacional indica las reglas que deben ser obedecidas, sin perjuicio de que existan marcos de acción generales que ordenen e identifiquen las condiciones requeridas para hacer operativas las convergencias alcanzadas.

A partir de la constatación de intereses comunes y del potencial de la acción cooperativa, creemos posible explorar la pertinencia de crear mecanismos que den cuenta del conjunto de los países de la región, a través de la CMDA.

La coordinación de capacidades permitirá fortalecer nuestra respuesta ante los múltiples siniestros que sufren nuestros países, sumando esfuerzos para cumplir con los objetivos que logremos trazar en común, destinados preferentemente a la prevención y a la asistencia mutua.

El problema que se quiere abordar es:

*Superar el paradigma de los contactos entre países en forma bilateral o punto a punto, lo cual resulta burocrático, lento e ineficaz, duplicando esfuerzos o bien haciéndolos donde y cuando no es apropiado. Asimismo, se busca aprovechar a nivel continental las capacidades de ayuda disponible en caso de catástrofes o desastres. Para ello, se propone avanzar hacia un sistema multilateral donde los países puedan disponer de las capacidades de la defensa como parte de una respuesta rápida y eficiente, en forma coordinada y sistémica para el apoyo inmediato hacia un país del hemisferio víctima de un desastre.*

### Ejemplo de un sistema bilateral punto a punto de cooperación de la defensa en emergencias



**UNASUR hace declaración pública de apoyo, según lo que los países le informan. Ej. Terremoto en Haití.**

Por lo

del presente documento es:

tanto, el propósito

1. Iniciar el estudio y discusión acerca de un proceso conducente a crear una política hemisférica, en un marco sistémico, para mejorar la capacidad de los estados miembros de la CMDA de usar sus activos militares coordinada y cooperativamente ante Desastres y Catástrofes.
2. Revisar y exponer los acuerdos, compromisos, organizaciones y trabajos realizados a nivel de la Defensa en los países del hemisferio, para identificar lo existente, sacar conclusiones acerca de su efectividad, e incluirlas en una perspectiva global de la cooperación y coordinación de las capacidades de la Defensa.
3. Proponer una aproximación sistémica, orgánica y funcional a nivel hemisférico para un posible mecanismo de coordinación para el empleo de los medios militares en apoyo y respuesta ante Desastres y Catástrofes, que forme parte de la gestión global de riesgos de los diferentes países del hemisferio.
4. Presentar esta proposición preliminar como un insumo a ser utilizado en los trabajos conducentes a la elaboración de un protocolo que contenga dicho mecanismo, labor que debiese ser abordada por un grupo de trabajo constituido por representantes de los países integrantes de la CMDA.

## PLANTEAMIENTO

A partir de la constatación de intereses comunes y del potencial de la acción cooperativa, es posible iniciar un proceso que supere, aunque no necesariamente reemplace, los acuerdos e instrumentos bilaterales y multilaterales vigentes sobre desastres y catástrofes, explorando la pertinencia de crear mecanismos más amplios que den cuenta del conjunto de los países de la región y que otorguen a la CMDA un rol específico en este proyecto.

Conforme a lo expuesto, **creemos necesaria una visión sistémica que se materialice en un protocolo o mecanismo organizacional concreto, lo que clarificará y, por ende, fortalecerá la integración de las instituciones armadas a las actividades regionales de respuesta a desastres y catástrofes, tanto en sus aspectos de planificación como de ejecución.** Lo anterior, con el objeto de transversalizar esta función, de modo que la institucionalidad de cada país interactúe con las demás de manera planificada y coordinada.

Si bien el ideal sería crear una entidad de gestión de catástrofes de las Américas, una iniciativa de ese tipo excede las facultades de la CMDA. En el mínimo, debe dejarse establecido que la coordinación de medios de Defensa es una contribución a un sistema mayor e integrante fundamental de éste. En este sentido, un enfoque integral y orgánico precisa no solamente de la coordinación entre las instituciones de la Defensa de los respectivos países. En una situación de catástrofe, se emplean una multiplicidad de capacidades, de las cuales la capacidad militar es una entre varias, aunque con fortalezas evidentes. En otras palabras, un sistema que coordine la contribución de la Defensa no debe ser un propósito en sí mismo, por plausible o eficiente que resulte.

Lo anterior requiere un marco normativo aceptado por todos los países miembros de la CMDA y un mecanismo de coordinación expedito, con una estructura apropiada a la gestión de desastres y catástrofes. Se requiere generar un procedimiento que vincule orgánica y sistémicamente la ayuda militar internacional con los organismos nacionales de emergencia en todos los países, a través de canales establecidos y protocolizados. A la

vez, para efectivizar el aporte de la Defensa, debe avanzarse en identificar qué tipo de recursos se necesitan para apoyar la coordinación, los marcos de tiempo para las actividades de preparación y respuesta, y, determinar qué acuerdos de coordinación y cooperación se requieren.

Los propósitos de un enfoque sistémico serán: integrar y proyectar los elementos de los marcos normativos actuales en materias de apoyo humanitario en caso de desastres y catástrofes; proponer un mecanismo para lograr una coordinación y una contribución adecuada de las capacidades de la defensa a la ayuda internacional ante desastres; y verificar el comportamiento del mecanismo, en términos de traducir las capacidades disponibles y declaradas en medios de la defensa para la respuesta.

Un sistema descrito en los términos anteriores, debería obedecer a lo menos los siguientes objetivos:

1. Contribuir directamente al proceso de respuesta de la Gestión de Riesgo de Desastres y Catástrofes de los países de las Américas.
2. Establecer un mecanismo de cooperación y coordinación (sistema) que formalice e incremente la eficiencia y eficacia en el empleo de las capacidades de la Defensa de los países en situaciones de Desastres y Catástrofes, en línea con la práctica y normativa internacional en la materia.
3. Mantener actualizado un sistema de informaciones sobre capacidades militares disponibles para la atención de Desastres.
4. Intercambiar experiencias y lecciones aprendidas entre los Ministerios de Defensa, instituciones de seguridad representados en la CMDA, organismos de emergencia y otras instancias internacionales en la respuesta a la Gestión de Riesgos de Desastres y Catástrofes.
5. Programar y evaluar ejercicios para perfeccionar el mecanismo de cooperación que se cree.

