

The background of the cover is a stylized illustration. On the left, a soldier in a helmet and uniform holds a rifle. In the center, a medic with a red cross on their chest is tending to a wounded soldier lying on the ground. Another soldier is visible in the background. The style is expressive and somewhat somber, using muted colors like browns, greens, and greys.

DISPUTAS SOBRE DERECHOS HUMANOS Y BIEN(ES) COMÚN(ES) DE LA HUMANIDAD

ESCENARIOS BÉLICOS EN AMÉRICA DEL SUR

CLAUDIO GALLEGOS Y SONIA WINER
(COMPILADORES)

IEALC

EDITORIAL
EL COLECTIVO



**DISPUTAS SOBRE
DERECHOS HUMANOS Y
BIEN(ES) COMÚN(ES)
DE LA HUMANIDAD**

ESCENARIOS BÉLICOS EN AMÉRICA DEL SUR

**CLAUDIO GALLEGOS Y SONIA WINER
(COMPILADORES)**

**Disputas sobre
Derechos Humanos
y bien(es) común(es)
de la humanidad**
*Escenarios bélicos en
América del Sur*

Claudio Gallegos
y Sonia Winer
(Compiladores)

6 Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
IEALC

EDITORIAL
EL COLECTIVO 

Abya Yala, 2022

Disputas sobre Derechos Humanos y bien(es) común(es) de la humanidad. Escenarios bélicos en América del Sur

Claudio Gallegos y Sonia Winer (Compiladores)

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -IEALC, 2022.

Libro digital, PDF - (Chico Mendes)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8484-23-5

1. Derechos Humanos. 2. Conflictos Bélicos. 3. América del Sur.

I. Winer, Sonia, comp. II. Gallegos, Claudio, comp.

CDD 303.6098

Diseño de tapa: Tatiana Kravetz

Diseño de interior: Francisco Farina

Corrección: Matías Alcántara

Imagen de tapa: Acuarela de Adolfo Pérez Esquivel

Editorial El Colectivo

www.editorialelcolectivo.com

contacto@editorialelcolectivo.com

Facebook: Editorial El Colectivo

Twitter: @EditElColectivo

IG: @EditorialElColectivo

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC)

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales

Marcelo T. de Alvear 2230,

C1122AAJ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

<http://www.iealc.sociales.uba.ar>

iealc@sociales.uba.ar



Esta edición se realiza bajo la licencia de **uso creativo compartido** o **Creative Commons**. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año).



No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.



Mantener estas condiciones para obras derivadas: sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Índice

Prólogo <i>Sonia Winer</i>	9
Introducción <i>Claudio Gallegos</i>	15
Derechos Humanos y bien(es) común(es) en disputa: apuntes y conceptualizaciones teóricas y metodológicas <i>Sonia Winer y Claudio Gallegos</i>	19
Complejos industriales militares y alianza angloamericana <i>Lucas S. Melfi</i>	39
Los desastres naturales en la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina: las relaciones con Chile como estudio de caso <i>Mariano Del Pópolo</i>	61
La noviolencia activa como herramienta práctica en defensa de la naturaleza: el Caso de Vaca Muerta (2011-2019) <i>Andrés Bustos</i>	79

**Extractivismo e intervención armada
en Paraguay: el Caso de Arroyito**
Hugo Pereira 97

**El “antiminero” como enemigo interno en
el Perú: un análisis a la luz de los Casos de
Conga y Tía María**
Tamara Lajtman..... 115

Sobre las autoras y los autores 139

Los desastres naturales en la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina: las relaciones con Chile como estudio de caso

Mariano Del Pópolo

La militarización de los desastres en la estrategia de Estados Unidos

La década de los noventa estuvo marcada por una reconfiguración de las relaciones de fuerza a nivel global producto de la desintegración de la Unión Soviética y la crisis de las experiencias socialistas en Europa del Este y parte de Asia. Esto trajo sus consecuencias también en América Latina, donde se reconfiguraron las relaciones entre la región y Estados Unidos en todos los ámbitos incluyendo los 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 antes mencionada, emergieron nuevas prácticas y discursos en el ámbito de la seguridad. A la vez, que las asimetrías de poder entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas se profundizaron con la consolidación de Estados Unidos como única superpotencia, comenzaron a emerger nuevas discusiones sobre los asuntos de seguridad, centrados en debates y “soluciones” a problemáticas como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y la delincuencia. Estas problemáticas fueron caracterizadas como amenazas “no convencionales a la seguridad”, dando lugar a una reformulación de las categorías de seguridad y defensa a partir de perspectivas que pasaron a denominarse como “seguridad multidimensional” o “seguridad ampliada”: estas visiones sobre la seguridad ampliaban el abordaje securitario imbricando nociones como seguridad y defensa y desbordando las nociones tradicionales estatocéntricas, señalando que

las nuevas problemáticas de seguridad adquieren un carácter transnacional y asimétrico.

