

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La política de cooperación en asistencia humanitaria y alivio de desastres
del Departamento de Defensa de EE.UU hacia Latinoamérica
¿Instrumento de proyección de poder?**

Alumno: Damián Díaz
Tutor: Jorge Battaglino
Co-tutora: Mercedes Saborido

Julio, 2015

Abstract

Los desastres naturales se han multiplicado exponencialmente en los últimos 50 años en todo el mundo, volviéndose necesariamente un tema de agenda clave para los Estados. El uso del instrumento militar para paliar ex-ante y ex-post los efectos de los mismos, se ha vuelto común en todo el mundo, sobre todo luego de la implosión soviética. Esto se ha producido por las propias capacidades de las FF.AA – sobre todo en materia de logística – pero también como fruto de un proceso movilizad desde EE.UU de reconceptualizaciones producidas en torno a los conceptos de “Seguridad” y “Amenaza”. De ahí que, EE.UU haya incentivado, a través de la cooperación externa – que casi siempre ha respondido intereses de seguridad nacional –, la utilización de las FF.AA para hacer frente a un nuevo conjunto de amenazas de carácter transnacional identificadas, siendo los desastres naturales una de ellas, transformándose desde aquí en un asunto también de seguridad.

En este marco, la investigación se propone analizar la política de cooperación militar en asistencia humanitaria y alivio de desastres del Departamento de Defensa de EE.UU (DOD) hacia Latinoamérica y el Caribe – que es ejecutada a través del USSOUTHCOM – en el período 2007-2012, intentando determinar si el nivel de cooperación desplegado se ha ajustado al nivel de amenaza que han representado los desastres naturales en la región. Para ello se analiza comparadamente los seis Comandos Combatientes Unificados de tipo geográficos (COCOM's) que tiene el DOD desplegados alrededor del mundo – éste es su teatro de operaciones por la propia hegemonía alcanzada post 1991 –, a través de las dos variables en cuestión: nivel de amenaza en las respectivas áreas de responsabilidad de los COCOM's – cuyos indicadores son las cantidades de siniestros reportados, víctimas registradas y daños económicos estimados, entre 1990 y 2012 –, y nivel de cooperación desplegado – cuyos indicadores son las cantidades de montos destinados y ejercicios/despliegues militares conjuntos realizados entre 2007 y 2012.

Contenido

| | |
|---|----|
| <i>Introducción</i> | 1 |
| <i>Capítulo I: Fundamentos de la Investigación</i> | 6 |
| I.1. Planteamiento del problema..... | 6 |
| I.2. Marco conceptual..... | 8 |
| I.3. Hipótesis de trabajo..... | 14 |
| I.4. Cuestiones metodológicas..... | 14 |
| I.4.1 Desastres Naturales | 14 |
| I.4.2. Política de Cooperación en HA-DR del DOD | 18 |
| I.4.2.1. Diferencias entre HA y HCA | 19 |
| I.4.3. Estrategia de Investigación | 20 |
| <i>Capítulo II: La Cooperación Internacional en Desastres Naturales</i> | 21 |
| II.1. Los desastres naturales en el marco de la CIPD | 21 |
| II.2. Aproximación histórico-conceptual al concepto de “Desastre Natural” | 23 |
| II.3. Los Desastres Naturales en la vinculación Ayuda Humanitaria – Cooperación al Desarrollo | 24 |
| II.4. El nuevo contexto internacional y la denominada “Gestión del Riesgo de Desastre” | 27 |
| II.5. Los Desastres Naturales en la vinculación Desarrollo-Seguridad | 33 |
| II.5.1. Redefiniendo la Seguridad..... | 34 |
| II.5.2. “Development-Security nexus” | 38 |
| II.6. Participación de las FF.AA frente a Desastres Naturales. Marco internacional | 41 |
| II.7. Securitización de las agendas de Desarrollo y Ayuda Humanitaria | 44 |
| <i>Capítulo III: Cooperación en HA-DR desarrollada por las FF.AA estadounidenses</i> | 48 |
| III.1. Primeros pasos. Siglo XVIII y XIX | 48 |
| III.2. De la “ayuda humanitaria” a la “asistencia militar humanitaria” | 50 |
| III.3. El mundo entero como teatro de operaciones: Comandos Combatientes Unificados | 57 |
| III.4. Nacimiento del SOUTHCOM | 61 |
| III.5. El SOUTHCOM y la asistencia humanitaria y de socorro ante desastres en la post Guerra Fría | 66 |
| III.5.1. Disaster Relief Operations – Peacetime Engagement Operations | 67 |
| III.6. Atentados del 11-S de 2001. Inicio de la Guerra global contra el terrorismo | 70 |

| | |
|---|-----|
| III.6.1. Período 2001-2006 | 70 |
| III.6.2. Transición 2007-2008 | 73 |
| III.6.3. Resurgimiento COIN..... | 75 |
| III.7. Primera Administración Obama. Materialización del cambio de paradigma en política exterior | 78 |
| III.7.1. Impacto en el SOUTHCOM..... | 81 |
| <i>Capítulo IV. Análisis comparativo</i> | 86 |
| IV.1. Aclaraciones metodológicas | 86 |
| IV.1.1 Medición de desastres naturales en el CRED..... | 86 |
| IV.1.2. Programas de cooperación en HA-DR del DOD | 89 |
| IV.1.2.1 Humanitarian Assistance (HA) – Title 10, Section 2561..... | 89 |
| IV.1.2.2. Humanitarian and Civic Assistance (HCA) – Title 10, Section 401..... | 91 |
| IV.2 Resultados arrojados | 93 |
| IV.3. Implicancias analíticas | 98 |
| <i>Conclusión</i> | 101 |
| <i>Siglas y abreviaturas empleadas</i> | 106 |
| <i>Lista de Tablas</i> | 109 |
| <i>Lista de gráficos</i> | 110 |
| <i>Bibliografía</i> | 111 |

Introducción

Históricamente, los desastres de origen natural siempre han tenido un impacto fuerte sobre los seres humanos, tanto en términos concretos (pérdidas materiales), como también simbólicos (miedo). Es quizás por estas cuestiones que, desde la modernidad, se hayan impulsado medidas de cooperación entre los Estados de Occidente frente a la irrupción de estos acontecimientos.

De este modo, hablar de desastres o eventos catastróficos, tanto de aquellos de origen natural como también de origen humano (asociados a conflictos bélicos o accidentes tecnológicos o industriales), remite necesariamente a la cooperación interestatal. Ejemplos de casos de ayuda a lo largo de la historia se han repetido constantemente, pero ha habido *“(…) uno muy singular, que supuso la primera actuación de ayuda exterior de gran envergadura, fue el que se produjo tras el terremoto que asoló Lisboa en 1755. Como cuenta Voltaire en Cándido, países enemigos de Portugal enviaron ayuda, impactados por la magnitud del terremoto y su capacidad de destrucción sobre los seres humanos.”*¹

En este sentido, los desastres naturales han servido como un espacio propicio para la cooperación entre los Estados, y particularmente en las áreas que hoy se conocen como Acción Humanitaria y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIPD).

Pero, también, la cooperación en materia de desastres naturales ha caído dentro de las áreas de seguridad y defensa. Los desastres naturales han sido securitizados por parte de las principales potencias, particularmente por EE.UU, es decir, han pasado a ser un problema de seguridad, con el consiguiente uso de los instrumentos coercitivos del Estado – policías y militares – para responder a esta amenaza.

En EE.UU, desde el momento en que se comenzó a utilizar las Fuerzas Armadas (FF.AA) para realizar tareas ligadas a tareas de socorro luego de ocurrido un desastre natural (comienzos del siglo XIX), esta labor se justificaba por las propias capacidades del instrumento militar, tanto materiales como organizativas.

¹ URGOITI ARISTEGUI, Ana y REY MARCOS, Francisco: “Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en la Acción Humanitaria”, Barcelona, Fundación La Caixa, 2005, p.1. Disponible en: http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Coop_Internacional/Sensibilizaci on/Gestio_accio_humanitaria_es.pdf, consultado el 06-04-14.

Pero ha sido recién a partir de la década de 1990, una vez desaparecida la amenaza comunista soviética para Occidente y que la cantidad de desastres naturales registrados mostraba una tendencia creciente, que se comenzó a problematizar, no sólo en EE.UU, sino también en el ámbito académico y al interior de organismos internacionales, el accionar militar frente a desastres.

Esto fue producto de la identificación de nuevas amenazas, de tipo transnacional. El carácter transnacional de las nuevas amenazas ha llevado a que en muchos países, incluso en Latinoamérica, se comenzara a repensar el rol de las FF.AA al interior de sus propias sociedades, en función de si debían o no actuar frente a problemáticas como el narcotráfico, terrorismo, organizaciones criminales, etc., todas cuestiones que atañían a los organismos de seguridad interior y no de defensa. Asimismo, lo transnacional de las amenazas también implicaba necesariamente cooperación interestatal, con lo cual, a países que tenían ordenamientos jurídicos similares en torno al accionar de las fuerzas de seguridad y defensa, les resultaría más accesible poder profundizar la cooperación en esta materia.

Esta interpretación en torno a las nuevas amenazas – dentro de las cuales también se ubicó a los desastres naturales –, es la que ha prevalecido en la “periferia”, producto de la incorporación de esta “forma de ver el mundo” por parte de los Estados periféricos gracias a la cooperación propuesta desde el “centro” desarrollado.

De ahí que, desde el comienzo mismo en que las FF.AA estadounidenses comenzaron a realizar actividades de cooperación en el exterior ligadas a desastres naturales – ayuda médica, construcción de infraestructura (carreteras, escuelas, etc.), y socorro (envío de suministros), éstas no han respondido necesariamente a cuestiones humanitarias en sí mismas, sino que han sido parte de la estrategia de política exterior “expansiva” del Estado norteamericano, ejerciendo *“formas de dominación externa fundamentalmente informales.”*² Esto se produjo durante todo el proceso que llevó a EE.UU a pasar de una posición periférica en el sistema internacional (siglo XIX), a ser la potencia hegemónica, no sólo a nivel hemisférico (siglo XX) sino a escala global (1991 en adelante). En este sentido,

² RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián: “La periferia turbulenta como factor de la expansión de los intereses de seguridad de EE.UU en América Latina, en Mónica Hirst (Comp.), *Crisis del estado e intervención internacional*, Buenos Aires, Edhasa, 2009, p.3. Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/russell1.pdf>, consultado el 09-03-14.

las cuestiones ligadas a lo que contemporáneamente se entiende como “*Soft Power*”³, han estado presentes en el relacionamiento de EE.UU con países periféricos, reproduciendo las asimetrías estructurales del sistema internacional.

En este marco hay que comprender y analizar la cooperación y ayuda humanitaria en general, y en materia de desastres naturales en particular, de EE.UU hacia el resto del mundo.

En el caso de Latinoamérica, en tanto periferia fronteriza y contigua (y al mismo tiempo “turbulenta”⁴) del espacio territorial estadounidense, que por su misma cercanía geográfica fue la primera región en la que el Estado norteamericano incursionó militarmente (de manera violenta o pacífica), ha sido también la primera depositaria de este tipo de cooperación militar impulsada por EE.UU.

Sin entrar en discusiones historiográficas y metodológicas respecto de si el concepto “imperio” es pertinente al caso estadounidense, se puede afirmar siguiendo a Russell y Calle que “*la extensión progresiva del poder internacional de EE.UU se produjo en distintos ciclos históricos durante un largo proceso que puede describirse, sin temor a equivocación, como una historia de permanente expansión e intervenciones externas.*”⁵

Así, la política de cooperación militar externa de tipo humanitaria se puede insertar en tanto instrumento “blando”, en el proceso de extensión progresiva del poder internacional estadounidense.

Este proceso se acentuó desde el fin de la Guerra Fría, y sobre todo luego del 11-S, ya no sólo hacia Latinoamérica sino hacia todo el globo, y ha respondido a la interacción de diferentes factores: sistémicos, metropolitanos y periféricos, problematizando nuevamente y por extensión, el carácter imperial (Imperialismo) de EE.UU.

En este contexto, la investigación en curso se propone analizar la influencia de los desastres naturales, entendidos fundamentalmente como amenaza a la seguridad de los Estados, en la política de cooperación desarrollada por el Departamento de Defensa (DOD) hacia Latinoamérica y el Caribe durante el período 2007-2012. Esto se intentará vislumbrar a

³ Ver: NYE Jr., Joseph. “El Futuro del Poder Estadounidense”. *Revista Archivos del Presente*, Año 15, N° 55, 2011. “Get Smart”. *Foreign Affairs*, Volume 88, N° 4, July-August 2009. “La decadencia del poder blando en Estados Unidos. Por qué Washington debe preocuparse”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 4, N° 3, Julio-Septiembre 2004.

⁴ Ver: RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián: “La periferia turbulenta...”, op.cit.

⁵ *Ibidem*, p.1

partir del análisis comparado de los seis (6) Comandos Geográficos Unificados que tiene el DOD desplegados alrededor del mundo (éste es su teatro de operaciones por la propia hegemonía alcanzada post 1991), a través de dos variables: nivel de amenaza en las respectivas áreas de responsabilidad de los Comando Combatientes Unificados (COCOM's), cuyos indicadores serán las cantidades de siniestros, víctimas y daños económicos estimados, entre 1990 y 2012, y nivel de cooperación desplegado, cuyos indicadores serán las cantidades de montos destinados y ejercicios/despliegues militares conjuntos realizados entre 2007 y 2012.

De este modo, el trabajo se organizará en cuatro capítulos. En el primero de ellos, se plasman los fundamentos de la investigación, es decir, se desarrolla el planteo del problema de investigación, el objetivo general y los objetivos particulares, el marco conceptual, planteo de hipótesis y cuestiones ligadas a la metodología del trabajo, sobre todo en torno a la medición de las variables.

En el capítulo dos pasaremos a analizar los desastres naturales, comenzando por dar respuesta a la pregunta básica sobre ¿qué es un desastre natural? Para dar una respuesta satisfactoria, se analizará la evolución histórico-conceptual del concepto desastre natural en Occidente. Luego se pasará al análisis de los desastres naturales en tanto área propicia para la cooperación internacional. Se analizará la evolución histórica, yendo de la cooperación que respondía típicamente a factores humanitarios per se, pasando a la cooperación que respondía a intereses estratégicos de las potencias, hasta llegar a la cooperación, proceso de securitización mediante, desde los ámbitos de Seguridad y Defensa, mostrando el rol que las FF.AA han comenzado a tener en ésta área, y cómo desde los principales organismos internacionales se ha ido problematizando en torno a esta materia.

El capítulo tres estará enfocado en la política de cooperación militar en asistencia humanitaria y socorro ante desastres desarrollada por EE.UU. Para ello, haremos un *racconto* histórico de las diferentes participaciones de personal militar estadounidense en el exterior, sobre todo en Latinoamérica y el Caribe. Asimismo, intentaremos mostrar cómo desde su inicio, estas actividades han respondido a intereses que sobrepasaban la cuestión humanitaria en sí misma, para mostrar con mayor claridad la política desplegada por el DOD en el período 2007-2012, con las particularidades de la época en cuestión, sobre todo teniendo presente el marco de la guerra global contra el terrorismo iniciada en 2001.

El cuarto capítulo, estará enfocado en el análisis de los datos obtenidos en torno a los indicadores correspondientes a las áreas de responsabilidad de los COCOM's, tanto en materia de desastres naturales como también de cooperación realizada, para ver si la cooperación hacia Latinoamérica y el Caribe entre los años 2007 y 2012, ha sido proporcional al nivel de amenaza representado por los desastres naturales en la región.

Por último, y en base a la evidencia recolectada, se avanzarán conclusiones con respecto a la política de cooperación en *Humanitarian Assistance and Disaster Relief* (HA-DR) del DOD en general, y hacia Latinoamérica y el Caribe en particular, teniendo en cuenta precisamente el nivel de amenaza representado por los desastres naturales.

Capítulo I: Fundamentos de la Investigación

I.1. Planteamiento del problema

Si partimos de los siguientes supuestos: (1) que la política de cooperación externa militar en *Humanitarian Assistance and Disaster Relief* (HA-DR) responde a intereses estratégicos ligados a la seguridad nacional; (2) que los desastres naturales son considerados una “nueva amenaza” por el estado norteamericano; (3) que el presupuesto destinado por el DOD en esta materia a escala global debería responder a las necesidades reales en términos de amenaza (no en términos humanitarios) de las áreas geográficas correspondientes a cada COCOM, *la investigación en curso se propone analizar la política de cooperación militar en asistencia humanitaria y alivio de desastres del DOD hacia Latinoamérica y el Caribe en el período 2007-2012 (que es ejecutada a través del Comando Sur de EE.UU (SOUTHCOM, por su sigla en inglés), intentando determinar si los desembolsos de fondos y ejercicios militares conjuntos ligados a la temática realizados se han ajustado al nivel de amenaza que han implicado los desastres naturales en la región.*

Dicho de otro modo, se buscará responder a la siguiente pregunta: *¿Qué impacto han tenido los desastres naturales en la política de cooperación del DOD en HA-DR hacia Latinoamérica y el Caribe, desarrollada durante el período 2007-2012? ¿Ha habido una correlación entre estas dos variables? ¿El nivel de amenaza de desastres ha sido un condicionante para el DOD a la hora de distribuir los recursos y esfuerzos alrededor del mundo?*

Para responder a estos interrogantes procederé a analizar comparadamente los seis (6) COCOM's Geográficos que tiene el DOD desplegados alrededor del mundo (éste es su teatro de operaciones por la propia hegemonía alcanzada post 1991), a través de las dos variables en cuestión: nivel de amenaza en las respectivas áreas de responsabilidad de los COCOM's (cuyos indicadores son las cantidades de siniestros, víctimas y daños económicos estimados, entre 1990 y 2012) y nivel de cooperación desplegado (cuyos indicadores son las cantidades de montos destinados y ejercicios/despliegues militares conjuntos realizados entre 2007 y 2012).