## **EXPERIENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES**

Como fuera señalado, el objetivo de este documento es levantar una propuesta de mecanismo coordinado de cooperación ante desastres y catástrofes con alcance hemisférico.

Para esto, fue necesaria la realización de un diagnóstico de los protocolos, sistemas y estructuras de cooperación ante catástrofes, existentes en el continente, basada en la revisión de fuentes secundarias, abarcando documentos oficiales de organismos internacionales (resoluciones, acuerdos, compromisos, manuales, declaraciones de conferencias), artículos académicos y prensa. El resultado de la investigación en detalle puede ser consultada en Anexo N°1 (Experiencias Regionales y Sub regionales en cooperación ante desastres). Las lecciones que se pueden extraer del diagnóstico y que fundamentan la propuesta de este informe se detallan a continuación:

- En la región se observan esfuerzos de larga data (desde 1942) para generar mecanismos de cooperación en materia de catástrofes y desastres en el espacio interamericano principalmente en el marco de la OEA, la JID y también en las conferencias de las Fuerzas Armadas.

- Las iniciativas han sido múltiples, con escasa coordinación entre sí y altos niveles de dispersión e incluso superposición de tareas. A modo de ejemplo las distintas ramas de las Fuerzas Armadas poseen sus propios mecanismos de actuación (SICOFAA para el caso de la aviación y CEA para los Ejércitos) sin un ente articulador entre sí, lo que a la larga, ha traído duplicidad de acciones en desastres como el terremoto de Haití de 2010.
- Muchas de las iniciativas de actuación conjunta han elaborado manuales de procedimientos ante desastres y catástrofes que no han sido implementados, quedando sólo en el papel. Otras instancias, como la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, si bien en sus declaraciones finales tienden a incorporar la necesidad de una actuación conjunta ante desastres, no han avanzado en el ámbito de la ejecución.
- La mayoría de las instancias más activas en materia de cooperación ante catástrofes centra su quehacer en el ámbito preventivo y de reducción de la vulnerabilidad de los países y la población ante una futura ocurrencia de desastres naturales o antrópicos, así como en el fortalecimiento institucional de los Estados para hacer frente a estas emergencias (en esta categoría caben los indicadores de vulnerabilidad de la OEA o el trabajo con actores sociales locales realizados por la Red Interamericana de mitigación de desastres, también dependiente de OEA), siendo escasas las experiencias que presentan un adecuado desarrollo de la fase de “respuesta” ante un desastre, etapa en la que se centra la propuesta de este informe.
- Por otro lado, durante la última década se han producido desarrollos acelerados en las sub regiones del continente americano en materia de cooperación y asistencia recíproca en situaciones de desastre. A la proliferación de acuerdos bilaterales, se suma que tres de los cuatro regímenes subregionales del continente tienen o están desarrollando instrumentos multilaterales en la materia. De estos se puede considerar como exitoso el Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDMA) que alberga a los Estados del Caribe salvo Cuba y República Dominicana, instancia que entre 1992 y 2015 ha actuado en 17 ocasiones muchas de ellas en varias islas al mismo tiempo, erigiéndose como un mecanismo de reacción rápida con capacidad real en la región para ayudar a sus Estados participantes.
- En algunas subregiones como el caso de América del Norte no es posible observar mecanismos de cooperación coordinada siendo hegemónico el paradigma bilateral.
- En definitiva, los mecanismos existentes en la región han enfrentado una falta de continuidad desde 2008, debido a diferencias respecto de la naturaleza que debiese tener un mecanismo continental, (sus atribuciones y ubicación, entre otros), así como por la persistencia de visiones distintas en torno a la pertinencia y viabilidad de un mecanismo unificador para todas las Américas.
- Finalmente, si bien la UNASUR ha estado preocupada por la cooperación ante desastre desde su creación, quedando de manifiesto en su acta constitutiva, y se han creado instancias de trabajo conjunto y estudio, a la fecha no existe un sistema de cooperación, aunque se está trabajando frecuentemente en ello a nivel UNASUR / CDS.

## **PROPUESTA DE UN SISTEMA INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN MILITAR PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES” (SICOMIDECA)**

### **Concepto**

Sobre la base de la investigación realizada de los mecanismos, instrumentos, acuerdos e institucionalidad existente en cooperación ante catástrofes, y fundándonos en las lecciones extraídas de estas experiencias, la propuesta que se detalla a continuación **pretende aprovechar la institucionalidad existente** y que ha mostrado efectividad, al tiempo que se ha buscado soslayar obstáculos políticos y técnicos que puedan debilitar la posibilidad de un acuerdo transversal.

### **Principios Fundamentales**

El Sistema propuesto podría establecerse a partir de los siguientes principios, derivados de las resoluciones de la Asamblea General N° 64/251 sobre “Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo” y N°46/182 de “Fortalecimiento de coordinación de la asistencia humanitaria de emergencias del Sistema de Naciones Unidas”:

- a. En todos los procedimientos adoptados se observará un respeto permanente a la soberanía y ordenamiento interno de los Estados miembros, así como al derecho internacional.
- b. La cooperación humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.
- c. La cooperación humanitaria se entregará sólo si es solicitada por el Estado Miembro afectado.
- d. Los Estados Miembros cuyas poblaciones necesiten cooperación humanitaria están llamados a facilitar la labor de estas organizaciones en la implementación de la asistencia humanitaria
- e. Cada vez que se realice cooperación humanitaria entre los Estados Miembros, se debe contribuir al aprovechamiento de las sinergias entre los diferentes países, de manera de contribuir de manera eficiente y eficaz al requerimiento solicitado, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y la ejecución de acciones aisladas.
- f. Los Estados conservan su facultad soberana de solicitar asistencia a cualquier actor humanitario internacional en función de necesidades y circunstancias específicas.
- g. Corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de la cooperación humanitaria, reconociendo al mismo tiempo la importancia de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos de los países afectados que puedan tener una capacidad limitada a ese respecto.
- h. La cooperación humanitaria internacional debe cumplir estándares de calidad que cubran las necesidades expresadas por el Estado afectado.