Distintos autores han situado estas reformulaciones de la categoría de seguridad, y asociado a ello, la reconfiguración de la idea de amenaza, en el marco de la estrategia de Estados Unidos en general, y en particular hacia la región, como parte de un contexto internacional unipolar y para garantizar su rol hegemónico en el orden mundial y regional. Así, Cardinale (2018) ubica estas visiones sobre la seguridad en el marco de un nuevo paradigma de seguridad hegemónico sostenido por Estados Unidos en el plano de la seguridad internacional. De forma similar 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.” (2017: 136). Por su parte, Winer (2015) elabora la categoría de Doctrina de Inseguridad Mundial para dar cuenta de las reformulaciones que adquiere los postulados doctrinarios de Estados Unidos en materia de seguridad tras el fin de la Guerra Fría. Así, la categoría de la autora evidencia la existencia de ciertas continuidades respecto a la Doctrina de Seguridad Nacional, a la vez que revela algunas de sus modificaciones actuales: su carácter “mundial”, expresado, por ejemplo, en la guerra global contra el terrorismo que pone en tensión las nociones tradicionales de soberanía y fronteras, el abandono de 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.

Asimismo, las ideas sobre seguridad ampliada o seguridad multidimensional, así como el conjunto de problemáticas enmarcadas en las llamadas amenazas no convencionales o “nuevas amenazas”, comenzaron a abordarse como parte de la agenda de las instituciones de seguridad hemisféricas y en el marco del sistema interamericano de defensa. Así, por ejemplo, la Declaración sobre Seguridad en las Américas 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 del año 2011, 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, al mismo tiempo que plantea la importancia de avanzar en la cooperación en materia de ayuda humanitaria tras la ocurrencia de estos desastres.

Por su parte, las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas impulsadas por la Organización de Estados Americanos desde el año 1995 –en su primera reunión en Williamsburg– vienen abordando centralmente la cuestión de las llamadas nuevas amenazas. 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 del año 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 del año 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.

Así como a partir de la década de los noventa esta agenda de seguridad adquirió centralidad en el seno de las instituciones hemisféricas, como ya señalamos, existió una importante coincidencia que legitimó y potenció su jerarquización. La política exterior estadounidense hacia América Latina y su creciente militarización llevó a que la cuestión del narcotráfico, y luego su vinculación con el terrorismo, adquiriera una dimensión fundamental en las relaciones con la región. Iniciativas como el Plan Colombia, el Plan Mérida o la creciente financiación por parte de agencias como la USAID a los planes de militarización de la lucha contra el narcotráfico son algunas evidencias de ello (Rodríguez Rojas, 2017). Asimismo, el creciente rol del Comando Sur en América

Latina puede ser señalado como otro elemento destacable de la militarización de la política exterior de Estados Unidos hacia la región. En sus distintos documentos doctrinarios, el comando militar define como amenazas prioritarias para su abordaje conjunto con las Fuerzas Armadas de los países de la región aquellas que son parte de la agenda de seguridad ampliada: pobreza, desigualdad, corrupción, migración, terrorismo, narcotráfico, desastres naturales o pandemias (Rodríguez Rejas, 2017).

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 ex jefe militar del Comando Sur, James Stavridis. Según afirma, las operaciones humanitarias resultan fundamentales para la estrategia norteamericana en tanto aumentan la credibilidad de Estados Unidos en el mundo, simultáneamente que consolidan las alianzas existentes y pueden dar acceso a alianzas con nuevas naciones (Stavridis, 2009). 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). 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 se preocupa por la región por algo más que su propia seguridad nacional (Stavridis, 2009).

Los desastres naturales en las relaciones entre Estados Unidos y Chile

El período que se abrió con el fin de la dictadura de Pinochet llevó a una profundización de las relaciones entre Estados Unidos y Chile, fundamentalmente producto de la coincidencia de la estrategia de inserción internacional de Chile con los postulados promovidos por Estados Unidos en el marco del Consenso de Washington durante la década de los noventa.