El recorte temporal en cuanto a la política de cooperación desplegada abarca los últimos dos años del segundo mandato de George W. Bush (2007-2008) y el primer mandato de

Barack Obama completo (2009-2012 inclusive). Se ha pensado de esta manera ya que puede considerarse el año 2007 como el inicio de la estrategia desplegada de “*Smart Power*” por el Estado norteamericano, fundamento conceptual del mayor uso de instrumentos “blandos” de poder en el extranjero (dentro de los cuales entraría la asistencia humanitaria y de socorro ante desastres), con el objetivo de lograr un mayor equilibrio con los instrumentos “duros” que habían sido “sobredimensionados” en los años previos, para que la proyección de poder estadounidense sea más exitosa.

Con respecto al recorte temporal del nivel de amenaza de desastres, se eligió el período previo contiguo y también los años en los que analizamos la política de cooperación. La elección del período 1990-2006 se debe a que se supone que a la hora de destinar recursos, las autoridades evalúan las trazas históricas previas que marcan tendencias futuras. Con lo cual, y esto tiene que ver con *la hipótesis central del trabajo*, se debería esperar que se haya destinado una mayor cantidad de fondos hacia aquellas regiones que venían registrando un mayor nivel de amenaza frente a desastres de origen natural, es decir, que registraron la mayor cantidad de desastres reportados, con una consiguiente mayor cantidad de víctimas ocasionadas y de daños económicos estimados producidos. Las regiones históricamente más afectadas por el impacto de los desastres naturales serán más propensas a sufrir de nuevo de un desastre natural. Esto puede ser producto de vulnerabilidades físicas – basadas en condiciones topográficas, climatológicas o geológicas –, pero también de condiciones de desarrollo tecnológicas, socioeconómicas, políticas y culturales de las poblaciones.

De todas maneras, también se analizarán en materia de desastres lo que sucedió a nivel global en los años correspondientes a la ejecución de los programas, con el objetivo de mostrar si continuaron o no las tendencias previas en los tres indicadores seleccionados.

El tema de investigación es pertinente por varias razones. En primer lugar, porque los desastres naturales se han estado multiplicando exponencialmente en los últimos 50 años en todo el mundo, con lo cual y necesariamente, se han vuelto un problema a resolver por los Estados.

En segundo lugar, porque desde EE.UU se los ha incorporado dentro de la agenda de Seguridad y Defensa como nueva amenaza, hecho que por el propio peso de EE.UU en el sistema internacional, hace que el fenómeno alcance dimensiones globales y sobre todo hemisféricas. La mayoría de los Estados tienden a interpretar de la misma manera a los

eventos catastróficos, es decir, reproduciendo el “*mainstream*” norteamericano en cuanto al abordaje de esta temática o “asunto de seguridad”.

En tercer lugar, porque la cooperación externa de EE.UU se volvió prioritaria desde 2007, sobre todo a través de los denominados instrumentos “blandos” de poder, con el objetivo de revertir el sentimiento antiamericano despertado por la guerra contra el terrorismo. Esta guerra mostró básicamente los “instrumentos duros” de poder de EE.UU. En este sentido, la cooperación en asistencia humanitaria y alivio de desastres, particularmente por parte del instrumento militar, ha encajado a la perfección dentro de la estrategia de “*Smart Power*”, al margen de no ser el área que más fondos presupuestarios ha recibido.

La emergencia de la doctrina contrainsurgente (COIN) durante 2006 y puesta en práctica a partir de 2007 para aplicarla en la guerra contra el terrorismo, convergió con la *Grand Strategy* que implicó el “*Smart Power*”. Dentro de las lecciones aprendidas sobre el terreno, tanto en la lucha contra el terrorismo desarrollada en Afganistán e Irak, como también asistiendo a países que han padecido catástrofes o incluso adiestrando ejércitos extranjeros para estos fines, las autoridades del DOD estimaron que realizando tareas de este tipo, las cuales benefician directamente a poblaciones afectadas por desastres o epidemias, se obtenían dos cosas: se revertía la imagen negativa de EE.UU en el mundo, y al mismo tiempo posibilitaba el establecimiento de redes de inteligencia informales entre la población.

Por último, a pesar de haberse desarrollado muchas investigaciones de distinta índole que hacen a la temática trabajada, como por ejemplo la securitización de los desastres, el nexo entre seguridad y desarrollo, la política exterior norteamericana en esta temática, el “*Smart Power*” al interior del DOD, etc., no existe publicación alguna que haya analizado la política desarrollada por el DOD y ejecutada por el SOUTHCOM en HA-DR en base al nivel de amenaza que implican los desastres naturales.

I.2. Marco conceptual

En esta investigación, que en definitiva es un análisis de una política exterior, no utilizaré técnicamente un marco teórico, es decir, no me apoyaré en una teoría que sirva de marco referencial (y por lo tanto poner a prueba) para desarrollar un análisis crítico de la política en cuestión, sino más bien un *marco conceptual*. Para ello, partiremos de ciertos supuestos

y categorías analíticas, tomados de distintas áreas del saber dentro de las Relaciones Internacionales, que nos permitirán guiar la investigación.

*El primer supuesto del que partimos hace referencia a la noción misma de desastre natural que se ha establecido a nivel global y que en cierta forma el DOD adhiere. De manera genérica, y sobre todo a partir de la década de 1990, puede definirse un desastre natural como “el producto de interacciones complejas entre el mundo físico, los ambientes naturales y artificiales, y el comportamiento, el funcionamiento, la organización y el desarrollo de las sociedades humanas. Por consiguiente, es un producto y no una realidad consumada.”*⁶. En este sentido, a la hora de definir un desastre natural entrarán en juego cuestiones que no hacen solamente a dimensiones biofísicas, sino también al nivel de desarrollo alcanzado por la población que padece el evento de la naturaleza. Entonces, el riesgo de desastres comprenderá factores que atañen a cuestiones naturales pero también sociales y culturales. Éstas últimas, hacen en definitiva tanto al nivel de vulnerabilidad como al nivel de capacidad adquirida por una población determinada (resiliencia) para enfrentar a un evento de la naturaleza, el cual dependerá precisamente de esas variables para devenir o no en un desastre.

En este sentido, desde el *mainstream* global (siendo parte el DOD), se estableció una *relación directa entre Desarrollo y desastres naturales*.

El segundo supuesto del que partimos, tomado de la literatura crítica surgida dentro de la CIPD, plantea que, sobre todo desde la segunda post guerra mundial, la cooperación ha respondido a intereses estratégicos de los países donantes (ligados a la “Seguridad Nacional”), no a las necesidades materiales de los países receptores de la ayuda internacional humanitaria. Esto dio lugar a que se establezca un tipo de cooperación asimétrica entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado, atravesada por intereses políticos. En este sentido, la CIPD puede describirse y analizarse “como un espejo relativamente fiel de la evolución de las relaciones Norte-Sur (...) siempre asociada a dos elementos claves: (i) el elenco de recursos blandos de poder que nutren la política internacional; (ii) las condiciones asimétricas de la distribución de la riqueza y el poder en

⁶ CARDONA, Omar Darío; BERTONI, Juan Carlos; GIBBS, Tony; HERMELIN, Michel; LAVELL, Allan: “Entendimiento y gestión del riesgo asociado a las amenazas naturales: un enfoque científico integral para América Latina y El Caribe”, Río de Janeiro, ICSU-LAC, 2010, p.19. Disponible en: http://www.icsu.org/icsu-latin-america/publications/reports-and-reviews/natural-hazards/disasters_spanish.pdf, consultado el 07-04-14.

el sistema mundial.”⁷ Esto es lo que permite hablar de la “*politización*” de la ayuda y cooperación humanitaria.

El tercer supuesto que tomamos viene de la literatura de Seguridad y Defensa, y hace referencia al *proceso de Securitización* que se desarrolló en torno a los desastres naturales, es decir, la incorporación de los desastres naturales en las agendas de seguridad y defensa de los países del Norte, particularmente EE.UU. A partir de aquí, y en referencia directa a los desastres, se volvió más claro, transparente, el objetivo de la cooperación de los países donantes ya que, al ser incorporados al área de Seguridad y Defensa, se hizo explícito que la cooperación humanitaria respondería a la seguridad nacional, tanto del país donante (de forma prioritaria), como del país receptor, debido al carácter transnacional de la amenaza “desastre natural”; la amenaza en la “periferia” es al mismo tiempo una amenaza para el “centro”. Así, desde nuestra óptica, este proceso de securitización vino a complementar el proceso de politización identificado desde la literatura de la cooperación.

En este sentido, y bajo esta lógica, se desprende que así como afirmábamos que el Desarrollo era condición de posibilidad de desastre natural, por extensión y a partir de ahora, el Desarrollo será condición de desastre natural en tanto amenaza a la Seguridad. La categoría “*development-security nexus*” también nos ayudará a desentrañar el rol jugado por los desastres naturales en el nexo establecido por el *mainstream* global en relación al Desarrollo y la Seguridad.

Como veremos, y sobre todo desde EE.UU, esto se aplicará a todas las denominadas “nuevas amenazas”, no sólo a los desastres naturales: terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, etc. Por esto planteábamos que la securitización registrada en la post Guerra Fría, vino a complementar la politización típica del período de Guerra Fría en los procesos de cooperación humanitaria y desastres naturales.

El cuarto supuesto que tomamos viene del concepto “Smart Power” desarrollado por Joseph Nye Jr. Hace referencia a la importancia de equilibrar los instrumentos de poder “blandos” y “duros” en la política exterior (proyección de poder) de EE.UU, frente a los resultados negativos de la guerra contra el terrorismo lanzada por Bush a fines de 2001

⁷ HIRST, Mónica y ANTONINI, Blanca: “Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo”, *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, marzo 2009, p.9.

donde habían primado los instrumentos “duros” por sobre los “blandos”. Básicamente, por instrumento “duro” de poder hay que interpretar las actividades de Seguridad y Defensa tradicionales; y por instrumentos blandos hay que pensar más que nada en cuestiones más abstractas, difíciles de medir, relativas a la imagen del país (en nuestro caso EE.UU) y su capacidad para “atraer” a otros Estados hacia los objetivos, sobre todo de seguridad global, que EE.UU persigue.

Este académico ha tenido incluso un rol destacado en la elaboración estratégica de la política exterior norteamericana en su conjunto desde 2007, que es el período analizado. Nye planteará que EE.UU venía mostrando déficits en la capacidad de construir una mejor imagen del país en el mundo, ya que había mostrado sólo su faceta más coercitiva, vía invasiones directas sobre Irak y Afganistán. Esto minó la posibilidad de encontrar legitimidad en su accionar externo (incluso para la opinión pública interna), al margen de si los objetivos eran justos o no. A esto ayudó el proceso de profundización de la globalización, atravesado por la revolución tecnológica ligada a las comunicaciones de los últimos 10 años. Esta es una de las dimensiones que identifica Nye por donde “pasa” el poder en la globalización.

“Hoy en día, el poder está distribuido en un patrón que se asemeja a un complejo juego de ajedrez tridimensional. En el tablero superior, el poder militar es en gran medida unipolar, y es probable que EE.UU conserve su superioridad durante bastante tiempo. En el tablero central, el poder económico ha sido multipolar durante más de una década, con EE.UU, Europa, Japón y China como principales jugadores y otros que van cobrando importancia. En el tablero inferior es la esfera de las relaciones transnacionales. Éste incluye a actores no estatales tan diversos como banqueros que transfieren fondos electrónicamente, terroristas que trafican armas, piratas informáticos que amenazan la seguridad cibernética y desafíos como las pandemias y el cambio climático. En este último tablero, el poder está muy disperso, y carece de sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía.”⁸

De aquí se desprende que en ese tercer nivel de poder, EE.UU debería asumir un rol más activo y eficiente, sobre todo viniendo de un período (primer mandato Bush) donde

⁸ NYE Jr., Joseph. “El Futuro del Poder Estadounidense”. *Revista Archivos del Presente*, Año 15, N° 55, 2011, pp.52-53.

prácticamente no se había hecho nada al respecto, habiendo primado otra lógica a la hora de comprender el sistema internacional, marcada por el unipolarismo y las guerras preventivas.

Nye pudo plasmar sus ideas cuando fue elegido, junto a Richard L. Armitage, para dirigir a partir de 2007, la comisión bipartidista sobre “*Smart Power*” desarrollada en el *think tank* “*Center for Strategic and International Studies*” (CSIS), la cual se propuso trabajar en la elaboración, a través de debates y conferencias, de una visión que guiara la política exterior norteamericana (*Grand Strategy*) desde una perspectiva global a través de este concepto de “*Smart Power*”. La emergencia de esta comisión bipartidista ha sido producto de las propias falencias de los *neocons* que rodearon a Bush, direccionando la política exterior estadounidense.

Entonces, con el fin de mostrar otra imagen al mundo de lo que es EE.UU, a los efectos de ejercer un liderazgo más inteligente, sin tantos costos en términos materiales como simbólicos, se pensó en darle, en primer lugar, más prioridad a la cooperación (sobre todo multilateral) que a la acción unilateral y bélica; en segundo lugar, se planteó ponderar al Departamento de Estado (DOS) y a la Agencia de EE.UU para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) sobre el DOD, para desarrollar la labor de cooperación internacional, sobre todo de tipo humanitaria; y en tercer lugar, al interior del DOD, la cooperación militar debía comenzar a mostrar, parafraseando a Nye, un rostro más “*soft*”. Es decir, lo que el entonces Secretario de Defensa, Robert Gates, comenzó a planificar y llevar a la práctica, en convergencia con lo planteado por Nye, ha sido otorgarle mayor importancia a las actividades no tradicionales, de tipo humanitarias, que históricamente han hecho las FF.AA estadounidenses, pero que ahora, en la era de la globalización, podían tener un mayor rédito para la imagen no sólo de los soldados norteamericanos, sino de EE.UU en general. Asimismo, y sin olvidar que la lucha contra el terrorismo continuó siendo la principal amenaza a enfrentar, a nivel estratégico-militar reemergió entre las filas del Ejército y del Cuerpo de Marines la doctrina COIN, sobre todo de la mano del General David Howell Petraeus, quien durante 2006 se encargó de elaborar un nuevo manual contrainsurgente para el Ejército y que el 10 de febrero de 2007 asumió la jefatura de la Fuerza Multinacional en Irak (MNF-I) para llevar a la práctica las ideas volcadas en el manual. En la guerra contrainsurgente, al ser las poblaciones el objetivo principal tanto de

los grupos insurgentes como de las fuerzas regulares, las actividades militares no tradicionales se vuelven clave para lograr el apoyo de los pobladores, y por ende, obtener el éxito en el conflicto. En este sentido, las actividades humanitarias y la propaganda sobre las mismas se tornan prioritarias en este tipo de escenarios bélicos asimétricos.

El concepto de “*Smart Power*”, junto a la doctrina COIN, nos permitirá orientar la investigación, sobre todo en el período analizado, ya que la política de cooperación en asistencia humanitaria y de alivio frente a desastres ha sido un área clave dentro de la “proyección de poder inteligente” que el Estado norteamericano se propuso desde 2007, y de esta manera poder ver qué lugar ocupa Latinoamérica y el Caribe en la agenda de Seguridad y Defensa de EE.UU, al menos desde esta óptica de análisis.

Por último, y en referencia al carácter expansivo de la política exterior estadounidense sobre todo hacia América Latina y el Caribe, tomaremos *el concepto de “periferia turbulenta”* desarrollado por Roberto Russell y Fabián Calle. Este concepto nos ayudará a enmarcar la proyección de poder estadounidense (que en el período analizado se ha producido, como planteábamos, bajo la estrategia de “*Smart Power*”), y cómo ha respondido la misma a la interacción de factores sistémicos, metropolitanos y periféricos. Como plantean los autores, el concepto periferia tiene una connotación geográfica (contigüidad), pero también política. La acepción política “*denota un espacio con distintos grados de subordinación a un centro dominante con el que mantiene relaciones de colaboración y oposición. La asimetría de poder con el núcleo es el rasgo político que caracteriza a toda periferia.*”⁹

Esta asimetría es la que busca reproducir el centro, en nuestro caso EE.UU, buscando ejercer “*formas de control e influencia mediante ideologías, discursos, prácticas e instituciones. (...) EE.UU procura imponer y preservar el orden que desea en amplias áreas del mundo donde encuentra resistencia a sus intereses y valores o donde existen turbulencias potenciales o reales que los afectan.*”¹⁰

⁹ RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián: “La periferia turbulenta...”, op.cit. p.8.

¹⁰ IDEM.