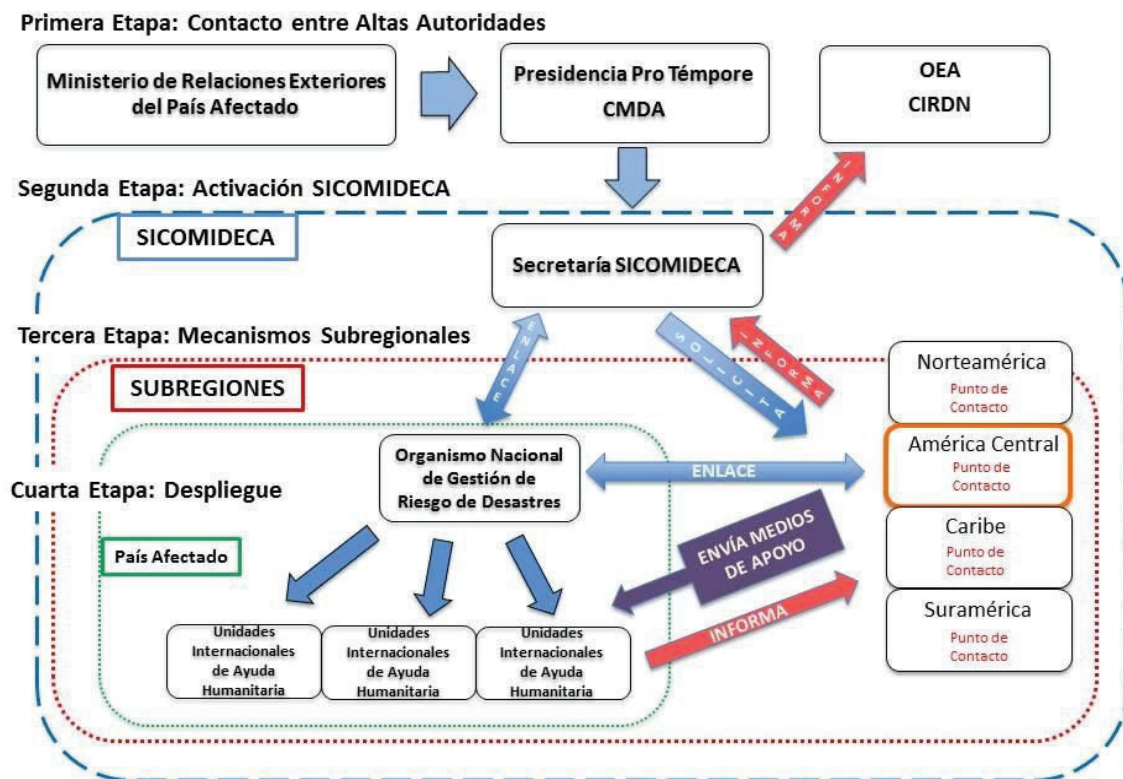
### **Elementos y funcionamiento del sistema**

- a. Se propone la denominación “Sistema Interamericano de Cooperación Militar para Desastres y Catástrofes” (SICOMIDECA) para indicar al conjunto de mecanismos y órganos responsables a la contribución militar en materia de catástrofes en el Sistema Interamericano.
- b. El papel del SICOMIDECA se centrará en la coordinación de las contribuciones de capacidades militares ante una situación de desastre o catástrofe solicitada por algún país miembro. Es decir, **se abocará a la respuesta frente a un desastre**, mientras que los aspectos relacionados con la preparación, prevención y mitigación corresponderán a otras instancias del Sistema Interamericano.
- c. El país que detente la Secretaría Pro Tempore de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) asumirá la Secretaría del Sistema, por lo que los Estados miembros que asuman esta responsabilidad deberán tomar las previsiones pertinentes.
- d. El mecanismo de funcionamiento se basará en el aprovechamiento de los arreglos bilaterales y subregionales existentes en el continente, con el fin de optimizar la respuesta y explotar las sinergias entre distintos Estados y zonas de la región. Sobre esta base, el SICOMIDECA puede estructurarse a partir de un esquema de coordinación entre cuatro subregiones: América del Norte, América Central, El Caribe y Suramérica. Cada una de las sub regiones designará un punto de enlace, conforme los procedimientos y la institucionalidad vigente en cada una de ellas.
- e. La declaratoria de estado de emergencia o desastre nacional y una solicitud de cooperación humanitaria internacional (llamamiento internacional) son determinantes para dar inicio a la gestión de asistencia y cooperación. A la vez, la evaluación de daños y análisis de necesidades determinará las necesidades de la población afectada y sustentará la solicitud de cooperación humanitaria
- f. El mecanismo se activará cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores del país afectado o su equivalente, sobre la base de la información proporcionada por su organismo nacional de gestión del riesgo de desastres, informe a la comunidad internacional tanto lo que se requiere, como lo que no se desea recibir o no se necesita. A partir de esta información, la Secretaría del Sistema coordinará las alternativas de respuesta y los aportes de los Estados miembros a partir de un Inventario de Capacidades Militares disponibles.
- g. Con el fin de optimizar las respuestas, se dispondrá primero la activación de mecanismos bilaterales y subregionales de países próximos al Estado en situación de catástrofe, en acuerdo con el país afectado, recurriendo después o en situaciones calificadas a las capacidades de otras sub regiones. Para estos efectos, la Secretaría del Sistema efectuará las coordinaciones correspondientes para contactar al país afectado con el enlace designado en la subregión que proveerá capacidades adicionales.
- h. A través de los puntos de enlace subregionales, la Secretaría enlazará al país o mecanismo subregional pertinente con las autoridades locales que corresponda dentro del sistema de gestión del riesgo de desastres, con el fin de afinar los requerimientos y coordinar la entrega de los apoyos.
- i. Con el fin de evitar la repetición de un esquema punto a punto, el mecanismo subregional será el encargado de transmitir requerimientos a otros actores del

sistema continental en caso de verse superadas sus capacidades de apoyo. En estos casos, deberá informar de su actuar a la Secretaría SICOMIDECA para evitar duplicación de esfuerzos e incorporar la ayuda entregada como supuesto de planificación.

