

LOS DESASTRES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE DEFENSA DE CHILE Y EN SUS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS ENTRE 2010 Y 2019

DISASTERS IN CHILE'S FOREIGN DEFENSE POLICY AND IN ITS RELATIONS WITH THE UNITED STATES BETWEEN 2010 AND 2019

Mariano Del Pópolo

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNICEN); Magíster en Estudios Latinoamericanos (UNSAM); Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de José C. Paz. Investigador del IEALC-UBA. Correo electrónico: marianodelpopolo@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 25 de octubre de 2024

Aceptado para publicación: 10 de febrero de 2025

Resumen

En este artículo se analiza el rol que ocupa la cuestión de los desastres en la política exterior chilena a partir de 2010, particularmente a nivel regional y en sus relaciones con Estados Unidos. A partir del análisis de los casos de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y de las Conferencias Sudamericanas de Defensa, se observa cómo tras el terremoto y tsunami del 27 de febrero de ese año, los desastres comienzan a ser una temática central de la agenda de la política exterior de defensa de Chile. Los desastres se consolidaron como eje central de cooperación bilateral y multilateral, marcando un punto de inflexión hacia un enfoque militarizado impulsado por Estados Unidos y adoptado por Chile. Este trabajo resalta las implicancias estratégicas de esta agenda para la seguridad regional y hemisférica.

Palabras clave: Chile; política exterior; defensa; desastres; Estados Unidos

Summary

This article analyzes the role that the issue of disasters has played in Chilean foreign policy since 2010, particularly at the regional level and in its relations with the United States. Based on the analysis of the cases of the Conferences of Defense Ministers of the Americas and the South American Defense Conferences, it is observed how, after the earthquake and tsunami of February 27 of that year, disasters began to be a central issue in Chile's foreign defense policy agenda. Disasters became a central axis of bilateral and multilateral cooperation, marking a turning point toward a militarized approach driven by the United

States and adopted by Chile. This work underscores the strategic implications of this agenda for regional and hemispheric security.

Key words: Chile; foreign policy; defense; disasters; United States

Introducción

El objetivo de este artículo es dar cuenta de cómo la cuestión de los desastres, también denominada por autoridades militares y gubernamentales como “desastres naturales”, irrumpió en la política exterior chilena, particularmente en su política exterior relacionada con la defensa, y en sus relaciones con Estados Unidos.

Así, el terremoto del 27 de febrero de 2010 tuvo un alto impacto tanto en la política interna como en la política exterior chilena. Las consecuencias del segundo mayor terremoto de la historia de Chile llevó a que las autoridades gubernamentales decretaran por primera vez desde el retorno de la democracia el Estado de Excepción Constitucional para las regiones de Maule y Biobío.

El artículo demuestra cómo el terremoto del 27 de febrero de 2010 fue un punto de inflexión en la política exterior de defensa de Chile, en tanto la cuestión de los desastres ocupó la centralidad de su agenda en los años subsiguientes, pero también manteniéndose a lo largo de toda la década (2010-2019) como una temática principal en la agenda de política exterior. Esto se vio acompañado por la adhesión de Chile a los postulados estadounidenses sobre seguridad en la región y a la denominada agenda de las nuevas amenazas a la seguridad.

En este marco, a partir del año 2010 Chile cobró un rol preponderante en su alianza con Estados Unidos en promover una agenda de la militarización de los desastres, con las instituciones interamericanas de defensa y seguridad como lugares predilectos para abordar estos asuntos.

Así, el presente trabajo articula la irrupción de los desastres como elemento central de la agenda de la política exterior chilena en materia de defensa con las relaciones que este país estableció con Estados Unidos, particularmente en el ámbito interamericano y hemisférico.

En primer lugar, el artículo explora definiciones conceptuales que son claves para el mismo, tales como la de desastres, política exterior, política de defensa y política exterior de defensa. Luego se repasa la literatura académica existente sobre la política exterior chilena en el ámbito de la defensa. Asimismo, en esta sección se pone de manifiesto que las principales producciones actuales sobre la temática se han centrado en asuntos como la participación de Chile en operaciones de paz de las Naciones Unidas. Los artículos analizados que refieren a la inserción de Chile en el Pacífico o en los mecanismos de integración regional, no dan cuenta de la presencia de los desastres como temática de agenda.

La siguiente sección del artículo desarrolla la incorporación de la cuestión de los desastres en la agenda de seguridad y defensa regional e interamericana de la mano de un nuevo contexto internacional signado por el fin de la guerra fría y la emergencia de la llamada unipolaridad estadounidense durante la década de 1990 y principios de los 2000, bajo la idea de “nuevas amenazas a la seguridad”.

Finalmente, el artículo presenta los resultados de la investigación a través de tres dimensiones que dan cuenta de la relevancia que adquirió la cuestión de los desastres en el período analizado en la política exterior de defensa de Chile: 1) las reuniones bilaterales con funcionarios del Departamento de Defensa de Estados Unidos; 2) la participación activa de Chile en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas a partir del año 2010, centrada en la cuestión de los desastres; y 3) la participación chilena en las Conferencias

Sudamericanas de Defensa del Comando Sur de Estados Unidos. El análisis de estas tres dimensiones evidencia una similitud en estas tres agendas, centradas en los desastres como elemento principal en estos ámbitos. La ausencia de los desastres: revisión bibliográfica sobre la política exterior de defensa de Chile

La bibliografía sobre política exterior de defensa de Chile es vasta y variada, abordando asuntos que van desde agendas regionales como la sudamericana o el Pacífico, hasta la importante participación chilena en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, como se repasa en esta sección, la cuestión de los desastres no ha sido abordada por los autores principales del campo.

En este sentido, la literatura académica sobre desastres, aunque amplia y multidisciplinar, ha abordado de manera limitada la participación de los militares en los asuntos vinculados a desastres y la relación existente entre el campo de estudio sobre defensa con el de los desastres. En primer lugar, la presente investigación parte de una diferencia respecto a buena parte de los trabajos que articulan los estudios de defensa o militares con los desastres, donde se hace referencia a la cuestión como “desastres naturales y/o antrópicos” (Ortíz Muñoz y Arancibia Morales, 2013; Wrinkler y Catillo Pantoja, 2019; Frenkel, 2019). Sin embargo, resulta de importancia señalar que existen numerosos estudios sobre desastres que han puesto en cuestión esta categorización, bajo el precepto de que “los desastres naturales no son naturales” (Gould et al., 2016). En sintonía, Oliver-Smith (2002) señala que existe abundante evidencia de que muchas catástrofes atribuidas a la naturaleza han sido generadas por la acción humana, colectiva y acumulada. Asimismo, Marchezini (2014) señala que existen dos paradigmas sobre los estudios de desastres: uno que comprende al desastre como un agente externo amenazante, que suele catalogar a los desastres como “naturales” o “antrópicos”, y otro que comprende al desastre como expresión social de la “vulnerabilidad”, entendiendo a este último concepto como una situación en la cual las personas enfrentan incapacidad de acción y dificultad de adaptación producto del carácter desigual de las relaciones sociales de clase, raza o género. En definitiva, lo que parte de la bibliografía denomina como “desastres naturales” hace referencia a una interacción entre fenómenos de la naturaleza y la acción humana con sus características de acumulación y desarrollo desigual. Por su parte, Bankoff (2001) agrega que la incidencia desproporcionada de los desastres en regiones del mundo periféricas o no-occidentales no es simplemente una cuestión de geografía sino de diferencia demográfica acentuada por los términos desiguales del comercio internacional, que explica la mayor preponderancia a la muerte producto de desastres en países menos desarrollados que en países desarrollados.