I.3. Hipótesis de trabajo

En base a los supuestos arriba descriptos del marco conceptual, las hipótesis de este trabajo de investigación son las siguientes:

- **H1:** Se espera corroborar que la política de cooperación del DOD en HA-DR se haya ajustado al nivel de amenaza representado por los desastres naturales, en línea con la estrategia de “*Smart Power*”. Así, en las áreas geográficas que hayan estado históricamente más expuestas a padecer desastres naturales, se espera que el DOD haya destinado, a través de los COCOM’s correspondientes, una mayor cantidad de fondos, e impulsado una mayor cantidad de ejercicios militares conjuntos con fines preventivos. Es decir, que a *mayor nivel de amenaza, haya habido un mayor nivel de cooperación (de compromiso)* del DOD con los países de dicha región. De ahí que los recortes temporales sean diferenciados entre las dos variables.
- **H2:** Asimismo, se busca probar que en caso de haber continuado las tendencias en materia de desastres naturales a nivel mundial durante el período analizado de cooperación (2007-2012), ésta también haya respondido al nivel de amenaza registrado.
- **H3:** Por extensión, si en comparación con el resto del mundo, Latinoamérica y el Caribe ha sido el área geográfica que ha padecido el mayor número de catástrofes naturales durante los dos periodos registrados (1990-2006 y 2007-2012), así como una mayor cantidad de víctimas y daños económicos ocasionados por ellos, se aspira a verificar que sea el SOUTHCOM (COCOM encargado de esta área) el COCOM que mayores fondos ha recibido, como ejercicios conjuntos realizados con los países de su área de responsabilidad, en comparación con el resto de los COCOM’s (que responden por sus respectivas áreas geográficas de responsabilidad).

I.4. Cuestiones metodológicas

I.4.1 Desastres Naturales

Así como han surgido diferencias en entornos académicos e incluso en ámbitos más relacionados al *policy-making*, sobre qué se entiende por desastre natural y cómo se fue

construyendo la idea de que un desastre de origen natural responde a la interacción de varios factores al mismo tiempo, también han emergido diferencias metodológicas a la hora de contabilizar los desastres naturales a nivel internacional.

El problema de base reside en la definición misma de desastre natural, ya que no había un consenso internacional sobre qué atributos debía presentar un fenómeno de la naturaleza para ser categorizado como desastre natural. Esta falta de estandarización en la definición sobre desastres ha hecho difícil la comparación de la información recolectada a nivel global. Otros problemas estaban relacionados a las diferencias en cuanto a la clasificación tipológica de los desastres (tipos, subtipos) y a sus efectos (primarios, secundarios, etc.). Estas cuestiones llevaron a una problematización a nivel internacional entre las diferentes agencias que se venían dedicando a la medición de estos fenómenos.

Estas agencias o actores internacionales a los que hacemos referencias no son muchos y son los que se han encargado de establecer precisamente un “orden metodológico”, un patrón común para medir los desastres, tanto los de origen natural como los producidos por el hombre, más relacionados a accidentes tecnológicos.

El principal actor es el *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED), instituto de investigación perteneciente a la Universidad Católica de Lovaina. Este centro cuenta con alto prestigio a nivel mundial y trabaja directamente con varios organismos internacionales. Tiene status de colaboración con el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNDHA), y también trabaja en colaboración con la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO, por su sigla en inglés), la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, por su sigla en inglés), la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de EE.UU (OFDA, por su sigla en inglés), así como con los organismos no gubernamentales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (CICR, Suiza).

El CRED cuenta con un sistema de base de datos, creado en 1988 con el apoyo inicial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del gobierno belga, denominado EM-DAT (*The International Disaster Database*), el cual es de acceso público.

Los otros dos actores que siguen en importancia son las dos reaseguradoras de riesgo más importantes del mundo: la alemana *Münchener Rück AG* (conocida como Munich Re), cuyo sistema de base de datos se denomina NatCat SERVICE; y la suiza *Schweizerische*

Rückversicherungs-Gesellschaft (conocida como Swiss Re), cuya base de datos se denomina Sigma. Las bases de datos de ambas reaseguradoras de riesgo son de acceso público restringido.

Para responder al desafío de superar las limitaciones inducidas por falta de normas y definiciones claras en el campo de los sistemas de base de datos existentes, fue que en 2002, bajo requerimiento del Consorcio ProVention¹¹, el CRED llevó a cabo un estudio comparativo en términos metodológicos entre su propia base de datos (EM-DAT) y las bases de datos de Munich Re y Swiss Re (NatCat SERVICE y Sigma, respectivamente). Las variables referidas a desastres naturales que se compararon fueron: fecha de los sucesos, tipos, número de personas muertas, afectadas, lesionadas y sin techo, y costo económico producido.

Los resultados del estudio arrojaron evidencia sobre diferencias existentes, entre otras, en cuanto a la clasificación de los eventos catastróficos. Por ejemplo, *“a flood which was a consequence of a wind storm may be recorded as one or the other; or a flood recorded as such in one database could be recorded as a cyclone in another.”*¹²

La evidencia de estas diferencias metodológicas llevó a que, en 2007, CRED y Munich Re lideraran una iniciativa global con el objeto de establecer una clasificación común de categorías: *“(…) Munich Re, CRED (EM-DAT) and Swiss Re defined a common terminology and hierarchy of natural hazards together with the United Nations Development Programme (UNDP), the Asian Disaster Reduction Centre and the International Strategy for Disaster Reduction (ISDR).”*¹³

La nueva clasificación que surgió producto de este trabajo conjunto distinguió dos grupos genéricos de desastres: naturales y tecnológicos. A su vez, dentro de la categoría “natural”

¹¹ El Consorcio ProVention fue creado en febrero de 2000 como una asociación formal entre el Banco Mundial, otras instituciones financieras internacionales (IFI), las organizaciones de donantes bilaterales, el sector de los seguros, la comunidad académica y la sociedad civil.

¹² BELOW, Regina (CRED), WIRTZ, Angelika (Munich RE) y GUHA-SAPIR, Debarati (CRED): “Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes”, Working paper N° 264, CRED and Munich Re, 2009, p.2. Disponible en: <http://www.cred.be/publication/disaster-category-classification-and-peril-terminology-operational-purposes>, consultado el 10-04-14.

¹³ FERRIS, Elizabeth, PETZ, Daniel and STARK, Chareen: “The Year of Recurring Disasters: A Review of Natural Disasters in 2012”, The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, Washington, 2013, pp.89-90. Disponible en Internet: <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/03/natural-disaster-review-ferris>, consultado el 09-04-14.

aparecen seis subgrupos de desastres: geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos, biológicos y extraterrestres. Asimismo, cada grupo contiene diferentes tipos principales de eventos, los cuales al mismo tiempo tienen diferentes sub-tipos.

La jerarquía de la nueva clasificación se basa en una lógica atada a la activación del evento. Por ejemplo, un movimiento de masas se puede activar mediante un fenómeno geofísico o hidrológico. Así, “(...) *the triggering hazard will then determine if the disaster is assigned to enter into the “mass movement dry” or “mass movement wet” category.*”¹⁴

De todas maneras, al margen de los ajustes efectuados, han continuado manteniéndose diferencias relacionadas a los distintos criterios que CRED y NatCat SERVICE utilizan para hacer entrar un evento catastrófico como tal en sus respectivas bases de datos, debido sobre todo a los requisitos que tanto desde CRED como desde NatCat SERVICE exigen para catalogar a un evento producto de la naturaleza como “desastre natural”.

En este sentido, en Munich Re, el ingreso de eventos naturales a su base de datos NatCat SERVICE es más laxo, ya que incorpora desastres de menor escala, incluyendo desastres que no ocasionan muertes, que no afectan a personas, o que no se declara el estado de emergencia; requerimientos que en cambio exige el CRED para ingresar un desastre al EM-DAT. De ahí que en los registros del NatCat SERVICE aparezcan una mayor cantidad de “desastres naturales”.

Para nuestra investigación, nos apoyaremos en los indicadores elaborados por el CRED así como de su base de datos EM-DAT extraeremos los datos referidos a los indicadores. Esta elección se hace en primer lugar, por una cuestión de acceso a la información. La base de datos EM-DAT es de acceso público, a diferencia de las otras bases de datos existentes, como NatCat SERVICE (Munich Re) y Sigma (Swiss Re) que son de acceso parcial; y en segundo lugar, porque el CRED cuenta con un apoyo interagencial global sumamente más robusto, sumado a que no tiene intereses económicos en juego. El CRED se nutre, en términos estadísticos, no sólo de organismos internacionales, sino también de ONG’s, Estados nacionales, compañías de seguros y agencias de noticias.

¹⁴ Ibidem, p.8.

I.4.2. Política de Cooperación en HA-DR del DOD

Para medir el nivel de cooperación realizado por el DOD en HA-DR tomaremos como indicadores la cantidad de montos destinados hacia cada COCOM y la cantidad de ejercicios conjuntos realizados entre cada COCOM con los países anfitriones de sus respectivas áreas de responsabilidad.

El DOD cuenta con varios programas de cooperación en asistencia humanitaria y alivio frente a desastres naturales en tiempos de paz, con lo cual quedan descartados aquellos programas específicos relacionados con la materia que pueden destinarse a situaciones de conflictos bélicos particulares en los que se encuentran involucradas las FF.AA norteamericanas.¹⁵ Los programas que utilizaremos son ejecutados por los respectivos COCOM's. De todas maneras, nos centraremos en el análisis de los dos programas principales que son el *Humanitarian Assistance* (HA) – que es parte a su vez de un programa más amplio denominado *Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid* (OHDACA) –; y el *Humanitarian and Civic Assistance* (HCA).

La elección de estos dos programas para medir el nivel de cooperación militar realizado por el DOD en materia de asistencia humanitaria y alivio de desastres radica en la importancia otorgada, a través de varios reportes, por los diferentes órganos de asesoramiento y rendición de cuentas parlamentarios, particularmente el *Congressional Research Service* (CRS) y la *Government Accountability Office* (GAO), debido sobre todo a que a través de ellos sale la mayor cantidad de fondos destinados por el DOD hacia la asistencia externa humanitaria y de alivio frente a desastres. Hay años en los que para los otros programas ni siquiera se destinan fondos porque no se ejecuta acción alguna.¹⁶

Los programas a analizar se encuadran bajo el Título 10 del Código de EE.UU (“*Armed Forces*”), a través de diferentes secciones. Cada sección es un tipo distinto de programa particular ligado a esta temática. Así, el programa HA se corresponde con la sección 2561 del Código y el HCA con la sección 401. Los datos de ambos programas se extraerán de los informes de rendición de cuentas que el DOD eleva ante el Congreso norteamericano y que son de acceso público.

¹⁵ No se toman programas como el *Commander's Emergency Response Program* (CERP), ya que está destinado para los escenarios bélicos de Irak y Afganistán.

¹⁶ Es el caso del programa denominado *Combatant Commander Initiative Fund* (CCIF).

1.4.2.1. Diferencias entre HA y HCA

La primera particularidad del HCA con respecto al HA es que las actividades se llevan a cabo generalmente en el contexto de ejercicios de entrenamiento y operaciones militares.

*“In that context, they are carried out as much for the U.S. military to gain situational awareness and the support of local populations as to alleviate suffering.”*¹⁷ Así, el objetivo principal será la formación y preparación de las FF.AA estadounidenses en este tipo de actividades en terrenos foráneos.

El propio Código de EE.UU, al hacer referencia al significado del HCA, describe el tipo de actividades que se pueden desarrollar a través de la realización de ejercicios de entrenamiento conjuntos y combinados. *“The term ‘humanitarian and civic assistance’ means any of the following: (1) Medical, surgical, dental, and veterinary care provided in areas of a country that are rural or are underserved by medical, surgical, dental, and veterinary professionals, respectively, including education, training, and technical assistance related to the care provided. (2) Construction of rudimentary surface transportation systems. (3) Well drilling and construction of basic sanitation facilities. (4) Rudimentary construction and repair of public facilities.”*¹⁸

En base a la descripción de este programa, y comparándolo con el anterior (HA), emergen diferencias entre ambos: *“HCA projects are conducted using combatant command O&M funds and must be conducted in conjunction with an exercise or ongoing military operation, whereas HA projects are conducted using OHDACA funds and can be conducted as stand-alones. Also, HCA generally requires preplanned (often years in advance) activities and must promote specific operational skills of the US military participants – HA has no such requirements.”*¹⁹

Asimismo, tanto en cantidades de despliegues como de montos, estos dos programas e incluso aquellos que no maneja el DOD pero que están relacionados con HA-DR, se han

¹⁷ SERAFINO, Nina M.: “The Department of Defense Role in Foreign Assistance: Background, Major Issues, and Options for Congress”. Congressional Research Service, RL 34639, 08 de diciembre de 2008, p.6. Disponible en: <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34639.pdf>, consultado el 03-05-14.

¹⁸ 10 U.S. Code § 401 (e) - Humanitarian and civic assistance provided in conjunction with military operations. Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/401>, consultado el 02-10-14.

¹⁹ PHILLIPS, W. Darrel: "Can we help? DOD Humanitarian Assistance Programs." *The Free Library*, March 2010. Disponible en: http://www.thefreelibrary.com/Can_we_help?_DoD_Humanitarian_Assistance_Programs.-a0242015029, consultado el 12-08-14.

tornado claves en la denominada Guerra global contra el terror, iniciada por George Bush (h) y continuada por Barack Obama, donde los desastres naturales, al margen de ser amenazas en sí mismas, pueden ser condición de posibilidad de otras amenazas “(...) *since 9/11, HCA activities, together with HA, HMA, and FDR/ER efforts, have increasingly been viewed as key military tools in the global war on terror, helping to ease local conditions (including disaster-related damage) in overseas communities that may be vulnerable to radicalization and political instability.*”²⁰

I.4.3. Estrategia de Investigación

Para el desarrollo de la tesis utilizaremos un enfoque de investigación cualitativo, basado en el manejo de fuentes primarias (documentos oficiales del DOD, del SOUTHCOM, estadísticas de oficiales sobre desastres naturales, etc.) y secundarias (publicaciones académicas, artículos de opinión, etc.).

El diseño de investigación a utilizar será descriptivo. De todos modos, se utilizarán herramientas cuantitativas como el uso de estadística descriptiva. Esta nos permitirá dar cuenta de la relación entre las variables analizadas de manera cruzada en cada COCOM.

²⁰ PERRY, Charles M.: “Finding the Right Mix: Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation”, The Institute for Foreign Policy Analysis, January 2009, p.24. Disponible en: <http://www.ifpa.org/pdf/TheRightMix.pdf>, consultado el 13-09-14.

Capítulo II: La Cooperación Internacional en Desastres Naturales

II.1. Los desastres naturales en el marco de la CIPD

Los desastres naturales han servido como un espacio propicio para la cooperación entre los Estados, particularmente en las áreas que hoy se conocen como Acción Humanitaria y CIPD. Al mismo tiempo, la cooperación entre países desarrollados y no desarrollados, se ha desarrollado bajo los parámetros de lo que se denomina en la literatura como cooperación Norte-Sur, con los problemas y desafíos que este tipo de cooperación ha implicado sobre todo para los países receptores de ayuda.

Hay que tener en cuenta que la CIPD nace en el marco de la segunda postguerra y siempre ha tenido un carácter marcadamente político; ha respondido a los intereses en materia de política exterior (sobre todo ligados a la seguridad nacional) de los países donantes. En este sentido, se puede hablar de la CIPD, *“como un espejo relativamente fiel de la evolución de las relaciones Norte-Sur (...) siempre asociada a dos elementos claves: (i) el elenco de recursos blandos de poder que nutren la política internacional; (ii) las condiciones asimétricas de la distribución de la riqueza y el poder en el sistema mundial.”*²¹ A esto hay que sumarle su ligazón directa con las agendas de Seguridad de las superpotencias, enfocadas sobre todo hacia sus áreas de influencia.

Como se verá más adelante, la cooperación ligada a los fenómenos de la naturaleza, ha vuelto borrosos los límites entre las disciplinas de Acción Humanitaria y CIPD, que han estado separadas hasta mediados de la década de 1980, cuando desde ámbitos académicos y organismos internacionales, se comenzó a plasmar la idea de que en caso de desastres naturales la ayuda internacional no tenía que estar enfocada solamente a medidas de corto plazo – salvar / conservar vidas, paliar el sufrimiento inmediato de las poblaciones afectadas – es decir, no enfocarse solamente en lo que se considera como Acción Humanitaria, sino también en elaborar programas de ayuda pensando más en el largo plazo, ligados a cuestiones que hacen a lo que se conoce como CIPD.

Por otro lado, otro fenómeno que también se consolidó en la década de 1990 de manera más institucionalizada, y también ligado a la lógica de cooperación de tipo Norte-Sur, es el nexo conceptual establecido entre Desarrollo y Seguridad, que descansa en la siguiente

²¹ HIRST, Mónica y ANTONINI, Blanca: “Pasado y Presente de la Cooperación...”, op.cit. p.9.

premisa: a mayor desarrollo, mayor seguridad. Esto ha llevado a que, de manera similar a lo ocurrido durante la Guerra Fría, las políticas de cooperación y ayuda humanitaria por parte de los donantes hayan respondido a sus intereses políticos, particularmente de Seguridad, y no a las necesidades reales de los países receptores de ayuda.

De este modo, la última década del siglo XX, testigo de un cambio de orden del sistema internacional debido a la implosión de la Unión Soviética, fue el escenario propicio para la emergencia de toda una serie de reconceptualizaciones sobre varias áreas de la cooperación internacional, con el consiguiente replanteo de conceptos ligados directamente a éstas áreas. Así, desde organismos internacionales, ONG's y Think Tanks (sobre todo de potencias occidentales), se ha desarrollado toda una batería de nuevas interpretaciones sobre ciertos conceptos claves: Ayuda Humanitaria, Desarrollo, Seguridad, Amenaza, e incluso, Desastre Natural.