- j. Todo despliegue internacional de Defensa en situaciones de desastres o catástrofes seguirá los procedimientos de comunicación, coordinación y supervisión establecidos por las autoridades del país afectado. Asimismo, se observarán las disposiciones vigentes en los mecanismos de cooperación en desastres del subsistema regional específico.
- k. Los costos del apoyo que se proporcione y su operatividad serán asumidos por cada país donante.
- l. Para efectos de adoptar una nomenclatura común, se propone asumir los términos definidos en la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR), los cuales no se contraponen a las definiciones que puedan tener los Estados Miembros.
- m. La Secretaría del SICOMIDECA deberá informar de su funcionamiento y resoluciones al organismo pertinente de la Organización de Estados Americanos en materia de prevención, preparación y mitigación ante desastres y catástrofes.

### PROPUESTA SICOMIDECA



### Consideraciones de implementación



- a. Los Ministerios de Defensa podrán proponer a las instancias nacionales correspondientes, la implementación de un marco legal e institucional adecuado que facilite la concreción de los apoyos.
- b. El inventario de las capacidades de defensa de los Estados Miembros en caso de desastres naturales y antrópicos, debe ser actualizado.
- c. Los países miembros buscarán potenciar las capacidades del Sistema mediante la adopción de tecnologías de información que beneficien el funcionamiento de la Secretaría del Sistema y el mantenimiento de los inventarios de capacidades.
- d. Se incluirá el enfoque de género en las distintas fases de la respuesta y entrega del apoyo, con la finalidad de contribuir a lograr una respuesta efectiva y diferenciada para las necesidades de la población afectada. Asimismo, se impulsará la conformación de equipos integrados por mujeres y hombres, y la definición de medidas con foco en las personas según sexo y ciclo de vida.
- e. Se generará una cartera bianual de ejercicios de simulación sobre la materia, al menos uno de los cuales debiese ser de nivel panamericano.

### **Conformación de un Grupo de Trabajo**

A partir de lo expuesto se estima de gran relevancia considerar la necesidad de superar el paradigma de los contactos entre países en forma bilateral o “punto a punto”, para avanzar hacia un sistema multilateral donde los países puedan disponer de las capacidades de la defensa como parte de una respuesta rápida y eficiente, en forma coordinada y sistémica, para el apoyo inmediato hacia un país del hemisferio víctima de un desastre o catástrofe, situación que ninguno de los mecanismos continentales ni acuerdos existentes a la fecha satisface completamente.

Consecuentemente, se propone materializar la propuesta contenida en el punto 15 del borrador de Declaración Final de la XII CMDA, en orden a “la creación de un Grupo de Trabajo Ad Hoc, conforme al Artículo 45 del Reglamento de la CMDA, para facilitar el diálogo sobre el desarrollo de un marco para una Política de Cooperación en Defensa y Seguridad Hemisférica, comenzando con un énfasis en la Asistencia Humanitaria de Emergencia.

A partir de experiencias regionales y subregionales en la materia -particularmente la falta de continuidad de iniciativas que se desarrollaron bajo la modalidad “propuesta de un país encargado”-, se estima que el expediente de un grupo de trabajo es una alternativa más viable para el desarrollo de un trabajo multilateral. Un grupo de estas características reuniría a especialistas dotados de un mandato de sus respectivos gobiernos que representarían posiciones oficiales, lo que los facultaría para arribar a acuerdos más susceptibles de ser refrendados por sus capitales.

La propuesta contenida en este documento es, entonces, una aproximación inicial a ser discutida, completada y consolidada en un Grupo de Trabajo de la CMDA sobre la materia.

Este Grupo de Trabajo podría estar integrado por el país anfitrión de la actual conferencia –que sería el anfitrión de la primera reunión que se celebrará en la primera mitad de 2017-, además del país sede de la XIII CMDA y otros colaboradores voluntarios. Como responsable, remitiría un informe a la XIII CMDA, que se llevará a cabo en el 2018.

El objetivo de este Grupo de Trabajo sería instaurar un proceso de diálogo hemisférico para avanzar hacia el establecimiento de un sistema o mecanismo de coordinación para la respuesta cooperativa en situaciones de catástrofe ante la solicitud de asistencia por parte de algunos de los Estados miembros.

El Grupo de Trabajo debiese convocar a: países que representen las cuatro subregiones mencionadas; delegados de las conferencias militares especializadas; y, eventualmente, a la Junta Interamericana de Defensa, si así lo decide la Secretaría Pro Tempore de la XIII CMDA (México).

El Grupo debiese también generar una propuesta respecto de un ejercicio de simulación de nivel regional, el que tendría lugar no antes de 2018 y contemplaría representantes de las cuatro subregiones geográficas definidas.

## Anexo II



### GRUPO AD HOC

*“Política de cooperación de seguridad y defensa hemisférica enfocada a la prevención y gestión integral de riesgos”*

**MECANISMO DE COOPERACIÓN PARA DESASTRES Y  
CATÁSTROFES DE LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA Y  
SEGURIDAD DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE  
DEFENSA DE LAS AMÉRICAS (MECODECA-CMDA)**

**SEGUNDO BORRADOR**

## **MECANISMO DE COOPERACIÓN PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES DE LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE LA CMDA (MECODECA-CMDA)**

### **Propósito**

El presente documento tiene por finalidad establecer las bases del Mecanismo de Cooperación para Desastres y Catástrofes de las Instituciones de Defensa y Seguridad de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (MECODECA-CMDA), a fin de implementar lo dispuesto en el acápite 16 de la Declaración de Puerto España (2016) sobre una Política de Cooperación en Defensa y Seguridad Hemisférica enfocada a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, particularmente en lo que respecta a la coordinación de las capacidades de Defensa de los países de las Américas para proveer apoyo humanitario.