En el plano de la política exterior, además, Chile sostuvo una inserción priorizando tanto las relaciones con Estados Unidos como con los países de la región de Asia Pacífico. En lo referido a las relaciones con Estados Unidos, primero se buscó la firma de un Tratado de Libre Comercio

como forma de sellar una relación estratégica, que se vio acompañada de un alineamiento en materia estratégica y en los posicionamientos de Estados Unidos como potencia hemisférica.

Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, Chile representaba un modelo a seguir para el resto de los países sudamericanos y un interlocutor estable en la región. Chile sostuvo posicionamientos internacionales que se presentaron como moderados, promoviendo el multilateralismo y un fuerte activismo en los foros internacionales, particularmente en un contexto de emergencia de gobiernos progresistas en América Latina que fueron críticos de la política exterior norteamericana hacia la región:

Chile posee dentro de EEUU una especie de “*soft power*”, al menos en una minoría que monitorea la región no exclusivamente salida de las filas del gobierno norteamericano. Se trata de una buena imagen que se sostiene en el cambio cualitativo que se ha dado en la vida del país en las últimas décadas, en la previsibilidad de sus actitudes, y en la inserción política y económica en el sistema internacional. Desde ahí que, desde Washington, se requiera que La Moneda asuma un papel más dirigente en la región (Fermendois, 2012:475).

Como destacan autores que abordaron las relaciones entre Estados Unidos y Chile en materia de defensa, la cuestión de los desastres naturales no fue un tema de agenda hasta el año 2010. Álvarez Fuentes (2007) señala que temáticas como el narcotráfico y el terrorismo tuvieron creciente relevancia en las relaciones entre ambos países en ámbitos clave como encuentros entre autoridades de defensa o reuniones presidenciales en la primera década del siglo XXI. Además, en trabajos anteriores se señaló la importancia de la participación de Chile en las misiones de paz de las Naciones Unidas, y particularmente en la misión en Haití, en sintonía con los postulados de la estrategia estadounidense hacia la región (Del Pópolo, 2017).

Sin embargo, el terremoto del año 2010 y la asunción de Sebastián Piñera como presidente significó una importante jerarquización de la cuestión de los desastres naturales en la agenda bilateral. Como hipótesis, este capítulo se plantea que, tras el terremoto de febrero del año 2010, surgió un nuevo consenso entre ambos países que llevó a posicionar a Chile como referencia regional en materia de respuesta militar ante desastres naturales, lo que significaba, además, una ventaja para Estados Unidos en tanto este posicionamiento se encontraba en sintonía con su estrategia para la región.

Un análisis de las reuniones realizadas entre los presidentes de Chile y Estados Unidos, y sus autoridades de Defensa, entre los años 2010 y 2018, pone de manifiesto que dicho terremoto no sólo tuvo consecuencias para la política interna del país, sino también para su política exterior, fundamentalmente en su política hacia la región y en sus relaciones con Estados Unidos. La magnitud del terremoto y las consecuencias económicas para Chile, fueron una de las aristas inmediatas de abordaje en las relaciones bilaterales. Puede verse claramente que la cuestión de la reconstrucción tras el terremoto fue uno de los temas centrales en la primera oportunidad en la que se reunieron los presidentes Barack Obama y Sebastián Piñera, en Abril del año 2010 (El Mostrador, 2010). Sin embargo, en términos más generales, la problemática de los desastres naturales y particularmente la participación de las Fuerzas Armadas en la respuesta ante estos, se convirtió en un tema central de la agenda bilateral en materia de defensa.

Un primer antecedente de ello se puede encontrar en la reunión que sostuvieron el 29 de septiembre del año 2010 el Ministro de Defensa de Chile, Jaime Ravinet, con Robert Gates, Secretario de Defensa de Estados Unidos. Según registra el diario La Tercera, uno de los temas abordados en la reunión fue la necesidad de lograr un enfoque común en el abordaje de los desastres naturales a través de las Fuerzas Armadas. 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, 2010). Las declaraciones del ministro chileno permiten anticipar algunas de las características que asumirían las relaciones entre Estados Unidos y Chile a partir del año 2010 en lo referido a los desastres naturales: por un lado, la prioridad de un abordaje militarizado de la cuestión y, por otro, el acuerdo de abordar el asunto a nivel regional. Esto se sostendría en las reuniones subsiguientes tanto entre presidentes, ya que la cuestión volvió a ser mencionada en la reunión sostenida entre Obama y Piñera en el año 2011, como entre autoridades de defensa en las reuniones realizadas en los años 2010, 2012 y 2013 bajo el gobierno de Piñera (Del Pópolo, 2021).