Esto dio lugar a que los Desastres Naturales comenzaran a pensarse desde diferentes ópticas, todas cruzadas entre sí. Como intentaremos mostrar a lo largo del capítulo, los desastres naturales han ayudado a establecer un “puente” entre las áreas de cooperación antes mencionadas: se los ligó a la Ayuda Humanitaria (esto era lo tradicional), al Desarrollo (proceso que comenzó en la década de 1980 y se institucionalizó a escala global en la década de 1990), y a la Seguridad (asunto que se abordó en la década de 1990), en base a catalogarlos como “nueva amenaza”, no sólo para las personas (seguridad humana) sino también para los Estados, con el consiguiente uso de Fuerzas militares para abordarlos. Asimismo, en la década siguiente, sobre todo luego de los atentados terroristas sobre las Torres Gemelas en EE.UU (11 de septiembre de 2001), las tendencias en la cooperación internacional arriba descritas se han profundizado. La nueva realidad ha conducido a que la cooperación en desastres naturales, tanto en términos de ayuda humanitaria ante la irrupción de un fenómeno de la naturaleza como también en términos de capacitación técnica ligada a todo lo que se conoce como gestión del riesgo de desastre, haya estado atravesada por lógicas políticas, atadas a intereses nacionales de las potencias, sobre todo desde el ámbito de la seguridad, cuestión que también se abordará en este capítulo.

Así, se podrá apreciar que esta época fue clave en términos de reconceptualizaciones a todos los niveles, entrelazando y tornando borrosas, las esferas de acción ligadas a la Ayuda

Humanitaria, el Desarrollo y la Seguridad Global. Los Desastres Naturales comenzaron a jugar así una suerte de rol pivote entre estas tres áreas de la cooperación internacional.

II.2. Aproximación histórico-conceptual al concepto de “Desastre Natural”

Los “Desastres Naturales” han sido interpretados de diferentes maneras a lo largo de la historia de la humanidad. En la antigüedad eran pensados como algo sobrenatural, producto de los Dioses, cuestión que se puede rastrear en todas las mitologías. Incluso lo podemos evidenciar en el origen mismo del término: *“desastre proviene de los vocablos latinos “des” que significa negativo o contrario y “astre” que equivale a estrella o astro, y así, denotaría un suceso adverso producido por los astros o estrellas.”*²²

A partir del siglo XVIII en Europa, gracias a la fe depositada en la Razón con el consiguiente avance del saber científico (“Siglo de las Luces”), los Desastres comenzaron a ser pensados como producto de la naturaleza, con lo cual se convertía en algo inevitable y que al ser humano sólo le quedaba como opción llevar a cabo medidas de carácter paliativas o de mera contemplación frente a los sucesos. Esta concepción significó un avance frente a las interpretaciones previas, pero, *“no obstante mantuvo una fuerte carga de determinismo y de ideas de inevitabilidad o de no discriminación del desastre con respecto a las personas a las que afecta.”*²³

Fue recién a mediados del siglo XX cuando los Desastres comenzaron a problematizarse como un fenómeno atravesado por lo social. Esto estuvo relacionado a la constatación de que los fenómenos de la naturaleza tenían un impacto diferenciado en distintas sociedades, con lo cual la referencia al grado de desarrollo de las sociedades se volvió central a la hora de interpretar los Desastres. Así, a partir de esta época el concepto de Desarrollo se ligará necesariamente a los “Desastres Naturales”, sobre todo desde la óptica de las teorías de la modernización, que pensaban al desarrollo sobre todo desde una óptica económica (aunque también cultural).

Ya entrada la segunda mitad del siglo XX, a finales de la década de los ’70 y con mayor fuerza en los ochentas, bajo el influjo de nuevos enfoques sobre el desarrollo, como por

²² DE CURREA-LUGO, Víctor: “¿Qué queremos decir cuando decimos “Desastre”?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC-UCM, N°8, 2001, p.103.

²³ URGOITI ARISTEGUI, Ana y REY MARCOS, Francisco. “Manual de Gestión...”, op.cit. p.18.

ejemplo la teoría de la dependencia²⁴, se empieza a desarrollar *“la idea de que los desastres están causados por procesos sociales de desigualdad y pobreza.”*²⁵

Desde aquí, la *vulnerabilidad* se ha tornado clave en el debate sobre la temática²⁶, entendida como las condiciones que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de una amenaza, en este caso de origen natural. Estará entonces determinada por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales.

Esta evolución conceptual ha permitido que se distancien entre sí los términos “Desastre” y “Natural”. Es así como aparece el concepto de “Riesgo de Desastre”, el cual estará determinado por el nivel de las amenazas desencadenadas por la naturaleza (como pueden ser terremotos, inundaciones, deslizamiento de tierra, sequías, etc.), que actúa sobre una sociedad que cuenta con un determinado grado de vulnerabilidad y de capacidades previas adquiridas (nivel de resiliencia). Estos factores harán que una amenaza de la naturaleza devenga o no en un Desastre Natural: *“El desastre es el producto de interacciones complejas entre el mundo físico, los ambientes naturales y artificiales, y el comportamiento, el funcionamiento, la organización y el desarrollo de las sociedades humanas. Por consiguiente, es un producto y no una realidad consumada.”*²⁷

II.3. Los Desastres Naturales en la vinculación Ayuda Humanitaria – Cooperación al Desarrollo

Entrado el siglo XX, la problematización en torno a los Desastres Naturales ha llevado a la vinculación de dos disciplinas ligadas a la cooperación interestatal: la Acción Humanitaria y la CIPD. Esto se ha producido tanto a nivel teórico como a nivel concreto (*problem*

²⁴ En líneas generales, desde la teoría de la dependencia se planteaba que el subdesarrollo respondía a la propia lógica de expansión global del capitalismo, con lo cual, y a diferencia y como respuesta a las teorías de la modernización, no se lo pensaba como una etapa o fase de un proceso lineal y universal.

²⁵ OCHARAN, Jacobo: “Guía práctica de reducción del riesgo de desastres para organizaciones humanitarias y de desarrollo”, Barcelona, Fundación La Caixa, 2008, p.19. Disponible en: http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Coop_Internacional/Sensibilizacion/Guia_reduccion_risco_es.pdf, consultado el 05-04-14.

²⁶ Ver: WILCHES-CHAUX: “La Vulnerabilidad Global”, *Documento del Programa Herramientas para la crisis*, Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, 1986; CHAMBERS, Robert: “Vulnerability, coping and policy”, *IDS Bulletin*, Vol. 20, Num. 2, 1989.

²⁷ CARDONA, Omar Darío; BERTONI, Juan Carlos; GIBBS, Tony; HERMELIN, Michel; LAVELL, Allan: “Entendimiento y gestión del riesgo...”, op.cit. p.19.

solving), sobre todo desde la óptica de los países donantes y de los organismos internacionales.

Las primeras discusiones que emergieron, a la par que se iba reconceptualizando, como ya vimos, la categoría “Desastre Natural”, fueron en la década de 1980 debido a las prolongadas sequías y hambrunas acaecidas en África. A este primer debate se lo conoce como VARD (Vinculación Ayuda Humanitaria, Rehabilitación y Desarrollo). Sobre esta vinculación de conceptos se han desarrollado dos enfoques: el *continuum* y el *contiguuum* humanitario.

El enfoque del *continuum humanitario* surge en la década de 1980, en el marco de una visión particular sobre el desarrollo, que partía de la base de que era un proceso que se correspondía a pautas uniformes, lineales, casi predecibles. Así, los Desastres Naturales “*se entendían como sucesos excepcionales que interrumpían momentáneamente los caminos del desarrollo.*”²⁸ Se partía del supuesto de que no se podían prevenir, con lo cual se focalizaban los esfuerzos en la respuesta posterior al fenómeno natural sucedido, por parte del Estado en cuyo territorio se produjo el desastre como también por parte de los países u organizaciones internacionales donantes. Así, aparecía en escena el concepto de Ayuda de Emergencia o Socorro Humanitario, cuya característica principal era que se enfocaba en paliar los efectos de los desastres en el corto plazo (de 6 a 12 meses).

Siguiendo al diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo elaborado por el Instituto Hegoa de la Universidad del País Vasco, el Socorro Humanitario o la Ayuda de Emergencia “*consiste en la ayuda proporcionada con un carácter de urgencia a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados, ayuda consistente en la provisión de gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atenciones sanitarias).*”²⁹ Luego venía la siguiente fase, la rehabilitación, que actuaría como puente

²⁸ IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús: “El debate sobre la VARD en Desastres Naturales. Nuevos Conceptos: la Gestión de Riesgos.”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC-UCM, núm. extraordinario, 2006, p.162. Disponible en Internet: http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/libros/descargas/N_especial_AH_y_CP_Revista_IUDC.pdf, consultado el 12-03-14.

²⁹ ABRISKETA, Joana, PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: “Acción Humanitaria: concepto y evolución”, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo on-line*, España, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, 2006. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>, consultado el 12-03-14.

entre las actividades de socorro y de desarrollo. Aquí, los donantes deberían orientar la ayuda a cimentar las bases para un futuro desarrollo sostenible: *“El objetivo no debería limitarse a la vuelta a la situación anterior, sino que también tendrían que sentarse las bases del desarrollo sostenible, preferiblemente en condiciones mejores a las previas y tratando de extraer aprendizajes.”*³⁰

En este modelo, cada fase se delimitaba claramente, con objetivos y lógicas diferenciadas de intervención y plazos temporales delimitados. De esta manera, *“(…) el enfoque del continuum humanitario se basaba en un modelo que vinculaba, de una manera secuencial, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo.”*³¹

El segundo de los modelos denominado *contiguuum humanitario*, surge a mediados de la década de 1990, en un contexto diferente, marcado por el derrumbe de la Unión Soviética (1989-1991). El *contiguuum* emerge como crítica al modelo del *continuum humanitario*, básicamente por su ineficacia a la hora de aplicar estas políticas no en caso de Desastres Naturales, sino más bien en casos de conflictos armados.

Así, en la nueva acepción, la vinculación emergencia-rehabilitación-desarrollo no se concibe como una adecuada transición entre fases encadenadas de un proceso lineal, sino que al mismo tiempo se puede dar una combinación de *“diferentes formas de intervención, tanto de emergencia a corto plazo, como de rehabilitación a medio plazo y de desarrollo a largo plazo, en el marco de una estrategia integrada y coherente, con visión de futuro y orientada siempre a la reducción de la vulnerabilidad y al incremento de las capacidades.”*³²

Es en base a estas vinculaciones entre ayuda humanitaria y desarrollo que se podrá hablar, a partir de la década de 1990 de la emergencia de un *nuevo tipo de humanitarismo*, diferente del clásico, que se ubicará en una zona de intersección entre las políticas de Acción

³⁰ SUÁREZ FERNÁNDEZ-CORONADO, Ignacio: “De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales”, Madrid, Fundación Carolina, *Serie Avances de Investigación N° 77*, 2012, p.17. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI77.pdf>, consultado el 11-02-14.

³¹ IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús: “El debate sobre la VARD...” op.cit. p.162.

³² PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: “La Vinculación Ayuda Humanitaria – Cooperación al Desarrollo”, en *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, Número 33, España, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, noviembre 2002, p. 13. Disponible en: <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/116>, consultado el 13-02-14.

Humanitaria y de Cooperación para el Desarrollo. Este nuevo humanitarismo ha ido expandiéndose a través de los gobiernos donantes, ONU (Organización de las Naciones Unidas), ONG's y el ámbito académico.

El nuevo humanitarismo también surgió como crítica en relación a diversas operaciones humanitarias (por ejemplo Ruanda en 1994), donde la ayuda tuvo un carácter paliativo y no sostenible, marcada por falta de eficiencia y profesionalidad, e incluso contribuyendo a la perpetuación de los conflictos armados. De allí que comenzó a postularse la idea de que *“la ayuda debería servir también para promover objetivos más amplios y de largo plazo, en particular estos tres: la construcción de la paz (incluso durante situaciones de conflicto), la defensa de los derechos humanos (DDHH), y, sobre todo, el desarrollo.”*³³ En este sentido, la politización es la característica principal de este nuevo humanitarismo.

Las diferencias con respecto al humanitarismo clásico surgido en la segunda mitad del siglo XIX en el marco del nacimiento del Comité Internacional de la Cruz Roja (1863), residen en sus objetivos, fundamentos teóricos, instrumentos operativos y el carácter marcadamente político de la ayuda. Por estas razones, este nuevo humanitarismo ha puesto en cuestionamiento los principios rectores del humanitarismo clásico, a saber: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Entre otras diferencias, el humanitarismo clásico se movía por una ética definida, marcada por el imperativo humanitario, es decir, por su carácter obligatorio pensando en el derecho de las víctimas. Por su parte, el nuevo humanitarismo tiene una ética más flexible, influenciada precisamente por su carácter político, con lo cual produce un quiebre en la obligatoriedad y en la idea de derecho universal. Por este motivo se cuestionarán los pilares de neutralidad e imparcialidad.

II.4. El nuevo contexto internacional y la denominada “Gestión del Riesgo de Desastre”

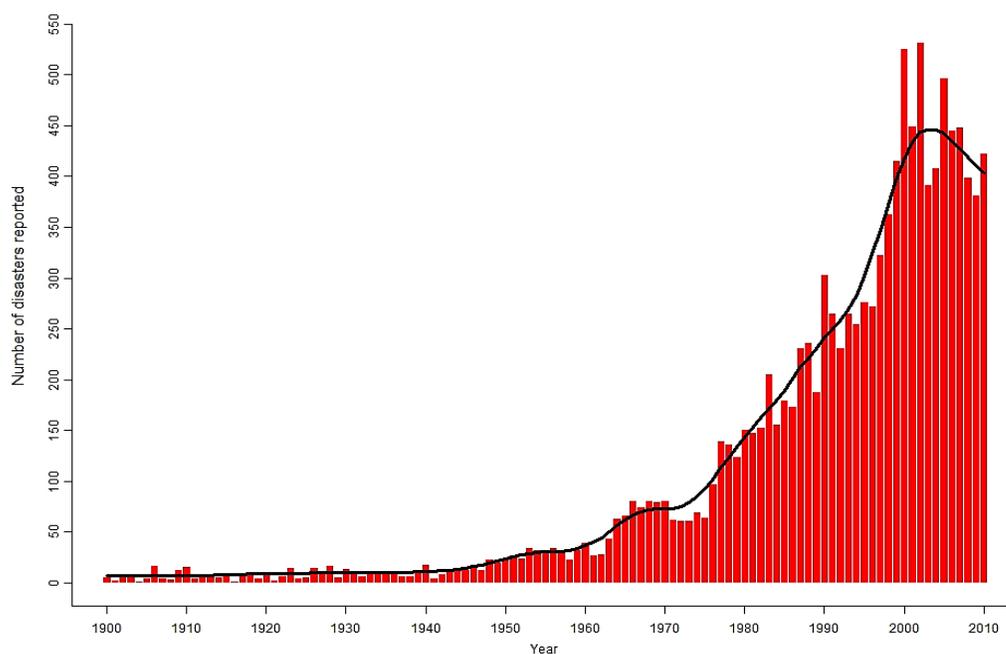
El cambio del paradigma humanitario, que implicó la reinterpretación de las políticas ligadas a la Ayuda Humanitaria y a la CIPD, sumado tanto a la tendencia que ya se vislumbraba para esta época de aumento considerable en la cantidad de “Desastres Naturales” como también de la reinterpretación de los mismos, llevó a que desde el ámbito

³³ *Ibíd.*, p. 6.

internacional se comenzaron a buscar soluciones de tipo globales frente a esta amenaza que implicaban los fenómenos de la naturaleza para el Desarrollo.

En este sentido, desde ONU, se comenzó a concientizar sobre esta problemática a través de la elaboración de documentos y de la realización de conferencias internacionales. De todas maneras, el primer antecedente a nivel ONU sobre la materia data de comienzos de la década de 1970, con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en Desastres). Así, mediante Resolución N° 2816 de la Asamblea General (“Asistencia en caso de desastres naturales y otras situaciones de desastre”), el 14 de diciembre de 1971 se resolvió la creación del primer organismo especializado en la materia.

Gráfico N°1. Desastres Naturales reportados 1900-2010



Fuente: EM-DAT

De este modo, hacia fines de la década de 1980 y en un nuevo contexto histórico, a nivel ONU se forjó un renovado y mayor impulso en torno a los Desastres Naturales. El 22 de diciembre de 1989, mediante Resolución 44/236, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró al período 1990-1999 como el *Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN)*.

A partir de aquí, ha quedado establecido desde el ámbito de ONU la nueva definición de “Desastre Natural” que se venía gestando desde la década previa a nivel académico, es decir, no catalogar a un evento de la naturaleza en sí mismo como Desastre, sino en su relación con los niveles de vulnerabilidad y resiliencia que las sociedades cuentan para hacer frente a la amenaza de origen natural. El riesgo de que un evento de la naturaleza se transforme en “Desastre Natural” estará atado al nivel de desarrollo alcanzado de la sociedad en cuestión.