El Protocolo MECODECA/CMDA busca establecer un mecanismo de coordinación e información basado en la institucionalidad existente en el continente y, como tal, es un instrumento complementario de otras instancias de cooperación militar en las Américas en materia de desastres y catástrofes.

### **Alcance**

Las disposiciones de este documento se orientan al ámbito de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y actúa en coordinación con las demás instancias interamericanas vinculadas a la cooperación en materias de desastres y catástrofes. Asimismo, establece líneas de comunicación entre los diferentes arreglos subregionales de cooperación en la materia, incluidos aquellos en el ámbito de la Defensa.

El presente Protocolo se orienta preferentemente a situaciones de ayuda mutua entre los países que integran la CMDA. No obstante lo anterior, los procedimientos instituidos en el presente instrumento pueden ser también extendidos a terceros países que no pertenezcan a la Organización, en caso de que así lo dispongan los Estados miembros por consenso.

Asimismo, las disposiciones del presente documento no obstan para que los países puedan requerir asistencia por otras vías, de considerarse esto más pertinente u oportuno en una circunstancia específica.

### **Objetivos**

1. Contribuir al proceso de respuesta de la Gestión de Riesgo de Desastres de los países en las Américas.
2. Establecer un mecanismo de cooperación que formalice e incremente la eficiencia y eficacia en la utilización de las capacidades de los sistemas de defensa de los países de las Américas en situaciones de desastre o catástrofe, en línea con la práctica y normativa internacional en la materia.
3. Articular y conectar los sistemas de cooperación de Defensa en materia de desastres establecidos a nivel subregional y articularlos en un mecanismo

- continental, con el fin de evitar redundancias, facilitar la provisión de asistencia y priorizar los requerimientos del país afectado.
4. Mantener actualizado un sistema de informaciones sobre capacidades militares de los Ministerios de Defensa de las Américas disponibles para la atención de desastres.
  5. Intercambiar experiencias y lecciones aprendidas entre los Ministerios de Defensa de las Américas, organismos de emergencia y otros organismos internacionales en la respuesta a la Gestión de Riesgos de Desastre.
  6. Programar y evaluar ejercicios para perfeccionar los mecanismos del Protocolo de Cooperación.

## **Principios Fundamentales**

El Mecanismo acordado por las partes se basa en los siguientes principios, derivados de las resoluciones de la Asamblea General N° 64/251 sobre “Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo” y N°46/182 de “Fortalecimiento de coordinación de la asistencia humanitaria de emergencias del Sistema de Naciones Unidas”, así como en la Directrices de Oslo y el Marco de Acción de Sendai:

- a. En todos los procedimientos adoptados se observará un respeto permanente a la soberanía y ordenamiento interno de los Estados miembros, así como al derecho internacional.
- b. La cooperación humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.
- c. La cooperación humanitaria se entregará sólo si es solicitada por el Estado Miembro afectado.
- d. Los Estados Miembros cuyas poblaciones necesiten cooperación humanitaria están llamados a facilitar la labor de estas organizaciones en la implementación de la asistencia humanitaria
- e. Cada vez que se realice cooperación humanitaria entre los Estados Miembros, se debe contribuir al aprovechamiento de las sinergias entre los diferentes países, de manera de contribuir de manera eficiente y eficaz al requerimiento solicitado, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y la ejecución de acciones aisladas.
- f. Los Estados conservan su facultad soberana de solicitar asistencia a cualquier actor humanitario internacional en función de necesidades y circunstancias específicas.
- g. Corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de la cooperación humanitaria, reconociendo al mismo tiempo la importancia de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos de los países afectados que puedan tener una capacidad limitada a ese respecto.
- h. La cooperación humanitaria internacional debe cumplir estándares de calidad que cubran las necesidades expresadas por el Estado afectado.

## **Consideraciones de implementación**

- a. Se propone la denominación “Mecanismo de Cooperación para Desastres y Catástrofes de las Instituciones de Defensa y Seguridad de la Conferencia de

Ministros de Defensa de las Américas (MECODECA-CMDA)” para indicar el conjunto de mecanismos y órganos responsables a la contribución militar en materia de catástrofes en el Sistema Interamericano.

- b. El papel del MECODECA se centrará en la facilitación de las contribuciones de capacidades militares ante una situación de desastre o catástrofe solicitada por algún país miembro. Es decir, **se abocará a la respuesta y mitigación frente a un desastre**, mientras que los aspectos relacionados con la preparación y prevención corresponderán a otras instancias.
- c. El país que detente la Secretaría Pro Tempore de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) asumirá la Secretaría del Sistema, por lo que los Estados miembros que asuman esta responsabilidad deberán tomar las previsiones pertinentes.
- d. El mecanismo de funcionamiento dará prioridad al aprovechamiento de los arreglos bilaterales y subregionales existentes en el continente, con el fin de optimizar la respuesta y explotar las sinergias entre distintos Estados y zonas de la región. Sobre esta base, el MECODECA se estructura a partir de un esquema de coordinación entre cuatro subregiones: América del Norte, América Central, El Caribe y Suramérica. Cada una de las sub regiones designará un punto de enlace, conforme los procedimientos y la institucionalidad vigente en cada una de ellas.
- e. La declaratoria de estado de emergencia o desastre nacional y una solicitud de cooperación humanitaria internacional (llamamiento internacional) son determinantes para dar inicio a la gestión de asistencia y cooperación. A la vez, la evaluación de daños y análisis de necesidades determinará las necesidades de la población afectada y sustentará la solicitud de cooperación humanitaria
- f. Los apoyos que se proporcionen serán administrados bajo la orientación y coordinación del organismo nacional responsable de la atención del desastre en el país afectado y se integrarán a las fuerzas armadas o su equivalente del país afectado.
- g. Los costos del apoyo que se proporcione y su operatividad serán asumidos por cada país donante.
- h. En caso de violaciones o infracciones de carácter común al ordenamiento jurídico del país asistido, por uno o por varios de los integrantes del MECODECA desplegados en el país afectado, el comandante de la unidad deberá atender la situación generada sobre la base del ordenamiento jurídico de dicho país. Si se tratase de violaciones o infracciones de carácter típicamente militar, el trámite se realizará de acuerdo a la legislación y jurisdicción del país de origen del o los causantes.
- i. Para efectos de adoptar una nomenclatura común, se asumirán los términos definidos en la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR), los cuales no se contraponen a las definiciones que puedan tener los Estados Miembros.
- j. Las unidades asignadas a la catástrofe deberán tener una autonomía logística de al menos 7 días. En caso de excederse ese tiempo de permanencia, el sostenimiento logístico de los medios desplegados deberá acordarse con el país receptor,