En el año 2014 Michelle Bachelet asumió nuevamente la presidencia de Chile, posicionando a Jorge Burgos como Ministro de Defensa. Una vez más, un análisis de las reuniones sostenidas entre las autoridades de Chile y Estados Unidos bajo la administración Bachelet pone de manifiesto que la cuestión de la respuesta militar ante los desastres naturales continuó siendo un asunto de importancia en la agenda bilateral

en materia de defensa. En la primera reunión sostenida entre Burgos y su par norteamericano, Chuck Hagel, el funcionario de Estados Unidos elogió las capacidades de Chile para responder ante estos desastres, al unísono que el Secretario de Defensa reiteró el interés estadounidense por seguir cooperando en esta cuestión. También, Burgos señaló que 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 (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2014).

En suma, un primer análisis del conjunto de reuniones realizadas entre autoridades de defensa y militares de Chile y Estados Unidos en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2018, pone de manifiesto que tras el terremoto del año 2010 la cuestión de los desastres naturales se convirtió en uno de los temas centrales de las relaciones entre Estados Unidos y Chile en el ámbito de la Defensa, con un abordaje específicamente militar, sosteniéndose durante todo el período estudiado, tanto durante las administraciones de Piñera como de Bachelet. Así, se pone en evidencia que la forma de abordar esta cuestión se trató de un consenso bipartidario en la política chilena, vinculada tanto a la política exterior como a la política de defensa y la política militar como parte de esta última.

Las instituciones de seguridad hemisféricas en las relaciones entre Estados Unidos y Chile

El análisis de las reuniones realizadas entre los presidentes de Chile y Estados Unidos y los jefes de las carteras de Defensa de ambos países entre los años 2010 y 2018, también permite destacar la importancia de las instituciones de seguridad hemisféricas y del sistema interamericano de defensa para las relaciones bilaterales. Esto fue señalado, de forma explícita, por el presidente Obama en su visita a Chile en el año 2011, cuando al reunirse con Piñera destacó a la Organización de los Estados Americanos como el “principal foro hemisférico”, no casualmente, en un contexto de emergencia de nuevos espacios de integración regional como la UNASUR y la CELAC. Por otra parte, el comunicado publicado por ambos Estados tras la realización de esa reunión destacaba 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 (CMDA) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011).

Al año siguiente, las autoridades de defensa de ambos países reafirmaron sus intenciones de profundizar los vínculos bilaterales en materia de respuesta ante desastres. En la reunión realizada entre el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Leon Panetta, y Andrés Allamand, Ministro de Defensa de Chile, en abril del año 2012, el primero 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. El funcionario estadounidense señaló que en octubre de ese año volverían a encontrarse con el ministro chileno 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. Además, agregó que si se lograba aprobar la propuesta presentada por Chile para profundizar la coordinación militar para responder ante desastres naturales sería la primera vez desde el año 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). Lo mismo sucedió previo a las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas de los años 2014 y 2016. En esas dos oportunidades, las distintas autoridades en materia de defensa de Chile sostuvieron reuniones con sus pares estadounidenses para discutir los pormenores de la mencionada reunión hemisférica y el rol de Chile en el debate sobre la participación y cooperación militar en materia de respuesta ante desastres naturales.

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 y de la información publicada por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile, es posible 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 ya mencionado.

En noviembre del año 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, donde Brasil y Chile oficiaron de relatores. Al finalizar la reunión 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: 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 conformaron 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 del año 2012 se desarrolló en Punta del Este la x Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Chile nuevamente ofició de relator del eje temático referido a desastres naturales, 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. En cambio, Guyana y Uruguay se abstuvieron. Nuevamente la votación evidenció que los apoyos y resistencias

generadas por la propuesta presentada por Chile se vieron condicionadas 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).

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 iniciativa 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. En otras palabras, 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 del año 2014 en Arequipa, Perú. Nuevamente, Chile coordinó un eje de debate centrado en la cuestión de los desastres naturales y su respuesta, 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 del año 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, al mismo tiempo 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).

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 tempore* 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).