De ahí que junto a la adopción de este nuevo marco interpretativo por parte de ONU se ha producido un desplazamiento en las áreas de cooperación en esta materia, pasando de políticas enfocadas en preparativos y respuestas frente a eventos de la naturaleza, a políticas apuntadas a la prevención y mitigación. Como bien plantea Lavell, *“El creciente reconocimiento de que el riesgo de desastre está íntimamente relacionado en términos causales con los resultados discriminatorios, la exclusión social, la pobreza y la degradación ambiental, asociados con los modelos de desarrollo promovidos de la postguerra hasta el presente (...) ha servido para aumentar la presión para actividades y acciones que reduzcan los niveles de riesgo existentes y para controlar el riesgo futuro.”*³⁴

La emergencia de la DIRDN llevó a que en 1994 se realizara, en la ciudad de Yokohama, la *I Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales*. Aquí se elaboró la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama, donde se establecieron las *“directrices para la acción de prevención, preparación y mitigación del riesgo de desastres, insistiendo también en la reducción de la vulnerabilidad a través de la aplicación de diseños apropiados y modelos de desarrollo orientados a determinados grupos.”*³⁵

Estas iniciativas dieron lugar a que en 1999 se instituyera, también en el ámbito de ONU mediante resolución N° 54/219 de la Asamblea General, la denominada *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)*, con la consiguiente creación de su Secretaría (UNISDR, por su sigla en inglés), con el objetivo de coordinar estrategias y actividades para reducir los riesgos de Desastres.

³⁴ LAVELL, Allan: “Riesgo, desastre y territorio. La necesidad de los enfoques regionales/transnacionales”, en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, N°5, Caracas, FLACSO/UNESCO/Nueva Sociedad, 2002, p. 141. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_441.pdf, consultado el 15-04-14.

³⁵ IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús: “El debate sobre la VARD...”, op.cit. pp. 167-168.

A partir de 2001, también mediante Resolución General N° 56/195 de la Asamblea General, se *“encomendó a la Secretaria desempeñarse como el centro de coordinación en materia de reducción de desastres naturales (...) y velar por las sinergias entre las actividades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales para la reducción de desastres y las actividades en los ámbitos socioeconómico y humanitario.”*³⁶

En este marco de institucionalización alcanzado a nivel ONU se fueron realizando desde el organismo una variedad de publicaciones donde aparecían las definiciones que luego iban a adoptar organizaciones regionales, Estados e incluso ONG's, conformando el *mainstream* en la materia.

Desde entonces, se reconoció y explicitó que los desastres están íntimamente ligados al desarrollo y, por extensión, la reducción de los desastres es clave en lo que a desarrollo sostenible se refiere. De hecho, las definiciones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible llevada a cabo Johannesburgo (septiembre de 2002) son un claro ejemplo de ello: *“(...) Reafirmamos nuestros votos para poner un particular énfasis en, y dar atención prioritaria a, la lucha contra las condiciones mundiales que presentan severas amenazas al desarrollo sustentable de nuestra gente. Entre estas condiciones están: el hambre crónico; la desnutrición; la ocupación extranjera; los conflictos armados; los problemas de drogas ilícitas; el crimen organizado; la corrupción; los desastres naturales (...).”*³⁷

De todos modos, hubo un documento en particular publicado en 2004 llamado “Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres”, que sentó las bases, en términos definicionales, de todo lo ligado a la denominada gestión del riesgo de desastres.

En este informe, se definen una serie de conceptos entre lo que se destaca por ejemplo el de *“Reducción de Riesgo de Desastres” (RDD)*. La EIRD lo define de la siguiente manera: *“Marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y el riesgo de desastres en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y*

³⁶ EIRD: “Impulsando la reducción del riesgo de desastres”, p.5. Disponible en: <http://www.eird.org/imagenes/pdf/bochure-isdr-spanish.pdf>. Consultado el 10-03-14.

³⁷ Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, Johannesburgo. ONU, 2002, punto 19. Disponible en: http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals412.pdf. Consultado el 12-03-14.

preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.”³⁸

Con esta definición, se establece claramente cuáles serán las áreas de actuación por parte de los actores encargados de intentar reducir el riesgo de desastre, es decir, la prevención, mitigación y preparación, y al mismo tiempo, es en estas dimensiones donde se enfocarán las políticas de cooperación internacional.

Por *preparación* se entiende las “(...) *Actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas, incluyendo la emisión oportuna y efectiva de sistemas de alerta temprana y la evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada.*”³⁹

Mitigación da cuenta de las “(...) *Medidas estructurales y no-estructurales emprendidas para limitar el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental.*”⁴⁰

Por último, el concepto de *prevención* refiere a aquellas “(...) *Actividades tendentes a evitar el impacto adverso de amenazas, y medios empleados para minimizar los desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados con dichas amenazas.*”⁴¹

Otro de los conceptos claves del informe de 2004 de la EIRD es el de “*Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)*”. La definición que se propone es la siguiente: “*Proceso sistemático de decisiones y medidas administrativas, económicas, organizacionales y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.*”⁴²

En enero de 2005 se llevó a cabo también en Japón, pero en la ciudad de Kobe-Hyogo, la *II Conferencia Mundial sobre Desastres*, donde se aprobó, mediante resolución N° 60/195 de

³⁸ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD): “Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres”, Suiza, ONU, 2004, Anexo I, p.6. Disponible en: <http://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/capitulos/anexos/anexo1.pdf>, consultado el 12-02-14.

³⁹ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD): “Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres”. Disponible en: <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>. Consultado el 14-02-14.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

⁴² Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD): “Vivir con el Riesgo...”, op.cit. p.5.

la Asamblea General, la Declaración y el “*Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*”.

Aquí, teniendo en cuenta todo lo elaborado previamente en el marco de ONU en términos conceptuales, se “*enfatisa el carácter central de la integración de la reducción de riesgos de desastres en las políticas, programas y estrategias de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza e incluye un conjunto de directrices para que los países estén preparados para enfrentar el incremento de los desastres.*”⁴³

Estas prioridades de acción se encararán a partir de tres objetivos estratégicos identificados en la Conferencia:

a) *La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.*

b) *La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia⁷ ante las amenazas.*

c) *En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.*⁴⁴

Como se puede apreciar, durante la primera década del siglo XXI quedó establecido a nivel internacional un marco conceptual consolidado, que se venía discutiendo desde finales de la década de 1980, referido a qué se entiende por “Desastres Naturales” y su ligazón con los procesos de desarrollo. Este marco ha servido de base para orientar las políticas públicas de los diferentes actores del escenario global (a nivel interno de cada Estado como también a nivel de cooperación internacional) para hacer frente a las amenazas que implican los eventos de la naturaleza, con su consiguiente posibilidad que devengan en desastres. De ahí

⁴³ IZQUIERDO Carballo, María Jesús: “El debate sobre la VARD...”, op.cit. p.168.

⁴⁴ EIRD, “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres”, Japón, 2005, p.4. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/ext/hyogo.pdf>. Consultado el 14-04-14.

el interés de planificar por parte de los actores tanto estatales (donantes y receptores), como del sector privado y ONG's, políticas enfocadas en gestionar el riesgo de desastre.

Así fue cómo se ha instaurado un fuerte nexo entre Desastres Naturales, Ayuda Humanitaria y Desarrollo, desde el interior mismo de ONU. Pero este nexo, al mismo tiempo, se convirtió en el escenario propicio para enfocar a los desastres naturales ya no sólo en relación con el desarrollo (relación por demás demostrada) sino también en relación con las agendas de Seguridad.

II.5. Los Desastres Naturales en la vinculación Desarrollo-Seguridad

Tanto desde el ámbito del *policy-making* a nivel interestatal, como también desde el espacio académico, los desastres naturales (no sólo los eventos de la naturaleza) han sido interpretados como una amenaza, no sólo en términos de Desarrollo, sino también en términos de Seguridad. Por extensión, las instituciones ligadas a la Seguridad, sobre todo las FF.AA, han comenzado a tener un rol preponderante frente a los desastres naturales en todas las dimensiones posibles de actuación: preparación, mitigación y prevención. En este sentido es que se podrá hablar de un proceso de securitización atravesado por los desastres naturales a nivel global, cuestión que atravesará la cooperación internacional en la materia y dará forma a las agendas de seguridad / desarrollo tanto de los donantes (centro) como de los receptores (periferia), sobre todo, como se ha dicho, luego de los atentados sobre las torres gemelas en EE.UU el 11 de septiembre de 2001 (11-S).

Pensar los Desastres Naturales no sólo en tanto asunto ligado al desarrollo sino también atado a cuestiones de Seguridad, incorporándose a las agendas de seguridad/defensa de muchos países de Occidente, es parte de todo un proceso de reconceptualizaciones que atravesó el concepto de Seguridad (y por ende el de Amenaza), y que llevó a también en la década de 1990 a ONU a establecer nuevas definiciones en este terreno, dando lugar a lo que desde el ámbito académico, y desde una postura crítica, se dio en llamar el *Development-Security nexus*, mostrando cómo los discursos y políticas de los ámbitos del Desarrollo y Seguridad se han implicado y reforzado mutuamente. La reconceptualización que se ha dado sobre el concepto de Seguridad se ha complementado con el proceso similar que se ha producido en torno al concepto de Desarrollo, también para la misma época.

Este nexo se funda básicamente en la siguiente premisa: a mayor grado de desarrollo, mayor nivel de Seguridad. En este sentido, *“si tenemos en cuenta la interrelación de los asuntos globales y la amplitud de las amenazas a la seguridad, veremos que unas políticas efectivas que actúen por minimizar esas amenazas y por promover la seguridad, serán también políticas que actúen en función del desarrollo. Del mismo modo, la implementación de políticas de desarrollo efectivas serán políticas que sirvan a los objetivos de seguridad.”*⁴⁵ Así, se asociará directamente la aparición de amenazas con procesos de desarrollo truncos.

II.5.1. Redefiniendo la Seguridad

El nuevo nexo entre Seguridad y Desarrollo descansa sobre la crítica que apareció en la década de 1980, pero, como dijimos, con mucha más fuerza en la década siguiente y desde el ámbito de ONU, sobre el concepto tradicional de Seguridad (de tipo militarista, anclado en una óptica realista), con eje en el Estado como objeto referente de seguridad y siendo el accionar de otros Estados la principal amenaza a combatir.

En la década de 1980 emergió una literatura que ya identificaba “nuevas amenazas”, pero pensadas todavía en clave estatocéntrica (el Estado como objeto referente de seguridad) primando la lógica del interés nacional. Ejemplo de ello son los trabajos realizados por Richard H. Ullman y Jessica Tuchman Mathews, entre otros.

Ullman propuso la siguiente definición de amenaza: *“A more useful (although certainly not conventional) definition might be: a threat to national security is an action or sequence of events that (1) threatens drastically and over a relatively brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state, or (2) threatens significantly to narrow the range of policy choices available to the government of a state or to private, nongovernmental entities (persons, groups, corporations) within the state. Within the first category might come the spectrum of disturbances and disruptions ranging from external wars to internal rebellions, from blockades and boycotts to raw material shortages and*

⁴⁵ LARENAS ÁLVAREZ, Angie A.: “La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad”, en *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, N°62, España, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, 2013, p.27. Disponible en Internet: <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/306>. Consultado el 27-03-14.

devastating "natural" disasters such as decimating epidemics, catastrophic floods, or massive and pervasive droughts."⁴⁶

Por su parte, Tuchman Mathews, que durante 1977 y 1979 se desempeñó como directora de la Oficina de Asuntos Globales del Consejo de Seguridad Nacional, en un artículo publicado en 1989 sobre cómo el Estado norteamericano debería redefinir el concepto de seguridad nacional, planteaba lo siguiente: "*The 1990's will demand a redefinition of what constitutes national security (...) Global developments now suggest the need for another analogous, broadening definition of national security to include resource, environmental and demographic issues.*"⁴⁷ En esta definición se pueden apreciar nuevos sectores de seguridad, pero siempre desde la óptica del interés nacional.

En general, la interpretación tradicional de tipo realista, luego del derrumbe de la Unión Soviética en 1991 y como parte de una cuestión de época, perdía relevancia básicamente porque la idea de un enfrentamiento militar entre los países comenzó cada vez más a diluirse, incluso se llegó a plantear desde el ámbito académico la idea del "Fin de la Historia"⁴⁸, en tanto fin del conflicto político, en un contexto de preponderancia de democracias liberales en el mundo junto a la profundización del proceso de globalización. Es decir, había desaparecido para Occidente la principal Amenaza en términos de Seguridad, que había dado forma al sistema internacional en los 40 años previos, es decir, el Comunismo.

De todos modos, la "historia no terminó"; la humanidad no llegó a un estadio superior donde el conflicto no tendría razón de ser. El conflicto mutó, y al mismo tiempo, lo hicieron mutar desde las potencias occidentales. El nuevo orden internacional surgido a principios de la década de 1990, con la emergencia de nuevos actores globales que comenzaron a dar forma a una suerte de sociedad civil global, llevó a las potencias occidentales (en particular EE.UU), a ponderar de diferente manera (a cómo lo venían haciendo), ciertas *amenazas* que pasaron a tener un carácter transnacional, como ser el narcotráfico, terrorismo y desastres naturales, y a tomar un rol prioritario en las agendas de

⁴⁶ ULLMAN, Richard H.: "Redefining Security", *International Security*, Vol. 8, N° 1, Summer 1983, p.133.

⁴⁷ TUCHMAN MATHEWS, Jessica: "Redefining Security", *Foreign Affairs*, N° 68, Spring 1989, p.162. Disponible en Internet: <http://www.foreignaffairs.com/articles/44331/jessica-tuchman-mathews/redefining-security>, Consultado el 12-12-13.

⁴⁸ FUKUYAMA, Francis. *El Fin de la Historia y el Último Hombre*, New York, Free Press. 1992.

Seguridad / Defensa de estos países. *Son las denominadas “nuevas amenazas” o amenazas emergentes.*

El replanteo teórico, de carácter ontológico, sobre qué había que entender por Seguridad, llevó a la aparición del concepto “Seguridad Humana”, término utilizado por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Según el documento, *“la Seguridad Humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.”*⁴⁹ Como se desprende del propio concepto, en esta nueva definición el objeto referente de seguridad es el ser humano, ya que se *“desplaza al Estado del centro de atención de las políticas de seguridad e intenta focalizarlo en las personas que viven dentro de los límites de esos Estados.”*⁵⁰

Esto implicó necesariamente un *“estiramiento conceptual”*, ya que la seguridad otorgada por los Estados a sus ciudadanos no radica solamente en términos de protección de la vida, sino también de protección de aspectos que hacen al desarrollo humano y bienestar de las personas, en última instancia, de *“potenciación”* de la vida de las poblaciones.⁵¹

Así, en el documento del PNUD se plantea que *“la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país. (...) La seguridad humana siempre ha tenido dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad.”*⁵²

Por otro lado, se identificaron *nuevos sectores de seguridad* que responderán a diferentes amenazas. De esta manera, el PNUD destaca siete sectores: Seguridad económica;

⁴⁹ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1994. “Nuevas dimensiones para la seguridad humana”. PNUD, Nueva York, 1994, p.25. Disponible en Internet: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf, consultado el 23-03-14.

⁵⁰ LARENAS ÁLVAREZ, Angie A.: “La evolución del vínculo...”, op.cit. p.18.

⁵¹ Ver FOUCAULT: *El Nacimiento de la Biopolítica*. Curso en el College de France: 1978-1979, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007. *Seguridad , Territorio, Población*. Curso en el College de France: 1977-1978, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁵² PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1994. “Nuevas dimensiones...”, op.cit. pp.26-27.

Seguridad alimentaria; Seguridad en materia de salud; Seguridad ambiental; Seguridad personal; Seguridad de la comunidad; y por último, Seguridad política.⁵³

Entonces, las características esenciales de la Seguridad Humana serán su carácter universal (es una preocupación común a todo el mundo), *multidimensional* (se la enfoca desde diferentes sectores que responden a distintas amenazas que trascienden las fronteras estatales), sus componentes son interdependientes (si una amenaza afecta a determinado país puede tener efectos en otros) y tendrá el foco puesto más en la prevención que en la intervención posterior (es menos costoso).

Párrafo aparte ha tenido el tema “desastres naturales” en el informe del PNUD. Aparece un recuadro cuyo título es “*El aumento de los desastres*”, mostrando precisamente el aumento en la cantidad de desastres naturales y su relación con factores ligados al grado de “desarrollo humano” alcanzado por los países y, en este sentido, problematizándolos en términos de amenaza.⁵⁴

El concepto de “Desarrollo Humano” fue elaborado también en ONU pero es previo al de “Seguridad Humana”. Apareció en el Informe de Desarrollo Humano de 1990 también elaborado por el PNUD. De hecho, el concepto de seguridad humana vino a complementar al de desarrollo humano. El PNUD define al desarrollo humano como “*un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.*”⁵⁵

Así, se puede apreciar cómo el concepto de Seguridad Humana vino a complementar al Desarrollo Humano (ambos enfocados en el ser humano como objeto referente de las políticas a llevar cabo tanto en términos de Desarrollo como de Seguridad), ya que se comenzaron a identificar una serie de nuevas amenazas sobre los seres humanos con los correspondientes sectores de Seguridad identificados para hacerles frente y así poder garantizar las oportunidades que desde el Desarrollo Humano se identifican: garantizar una “vida prolongada” para las personas, que tengan acceso al conocimiento y a recursos

⁵³ *Ibíd*em, p.18.

⁵⁴ *Ibíd*em, p.34.

⁵⁵ *Idem*.

necesarios para lograr un nivel de vida decente. De este modo, *“Both development and security within human security take life as the referent object.”*⁵⁶

II.5.2. “Development-Security nexus”

A partir de esta complementación e implicación mutua a nivel teórico, comenzará a establecerse el nexo entre las áreas de Desarrollo y Seguridad, que tendrá sus manifestaciones concretas en la década de 1990 en las políticas públicas realizadas por los Estados en su interior y también en la dinámica adquirida por la cooperación internacional, cuestión que se profundizará en la década siguiente como respuesta fundamentalmente al accionar del terrorismo global (11-S).