conforme el espíritu de acápite g. de los “Principios Fundamentales” del presente Protocolo.

- k. Los Ministerios de Defensa podrán proponer a las instancias nacionales correspondientes, la implementación de un marco legal e institucional adecuado que facilite la concreción de los apoyos.
- l. La Secretaría del MECODECA deberá informar de su funcionamiento y resoluciones al organismo pertinente de la Organización de Estados Americanos en materia de prevención, preparación y mitigación ante desastres y catástrofes.
- m. Los Estados miembros, en forma voluntaria, procurarán mantener actualizado un inventario de las capacidades de defensa susceptibles de emplear en caso de desastres y catástrofes.
- n. Los países miembros buscarán potenciar las capacidades del Sistema mediante la adopción de tecnologías de información que beneficien el funcionamiento de la Secretaría del Sistema y el mantenimiento de los inventarios de capacidades.
- o. Se incluirá el enfoque de género en las distintas fases de la respuesta y entrega del apoyo, con la finalidad de contribuir a lograr un apoyo efectivo e integral apropiado a las necesidades de la población afectada. Asimismo, se impulsará la conformación de equipos integrados por mujeres y hombres, y la definición de medidas con foco en las personas según sexo y ciclo de vida.
- p. Se generará una cartera bienal de ejercicios de simulación sobre la materia, al menos uno de los cuales debiese ser de nivel panamericano.

## **Funcionamiento**

- a. Con el fin de optimizar las respuestas, se dispondrá primero la activación de mecanismos bilaterales y subregionales de países próximos al Estado en situación de catástrofe, en acuerdo con el país afectado, recurriendo después o en situaciones calificadas a las capacidades de otras sub regiones a través del MECODECA.
- b. El mecanismo se activará cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores del país afectado y/o el mecanismo subregional correspondiente, con el consentimiento del país afectado, comunique a la Secretaría del MECODECA algún requerimiento específico, sobre la base de la información proporcionada por el organismo nacional de gestión del riesgo de desastres del país afectado.
- c. A través de los puntos de enlace subregionales, la Secretaría enlazará al país o mecanismo subregional que proveerá capacidades adicionales con las autoridades del país afectado que corresponda dentro del sistema de gestión del riesgo de desastres, con el fin de afinar los requerimientos y coordinar la entrega de los apoyos.
- d. Para efectos de optimizar la coordinación de la entrega de ayuda, la Secretaría podrá establecer contacto y solicitar el apoyo de los mecanismos desarrollados por las Conferencias Especializadas de las Fuerzas Armadas. Para estos efectos, enlazará a la respectiva Conferencia con el país afectado y el mecanismo subregional que esté liderando la coordinación de la ayuda militar internacional.

- e. Con el fin de evitar la repetición de un esquema punto a punto, el mecanismo subregional será el encargado de transmitir requerimientos a otros actores del sistema continental en caso de verse superadas sus capacidades de apoyo. En estos casos, deberá informar de su actuar a la Secretaría MECODECA para evitar duplicación de esfuerzos e incorporar la ayuda entregada como supuesto de planificación.
- f. Todo despliegue internacional de Defensa en situaciones de desastres o catástrofes seguirá los procedimientos de comunicación, coordinación y supervisión establecidos por las autoridades del país afectado. Asimismo, se observarán las disposiciones vigentes en los mecanismos de cooperación en desastres del subsistema regional específico.