Antes de abordar el desarrollo bibliográfico existente en torno a la política exterior de defensa de Chile, resulta necesario dar cuenta de qué se entiende por esta categoría. Los conceptos de política exterior y de política de defensa, a priori, refieren a dimensiones distintas de la política pública. Por ejemplo, Hermann (1990) define a la política exterior como un plan o programa orientado a objetivos que busca abordar algún problema o perseguir una meta que implique acciones que estén fuera de la jurisdicción política del gobierno; es decir, que se orienten hacia entidades extranjeras. Otra definición tradicional de política exterior puede ser encontrada en Russell (1991) quien la entiende como los vínculos que establecen los gobiernos con los actores del sistema internacional con el fin de alterar factores o comportamientos del entorno externo del propio Estado. Al igual que la política

exterior, la política de defensa es parte del conjunto de políticas públicas que implementan los Estados contemporáneos (Busso y Barreto, 2020). Para los fines de este trabajo, resulta conveniente la definición que expone Eissa (2017) sobre la política de defensa, entendida como “ (...) el conjunto de acciones implementadas por los Estados para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” (Eissa, 2017: 249). En este sentido, para el autor la política de defensa contiene tres dimensiones: la política militar, entendida como el conjunto de acciones estatales orientadas a ordenar el comportamiento de las Fuerzas Armadas; la dimensión estratégica, referida al conjunto de acciones destinadas a prevenir o enfrentar situaciones de riesgo o amenazas que hagan peligrar la existencia estratégica del Estado nacional; y finalmente, la dimensión internacional de la defensa, que es entendida como la articulación entre política exterior y política de defensa (Eissa, 2017). Sin embargo, esta articulación entre política exterior y política de defensa tiende a mostrarse más compleja que una subordinación de una por sobre la otra, como es planteado por Eissa (2017) bajo la idea de “dimensión internacional de la defensa”. Generalmente, la política exterior contiene elementos que involucran cuestiones militares o de defensa y viceversa. Sin embargo, tal como lo señalan Busso y Barreto (2020), la política exterior suele estar guiada por estrategias de inserción internacional, entendidas como “(...) el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional” (Busso y Barreto, 2020: 76), donde se vinculan variables domésticas e internacionales de la política pública. Teniendo en cuenta lo anterior, para este trabajo se propone denominar como política exterior de defensa a las temáticas vinculadas a la defensa enmarcadas en la proyección internacional de los Estados.

Partiendo de estas definiciones conceptuales, también resulta de importancia para el trabajo revisar qué lugar ha ocupado la cuestión de los desastres en la política exterior de defensa de Chile, dado que como se expone a lo largo del trabajo, este tema ha ganado creciente relevancia en la agenda de seguridad regional.

Diversos autores han señalado la importancia del Pacífico en la política exterior chilena, reflejada en distintas instancias como la firma de acuerdos comerciales con países asiáticos o la participación recurrente en ASEAN (Frohmann & Wilhelmy, 2016; Oyarzún 2018; Jenne, 2020a). Sin embargo, Jenne (2020a) pone en evidencia las limitaciones de Chile como “país pequeño” para articular políticas estratégicas hacia la región del Pacífico, construir una estrategia estable y lograr su objetivo de consolidarse como “puente” entre América y Asia-Pacífico. Por ejemplo, la autora señala que Chile no posee acuerdos en materia de defensa ni de seguridad con ningún país del Sudeste Asiático, sosteniendo una diplomacia únicamente económica en la región, situación que se amplía a toda la región de Asia-Pacífico.

Por otra parte, desde principios de la década de 1990 la participación en operaciones de paz por parte de los militares chilenos comenzó a tener una tendencia creciente y cada vez mayor como parte de su política exterior de defensa, acompañando un proceso internacional de transformación de estas misiones de paz. De las 11 operaciones de paz vigentes, sólo 5 son previas a la década de 1990 y 6 posteriores al fin de la guerra fría. El fin de la guerra fría y la adopción por parte de las Naciones Unidas de una perspectiva de

seguridad multidimensional llevó a la multiplicación de las mismas, según la propia información brindada por las Naciones Unidas¹.

En este sentido, Chile ha participado ampliamente de las misiones de paz de las Naciones Unidas. Los gobiernos de la Concertación adoptaron rápidamente el nuevo paradigma de seguridad internacional sobre las denominadas “operaciones de paz”, entendiendo que el compromiso de la participación activa en estas podía significar un punto de consenso y de relegitimación internacional para las Fuerzas Armadas, desprestigiadas por su accionar durante la dictadura. De acuerdo a Perry Fauré: “Este mensaje fue comprendido por los gobiernos de la Concertación Democrática, los que comprometieron, de manera tímida en un principio, pero de rápida evolución, en un esfuerzo conjunto con las Fuerzas Armadas chilenas, con una activa participación en las operaciones de paz” (Perry Fauré, 2009: 113).

Por otra parte, la creación del CECOPAC (Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile) en 2002 y de la base militar de Fuerte Aguayo en Concón en 2012 para el entrenamiento militar en misiones de paz, le dió un importante impulso a la participación de los militares chilenos en esta materia. Así, la participación en la llamada misión de paz de Haití de 2004 fue la condensación de un proceso de toma de decisiones orientada a promover la participación de los militares chilenos en las operaciones de paz de las Naciones Unidas como parte de la política exterior chilena.

La participación militar chilena en las operaciones de paz ha sido ampliamente estudiada desde distintas perspectivas (Perry Fauré, 2009; Riquelme Rivera, 2012; Jenne, 2020b; Jenne & Ulloa Bisshopp, 2021). Como señala Jenne (2020b), la participación de los militares chilenos tuvo un período de auge entre 2004 y 2016, cayendo significativamente el total de efectivos desplegados para esta tarea en 2017. Así, se pasó de más de 400 en 2016 a menos de 100 en 2017.

A diferencia de la participación en las operaciones de paz, este trabajo pone en evidencia la continuidad de la importancia de la cuestión de los desastres en la agenda de política exterior de defensa chilena, particularmente a nivel regional. De esta manera, este trabajo se enmarca también en los estudios sobre la dimensión regional de la política exterior chilena, particularmente en el ámbito de la defensa (Riquelme Rivera, 2018).

La integración regional y la participación en los organismos de la región tuvo particular relevancia en los discursos de política exterior chilena entre los años 2006 y 2018, con las presidencias de Bachelet y Piñera (Fuentes Vera, 2012; Briones y Dockendorff, 2015; Jenne y Briones, 2018). Sin embargo, como ya se mencionó, los estudios al respecto no han abordado la cuestión de los desastres en la política exterior de defensa chilena. En este sentido, el artículo retoma contribuciones previas del autor (Del Pópolo, 2022), pero aportando discusiones novedosas en torno a los postulados estadounidenses en materia de seguridad y defensa regional, así como un análisis que tiene en cuenta la perspectiva con la que se abordaron los desastres.

¹ Ver “Historia de las operaciones de mantenimiento de paz”, <https://peacekeeping.un.org/es/our-history> accedido el 30/5/2024.