La asociación realizada desde ONU y las principales potencias occidentales fue fruto de una evidencia empírica que comenzó a manifestarse a inicios de la postguerra fría: la aparición de guerras civiles y Emergencias Políticas Complejas⁵⁷ que se producían en la periferia.

De esta manera, el conflicto, surgido en muchos casos en contextos de altos niveles de pobreza y desigualdad social, producto de economías quebradas y Estados débiles (características intrínsecas de muchas áreas periféricas), será asociado necesariamente a falta de desarrollo: *“Since the end of the Cold War, the world has seen 58 armed conflicts in 46 locations, most of them in developing countries. While the causal links between war and underdevelopment still remain to be fully explored, available evidence suggests that the economic, social, political and environmental costs of war can slow down, stop or even reverse development processes.”*⁵⁸ Así, la pobreza y desigualdad social se convierten en condición de posibilidad para la emergencia de amenazas, que deriven en situaciones de conflicto.

⁵⁶ DUFFIELD, Mark: “Human Security: Linking Development and Security in an age of Terror”, en *New Interfaces between Security and Development: changing concepts and approaches*, KLINGEBIEL Stephan (Editor), Bonn, German Development Institute (DIE), 2006, Studies 13, p.11. Disponible en Internet: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2012/3801/pdf/Studies_13.pdf, consultado el 12-04-14.

⁵⁷ Se define como la combinación de factores como el desmoronamiento de la economía formal y de las estructuras estatales, conflictos civiles, hambrunas, crisis sanitarias y éxodo de la población.

⁵⁸ TADJBAKSHI, Shahrbanou: “Human Security: Concepts and Implications”, *Les Études du CERI*, N° 117-118, septiembre de 2005, p.39. Disponible en Internet: http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/etude117_118.pdf. Consultado el 15-01-14.

Poner en práctica políticas de desarrollo eficientes contribuiría indirectamente a “prevenir” conflictos, con lo cual y por extensión, una política de desarrollo referirá en última instancia a una agenda de seguridad: *“Through a circular form of reinforcement and mutuality, achieving one is now regarded as essential for securing the other. Development is ultimately impossible without stability and, at the same time, security is not sustainable without development.”*⁵⁹

La consecuencia lógica de este planteo teórico en el plano de la cooperación internacional, sumada a las características que tienen las nuevas amenazas identificadas (básicamente su carácter transnacional), lleva a pensar que el subdesarrollo es un “problema” para los países desarrollados, ya que la propia condición del Sur se torna en un asunto desestabilizador, en términos de seguridad, para el Norte: *“If conflict could be considered as an impediment to development, then underdevelopment was potentially dangerous for **global security**, because it not led not only to intra-state conflicts, but also to the “**export**” of new threats to the more affluent societies, such as the **migration** of the unemployed and the poor, the transmission of **diseases** such as HIV/AIDs and SARS that crossed borders, drug trafficking and criminality. If underdevelopment was seen in these terms as potentially “dangerous”, then aiding development could be seen as a way of reducing the likelihood of conflicts spreading and affecting the donor countries themselves. In other words, development could be re-conceptualized as a security strategy.”*⁶⁰

Todas estas cuestiones han llevado, en definitiva, a un proceso creciente de indistinción entre política interior y exterior, y que se comience a utilizar el concepto de *política interméstica*. Este concepto refiere necesariamente al ámbito de la cooperación internacional ya que por los propios asuntos que abordará (fenómenos transnacionales) implicará necesariamente al menos la participación de dos Estados.

Como plantea Duffield: *“Con la disolución de la distinción entre política interior/exterior, la inseguridad puede manifestarse ahora en cualquier parte y en cualquier momento. El nuevo dominio de la seguridad se caracteriza por una interdependencia radical y por una interpenetración tal que incluso los disturbios en la más distante de las fronteras*

⁵⁹ DUFFIELD, Mark: *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, London & New York, Zed Books, 2001, p.16.

⁶⁰ TADJBAKSH, Shahrbanou: “Human Security: Concepts...”, op.cit. p.40.

*“premodernas” pueden tener serias consecuencias para la patria – homeland. (...) Las fronteras y los límites se han vuelto frágiles en el contexto de estas ubicuas amenazas.”*⁶¹

De ahí que, en el terreno de la cooperación internacional, las políticas impulsadas desde el mundo desarrollado (Estados, Organismos internacionales, ONG's) en materia de Ayuda Humanitaria, Desarrollo y Seguridad, hayan comenzado a tener un objetivo común a partir de la década de 1990: *la transformación social de poblaciones periféricas* afectadas por un abanico de nuevas amenazas que afectan a su seguridad, pero también, y por efecto, a la seguridad del Centro desarrollado.

En el informe elaborado en diciembre de 2004 por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio que se creó en ONU se planteaba que el Desarrollo *“es el fundamento indispensable para un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención se tome en serio. El desarrollo sirve para muchas cosas. Ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y plantean una amenaza a la seguridad humana (...) y es parte de una estrategia a largo plazo para prevenir la guerra civil y poner fin a los entornos en los que florecen el terrorismo y la delincuencia organizada.”*⁶²

A nivel Unión Europea también emergía el nexo Desarrollo-Seguridad: *“La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.”*⁶³

Esto ha llevado necesariamente a que las políticas de cooperación de tipo Norte-Sur ligadas a desastres naturales se piensen y planifiquen desde este enfoque de transformación social:

⁶¹ DUFFIELD, Mark: “Continuar matando: Gobernación global, humanitarismo y terror”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 3, Octubre 2005, UAM-AEDRI, pp.15-16. Disponible en Internet: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/28/22.html>. Consultado el 11-01-14.)

⁶² “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, ONU, 2004, p.27. Disponible en Internet: http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/. Consultado el 16-04-14.

⁶³ “Una Europa segura en un mundo mejor”, Estrategia Europea de Seguridad, 2003, p.2. Disponible en Internet: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. Consultado el 16-04-14.

la resiliencia alcanzada por una sociedad receptora de ayuda y asistencia técnica implicará necesariamente una transformación social que estará direccionada por los países donantes. Asimismo, los atentados del 11-S hicieron profundizar el nexo causal entre Desarrollo y Seguridad, cuestión que llevó a que las políticas de cooperación en Ayuda Humanitaria y CIPD adquieran un alto grado de politización, quedando supeditadas a *“criterios geopolíticos y de seguridad propios de los donantes, algo que no ha hecho sino aumentar (...) con el lanzamiento de la “guerra global contra el terrorismo.”*⁶⁴

II.6. Participación de las FF.AA frente a Desastres Naturales. Marco internacional

La participación de las FF.AA en escenarios de catástrofes de tipo natural o producidas por el hombre comenzó a problematizarse con mayor fuerza a nivel internacional a mediados de la década de 1990 a través del impulso dado desde el ámbito de ONU. Esto se ha producido, como vimos más arriba, en un marco de cambio de orden internacional, con redefiniciones en torno a los conceptos de Seguridad y Defensa como también sobre los roles a cumplir por las FF.AA.

En el plano de la asistencia humanitaria en general, ONU comenzó a liderar todo lo referido a la coordinación de los esfuerzos civiles y militares para la asistencia humanitaria. Esto se vio reflejado en la aprobación de la Resolución 46/182 de 1991 (*“Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”*), donde quedaban establecidos los principios básicos de la asistencia humanitaria tanto frente a desastres naturales o producidos por el hombre como ante emergencias complejas. Aquí, ya *“se deja claro que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.”*⁶⁵

Asimismo, al interior del sistema ONU, se comenzó un proceso de reestructuración institucional para enmarcar el uso de medios militares en asistencia humanitaria. En este

⁶⁴ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 76, 2007, p.71. Disponible en Internet: http://www.cidob.org/es/publicacions/revistes/revista_cidob_d_afers_internacionals/seguridad_humana_conceptos_experiencias_y_propuestas, Consultado el 12-04-14.

⁶⁵ NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A; REY MARCOS, Francisco: “Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Primer Parte”, Caritas Española, Documentación Social n° 153, 2009, p.206. Disponible en: http://www.iecah.org/web/images/stories/articulos/Doc_Social.pdf, consultado el 05-08-14.

sentido, se crearon nuevos instrumentos como un fondo específico para emergencias humanitarias – actualmente denominado Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF); el Comité Permanente Interagencias (IASC, por sus siglas en inglés), organismo que comprende a las principales agencias humanitarias internacionales y que establece las directrices para la respuesta humanitaria; y el UNDHA, que hacia 1998 se convertirá en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por su sigla en inglés).

Esta oficina es la que se encarga de disponer de medios militares y de defensa civil (MCDA, por su sigla en inglés) para situaciones de catástrofe a través de la Sección de Coordinación Cívico-Militar (CMCS). *“La CMCS pretende ser el eje básico (el focal point) dentro del sistema humanitario de ONU en lo que concierne a la coordinación cívico-militar y al uso de medios militares en escenarios de catástrofes.”*⁶⁶

El nuevo escenario llevó a que se iniciara un proceso de reuniones y talleres en torno a la participación de medios militares ante catástrofes entre diferentes actores globales, incluidos organismos internacionales, organismos de protección civil, gobiernos, Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, ONG’s y FF.AA.

Este proceso devino en la realización en 1994 de la Conferencia Internacional de Oslo, cuyo resultado fue la elaboración del documento denominado “Directrices de Oslo”, que *“se centraron exclusivamente en el uso de MCDA (Military and Civil Defense Assets) en tiempos de paz (desastres naturales o tecnológicos) y deja expresamente fuera (punto 21) la acción humanitaria en zonas de conflicto armado.”*⁶⁷

Estas directrices no son vinculantes para las partes adheridas, es decir, no son normas del Derecho Internacional. No obstante ello, funcionan como una guía a seguir por todos los actores implicados, con el objetivo de lograr una mejor coordinación entre los ámbitos civiles y militares ante casos de desastre natural.

⁶⁶ LASHERAS, Borja: “El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior”, *Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*, Documento de Trabajo n° 30, Fundación Alternativas, 2008, p.39.

⁶⁷ REY MARCOS, Francisco, THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: “Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas”, IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) y CeALCI (Fundación Carolina), Documento de trabajo n° 13, 2007, p.30. Disponible en: <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/libros/descargas/DT13.pdf>, consultado el 05-08-14.

Así, las Directrices de Oslo, junto a la aparición en 2003 de las “Directrices sobre el uso de MCDA en el apoyo a las actividades humanitarias de ONU en Emergencias Complejas” (sumado a otra serie de documentos relacionados), dieron forma al denominado “Proceso de Oslo”. Todos los documentos incluidos en este proceso, junto a la Declaración de Estocolmo (“Principios y buenas prácticas de la donación humanitaria”), conforman *“la referencia que debería regular las actividades de ayuda humanitaria en las que actúen fuerzas militares y organizaciones civiles.”*⁶⁸

Entre los aspectos principales de las Directrices de Oslo figuran: *“el respeto a los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad; la utilización de los medios militares como último recurso; el control civil del componente humanitario; la recomendación de la no participación directa de los militares en las tareas de asistencia; la limitación temporal; el no suponer coste adicional...; en definitiva, un conjunto de medidas que limitan y orientan la participación de las FF.AA en este tipo de misiones.”*⁶⁹

De aquí se desprende que las Directrices están enfocadas para el accionar en lo que se considera como la primera fase ante un desastre, que es la de emergencia, no así en las posteriores, que son las fases de reconstrucción y rehabilitación.

Asimismo, se desprende de los lineamientos de Oslo, el querer evitar *“que las fuerzas militares sean utilizadas en labores de socorro por razones no puramente de necesidad humanitaria y cuando no concurren auténticos motivos para su utilización por seguridad, por carencia de ciertos tipos de medios o por la necesidad de alcanzar ciertos lugares con una inmediatez que no puedan proporcionar los medios de las organizaciones humanitarias implicadas.”*⁷⁰

⁶⁸ CASELLES DOMENECH, Luis F.: “La violencia en el siglo XXI. Nuevas Dimensiones de la Guerra”, Ministerio de Defensa de España – Instituto de Estudios Estratégicos, *Monografías del CESEDEN*, n° 112, 2009, p.100. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4549950>, consultado el 05-08-14.

⁶⁹ REY MARCOS, Francisco: “La participación militar en la acción humanitaria. Reflexiones en torno al caso colombiano”. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Informe n° 1, 2010, p.7. Disponible en: <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/informes/descargas/informe1.pdf>, consultado el 08-08-14.

⁷⁰ VEGA FERNÁNDEZ, Enrique: “Operaciones Multinacionales de Socorro en Emergencias”, en *La intervención de FF.AA en Apoyo a Catástrofes*, Documento de Seguridad y Defensa n° 20, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa de España, 2008, p.18. Disponible en: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/020_L

La esencia del proceso de Oslo ha respondido a un proceso particular que se venía manifestando desde el post 11-S: la securitización de las agendas de Ayuda Humanitaria y CIPD, con el consiguiente y creciente rol asumido por las FF.AA en este tipo de tareas.

II.7. Securitización de las agendas de Desarrollo y Ayuda Humanitaria

La ampliación que sufrió el concepto de Seguridad desde la década de 1990 fue lo que permitió incluir en las agendas de los gobiernos de países centrales y en los estudios de seguridad, cuestiones con las que los Estados comenzaron a enfrentarse cada vez con mayor frecuencia y que generalmente trascendían sus propios límites territoriales y de acción: terrorismo, narcotráfico, crimen internacional organizado, proliferación nuclear, pobreza y destrucción del medioambiente por parte del hombre.

En este paquete de *nuevas amenazas* aparecen también los desastres naturales que comenzarán a ser pensados “*as threats to core political interests of states, including national security and economic development, rather than as occasions for episodic humanitarianism. Natural disasters also came to be seen as threats under different concepts of security, such as human security, national security and global health security.*”⁷¹

La serie de atentados a gran escala que produjo el terrorismo global (New York, 11 de septiembre de 2001; Madrid, 11 de marzo de 2004; Londres, 07 de julio de 2005), hizo profundizar y reforzar la idea sobre el carácter multidimensional de la Seguridad.

Ahora bien, de manera distinta a lo esperado, la ampliación del concepto Seguridad, no llevó necesariamente a una mayor participación de la sociedad civil (tanto a nivel global, regional, o local) para hacer frente a las diferentes amenazas que se identificaron y para las cuales les correspondía el accionar de un determinado sector de Seguridad. Por el contrario, y respondiendo en definitiva a una lógica de tipo tradicional, lo que sucedió fue el desarrollo de un proceso constante y creciente de securitización de las agendas: “*El vínculo seguridad – desarrollo como condición que se debe alcanzar, continúa ostentando, desde el pensamiento oficial y la práctica política internacional, una limitación fundamental: la*

[A INTERVENCION DE LAS FUERZAS EN APOYO A CATASTROFES.pdf](#), consultado el 09-08-14.

⁷¹ FIDLER, David P.: “Governing catastrophes: security, health and humanitarian assistance”, en *International Review of the Red Cross*, vol. 89, N° 866, june 2007, p.256. Disponible en Internet: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_866_fidler.pdf, consultado el 30-04-14.

pervivencia de una visión tradicional sobre la seguridad, en clave estatalista, y del desarrollo, en clave de crecimiento económico.”⁷²

El proceso de securitización implicó la incorporación de estas amenazas no tradicionales a las agendas de Seguridad y Defensa tradicionales, con lo cual se comenzó a asistir a una suerte de *militarización* de diferentes políticas públicas. Las políticas de cooperación en Ayuda Humanitaria y CIPD han sido atravesadas por esta lógica securitizadora, apoyándose sobre el nexo Desarrollo-Seguridad.

En el área hemisférica, estas ideas quedaron asentadas en un primer momento en la Declaración de Bridgetown de 2002 (“Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica”) de la XXXII Asamblea General de la OEA (Organización de los Estados Americanos), donde se establece “(...) *que la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.*”⁷³

La multidimensionalidad de la Seguridad luego se reforzó y se amplió en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, documento emanado de la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en el marco de OEA en la ciudad de México en octubre de 2003, que definió incluso con anterioridad a ONU, las amenazas a la paz y seguridad del continente. “*Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.*”⁷⁴

Así, quedaron identificadas las siguientes amenazas en este orden de importancia: “1) *el terrorismo, y el crimen transnacional y los delitos conexos, 2) la pobreza extrema y la exclusión social; 3) los desastres naturales, el VIH/SIDA y otras enfermedades y el*

⁷² LARENAS ÁLVAREZ, Angie A.: “La evolución del vínculo...”, op.cit. p.40.

⁷³ “Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica”, Trigésimo Segunda Asamblea General de la OEA, Barbados, junio 2002, p.2. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>, consultado el 23-07-14.

⁷⁴ “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, OEA, México, octubre 2003, artículo II, inc. 2, p.2. Disponible en Internet: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>, consultado el 12-09-14.

deterioro del medio ambiente; 4) tráfico ilícito de personas; 5) los ataques a la seguridad cibernética; 6) el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, 7) las armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores.”⁷⁵

De este modo, esta nueva conceptualización en torno a las amenazas y a la Seguridad, conllevó a establecer *nuevos roles para las FF.AA.*, tornando borrosos los límites entre las áreas de Defensa Externa y Seguridad Interior. Es decir, personal militar comenzó a realizar tareas que antes caían dentro de la órbita de acción de las fuerzas de seguridad, como por ejemplo el combate al narcotráfico o terrorismo.