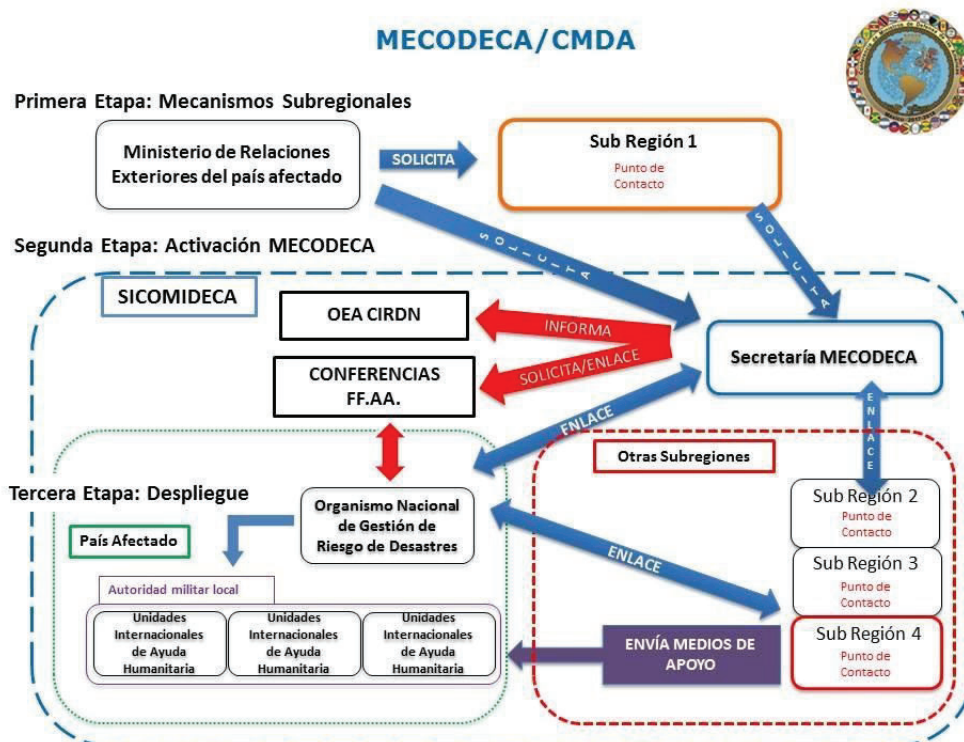
### Entrada en vigor – enmiendas

El presente documento entrará en vigor tras la aprobación por consenso de los países miembros de la CMDA durante la Reunión de Ministros de Defensa correspondiente.

Los países integrantes de la CMDA podrán proponer enmiendas a este instrumento, para lo cual la CMDA podrá designar un Grupo Ad Hoc con el fin de analizar la materia y elevar una propuesta de consenso a consideración de las autoridades nacionales pertinentes de los Estados miembros.

Hecho en xx, República de xx, a los xx días del mes de xx del año dos mil xx, en xx originales, todos igualmente auténticos.

### ESQUEMA





## Anexo III

*Grupo ad hoc para para la “Cooperación en asistencia humanitaria y socorro en casos de desastres (HA/DR)”*

# **MECANISMO DE COOPERACIÓN PARA DESASTRES DE LOS PAÍSES DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS**

**(MECODE-CMDA)**

**Aprobado en la reunión del Grupo Ad-Hoc en República Dominicana entre el 24 y 25 de abril 2019**

## **MECANISMO DE COOPERACIÓN PARA DESASTRES DE LOS PAÍSES DE LA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS (MECODE-CMDA)**

### **Propósito**

El presente documento tiene por finalidad establecer las bases para la creación de un Mecanismo de Cooperación para Desastres de los países de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (MECODE- CMDA), con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el acápite 16 de la Declaración de Puerto España (2016) sobre una Política de Cooperación en Defensa y Seguridad Hemisférica enfocada a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GRD) y lo contenido en el acápite 14 de la Declaración de Cancún (2018), particularmente en lo que respecta a la coordinación de las capacidades de Defensa de los países de las Américas para proveer asistencia humanitaria.

Mediante este documento se establece el ordenamiento y las líneas de acción general para el funcionamiento de un mecanismo de coordinación e información, basado en la institucionalidad existente en los países que conforman la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y, como tal, constituirse en un instrumento complementario de otras instancias de cooperación y asistencia internacional relacionados con la respuesta ante desastres.

Finalmente, establece una Idea General del Mecanismo de Cooperación, lo que puede ser

considerado como “términos de referencia” para el documento que norme su ejecución y que será elaborado posteriormente.

## **Alcance**

Los criterios, principios y consideraciones formuladas se orientan al ámbito de la CMDA y actúa en coordinación con las demás instancias globales e interamericanas vinculadas a la asistencia en materias de desastres. En lo fundamental, establece líneas de comunicación y facilita la información entre los diferentes arreglos subregionales de GRD, incluidos aquellos en el ámbito de la Defensa.

Constituye un instrumento que puede facilitar el intercambio de información sobre las capacidades disponibles en los países que conforman la CMDA. El intercambio de información no obliga a un país soberano a proporcionar asistencia al país afectado.

El mecanismo se orientará preferentemente a situaciones de asistencia mutua entre los países que integran la CMDA. No obstante lo anterior, los procedimientos que se instituyan pueden ser también extendidos a países que no pertenezcan a la organización.

El accionar del MECODE-CDMA no impedirá que los países afectados puedan requerir asistencia por otras vías, de considerarse esto más pertinente u oportuno en una circunstancia determinada.

## **Objetivos del MECODE-CMDA**

1. Contribuir a las autoridades de Defensa de los países de la CMDA, en la fase de Preparación y como integrantes de los Sistemas de Protección Civil, Plataformas de GRD en sus respectivos países o mecanismos regionales, contar con información actualizada y fidedigna, respecto a las capacidades de respuesta ante desastres existentes en la región, a la vez que, les permita optimizar sus propias capacidades de respuesta.
2. Ante un llamamiento internacional de asistencia humanitaria, asesorar a las autoridades nacionales responsables de la respuesta en desastres, aportando información de las propias capacidades y de las existentes en los países de la CMDA.
3. Establecer a la Junta Interamericana de Defensa (JID) como la Secretaría Permanente del MECODE-CDMA para ejecutar las siguientes funciones de asesoría técnicas:
  - a. Establecer un mecanismo sistémico de información actualizado de las capacidades de respuesta ante desastres para tareas de asistencia humanitaria internacional que contribuya a incrementar la eficiencia y eficacia y, por otra parte, que permita a las autoridades pertinentes optimizar los requerimientos ante un llamamiento internacional, conforme a los estándares internacionales y la normativa vigente en cada país.

b. Considerar los sistemas de cooperación de Defensa en materia de asistencia internacional ante desastres establecidos a nivel continental y subregional.

c. Intercambio de experiencias y buenas prácticas, que permitan obtener lecciones aprendidas en los organismos nacionales que integran el Sistema Nacional de GRD y en los organismos internacionales que hayan participado en este tipo de tareas, teniendo en cuenta las medidas de coordinación entre organismos civiles y militares en la preparación y respuesta ante un desastre.

d. Planificar y programar ejercicios de gabinete y simulacros de desastres, considerando el desarrollo de tareas de asistencia humanitaria, que permitan verificar las bondades y debilidades del MECODE-CMDA para su perfeccionamiento, debiendo considerar las normas nacionales e internacionales para estos efectos.