Doctrina de Seguridad de las Nuevas Amenazas: la cuestión de los desastres en la agenda regional de seguridad y defensa

Investigaciones previas han examinado cómo la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina durante la Guerra Fría contribuyó a la difusión de su concepción de la Seguridad Nacional. En este proceso, las instituciones interamericanas desempeñaron un papel clave: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Organización de Estados Americanos (OEA) y organismos especializados en defensa, como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, facilitaron la transmisión de las ideas y prácticas que fundamentaban dicha doctrina (Buitrago, 2003; Besso Pianetto, 2006). La Doctrina de Seguridad Nacional promovía una división internacional del trabajo, estructurada formalmente en el TIAR, en la cual Estados Unidos asumía la responsabilidad de contener y disuadir la influencia estratégica de la Unión Soviética, mientras que los Estados latinoamericanos se encargaban de gestionar los conflictos internos, atribuidos a la "infiltración comunista" o a movimientos de "subversión" (Del Pópolo, 2022).

A pesar de la conclusión de la Guerra Fría y la proclamación del fin de la "amenaza comunista", la presencia militar estadounidense en América Latina y en otras regiones del mundo no cesó. Desde la década de 1980 y, con mayor énfasis después de los eventos del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos comenzó a proponer nuevas perspectivas sobre la seguridad y las amenazas en América Latina, las cuales retomaban y, a la vez, reformulaban aspectos fundamentales de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) (Winer, 2015; Rodríguez Rejas, 2017; Cardinale, 2018).

En este escenario, emergieron nuevos debates en torno a la seguridad, orientados hacia problemáticas como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y la delincuencia. Paralelamente, se incorporaron otras cuestiones relevantes, como las migraciones, las epidemias, la pobreza y los desastres (Saint-Pierre, 2004; Álvarez Fuentes, 2007; Lowenthal, 2011; Cardinale, 2018). Este cambio de enfoque impactó tanto en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina como en los debates internos de la región sobre defensa y seguridad. A partir de la década de 1990, estas discusiones comenzaron a priorizar amenazas "no convencionales", categorizadas como "nuevas amenazas a la seguridad". En consecuencia, temas como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado adquirieron un papel central en la agenda regional, tanto en el marco de las instituciones hemisféricas asociadas a la OEA como en las relaciones bilaterales entre los países latinoamericanos y Estados Unidos (Cardinale, 2018; Del Pópolo, 2022; Frenkel y Scrimizzi, 2024).

Así, es posible advertir que tras el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos promovió una Doctrina de Seguridad de las "Nuevas Amenazas" que se constituyó como hegemónica debido a las relaciones de fuerza existentes a nivel internacional y regional, que consolidaban a este país como principal potencia mundial y supuesto garante del orden y la seguridad internacional, retomando y a la vez reformulando los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional. Así, el terrorismo a nivel internacional, y el narcotráfico, el crimen organizado pero también otros asuntos como los flujos migratorios, las pandemias o los desastres, comenzaron a ser parte central de la agenda securitaria promovida por Estados Unidos.

Durante la época en la que la Doctrina de Seguridad Nacional estuvo vigente, las llamadas instituciones vinculadas a la OEA relativas a la defensa y el ámbito militar tuvieron un rol fundamental en la difusión de esta doctrina por parte de Estados Unidos. Actualmente es posible observar cómo muchas de estas instituciones, pero también algunas que surgieron durante la década de 1990 como la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA o las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, tienen un papel clave en la difusión de la Doctrina de Seguridad de las “Nuevas Amenazas” (Winer, 2015; Rodríguez Rojas, 2017; Frenkel, 2019; Del Pópolo, 2022; Frenkel y Scrimizzi, 2024).

En este marco, la cuestión de los desastres comenzó a ser abordada como un asunto de seguridad en el marco de la renovada Doctrina, tal como lo evidencia la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003 (OEA, 2003) o la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas de 2011 (OEA, 2011). La Declaración adoptada en 2003 por la OEA establece que la seguridad de los Estados del continente se ve influida tanto por amenazas tradicionales como por nuevas amenazas, entre las cuales se incluyen el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico global, 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 personas, así como el acceso ilegal a armas de destrucción masiva. Asimismo, la Declaración sobre Seguridad Ciudadana, también aprobada por la OEA, subraya la importancia de fortalecer el abordaje de los "desastres naturales" y las pandemias, al tiempo que destaca la necesidad de avanzar en la cooperación para la asistencia humanitaria posterior a la ocurrencia de dichos desastres (Del Pópolo, 2022).

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, impulsadas por la OEA desde su primera reunión en Williamsburg en 1995, han centrado sus discusiones principalmente en las denominadas nuevas amenazas. Esta primera reunión fue promovida por el gobierno de Estados Unidos, bajo la iniciativa del entonces Secretario de Defensa William J. Perry. Entre los temas tratados en dicha instancia, se destacan la cooperación en operaciones de paz bajo la égida de las Naciones Unidas y la situación en Haití, así como las experiencias de Colombia y El Salvador en el desarrollo de nuevos enfoques militares para enfrentar amenazas como el narcotráfico, la insurgencia y el crimen organizado (Del Pópolo, 2022). Este enfoque quedó reflejado en el documento final de la conferencia, que dio lugar a los conocidos "Principios de Williamsburg" (Jaunarena, 2016). Además, la cuestión de los desastres emergió en los debates y en las declaraciones finales de las Conferencias de Ministros de Defensa a partir de su tercera edición, celebrada en Cartagena de Indias en 1998. En la declaración final de ese encuentro, los Estados del continente se comprometieron a reforzar las instituciones y mecanismos destinados a la prevención y gestión de desastres, tanto antes, como durante y después de su ocurrencia (CMDA, 1998).

La temática de los desastres continuó tratándose en las sucesivas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, avanzando cada vez más en un abordaje militarizado de la cuestión. Esto expuso la relevancia creciente de los desastres en las discusiones sobre seguridad regional, particularmente desde la perspectiva estadounidense: así, por ejemplo, en la VI Conferencia de 2004, 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 (CMDA, 2004); mientras que 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” (CMDA, 2006). En un mismo sentido se expresó la declaración final de la IX Conferencia de 2010, donde se resaltó el aporte del sector defensa y de las Fuerzas Armadas en el apoyo a la respuesta en casos de desastres, tras ocurridos los terremotos de Chile y Haití ese mismo año (CMDA, 2010). Como se desarrolla en las siguientes secciones, este abordaje fue impulsado fundamentalmente por Estados Unidos en alianza con países de la región, ocupando Chile un lugar protagónico.

Un primer análisis de la renovada agenda de seguridad y defensa promovida por Estados Unidos pone en evidencia que instancias como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas enmarcaron sus discusiones en los postulados de la Doctrina de Seguridad de las Nuevas Amenazas, lo que expresa también cuál era el rol que se proyectaba para la política de defensa y las Fuerzas Armadas de la región: un creciente involucramiento en asuntos que fueron presentados como novedosos bajo el rótulo de las “nuevas amenazas”, de carácter no estatal y bajo la idea de que se trataba de problemáticas “globales”. Así, es posible afirmar que esta Doctrina buscaba una ampliación de las funciones militares de acuerdo a un contexto caracterizado por riesgos y amenazas novedosas. Es decir, puede pensarse que a través de la Doctrina de Seguridad de las Nuevas Amenazas se planteaba que los militares ocupen funciones que tradicionalmente correspondían a otros organismos o agencias estatales: desde las policías en relación al narcotráfico y el crimen organizado, los organismos de salud y epidemiología en relación a las pandemias, hasta la defensa civil en relación a los desastres.

