



CEL
CENTRO DE
ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS

CUADERNOS
de
CEL



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)

Mariano Del Pópolo

Mariano Del Pópolo es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y se desempeña como becario doctoral del CONICET en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Además, integra como ayudante de primera la cátedra “Cultura para la Paz y Derechos Humanos” de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA dirigida por el Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel. El presente texto es un resumen de la tesis presentada para obtener el título de Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de San Martín, dirigida por la Dra. Sonia Winer y co-dirigida por la Dra. Lucrecia Molinari, defendida el 13 de abril de 2021.

En las últimas décadas, y fundamentalmente tras el fin de la Guerra Fría, la cuestión de los desastres naturales ha pasado a ocupar un rol cada vez más relevante en las agendas de seguridad internacional y regional. El fin de la guerra fría trajo una redefinición de la relación entre los países de América Latina y Estados Unidos, sobre todo en materia de seguridad regional, que se expresó en una nueva agenda de seguridad y como consecuencia de ello, en cambios en la política exterior de Estados Unidos hacia la región.

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 bajo el rótulo de “nuevas amenazas”.

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 asuntos 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.

Asimismo, en las últimas tres décadas Chile y Estados Unidos consolidaron una estrecha relación tanto comercial como de seguridad y defensa. 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. Así, y particularmente en un contexto de emergencia de gobiernos que buscaron aumentar sus márgenes de autonomía respecto a los postulados de la política exterior norteamericana, Chile se consolidó como uno de los principales aliados de Estados Unidos en América del Sur. Sin embargo, hasta el 2010 la cuestión de los desastres naturales no ocupó un lugar de relevancia en la agenda bilateral de seguridad o defensa. Sin embargo, el terremoto ocurrido en febrero de 2010 fungió como parteaguas en la relación bilateral en tanto incorporó la cuestión de los desastres naturales a la agenda bilateral como un asunto preponderante. Así, la tesis para obtener el grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos, busca dar cuenta de las implicancias en la relación bilateral y en la seguridad regional de la creciente relevancia de la cuestión de los desastres naturales en las relaciones entre Estados Unidos y Chile. 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 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.

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: entre ellos 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 la tesis desarrolla 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 se analiza 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.

A partir del análisis de múltiples fuentes de evidencia, la tesis dio 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 observó 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.

A lo largo del trabajo se demostró que 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.

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.

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. 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.

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. 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 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.