### **Principios Fundamentales**

El MECODE-CMDA se basará en los principios derivados de las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la GRD. Particularmente la Resolución No46/182 (1991), sobre “Fortalecimiento de coordinación de la asistencia humanitaria de emergencias del Sistema de Naciones Unidas”; la Resolución 57/150, (2003), sobre las “Medidas encaminadas a acelerar los socorros internacionales”, la Resolución No 64/251 (2019), sobre “Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo” y el Marco de Acción de Sendai.

En lo referido a conceptos y definiciones, el presente documento, como otros que se elaboren al respecto, se basarán en el “Informe del Grupo de Trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres” (A/71/644 de 01.dic.2016).

Se han definido los siguientes principios fundamentales:

1. En todos los procedimientos adoptados se observará el respeto permanente a la soberanía y ordenamiento interno de los Estados, así como al derecho internacional.

2. La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.

3. La asistencia humanitaria se entregará sólo si es solicitada por el Estado afectado.

4. Los Estados afectados cuyas poblaciones necesiten asistencia están llamados a facilitar la labor de los actores y organizaciones humanitarias en la implementación de la asistencia.

5. Cada vez que se implemente asistencia humanitaria entre los Estados Miembros, se debe

tender al aprovechamiento de las sinergias entre los diferentes países, de manera de contribuir eficiente y eficazmente al requerimiento solicitado, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y la ejecución de acciones aisladas no deseadas.

6. Los Estados asumen que las capacidades militares o de seguridad y defensa corresponden a un subsistema de los sistemas nacionales de GRD o protección civil. La cooperación debería apoyar los esfuerzos de una respuesta en el país afectado.

7. Los Estados afectados conservan su facultad soberana de solicitar asistencia a cualquier actor humanitario internacional en función de necesidades y circunstancias específicas y que no estén consideradas en el MECODE-CMDA.

8. El país afectado tiene el rol de coordinar la asistencia humanitaria que recibirá.

9. En el supuesto que el país afectado no tenga la capacidad de coordinar la asistencia humanitaria internacional, ésta se puede gestionar con la cooperación de los mecanismos de respuesta regionales. En dicho caso la JID debería proveer la información a la Agencia Nacional encargada de la coordinación de la asistencia.

10. La asistencia humanitaria internacional debería tener el propósito de cubrir las necesidades expresadas por el país afectado.

11. Las prioridades de asistencia se determinarán exclusivamente en función de las necesidades, sin discriminación alguna a todos los damnificados por un desastre.

## **Consideraciones de implementación**

1. Se propone la denominación de “Mecanismo de Cooperación para Desastres de los países de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (MECODE-CMDA)” para indicar el conjunto de componentes y órganos responsables a la contribución de las capacidades de la Defensa en materia de Gestión de Desastres en el Sistema Interamericano.

2. El papel del MECODE-CMDA se centrará en la facilitación de información respecto de las capacidades militares disponibles en las Instituciones de la Defensa de los países de la región para contribuir en caso de desastre, cuando sea solicitado por algún país afectado.

3. La Junta Interamericana de Defensa asumirá la Secretaría del MECODE-CMDA. El rol de la JID debería facilitar la asesoría técnica sobre la capacidad de los miembros de la CMDA de prestar asistencia humanitaria.

4. Este mecanismo va a seguir todas las normas que actualmente existen a nivel bilateral, junto a los mecanismos regionales correspondientes.

5. Para facilitar el intercambio de información, la JID desarrollará una estructura de coordinación dividida en cuatro subregiones: Norteamérica, Centroamérica, El Caribe y

Sudamérica. Cada subregión tendrá su punto de contacto.

6. El llamamiento internacional por parte del país afectado, iniciará el proceso de gestión de asistencia humanitaria. Al mismo tiempo, la asistencia internacional será facilitada por la JID, de acuerdo a los requerimientos del país afectado.

7. La asistencia que se proporcione será administrada bajo la orientación y coordinación del organismo nacional responsable de la atención del desastre en el país afectado y podrá coordinarse con las Fuerzas Armadas o su equivalente en ese país.

8. Los costos de la asistencia que se proporcione y su operatividad deberán ser asumidos por cada país donante.

9. El representante permanente de la JID será el enlace del Sistema Nacional del país afectado.

10. El sostenimiento logístico de los medios desplegados deberá acordarse con el país afectado.

11. Los Ministerios de Defensa podrán proponer a las instancias nacionales correspondientes, la implementación de un marco legal e institucional adecuado que facilite la concreción de la asistencia.

12. La JID debería reportar sobre operaciones y resoluciones al Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) y a la OEA.

13. Los países miembros buscarán potenciar las capacidades del Mecanismo mediante la adopción de tecnologías de información que beneficien el funcionamiento de la Secretaría del MECODE-CMDA y facilitar la actualización de las capacidades disponibles a la JID.

14. Se considerará una perspectiva de género en todas las fases de respuesta y asistencia humanitaria, para lograr una entrega de asistencia eficiente y comprehensiva, contribuyendo al bienestar de la población afectada. Lo anterior será en cumplimiento a las disposiciones de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

## **Funcionamiento**

1. El Mecanismo será activado cuando el país afectado solicite formalmente la asistencia de los países miembros o de otras organizaciones regionales.

2. La JID debería proveer asesoría técnica por parte de los países contribuyentes al país afectado.

3. La JID debería enlazar las conferencias especializadas (CEA, SICOFAA, CNI, etc.), y/o mecanismos regionales, apoyando la coordinación de asistencia internacional. Asimismo, la JID confeccionará los informes con los resultados de las conferencias especializadas, para

posteriormente enviarlos a todos los países e instituciones pertinentes.

4. Todo despliegue internacional de personal o recursos para la asistencia a desastres seguirá los procedimientos de comunicación, coordinación y supervisión establecidos por las autoridades del país afectado. Asimismo, se observarán las disposiciones vigentes en los mecanismos de cooperación en respuesta a desastres del subsistema regional específico.

5. La nomenclatura a utilizar en los manifiestos de carga de donaciones será la establecida por la OTAN, para toda la asistencia humanitaria entregada a través de aeronaves.