Las relaciones entre Estados Unidos y Chile en el ámbito de la defensa tras el terremoto del 27F de 2010: una nueva agenda bilateral y regional

Si bien en la primera década del 2000 las relaciones entre Estados Unidos y Chile en el ámbito de la defensa se desarrollaron con una periodicidad creciente, a partir del año 2010 y tras el terremoto del 27 de febrero en Chile, se dió una importante profundización en las relaciones de defensa y militares.

Diversos estudios señalan que hasta el año 2009, los temas principales de la relación bilateral incluyeron cuestiones generales de la agenda estadounidense como el narcotráfico, el terrorismo o las operaciones de paz, a la vez que no había temáticas específicas vinculadas a Chile, más allá de la participación en las misiones de paz de la ONU (Álvarez Fuentes, 2007; Del Pópolo, 2022). El terremoto de 2010 y la participación de los militares chilenos en la respuesta ante desastres tomó relevancia central en la relación bilateral en el ámbito de la defensa y adquirió proyección regional. Esto se consolidó como consenso bipartidario en Chile, profundizándose esta agenda durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) (Del Pópolo, 2022). Es decir, la cuestión de los desastres no sólo se convirtió en el elemento central de la agenda bilateral en materia de defensa, sino que lo fundamental del acuerdo entre ambos países era, además, el rol que debía ocupar Chile a nivel regional fomentando los debates sobre la participación de las Fuerzas Armadas en materia de desastres, tal como se pone en evidencia en las subsiguientes secciones del artículo.

A partir del terremoto de 2010, la cuestión de los desastres fue incorporada como un tema clave en la agenda de la política exterior chilena, específicamente en la agenda exterior vinculada a asuntos de defensa y militares. Las reuniones entre las autoridades de defensa de ambos países subrayaron, además, la relevancia de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, tanto para las relaciones bilaterales como para la política de Estados Unidos hacia la región. Antes de la realización de estas conferencias, los Secretarios de Defensa de Estados Unidos efectuaban visitas a los países de la región, especialmente a aquellos con los que mantenían una mayor afinidad política. De este modo, las conferencias se consolidaron como espacios de negociación y acuerdo político entre ambos países, con un énfasis destacado en la cuestión de los desastres.

La magnitud del terremoto y tsunami del 27F y sus consecuencias económicas para Chile, fue la arista inmediata de abordaje en las relaciones bilaterales; así, 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 de 2010 en el marco de la Cumbre Mundial de Seguridad Nuclear (El Mostrador, 2010). Otro antecedente de esto se puede encontrar en la reunión que sostuvieron el 24 de septiembre de 2010 el Ministro de Defensa de Chile, Jaime Ravinet, con Robert Gates, Secretario de Defensa de Estados Unidos. De acuerdo con el registro publicado en el diario La Tercera, uno de los temas abordados durante la reunión fue la gestión de desastres mediante la intervención de las Fuerzas Armadas, con el objetivo común señalado por ambos ministros de desarrollar un enfoque integrado. De acuerdo a 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 de 2010 en lo referido a asuntos de defensa en relación con los desastres: por un lado, la prioridad de un abordaje militarizado de la cuestión, y por otro, el acuerdo de asumir el asunto a nivel regional. Dos meses después, el 20 de noviembre, Jaime Ravinet se reunió nuevamente con Robert Gates en Santiago de Chile para analizar la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que se desarrollaría en los días siguientes. Nuevamente, la respuesta de los militares chilenos ante el 27F fue uno de los tópicos centrales de la reunión: Robert Gates afirmó que el continente podía aprender de los logros y la experiencia de Chile en el manejo de las crisis y los desastres, y que los militares podían ofrecer gran experiencia en operaciones en contextos de desastres a Estados Unidos y otras naciones (Banusiewicz, 2010).

Esto se sostendría en las reuniones siguientes 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 2010, 2012 y 2013 bajo el gobierno de Piñera, donde la cuestión de los desastres ocupó un rol central en cada una de las reuniones. Además, en la reunión entre Obama y Piñera, realizada en marzo de 2010, se firmó un acuerdo de cooperación entre la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior de Chile (ONEMI) y la Federal Emergency Management Agency de Estados Unidos (FEMA) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2010).

En el año 2014, Michelle Bachelet asumió nuevamente la presidencia de Chile, cargo que había ejercido entre 2006 y 2010, posicionando a Jorge Burgos como Ministro de Defensa. Nuevamente, el 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 desastres continuó siendo un asunto central 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 destacó las capacidades de Chile para responder ante desastres, a la vez que reiteró el interés estadounidense por seguir cooperando en el tema. A su vez, Burgos señaló que uno de los objetivos principales del encuentro fue intercambiar puntos de vista en relación con la respuesta ante emergencias, particularmente por un incendio de grandes proporciones en Valparaíso y un terremoto en el Norte Grande (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2014).

En otras reuniones relevantes para las relaciones bilaterales en el plano militar y de defensa, también se destacó la importancia de la cooperación entre Estados Unidos y Chile referido a la cuestión de los desastres. Para la ocasión de visitas de importantes militares estadounidenses al territorio chileno, como la presencia del Comandante del Ejército de Estados Unidos para el Pacífico (USARPAC), General Vincent K. Brooks o del Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, Almirante de la Armada Kurt Tidd en 2016 quien se reunió con el Ministro de Defensa José Gómez, nuevamente fue abordada la cooperación bilateral en materia de desastres, tanto a través de la participación en ejercicios y actividades organizadas por el Comando Sur como en la coordinación de cara a iniciativas hemisféricas como las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (Embajada de los Estados Unidos en Chile, 2015; Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2016).

Así, las reuniones bilaterales entre autoridades de Defensa evidenciaron una coincidencia en la perspectiva sobre la seguridad internacional y regional. Chile manifestó su adhesión a la agenda de seguridad 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, la cuestión de los desastres, lo exponían claramente.

El rol de Chile en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: alianza con Estados Unidos en torno a la participación militar en desastres

Los terremotos de Chile y Haití en 2010 coincidieron con la realización de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, donde uno de los temas centrales fue el papel de la defensa frente a los "desastres naturales". Este evento marcó un hito en la agenda de seguridad regional, consolidando la participación militar en la respuesta a desastres como un eje clave de cooperación hemisférica.

En la IX CMDA, el eje de la discusión sobre desastres se dividió en dos subtemas. El primero, liderado por Estados Unidos, se centró en la capacidad regional para responder ante desastres, mientras que el segundo, relatorado por Brasil y Chile, abordó las lecciones aprendidas de los terremotos de Haití y Chile. En este contexto, Chile propuso la creación de un Centro de Colaboración de Asistencia Militar de alcance hemisférico, con el objetivo de fortalecer la coordinación entre las fuerzas militares en la respuesta a desastres. Esta iniciativa reflejó la alineación de Chile con la agenda estadounidense, que buscaba consolidar

un enfoque militarizado de la gestión de desastres en la región. Sin embargo, esta propuesta no logró consenso pleno, lo que llevó a Chile, junto con Estados Unidos, Colombia, Perú y República Dominicana, a avanzar de manera unilateral en la implementación de mecanismos de coordinación militar (CMDA, 2010a).