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 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: 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 el rechazo a la propuesta de Chile no sólo se centraba en torno a la cuestión de la soberanía. Además, la propuesta chilena buscaba abocarse en

la respuesta posterior al desastre promoviendo la cooperación militar, lo que generó resistencias en otros Estados que buscaban un enfoque que no se centrara únicamente en la respuesta militar.

La XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas se desarrolló en octubre del año 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 del año 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). En el documento chileno presentado en la XIII Conferencia se observan ciertas modificaciones respecto al presentado en la reunión anterior del año 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). 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 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, no logró ser aprobada. A pesar de ello, 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 siguiente reunión, realizada en octubre del año 2020. Nuevamente, se definió como tema de debate la cooperación en asistencia humanitaria y socorro en caso de desastres. Asimismo, 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).

Un elemento destacable de las reuniones contempladas a lo largo de este capítulo es el mencionado impulso que Estados Unidos intentó darle a la propuesta chilena.

En suma, 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, así como también a consolidar liderazgos regionales afines a Estados Unidos de la mano del afianzamiento de la militarización de la agenda de las nuevas amenazas.

Conclusiones

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.

Por su parte, estas reuniones y fundamentalmente las desarrolladas previo a las mencionadas Conferencias, plasmaron 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 y, en un mismo movimiento, fortaleciendo las instituciones de seguridad hemisféricas como estas Conferencias, la Junta Interamericana de Defensa o la misma Organización de Estados Americanos. Esto último se encuadra en 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. Por su parte, la 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.

Mientras que en el año 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 los años 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, también jerarquizaba la intervención de los militares en las respuestas ante desastres naturales por sobre otras instituciones civiles, simultáneamente que buscaba la constitución de una instancia única de coordinación que reforzaba la institucionalidad históricamente apoyada por Estados Unidos.

Un elemento destacable de las reuniones contempladas a lo largo de este capítulo es el mencionado impulso que Estados Unidos intentó darle a la propuesta chilena. En definitiva, el primero promovió el liderazgo regional del segundo en materia de coordinación militar para ayuda en casos de desastres naturales. Esto también significó avanzar en la agenda de militarización de nuevas amenazas en las instituciones hemisféricas, reforzando la perspectiva hegemónica de la seguridad.

Asimismo, este rol regional de Chile contribuyó también a robustecer 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, conjuntamente que consolidaba liderazgos regionales afines a Estados Unidos de la mano del afianzamiento de la militarización de la agenda de las nuevas amenazas en general, y particularmente, de la cuestión de los desastres naturales.

En este marco, las resistencias surgidas ante la propuesta chilena, a su vez, deben interpretarse en un contexto de fuerte disputa en torno a la legitimidad de las instituciones hemisféricas de seguridad 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, en la misma época 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.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Fuentes, G. (2007). Nuevas Amenazas y su Impacto en la Seguridad Interna: El Caso Chileno en Perspectiva Comparada. *Estudios de Defensa*, 23, p. 122.
- Cardinale, M. E. (2018). *Seguridad Internacional y Derechos Humanos: En busca de una mirada autónoma para América del Sur*. Universidad Abierta Interamericana Editorial.
- 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-cmda-2016-23>
- CMDA. (2016c). Proyecto de informe del grupo de trabajo III. <https://www.cmda-info.net/xii-cmda-2016-11>
- (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>
- (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.
- Del Pópolo, 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 Pópolo, M. (2021). 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 de Maestría]. Universidad Nacional de San Martín.
- El Mostrador. (2010, 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/>
- Embajada de los Estados Unidos en Chile. (2015, 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
- 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.
- Frenkel, A. (2016). Fuimos hermanos: Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica. *Cartografías del Sur*, 3, pp. 92-113.
- La Tercera. (2010, 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/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2014, 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. (2016, 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. (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

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2018b, 23 de noviembre). Chile recibe de México la Secretaría Pro Témpace 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-laconferencia-de-ministros-de-defensa-de-las-am/>

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>

Munsing, E. y Lamb, C. (2011). Joint Interagency Task Force—South: The Best Known, Least Understood Interagency Success. National Defense University Press.

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>

Rodríguez Rejas, M. J. (2017). La norteamericanización de la seguridad en América Latina. Akal.

Stavridis, J. (2010). Partnership for the Americas: Western Hemisphere strategy and U.S. Southern Command. National Defense University Press.

Winer, S. (2015). Doctrina de inseguridad mundial: Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región (1°). Prometeo Libros.