Esto fue parte de la propia redefinición de las funciones militares, producto del cambio de sistema internacional (donde la amenaza comunista ya no existía) y también de los procesos de democratización que emergieron en muchos países de la región, resultando ambos procesos como disparadores de la reflexión y redefinición sobre el rol que deberían asumir las FF.AA. *“En los análisis de esta nueva agenda para las Fuerzas Armadas, es decir, entre el debate conceptual de qué es la seguridad, el proceso político de identificación y priorización de las amenazas, y el proceso de acomodación a un nuevo entorno político nacional e internacional, se comenzaron a asignar nuevas funciones o roles para las fuerzas de seguridad.*”⁷⁶

En referencia a la ayuda y cooperación humanitaria, el proceso de militarización se hizo notar. Cada vez con mayor asiduidad, personal militar comenzó a involucrarse en *“funciones propias del personal humanitario, generando una confusión entre las funciones humanitarias y las militares.*”⁷⁷

Por otro lado, y en pleno contexto de “guerra global contra el terrorismo”, el hecho de que FF.AA. extranjeras (de los países “donantes”) trabajen de manera conjunta con FF.AA. locales y ONG’s, realizando tareas de tipo civiles (pensemos por ejemplo en la construcción de una escuela) muestra a los militares (tanto extranjeros como locales) de manera más benigna (no como fuerza interventora) y los lleva a entablar relaciones más

⁷⁵ ROJAS ARAVENA, Francisco, “Seguridad en las Américas, los desafíos post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos”, Friedrich Ebert Stiftung (FES), en *Dialogue on Globalization*, Colombia, mayo de 2004. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02014.pdf>, consultado el 11-11-2014.

⁷⁶ ILLERA CORREAL, Olga Lucía, “El nuevo rol de las fuerzas de seguridad en la atención de desastres naturales”, Presentación en Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Francisco, California, 24-26 de mayo de 2012, p.6.

⁷⁷ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “La Vinculación Ayuda (...), op.cit., p.6.

cercanas con los pobladores nativos, beneficiarios directos de tales proyectos. “(...) *due to widespread insecurity and insurgency violence, the military has moved beyond protection and become directly involved in activities it labels as "humanitarian". This includes repairing essential infrastructure and delivering supplies.*”⁷⁸

Asimismo, la redefinición de roles de las FF.AA se produjo más al interior de las FF.AA de los países periféricos que de las centrales. Esto fue así gracias al impulso dado por los donantes a través de la cooperación internacional, capacitando a FF.AA periféricas en varias “nuevas actividades” como la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y también frente a desastres naturales, actividades que en sus propios países no realizan. Así, las FF.AA de los países periféricos se han ido nutriendo del *mainstream* moldeado desde el Norte a través de la realización, sobre todo, de ejercicios conjuntos. Estos ejercicios no necesariamente se realizan en situaciones de conflicto armado o frente a un desastre natural, sino también en “tiempos de paz” y a manera de prevención.

Producto de la propia politización de las políticas de ayuda y CIPD, muchos de los propios países donantes plantean que el objetivo primario para sus FF.AA no es la ayuda en sí misma que puedan prestar a poblaciones afectadas por determinadas carencias. Este es el objetivo secundario. Lo fundamental radica en la capacitación que la propia tropa puede adquirir en escenarios que podrían llegar a ser conflictivos a futuro. Es en esta lógica que se inserta la cooperación en materia de asistencia humanitaria y desastres naturales.

⁷⁸ DUFFIELD, Mark: “Human Security: Linking Development...”, op.cit. pp.30-31.

Capítulo III: Cooperación en HA-DR desarrollada por las FF.AA estadounidenses

III.1. Primeros pasos. Siglo XVIII y XIX

Entre finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, y sin ser una constante de la política exterior norteamericana, ha habido diversos casos donde el Estado norteamericano envió ayuda a poblaciones extranjeras (no sólo del continente americano) que atravesaron alguna catástrofe de origen natural. En algunos casos se utilizó al instrumento militar y en otros no, así como también hubo casos donde primó la vocación humanitaria en sí misma y otros en los que lo humanitario respondía a cuestiones de política exterior.

De este modo, de realizar una historia de la ayuda y cooperación militar externa de tipo humanitario de EE.UU, podríamos encontrar antecedentes en el propio proceso de concentración territorial que llevó a la creación y posterior consolidación del Estado.

Saliéndonos del ámbito propiamente militar hay que considerar que durante este período los envíos de ayuda humanitaria ante una situación de desastre natural eran provistos en su mayoría por agencias no gubernamentales. *“A major foreign disaster was usually followed by public meetings in the United States, sponsored by chambers of commerce, boards of trade, and business firms.”*⁷⁹

Asimismo, una particular importancia ha tenido el movimiento misionero en materia de socorro ante desastres, y asimismo como brazo de la política exterior estadounidense. *“The movement raised funds not only for its own religious activities, but also for disaster relief and for displaced persons.”*⁸⁰ A mediados del siglo XIX, se empezó a materializar una suerte de cristianismo específicamente norteamericano, que impulsados por sus estándares morales “superiores”, llevaban hacia el exterior no sólo la doctrina religiosa sino la cultura Americana, la “forma de ser americana”.

En definitiva, *“la cultura norteamericana, llevada por los hombres de negocios y por los misioneros, iba adquiriendo un contenido único y semejante en toda su extensión global:*

⁷⁹ U.S. National Research Council, Committee on International Disaster Assistance, Commission on Sociotechnical Systems. Washington, D.C, EE.UU; 1978, p.7. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Julio2006/CD2/pdf/eng/doc13450/doc13450-b.pdf>, consultado el 12-12-14.

⁸⁰ Idem.

*un mensaje de elevación y modernización. La cultura y el comercio por igual prometían la modernidad... ”*⁸¹

Uno de los primeros casos que se encuentra en la literatura nos lleva a fines de siglo XVIII y se produjo con los indios Creek, tribu amerindia ubicada en el sureste del actual territorio norteamericano (Estados de Georgia y Alabama). En el marco de expansión territorial del Estado norteamericano, el relacionamiento establecido con los grupos aborígenes que ocupaban las tierras previo a la colonización europea, resulta ilustrativo.⁸²

En 1792 una fuerte sequía asoló a los indios Creek, ocasionando una profunda hambruna entre sus pobladores. El Gobierno norteamericano, a través del entonces Secretario de Guerra Henry Knox, encargado de dirigir los asuntos indígenas, envió una ayuda de USD 13.000 paliar la crisis. Pero en este caso, la ayuda humanitaria no respondía solamente a intereses humanitarios: *“the United States fed the tribe not only for humanitarian reasons but also because it wished to supersede Spain as the Creeks' friend and to acquire thereby a ready market for American goods.”*⁸³

Otro caso emblemático ha sido la ayuda destinada a Venezuela en 1812 debido al terremoto que azotó la ciudad de Caracas y sus alrededores – ocasionando 20.000 muertos –, debido a que fue el primer caso de ayuda humanitaria hacia un país propiamente dicho. Al margen de que la asistencia externa para desastres estaba vetada por la Constitución, el gobierno estadounidense terminó otorgando USD 50.000 en concepto de ayuda para los damnificados por este terremoto.

⁸¹ BENDER, Thomas: *Historia de los EE.UU: Una nación entre naciones*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, p.219.

⁸² Desde la época colonial, las relaciones entre los europeos y las tribus indígenas se corporizaron en tratados. Las colonias establecidas en la costa este de lo que hoy es EE.UU celebraron tratados con los pueblos indígenas, en los que se reconocían los derechos de éstos sobre los territorios que ocupaban. Incluso, luego del proceso que llevó a la independencia de EE.UU de Gran Bretaña (1776-1783), el tratamiento dado a las tribus indígenas como naciones soberanas fue un principio que el Estado norteamericano mantuvo. Recién en 1871 fue cuando se abandonó este tratamiento de “pares” con los grupos aborígenes a partir de que el Congreso norteamericano declarara el desconocimiento de las naciones indias como estados extranjeros. Esto dio lugar a que se transformaran formalmente las relaciones con las tribus, que dejaron de ser consideradas como un asunto de política externa para tornarse un asunto de política interna. Así, ya no se celebrarían más tratados con las tribus, sino que el Congreso norteamericano ahora ejercería directamente legislación sobre ellas.

⁸³ FOSTER, Gaines M.: *The Demands of humanity: Army Medical Disaster Relief*, Center of Military History, U.S. Army, Washington, 2000, p.8. Disponible en: http://www.history.army.mil/html/books/040/40-3/CMH_Pub_40-3.pdf, consultado el 08-02-15.

Este primer antecedente en el exterior, también corresponde a los casos donde primó el interés nacional frente a lo humanitario. Con el estallido de las revoluciones en América Latina a comienzos del siglo XIX, el interés de EE.UU por la región se intensificó. Entre la elite dirigente se comenzaba a observar que, al margen de las simpatías generadas por el sentimiento republicano despertado en la región, Latinoamérica podía convertirse en un mercado potencialmente lucrativo, con lo cual había que estrechar de manera más profunda los vínculos. Así, el Congreso autorizó al entonces presidente de la república, James Madison, *“who in 1794 had declared federal disaster assistance unconstitutional, approved the aid extended to Venezuela without comment even though USD 50.000 was a sizeable expenditure in a year when federal revenues totaled USD 22,6 million.”*⁸⁴

También ha habido episodios ocasionales en los que participaron de manera limitada en el hemisferio durante el siglo XIX. Ha habido algunos casos donde, si un buque de la Armada se encontraba cerca, miembros de la tripulación a veces podían asistir a poblaciones en caso de emergencias. Ejemplo de ello han sido las participaciones de marines en Islas Vírgenes en 1825, Nicaragua en 1852 y Perú en 1873.⁸⁵ Los tres casos corresponden a incendios, pero el caso peruano no entraría en la categoría “desastre natural” tal como se conoce actualmente, ya que se trató de un incendio en una fragata italiana que se encontraba apostado en el puerto del Callao. Es un caso de desastre de origen humano.

En materia humanitaria hasta finales de siglo XIX, lo que muestra todos los casos mencionados, tanto con participación militar o sin ella, es que se trataron más que nada de acciones que encajarían dentro del concepto “ayuda humanitaria”, no de cooperación, en el sentido actual de transferir conocimientos a las poblaciones locales afectadas por desastres.

III.2. De la “ayuda humanitaria” a la “asistencia militar humanitaria”

Los primeros antecedentes en los que las FF.AA norteamericanas comienzan a realizar labores humanitarias en el exterior que podrían encasillarse bajo el rótulo de “cooperación

⁸⁴ JOHNSON, Leland R.: “Situation Desperate: U.S. Army Engineer Disaster Relief Operations, Origins to 1950”, Office of History Headquarters, U.S. Army Corps of Engineers Alexandria, Va., (EP 870-1-70), 2011, p.7. Disponible en: http://www.publications.usace.army.mil/Portals/76/Publications/EngineerPamphlets/EP_870-1-70.pdf, consultado el 03-01-15.

⁸⁵ Ver: SIEGEL, Adam B.: “A chronology of U.S. Marine Corps Humanitarian Assistance and Peace operations”, Center for Naval Analyses, CIM 334/September 1994. Disponible en: <https://cna.org/sites/default/files/research/9503340000.pdf>, consultado el 14-12-14.

humanitaria” se registraron al finalizar la guerra hispano-estadounidense (25/04/1898 – 12/08/1898), en casi todos los territorios cedidos por España: Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Las actividades estaban relacionadas con la salud. No se trató solamente de atenciones médicas brindadas por personal militar de EE.UU, sino que se éstos intentaron también colaborar en la organización de los sistemas de salud de estos países.

Los avances en término de bienestar material alcanzado por EE.UU para esta época (junto a Alemania, EE.UU fue epicentro de la segunda revolución industrial) alcanzaban también al ámbito de la salud, no sólo en términos de avances científicos logrados sino también en materia de organización de la salud pública. La apuesta por la ciencia del Estado – y también del sector privado – fue un factor clave en este proceso, tanto a nivel productivo como de organización del espacio laboral.

También se comenzó a problematizar a nivel médico la idea de que una amenaza en el exterior (una epidemia por ejemplo), podía tener consecuencias directas sobre la propia población estadounidense. Problemas de la “periferia” que podían repercutir en el “centro”. Este fue uno de los argumentos esgrimidos para intervenir en los sistemas de salud de las tres nuevas posesiones. *“(…) a few medical officers argued that the containment of contagious diseases, especially in Cuba and Puerto Rico, offered a means to reduce the likelihood of epidemics in the United States.”*⁸⁶

En base a este saber adquirido, las tropas apostadas en las tres islas comenzaron a realizar las tareas de cooperación. Desde este momento, y desde el ámbito de la salud pública, se comenzaron a descubrir cuestiones que estaban determinadas por falencias en materia de desarrollo social alcanzado, sobre todo de higiene pública e infraestructura. Las malas condiciones en estas dimensiones de estos países tropicales eran “caldo de cultivo” para la propagación de epidemias.

Las creencias culturales en estos países también resultaron por momentos en un impedimento para poder realizar los cambios que se necesitaban. De hecho, a las enfermedades, como a los desastres naturales, se las asociaba con actos de la divinidad. *“Most of the residents of all three countries still considered disease an act of God's will and apparently remained oblivious to the aesthetic as well as the medical benefits of*

⁸⁶ FOSTER, Gaines M.: *The Demands of humanity...*, op.cit. p.26.

sanitation. They drank from impure water supplies and made little provision for disposal of personal waste.”⁸⁷

Los responsables de llevar adelante sobre el terreno la política de cooperación humanitaria fueron los miembros del Departamento Médico del Ejército de EE.UU, creado como cuerpo permanente en 1818.

No sólo asistieron frente a epidemias que se desataron en estos tres países mientras duraron los gobiernos miliares de ocupación, vacunando a personas contra la viruela por ejemplo (hubo dos brotes fuertes hacia finales de 1898 en Cuba y Puerto Rico), sino que también intentaron llevar a la práctica transferencia de conocimientos en cuanto a la organización de los sistemas de salud, educando y haciendo partícipe de las actividades a la población civil local. *“In the capitals, San Juan, Manila, and Havana, the Americans formed crews composed mainly of local civilians to clean streets and public buildings, established inspection procedures to examine all residences, and attempted to force citizens to practice sanitation. Though Army medical officers did not always direct the cleanup efforts, they did oversee the establishment of new public health bureaucracies and often played a central role in their administration.*”⁸⁸

De todas maneras, al margen de los esfuerzos realizados por los militares estadounidenses en cuanto a reformas de largo plazo en los sistemas de salud de estos países, capacitando a pobladores locales, con el objetivo de lograr mayores niveles de resiliencia, no terminaron teniendo el éxito esperado y que sí obtuvieron frente a control de epidemias, mediante campañas de vacunación, saneamiento urbano, etc., todas medidas ligadas más al alivio o socorro: *“The deterioration of health conditions in Cuba between the two interventions as well as Kean's failure to completely eradicate yellow fever indicated that the Army was better able to provide immediate relief than to institute long-term reform.*”⁸⁹

⁸⁷ *Ibíd*em, p.27.

⁸⁸ *Ibíd*em, p.29.

⁸⁹ *Ibíd*em, p.46.



Controlar los mosquitos y las enfermedades que transmitían era de vital interés para los constructores del Canal de Panamá. Uno de los métodos utilizados, que se muestra aquí, era depositar una fina capa de aceite en agua estancada. Su éxito hizo posible la realización del canal. **Fotografía:** Cortesía del Museo Nacional de Salud y Medicina, Instituto de Patología de las Fuerzas Armadas, Washington, DC. Número del catálogo: Reeve 62.699.⁹⁰

En Puerto Rico, los militares norteamericanos no sólo tuvieron que hacer frente a las epidemias mencionadas (siguiendo la clasificación utilizada, desastres de tipo biológico), sino que también tuvieron la oportunidad de comenzar a actuar frente a otros tipos de desastres. Bajo gobierno militar estadounidense, el 08 de agosto de 1899 un huracán golpeó fuertemente en la isla, para lo cual se instruyó un plan de asistencia.

Otros episodios de catástrofes naturales no biológicas fueron las erupciones volcánicas de las islas Martinica y San Vicente en mayo de 1902. Aquí tuvieron participación buques de la Armada y de Ejército, llevando suministros a las islas.

Con respecto al caso de Filipinas, se produjo una particularidad en materia de ayuda y cooperación humanitaria. Luego de que España cediese Filipinas a EE.UU formalmente mediante el Tratado de París (10 de diciembre de 1898), en este país del sudeste asiático se levantó una resistencia nacionalista, dando lugar a la primera guerra de liberación nacional moderna.

Las fuerzas norteamericanas pudieron imponerse debido a su mayor capacidad de fuerza (sobre todo en términos tecnológicos), con lo cual, derrotadas en la guerra convencional

⁹⁰ ERICKSON, R.L.: “Preventive Medicine in Military Operations Other Than War”, *Military Preventive Medicine: Mobilization and Deployment*, Volume 1, chapter 4. Office of the Surgeon General, Department of the Army. 2003.

“las tropas nacionalistas filipinas tuvieron que replegarse para continuar una guerra de guerrillas coordinada desde la Cordillera Central en la isla de Luzón, al norte del archipiélago.”⁹¹

El apoyo a la guerra al interior de EE.UU comenzó a deteriorarse, sobre todo luego de conocerse la denominada “Campaña de Samar” en el pueblo de Balangiga, donde se encerró y torturó a la mayoría del pueblo, debido a que los norteamericanos creían que apoyaban a la guerrilla republicana.