Una de las conclusiones finales más relevantes y que sentaría el antecedente para que el tema continuara discutiéndose en todas las Conferencias de Ministros de Defensas de las Américas posteriores a la de 2010 fue la que señalaba “(...) 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). Asimismo, otro antecedente de importancia fue que Colombia, Chile, Estados Unidos, Perú y República Dominicana hicieron pública su intención de avanzar por adelantado en la ejecución de la iniciativa de coordinación militar ante desastres (CMDA, 2010b; Frenkel, 2016). Esto último se debió a que la propuesta presentada por varios países, aunque comandada por Estados Unidos y Chile, no obtuvo el acuerdo suficiente para su aprobación, por lo que los países que un año más tarde conformaron la Alianza del Pacífico -junto con Estados Unidos- optaron por avanzar de manera unilateral, poniéndose en evidencia la proximidad política y los alineamientos de quienes impulsaban esta propuesta.

En el siguiente encuentro de Ministros de Defensa de las Américas, desarrollado en el año 2012, la cuestión de los desastres se abordó en relación con la protección del ambiente y la biodiversidad, siendo Chile el relator de esa comisión y presentando un documento para el debate. La posición chilena respecto a avanzar en la coordinación militar en respuesta a desastres no registró consenso y se pusieron a disposición dos iniciativas, una de las propuestas contemplaba la participación voluntaria de los países, conforme a sus respectivos marcos jurídicos, mientras que la otra omitiría esta condición. (CMDA, 2012). 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 positivamente por incorporar la propuesta de Chile titulada “Mecanismo de Intercambio de Información sobre Capacidades de Apoyo a Desastres Naturales”, mientras que Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Surinam y Venezuela se manifestaron por la negativa. Por su parte, Guyana y Uruguay expresaron su abstención a votar. Una vez más, la votación evidenció los alineamientos y afinidades que se construyeron en torno a la propuesta chilena o a su rechazo. Mientras que la propuesta de Chile fue apoyada por Estados Unidos, el bloque de países con gobiernos de izquierda manifestó su rechazo.

Al respecto, las declaraciones del Ministro de Defensa de Chile Andrés Allamand sobre la propuesta presentada por su país, explicitaba su alineamiento con lo que previamente denominamos como Doctrina de Seguridad de las “Nuevas Amenazas”:

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 ya se mencionó, Estados Unidos apoyó 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 (Del Pópolo, 2022). Sin embargo, la propuesta chilena debió enfrentar el rechazo del Ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorim, quien expresó su oposición a la creación de un sistema unificado de coordinación militar de respuesta a desastres (Cibils, 2012).

La XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas tuvo lugar en octubre de 2014 en Arequipa, Perú. En dicha reunión, Chile reafirmó su postura de liderar el debate centrado en la problemática de los desastres, con un enfoque específico en las capacidades de búsqueda y rescate. Entre las conclusiones más destacadas del eje temático, se subrayó la relevancia de las conferencias militares continentales como plataformas efectivas de coordinación en operaciones de búsqueda y rescate durante desastres, y se promovió el fortalecimiento de estas instancias (CMDA, 2014a). Este enfoque respaldó las iniciativas de Chile y Estados Unidos para reforzar las instituciones hemisféricas, especialmente aquellas dedicadas a la deliberación militar, como la Junta Interamericana de Defensa y la Conferencia de Ejércitos Americanos (CMDA, 2014b).

La XII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en octubre de 2016 en Trinidad y Tobago, encontró a una región con importantes cambios en las posiciones de sus gobiernos. En Argentina, la coalición neoliberal encabezada por Mauricio Macri había llegado al poder. En Brasil, desde agosto de ese año Michelle Temer había asumido la presidencia tras el golpe parlamentario contra Dilma Rousseff, ubicando a Brasil nuevamente en un eje de gobiernos neoliberales. En ocasión de la XII Conferencia, Chile hizo presentación de una propuesta acabada de coordinación militar hemisférica en materia de respuesta ante desastres llamada “Sistema Interamericano de Cooperación Militar para Desastres y Catástrofes (SICOMIDECA)”. La propuesta chilena buscaba poner en valor el rol de los militares durante los desastres, considerando que estos debían ocupar un rol de intervención directa, a la vez que se ponía en cuestión el paradigma vigente, que se articulaba a partir de acuerdos bilaterales y subregionales (CMDA, 2016a).

La propuesta presentada por Chile consistía en un mecanismo organizacional destinado a mejorar la integración de las Fuerzas Armadas en las actividades regionales de respuesta a desastres y emergencias, abarcando tanto la planificación como la ejecución de dichas acciones. Este mecanismo ponía énfasis en la colaboración entre las Fuerzas Armadas, en lugar de centrarse en los Ministerios de Defensa. El objetivo de Chile era que los países participantes en la CMDA adoptaran un marco normativo común, que permitiera vincular de manera sistemática la ayuda militar internacional con los organismos nacionales de emergencia, facilitando así la centralización de la coordinación de las capacidades militares en situaciones de desastre solicitadas por cualquier país miembro (Del Pópolo, 2022). El sistema propuesto por Chile, que se gestionaría a través de la secretaría pro t  pore de la CMDA, se establecer   bajo un esquema rotativo bienal (CMDA, 2016a). La propuesta también planteaba aprovechar los acuerdos bilaterales y subregionales ya existentes, con el fin de crear una estructura de coordinación subdividida en cuatro subregiones: América del Norte, América Central, el Caribe y América del Sur. Además, se planteaba activar primero

los mecanismos bilaterales y subregionales de los países cercanos al Estado afectado, en acuerdo con este, para luego recurrir, si fuera necesario, a las capacidades de otras subregiones (CMDA, 2016a). Sin embargo, la propuesta chilena generó controversias y no fue aceptada. Uno de los principales reparos fue la intención de Chile de establecer un mecanismo único que obligara a todos los participantes a adoptar un marco normativo común. Este desacuerdo quedó reflejado en el informe final del tercer eje temático, donde la primera conclusión destacaba que "El respeto a la soberanía debe ser una consideración primordial en el desarrollo de cualquier política o mecanismo de cooperación/coordination" (CMDA, 2016c: 2). En particular, Brasil, Nicaragua y Venezuela manifestaron públicamente sus objeciones a la declaración final, mientras que México sugirió enmiendas que fueron aceptadas. Además, el acta final propuso la creación de un grupo de trabajo ad-hoc para facilitar el diálogo sobre el desarrollo de un marco político de cooperación en defensa y seguridad hemisférica en materia de desastres. Este grupo analizaría no solo la propuesta chilena, sino también otras como la mexicana, que se enfocaba en la capacitación de personal en protección y defensa civil (CMDA, 2016c). A pesar de la falta de consenso para implementar la propuesta chilena, la declaración final de la XII CMDA reflejó un claro respaldo a la perspectiva de seguridad promovida por Estados Unidos y Chile, aprovechando el contexto regional favorable, al reafirmar en sus tres primeros artículos que la región enfrenta nuevas amenazas transnacionales que requieren un enfoque multidimensional, con un papel central para las Fuerzas Armadas (CMDA, 2016b).

En el marco de la preparación de la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en 2018, Chile integró el grupo ad-hoc "Política de Cooperación de Defensa y Seguridad Hemisférica: Asistencia Humanitaria en Emergencia" donde presentó el documento "Creación de un Sistema interamericano de cooperación en materia de Defensa para desastres y catástrofes" en las reuniones preparatorias, desarrolladas en mayo de 2017. La propuesta chilena fue discutida y cuestionada, lo que llevó a que en la presentación final de la Conferencia, Chile plantee enmiendas respecto a la versión original. 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. Según consta en el documento presentado por la delegación chilena, una de sus metas 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). Así, la iniciativa consistía en crear un "sistema multilateral", articulador de acuerdos ya existentes, centrado en la articulación militar abocada a la respuesta y la mitigación frente a desastres (CMDA, 2017b; Del Pópolo, 2022). De acuerdo a las autoridades del Ministerio de Defensa de Chile, el país buscó ocupar un rol de liderazgo en el marco del debate sobre la respuesta ante desastres: "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).

En este sentido, la propuesta chilena ocupó un rol central en la XIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. El primer eje de discusión, titulado Cooperación en Asistencia Humanitaria y Socorro en casos de Desastres, se centró en la propuesta chilena y

en las sugerencias de los distintos países a esta versión. La discusión de ese eje fue dividida en dos, siendo el primero sobre intercambio de lecciones aprendidas de las Fuerzas Armadas en materia de desastres, y el segundo, sobre el “Sistema Interamericano de Cooperación en materia de Asistencia Humanitaria de Emergencia con base en los Mecanismos de Cooperación Existentes en el Hemisferio”. Las discusiones y modificaciones al respecto quedarían plasmadas en la versión final de la Declaración de la Conferencia, y en su artículo onceavo donde se tomaba nota de los informes de las llamadas Conferencias especializadas (como la Conferencia de Ejércitos Americanos o la Conferencia Naval Interamericana) sobre la cuestión de respuesta a desastres. Sin embargo, finalmente el documento concluiría en que era necesario continuar trabajando la cuestión en un grupo de trabajo específico de cara a la XIV Conferencia a desarrollarse en 2020, sin aprobar la propuesta chilena del Sistema Interamericano de Cooperación en materia de Asistencia Humanitaria de Emergencia (CMDA, 2018).

En síntesis, el rol de Chile en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas reflejó una estrecha alianza con Estados Unidos en torno a la participación militar en la respuesta a desastres. Sin embargo, en el marco de las CMDA primó una perspectiva sobre los desastres que los presenta como fenómenos "naturales", omitiendo el rol de la acción humana en la generación de vulnerabilidades que exacerban los impactos de estas catástrofes. Como se discutió en la primera sección del artículo, los desastres no son simplemente eventos naturales, sino el resultado de la interacción entre fenómenos físicos y condiciones sociales, económicas y políticas que aumentan la exposición y la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Esta visión crítica, sin embargo, no fue incorporada en los debates de las CMDA, donde prevaleció un enfoque centrado en la respuesta militarizada, en línea con la Doctrina de Seguridad de las Nuevas Amenazas promovida por Estados Unidos.

Desastres y nuevas amenazas: las Conferencias Sudamericanas de Defensa del Comando Sur

Las Conferencias Sudamericanas de Defensa organizadas por el Comando Sur de Estados Unidos comenzaron a realizarse a partir del año 2009. Estas conferencias, donde participan las autoridades militares de los países sudamericanos y el Jefe del Comando Sur, nacieron un año después de la puesta en marcha del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. A diferencia de las reuniones del Consejo de Defensa Suramericano, que se trató de una instancia en la que participaban los ministerios de Defensa de los países sudamericanos, en las reuniones del Comando Sur se convocaba a las autoridades militares de los países de la región y cada Conferencia era encabezada por el Jefe del Comando Sur y el Jefe de las Fuerzas Armadas del país que organiza la Conferencia. Además, en algunas Conferencias han participado autoridades de los ministerios de Defensa del país organizador. Además, de este espacio también participó la Junta Interamericana de Defensa a través de su autoridad pro t  pore, buscando establecer una vinculación con la institucionalidad hemisférica de Defensa y Seguridad.

La cuestión de la participación en la respuesta a desastres se convirtió en uno de los temas centrales de las conferencias SOUTHDEC, junto con otros temas como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, evidenciando que la agenda de las Conferencias

se encontraba estrechamente ligada a la agenda regional promovida por Estados Unidos en torno a las nuevas amenazas.

La II Conferencia fue organizada en Lima, Perú, y los temas abordados fueron la participación militar en respuesta a desastres, ayuda humanitaria, pero también sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Sobre este último tema, el General José Elito Carvalho Siqueira de Brasil señaló que el Congreso aprobó una ley en 2005 que “(...) otorgaba mayores atribuciones policiales al Ejército de Brasil” (Diálogo Américas, 2010: 26), en referencia a la posibilidad de tener una participación más directa en la lucha contra el narcotráfico. En un mismo sentido, el Almirante David René Moreno Moreno de Colombia afirmaba a la revista del Comando Sur, *Diálogo Américas*, sobre la conferencia y la cuestión de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo que “(...) todos los países que nos vemos involucrados en estos delitos transnacionales debemos trabajar en conjunto con el propósito de poder desentrañarlos. Las Fuerzas Armadas deben tener una participación activa en eso.” (*Diálogo Américas*, 2010: 27).

La tercera conferencia fue organizada por las Fuerzas Armadas de Chile y el Comando Sur, y se realizó en Santiago en agosto de 2011. El tema principal de la reunión fue la ayuda humanitaria brindada por los militares durante los desastres ocurridos en 2010 en Haití y Chile. El discurso inaugural de la conferencia estuvo a cargo del Ministro de Defensa de Chile, Andrés Allamand, quien hizo mención a que Latinoamérica tiene un alto riesgo de desastres y destacó como una misión clave de los militares chilenos la asistencia humanitaria y operaciones de mitigación de desastres. Así, Allamand intentó también dar mayor relevancia a la necesidad de articular esfuerzos en torno a la participación militar en respuesta a desastres. Según informaba la publicación oficial del Comando Sur denominada *Diálogo Américas*, una de las conclusiones de la reunión fue el acuerdo en torno a la necesidad de poner en marcha un organismo que centralice todas las acciones hemisféricas de ayuda humanitaria (*Diálogo Américas*, 2011).

Asimismo, es importante resaltar que la agenda de la Conferencia Sudamericana de Defensa, acordada entre Chile y Estados Unidos, coincidía con la propuesta presentada en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En este sentido, el presidente de la JID realizó un informe ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA sobre su participación en la III Conferencia Sudamericana de Defensa, donde señaló que el tema de la reunión fue la asistencia humanitaria en la respuesta a desastres como seguimiento de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Asimismo, señaló que la intervención del Jefe del Comando Sur se centró en las lecciones aprendidas de Haití y resaltó la necesidad de una mejor coordinación entre las fuerzas militares y de profundizar el trabajo en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Por otra parte, el presidente de la JID señaló que la Conferencia respaldó la labor de la Junta Interamericana de Defensa y la destacó como una instancia fundamental para la coordinación interamericana en la materia (Thibault, 2011). Así, la III Conferencia Sudamericana de Defensa abordó una agenda estrechamente vinculada a la de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, a la vez que se buscó reforzar los roles de las instituciones de Seguridad y Defensa vinculadas a la OEA como la Junta Interamericana de Defensa.

En 2014, Chile nuevamente actuó como anfitrión de la Conferencia Sudamericana de Defensa, cuyo tema central fue el análisis del rol de las fuerzas militares en situaciones de emergencia y su colaboración con organismos civiles. En este contexto, Chile presentó su experiencia reciente en la participación militar en la gestión de los incendios de Valparaíso. Tanto las Fuerzas Armadas chilenas como el General John F. Kelly, Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, destacaron la relevancia de la intervención militar en situaciones en las que la población civil se vea afectada (EMCO, 2014). Durante su intervención inaugural, el General Kelly pronunció un discurso que se alineaba con la Doctrina de Seguridad de 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 fue complementada con debates sobre el papel de las Fuerzas Armadas en lo que el Comando Sur denomina un "escenario cambiante de seguridad", derivado de la aparición de amenazas transnacionales. En 2016, el Almirante Kurt Tidd, jefe del Comando Sur, inauguró la conferencia celebrada en Montevideo con un discurso en el que abogaba por un mayor involucramiento de los militares dentro de este enfoque de seguridad. En particular, al referirse a las organizaciones criminales transnacionales, Tidd afirmó que estas "difuminan las fronteras entre la seguridad interna y la defensa", y destacó que la respuesta a tales amenazas exigía "respuestas creativas por parte de las fuerzas de seguridad reconfiguradas" (US Southern Command, 2016).

Sin embargo, las llamadas nuevas amenazas no fueron los únicos temas abordados en las Conferencias Sudamericanas de Defensa. En 2019, la reunión se realizó por primera vez en Brasil, donde además del país anfitrión y Estados Unidos, participaron Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Canadá, España, Portugal y el Reino Unido. A diferencia de reuniones anteriores, además de abordar cuestiones como la respuesta a desastres y el combate a amenazas transnacionales como el crimen organizado o el narcotráfico, el foco de la reunión fue puesto en la situación en Venezuela. En febrero de ese año, en la frontera colombo-venezolana, se había realizado la operación denominada "Venezuela Aid Live", desarrollada en el capítulo previo. En una conferencia de prensa, el Jefe del Comando Sur, Craig Faller, afirmó que en la reunión se abordó la situación humanitaria en Venezuela y que resultaba un tema de su preocupación la pacificación de Venezuela "el día después" del derrocamiento del gobierno de Nicolás Maduro (DW, 2019).

Conclusiones

El análisis de las relaciones entre Chile y Estados Unidos en el ámbito de la defensa, particularmente a partir del terremoto del 27 de febrero de 2010, revela una transformación significativa en la política exterior chilena, marcada por la creciente centralidad de los desastres en la agenda de seguridad y defensa. Este fenómeno no solo refleja un cambio en las prioridades estratégicas de Chile, sino también una alineación con la Doctrina de

Seguridad de las Nuevas Amenazas promovida por Estados Unidos, que ha redefinido el rol de las Fuerzas Armadas en la región. Esta doctrina implica nuevas funciones para los militares, que tienden a involucrarse en ámbitos tradicionalmente reservados a otras instituciones estatales, como la respuesta a desastres, el combate al narcotráfico y la gestión de crisis humanitarias. Este enfoque militarizado de las "nuevas amenazas" ha sido adoptado por Chile, consolidándose como un consenso bipartidario que trascendió las administraciones de Sebastián Piñera y Michelle Bachelet.

Además, la Doctrina de Seguridad de las Nuevas Amenazas promueve una visión de los desastres que tiende a omitir el rol de la acción humana en las situaciones de catástrofes, centrándose en la respuesta inmediata y no en la mitigación y prevención. Esta perspectiva, que se alinea con lo discutido en la primera sección del artículo, ignora la interacción entre fenómenos naturales y factores sociales, económicos y políticos que contribuyen a la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Al enfocarse en la militarización de la respuesta a desastres, se deja de lado un abordaje integral que considere las causas estructurales de las catástrofes, perpetuando así un enfoque reactivo en lugar de preventivo.

El terremoto del 27F de 2010 marcó un punto de inflexión en la política exterior de defensa de Chile, no solo por su impacto interno, sino también por su proyección regional. A partir de este evento, Chile asumió un rol de liderazgo en la promoción de una agenda de cooperación militar en materia de desastres, en estrecha alianza con Estados Unidos. Esta colaboración se evidenció en las reuniones bilaterales entre autoridades de defensa de ambos países, donde se destacó la importancia de desarrollar mecanismos de coordinación militar regional para la respuesta a desastres. Estados Unidos, por su parte, respaldó el liderazgo chileno en este ámbito, aprovechando la experiencia del país en la gestión del terremoto de 2010 para impulsar una agenda de militarización de las nuevas amenazas en las instituciones hemisféricas.

En el marco de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, Chile jugó un papel protagónico en la promoción de iniciativas como el Sistema Interamericano de Cooperación Militar para Desastres y Catástrofes (SICOMIDECA), que buscaba establecer un mecanismo de coordinación militar regional. Aunque esta propuesta no logró consenso pleno, reflejó la alineación de Chile con la agenda estadounidense y su compromiso con la militarización de la respuesta a desastres. Este enfoque no sólo reforzó las instituciones hemisféricas de seguridad y defensa, como la Junta Interamericana de Defensa, sino que también consolidó la hegemonía de Estados Unidos promoviendo su agenda de seguridad regional.

Por otro lado, las Conferencias Sudamericanas de Defensa organizadas por el Comando Sur de Estados Unidos también evidenciaron la estrecha vinculación entre la agenda chilena y los intereses estadounidenses. En estas reuniones, la participación militar en la respuesta a desastres y la lucha contra el narcotráfico fueron temas centrales, en línea con la Doctrina de Seguridad de las Nuevas Amenazas. Sin embargo, a partir de 2019, la agenda de estas conferencias se vio influenciada por los cambios políticos en la región, particularmente en Argentina y Brasil, lo que permitió que Estados Unidos incorporara temas como la situación en Venezuela, reflejando una adaptación de la agenda de seguridad a los intereses inmediatos de la política exterior estadounidense.

En síntesis, la política exterior de defensa de Chile entre 2010 y 2019 estuvo marcada por la creciente importancia de los desastres como eje de cooperación bilateral y multilateral con Estados Unidos. Este enfoque, impulsado por la Doctrina de Seguridad de las Nuevas Amenazas, implicó una militarización de la respuesta a desastres buscando una redefinición del rol de las Fuerzas Armadas en la región. Así, la colaboración entre Chile y Estados Unidos en este ámbito no sólo reforzó la hegemonía estadounidense en la región, sino que también consolidó una visión de la seguridad que prioriza la militarización sobre un enfoque integral y preventivo de los desastres.

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, 122.
- Bankoff, G. (2001). Rendering the world unsafe: 'vulnerability' as western discourse. *Disasters*, 25(1), 19-35. <https://www.geo.mtu.edu/volcano06upgrade/Social-KateG/Attachments%20Used/Vulnerability.WesternDiscourse.pdf>
- Banusiewicz, J. D. (2010, noviembre 20). Gates Notes Value of Chile's Disaster Response Capabilities. U.S. Department of Defense News.
- Besso Pianetto, M. E. (2006). Una «doble estrategia» en versiones diversas. *La Doctrina de la Seguridad Nacional en Brasil, Chile y Perú*. *E-l@tina*, 4(16), 39-60. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/6549>
- Briones, S., & Dockendorff, A. (2015). Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). *Estudios internacionales* (Santiago), 47, 115-138. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36434>
- 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. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2349602>
- Busso, A. E., & Barreto, L. M. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 27, 74-93. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4376/3386>
- Cardinale, M. E. (2018). Seguridad Internacional y Derechos Humanos: En busca de una mirada autónoma para América del Sur. Universidad Abierta Interamericana Editorial.
- Cibils, A. I. (2012, octubre 8). 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>
- CMDA. (1998). Declaración de Cartagena. https://www.cmda-info.net/files/ugd/c3ec19_0d3bbb82a2ec43c99214203f738940e5.pdf
- CMDA. (2004). Declaración de Quito. https://www.cmda-info.net/files/ugd/c3ec19_d6a2454076264f47873676a2d4ce4530.pdf
- CMDA. (2006). Declaración de Managua.
- CMDA. (2010a, noviembre 25). Acta de Conclusiones y Recomendaciones. <https://www.cmda-info.net/ix-cmda-santa-cruz-de-la-sierra-2010>
- CMDA. (2010b, noviembre 25). Declaración de Santa Cruz de la Sierra. <https://www.cmda-info.net/ix-cmda-santa-cruz-de-la-sierra-2010>
- CMDA. (2012, octubre 10). Acta de Conclusiones por Tema de la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. <https://www.cmda-info.net/blank-4>
- CMDA. (2014a, octubre 14). Conclusiones y Recomendaciones del Eje Temático III. <https://www.cmda-info.net/xi-cmda-2014>

CMDA. (2014b, octubre 14). Declaración de Arequipa de 2014. <https://www.cmda-info.net/xi-cmda-2014>

CMDA. (2016a, octubre 11). HACIA UN SISTEMA INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN MILITAR PARA DESASTRES Y CATÁSTROFES (SICOMIDECA). Propuesta de Chile.

CMDA. (2016b, octubre 12). Declaración de Puerto de España de 2016. <https://www.cmda-info.net/xii-cdma-2016-23>

CMDA. (2016c, octubre 12). PROYECTO DE INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO III. <https://www.cmda-info.net/xii-cdma-2016-11>

CMDA. (2017a, mayo 15). 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, mayo 31). 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. (2018). Declaración de Cancún. <https://www.cmda-info.net/xiii-cmda-2018-23>

Del Pópulo, M. (2022). Militares y terremotos. Las relaciones entre Estados Unidos y Chile y la militarización de los desastres naturales, 2010-2018 (1a edición). El Colectivo; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -IEALC.

Diálogo Américas. (2010). Un papel humanitario: La Segunda Conferencia Anual de líderes de Defensa Sudamericanos. Diálogo Américas, 20(4), 22-27.

Diálogo Américas. (2011). Ayuda humanitaria militar unificada. Diálogo Américas, 21(4), 44-49.

Diálogo Américas. (2014, agosto 12). South American Defense Conference Begins in Santiago, Chile. Diálogo Américas. <https://dialogo-americas.com/articles/south-american-defense-conference-begins-in-santiago-chile/>

DW. (2019, agosto 23). El Comando Sur prepara «el día después» de Maduro. DW. <https://www.dw.com/es/jefe-del-comando-sur-prepara-el-día-después-del-aislado-presidente-maduro/a-50132639>

Eissa, S. (2017). Defensa Nacional: Consideraciones para un enfoque analítico. Relaciones internacionales, 26(53), 246-265. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>

El Mostrador. (2010, abril 13). 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, abril 15). 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

EMCO. (2014, agosto 15). Ministro de Defensa inaugura IVa Conferencia de Defensa Sudamericana, Southdec 2014. Estado Mayor Conjunto de Chile.

EMOL. (2012, octubre 8). 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>

Frenkel, A. (2019). “Disparen contra las olas”: Securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina. iconos, 64, 183-202. <https://doi.org/10.17141/iconos.64.2019.3435>

- Frenkel, A., & Scrimizzi, F. H. G. (2024). Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015. *Estado & comunes*, 1(18), 81-100. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340
- Frohmann, A., & Wilhelmy, M. (2016). Chile: A bridge to Asia. En R. Roett & G. Paz (Eds.), *Latin America and the Asian giants: Evolving ties with China and India* (pp. 227-250). Brookings Institution Press.
- Fuentes Vera, C. (2012). El regionalismo abierto en la política exterior chilena, ¿versión original o concepto equívoco? *Revista enfoques* (Santiago), 11(17), 19-31. <https://doi.org/10.60728/7snfsv84>
- 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>
- Hermann, C. F. (1990). Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.
- Jaunarena, H. (2016). Seguridad global. Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF), 1-12. <http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/8197>
- Jenne, N. (2020a). Bridging the pacific ocean? Tactical maneuvering instead of grand strategy in Chile's foreign policy toward Southeast Asia. *Asian Politics & Policy*, 12(2), 106-126.
- Jenne, N. (2020b). Civilianizing the armed forces? Peacekeeping, a traditional mission for the military. *Defence Studies*, 20(2), 105-122.
- Jenne, N., & Briones Razeto, S. (2018). Integración regional y la política exterior de Chile. ¿Paradoja o acomodo? *Estudios internacionales* (Santiago), 50(189), 9-35. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2018.49035>
- Jenne, N., & Ulloa Bisshopp, F. (2021). Female Peacekeepers: UNSC Resolution 1325 and the Persistence of Gender Stereotypes in the Chilean Armed Forces. *International Peacekeeping*, 28(1), 134-159.
- La Tercera. (2010, septiembre 24). Ravinet se reúne con Secretario de Defensa de EEUU y repasa puntos de la relación bilateral. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/noticia/ravinete-se-reune-con-secretario-de-defensa-de-eeuu-y-repasa-puntos-de-la-relacion-bilateral/>
- Lowenthal, A. (2011). The Obama Administration and the Americas. En *Shifting the balance: Obama and the Americas* (pp. 1-28). Brookings Institution Press.
- Marchezini, V. (2014). La producción silenciada de los "desastres naturales" en catástrofes sociales. *Revista mexicana de sociología*, 76(2), 253-285. https://www.researchgate.net/publication/261569428_La_produccion_silenciada_de_los_desastres_naturales_en_catastrofes_sociales
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2012, marzo 5). Ministro Allamand sostuvo reunión de trabajo con Secretario de Defensa de los EE. UU., Leon Panetta. Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2014, abril 16). 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, octubre 17). 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.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2010, abril 12). 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>
- OEA. (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. OEA.

OEA. (2011). Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas. OEA.

Oliver-Smith, A. (2002). Theorizing disasters: Nature, power, and culture. *Catastrophe and culture: The anthropology of disaster*, 23-47.

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.

Oyarzún, L. (2018). The Pacific in Chile's foreign policy: A tool to reinforce open regionalism. *Latin American Policy*, 9(2), 282-303.

Perry Fauré, M. (2009). Las Fuerzas Armadas de Chile y su proceso de integración a las operaciones de paz. *Revista UNISCI*, 21, 106-119. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20PERRY.pdf>

Riquelme Rivera, J. (2012). Las relaciones civiles-militares en el marco de la participación chilena en operaciones de paz. *Reflexión Política*, 14(27), 86-104.

Riquelme Rivera, J. (2018). Participación de Chile en el Consejo de Defensa Suramericano: Moderación y pragmatismo. *Relaciones Internacionales*, 54, 87-105. <https://doi.org/10.24215/23142766e028>

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

Russell, R. (1991). Variables internas y política exterior. Taller de Trabajo sobre Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior, FLACSO, Buenos Aires, April, 18-19.

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.

Thibault, G. (2011). INFORME DEL PRESIDENTE DE LA JID SOBRE SU PARTICIPACIÓN EN LA TERCERA CONFERENCIA ANUAL SUDAMERICANA DE DEFENSA (SOUTH DEC III), CELEBRADA EN SANTIAGO DE CHILE.

US Southern Command. (2016). South America Defense Conference Examines Military's Role. United States Department of Defense.

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

Wrinkler, J. S., & Castillo Pantoja, G. D. C. (2019). Cambio climático y desastres socio-naturales: Desafío para Chile y sus fuerzas armadas. *Revista Política y Estrategia*, 133, 53-95. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/762>