En estos campos se desarrolló una epidemia de cólera *“que en brutales condiciones de hacinamiento, y con las cosechas de kilómetros a la redonda arrasadas en nombre de la lucha antisubversiva, los alimentos comenzaron a escasear. En abril de 1902 estalló la epidemia, que azotaría a todo el archipiélago y se cobraría 200.000 víctimas. El resultado sería una catástrofe demográfica de proporciones.”⁹²*

Ello contribuyó a que Theodore Roosevelt⁹³, elegido presidente luego de la muerte de McKinley, aprovechara la situación para decretar unilateralmente el 4 de julio de 1902 el fin de la guerra en Filipinas, aunque los enfrentamientos con diferentes facciones continuaron hasta 1913, cuando se derrotó a la minoría musulmana de la isla de Mindanao. El costo que tuvo para el gobierno norteamericano la prolongada guerra en territorio filipino puso freno a la expansión colonial tradicional, al estilo europeo, de EE.UU.

Por otro lado, en materia humanitaria, lo sucedido en Filipinas también dejó lecciones para las tropas estadounidenses. Fue a partir de aquí que se comenzó a ligar conceptualmente la ayuda humanitaria y todas las acciones cívicas que beneficiaban a poblaciones locales (construcción de infraestructura y atenciones médicas) como componente esencial de la estrategia contrainsurgente. La razón era que las poblaciones locales constituían el objetivo a conquistar tanto por los grupos insurgentes como por la contrainsurgencia desatada, en este caso por el Estado ocupante. Así, el acercamiento a la población termina siendo un factor determinante en este tipo de conflictos; si se logra esto, la población puede terminar funcionando directa e indirectamente como un sistema de inteligencia operacional.

⁹¹ MARTINI, Darío. “La guerra filipino-estadounidense (1899-1902). Un laboratorio de ensayo para el naciente imperialismo estadounidense”. Ponencia presentada en la X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013, p.8. Disponible en: <http://www.aacademica.com/000-038/140.pdf>, consultado el 12-01-15.

⁹² *Ibíd*em, p.11.

⁹³ Presidente de EE.UU desde el 14 de septiembre de 1901 y el 04 de marzo de 1909.

*“The military power employed went beyond American troops engaged in fighting guerillas. Soldiers contributed to diplomatic and economic activities as well as civic works. Even in remote locations, American troops supervised road construction. The Army built and ran schools and clinics, administered vaccines, and conducted sanitation programs and other charitable works.”*⁹⁴

En EE.UU se discutió y se sigue discutiendo sobre la efectividad de las actividades realizadas por militares en el extranjero destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas. De todas maneras, en el caso de Filipinas, y particularmente en Manila, *“(…) US civic projects brought security, water, food, sanitation, public health, and government reform to the 400,000 people in Manila. It is plausible that the provision of security and basic needs helped keep this key economic and political center on the fringes of the rebellion, denying the rebels a key logistics base.”*⁹⁵

Una vez finalizado el conflicto en Filipinas, durante la primera mitad del siglo XX las tareas de ayuda y cooperación humanitaria – incluyendo desastres naturales –, continuaron produciéndose a través de los diferentes gobiernos norteamericanos, respondiendo a lineamientos estratégicos de política exterior, al margen de ciertas incursiones coyunturales sobre todo de personal de Cuerpo de Marines.

En este sentido, la política encarada por el presidente Woodrow Wilson⁹⁶ resulta un ejemplo: *“President Wilson used food, in the form of disaster relief, in his efforts to stop the spread of civil unrest and Bolshevism during World War I and during the Russian famine of 1921 that followed the end of the war. Food relief was criticized as Wilson’s attempt to hide his purely counterrevolutionary action through the establishment of this relief program, named the American Relief Administration. (…) Although the American Relief Administration was managed by a civilian organization, soldiers served within it.”*⁹⁷

⁹⁴ DEADY, Timothy K. “Lessons from a Successful Counterinsurgency: The Philippines, 1899-1902”, *U.S Army War College Quarterly*, Spring 2005, Vol. XXXV, No. 1 p.61. Disponible en: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/05spring/deady.pdf>, consultado el 12-02-15.

⁹⁵ FOWLER, Mike. “Philippine Counterinsurgency Strategy: Then and now”, *Small Wars Journal*. January 18 2011, pp.4-5. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/jrn/art/philippine-counterinsurgency-strategy-then-and-now>, consultado el 11-02-15.

⁹⁶ Presidente de EE.UU entre el 04 de marzo de 1913 y el 04 de marzo de 1921.

⁹⁷ ZAJTCHUK, Joan T. “Military Medicine in humanitarian missions”. *Military Medical Ethics*, Volume 2, Chapter 24, p. 777. Disponible en:

De todas maneras, durante su mandato no hubo intervenciones de este tipo en territorio americano. Los tres casos registrados pertenecen a ayudas destinadas al territorio europeo: Armenia (1919), Polonia (1919-20) y Rusia (1912-23). En éstos, se trató de misiones que actualmente podemos denominar como *nation-building*, centradas no sólo en envíos de suministros sino también en modernización de los sistemas de salud, programas de vacunación de diferentes enfermedades, etc., las mismas que se encararon en las islas que EE.UU obtuvo de España.

Estos casos muestran el carácter expansivo de la política exterior estadounidense y cómo la asistencia humanitaria ha sido utilizada como un instrumento para lograr dicho objetivo: *“Several of the motives that spurred early foreign disaster relief-humanitarian concern, national prestige, and commercial considerations-contributed to American imperialism as well.”*⁹⁸

Los casos en donde se actuó en América Latina respondieron más que nada a envíos de suministros, evacuaciones de personas, es decir, entrarían dentro de la categoría “ayuda humanitaria” más que “cooperación”. Ejemplo de ello han sido las asistencias brindadas bajo el gobierno de Herbert Hoover (1929-1933) a República Dominicana en septiembre de 1930 luego de un huracán; a Nicaragua en marzo de 1931, como consecuencia de un terremoto. Durante la administración Franklin D. Roosevelt (1933-1945), se asistió a Honduras en 1934 luego de fuertes inundaciones; y Chile en 1939, que padeció un terremoto.

<http://www.cs.amedd.army.mil/borden/Portlet.aspx?ID=d25c00de-8284-40bf-8448-72a775fb5110>, consultado el 04-01-15.

⁹⁸ FOSTER, Gaines M.: *The Demands of humanity...*, op.cit. p.25.



Chile, 1939. Pacientes preparados para una evacuación aérea.⁹⁹

III.3. El mundo entero como teatro de operaciones: Comandos Combatientes Unificados

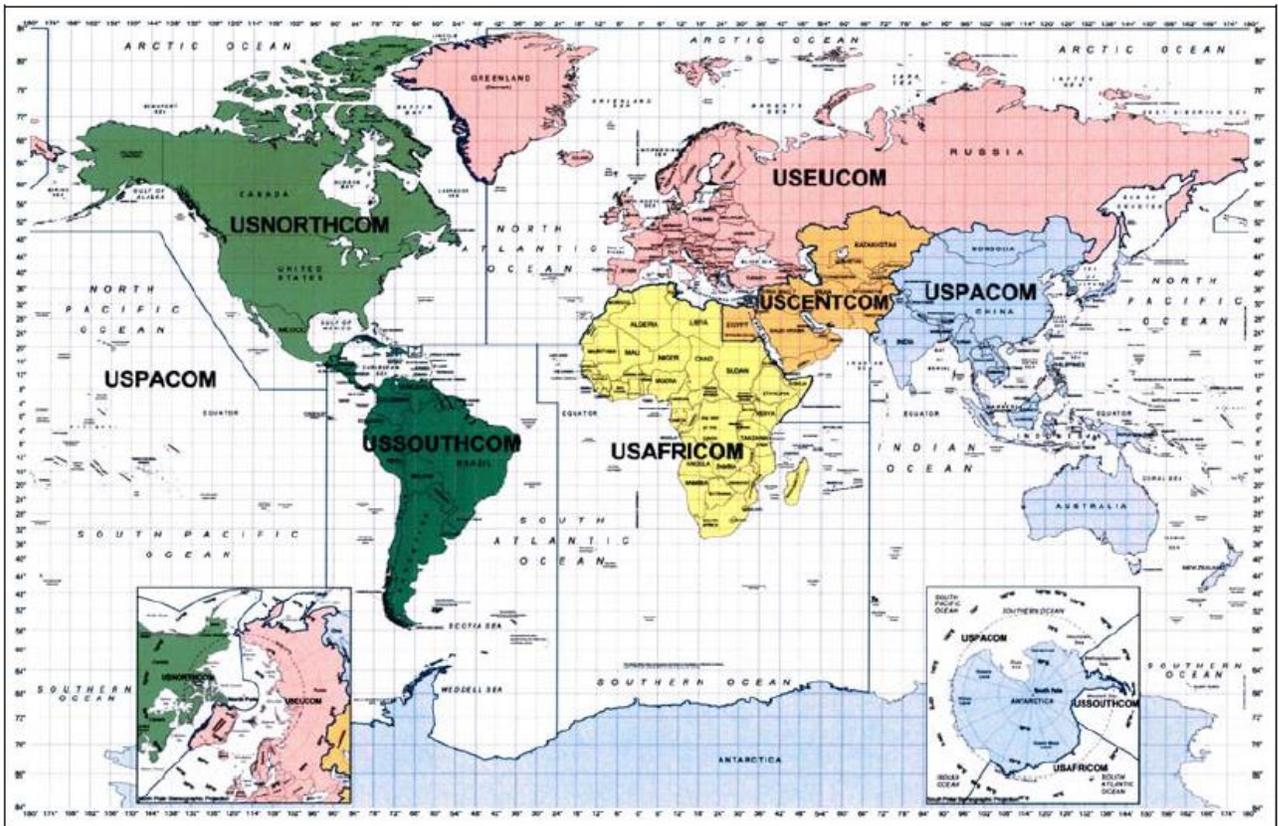
EE.UU. parcela actualmente su “teatro de operaciones”, es decir el mundo entero, en seis áreas geográficas, que no necesariamente se corresponden con los Continentes y los océanos. Para hacer frente a las amenazas alrededor del mundo que puedan afectar los intereses norteamericanos, el DOD cuenta con los denominados COCOM’s. Dentro de ellos existen dos tipos. Por un lado, los comandos funcionales, que son tres: USSOCOM (*Special Operations Command*), USSTRATCOM (*Strategic Command*), y USTRANSCOM (*Transportation Command*); estos COCOM’s actúan en cualquier parte del mundo en base a requerimientos específicos; y por otro lado, se encuentran los llamados comandos geográficos, es decir, que cuentan con un área de responsabilidad geográfica determinada y se encuentran desplegados en las mismas. Estos últimos son los que nos interesan, ya que es a través de ellos que se ejecutan los programas de cooperación humanitaria y de alivio de desastres del DOD.

La distribución tanto de los COCOM’s geográficos como también de sus respectivas áreas de responsabilidad (AOR, por su sigla en inglés) han sufrido alteraciones desde sus

⁹⁹ *Ibíd.*, p.125.

orígenes. Fue recién en 2008, que han quedado demarcadas definitivamente, luego de la última reforma realizada sobre el Plan de Comandos Unificados. Así, la distribución actual es la siguiente:

- Comando Sur (SOUTHCOM, por su sigla en inglés). Su área de responsabilidad es Centroamérica, casi todo el Caribe (salvo Bahamas, Puerto Rico e Islas Vírgenes Americanas) y Sudamérica. Activo desde el 11 de junio de 1963.
- Comando Norte (NORTHCOM, por su sigla en inglés). Su área de responsabilidad es Norteamérica (incluido el territorio estadounidense) Bahamas, Puerto Rico e Islas Vírgenes Americanas. Activo desde el 01 de octubre de 2002.
- Comando Europeo (EUCOM, por su sigla en inglés). Su área de responsabilidad es Europa, Chipre, Israel, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Rusia. Activo desde el 01 de agosto de 1952.
- Comando Central (CENTCOM, por su sigla en inglés). Su área de responsabilidad son países situados en Asia Occidental como Baréin, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Qatar, Omán, Arabia Saudita, Siria, Emiratos Árabes Unidos y Yemen; en países de Asia Central como Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán; en países del sur de Asia como Afganistán y Paquistán; y por último, un país africano: Egipto. Activo desde el 01 de enero de 1983.
- Comando Africano (AFRICOM, por su sigla en inglés). Su área de responsabilidad es el conjunto de países africanos, salvo Egipto. Activo desde el 01 de octubre de 2008.
- Comando del Pacífico (PACOM, por su sigla en inglés). Su área de responsabilidad son países pertenecientes al **Noreste de Asia** como China, Japón, Mongolia, Corea del Sur y Corea del Norte; países del **Sur de Asia** como Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal y Sri Lanka; países del **Sudeste Asiático** como Brunei, Birmania, Camboya, indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam; y los 14 países pertenecientes a **Oceanía**. Activo desde el 01 de enero de 1947.



Fuente: Congressional Research Service

La idea de establecer este tipo de comandos geográficos nació durante la segunda guerra mundial y tuvo a ciertas áreas del Caribe como foco de atención. El presidente Franklin D. Roosevelt creó en 1941 el denominado *U.S. Caribbean Defense Command*, cuya misión principal era defender el canal de Panamá y zonas aledañas. Asimismo, este comando comenzó a desarrollar actividades de entrenamiento para militares provenientes de FF.AA regionales.

El comando iba a sufrir transformaciones luego de finalizada la segunda guerra mundial, en base a las nuevas necesidades que EE.UU tenía que afrontar, sobre todo a nivel hemisférico, para comenzar a salvaguardar a Occidente de la amenaza comunista. En 1947 pasó a denominarse *U.S. Caribbean Command* (CARIBCOM, por su sigla en inglés). Aunque el rótulo continuaba haciendo referencia al Caribe, en la práctica su área de responsabilidad se había expandido, cubriendo a partir de ahora a todo el Caribe, Centroamérica y Sudamérica (con especial énfasis en la costa del Pacífico, desde la frontera mexicano-guatemalteca hasta la frontera peruano-ecuatoriana). Así, y bajo el programa de

asistencia militar creado en 1951 por el gobierno de EE.UU, *“military ties between the United States and nations of the region were strengthened to improve readiness.”*¹⁰⁰

Aunque no era su misión principal en términos formales, la actividad realizada por este comando estaba ligada sobre todo a hacer frente a desastres naturales acaecidos en su área de responsabilidad, más que a enfrentar otro tipo de amenaza de tipo tradicional.

Hubo una serie de desastres de origen natural donde participaron enviando suministros: terremoto en Ecuador (1949); huracán en Haití (1954); inundaciones en Costa Rica y Colombia (1955); epidemia de polio en Argentina (1956); terremoto en Perú (1960); inundaciones en Brasil (1960); terremoto en Chile (1960). Y también realizaron obras de ingeniería civil, a través de miembros del cuerpo de ingenieros del Ejército. Un ejemplo de ello fue en Ecuador (marzo de 1953), luego de que este país sufriera inundaciones que dejaron muchos destrozos en materia de infraestructura.

De todas maneras, la competencia con la Unión Soviética moldearía la política de cooperación militar en materia humanitaria. Durante la presidencia de Dwight Eisenhower (1953-1961), se discutió el rol de la asistencia cívica y humanitaria en el exterior. *“In 1958, because of these concerns about the rise of communism in these areas, President Eisenhower appointed a committee, chaired by William H. Draper, Jr., to study the Military Assistance Program (MAP). The 1959 Draper Committee Report recommended that serious consideration be given to the use of indigenous forces in social and economic development.”*¹⁰¹

La sugerencia que se desprendía del informe se basaba sobre todo en el éxito obtenido por EE.UU en la guerra de Corea (1950-1953), a través del programa de reconstrucción de noviembre de 1953 financiado y ejecutado por las FF.AA norteamericanas. *“The program was directed at replacing or repairing war-damaged facilities that benefited the majority of the local residents. Priorities established included schools, public health buildings, orphanages, civic buildings, public utilities, and bridges. A medical program was emphasized in the Korean program that provided equipment and supplies, as well as medical personnel.”*¹⁰²

¹⁰⁰ GRESHAM, John D. “Southcom history”, *A half-century of service*, p.3. Disponible en: http://static.dvidshub.net/media/pubs/pdf_12110.pdf, consultado el 12-07-14.

¹⁰¹ ZAJTCHUK, Joan T. “Military Medicine in...”, op.cit. p.779.

¹⁰² *Ibídem*, p.780.

Siguiendo estos lineamientos, el Departamento de Defensa (creado en 1947) había aprobado la recomendación realizada por el “*Informe Draper*”, permitiendo la expansión de los programas de acción cívica en el mundo subdesarrollado en 1960. Esto fue la base para el surgimiento de la doctrina de acción cívico-militar en el interior del Ejército de EE.UU.

III.4. Nacimiento del SOUTHCOM

A partir de la llegada a la presidencia de EE.UU de John F. Kennedy en 1961, la relación con Latinoamérica cambiaría, producto de la agudización del conflicto con la Unión Soviética.

Habiendo declarado públicamente el presidente de la Unión Soviética, Nikita Jruchov, que apoyaría decididamente a las guerras de liberación nacional en el mundo subdesarrollado, sumado al propio “Informe Draper”, en 1961 comenzó oficialmente el programa de ayuda y cooperación hacia Latinoamérica denominado “Alianza para el Progreso”. La administración Kennedy “*preveía que la Alianza para el Progreso no sólo impediría la expansión del comunismo en América Latina, sino que, además, estimularía el crecimiento de la democracia en una región que todavía estaba dominada por dictaduras militares.*”¹⁰³

Este programa se enmarcaba en la ley aprobada por el Congreso de Asistencia Externa de 1961¹⁰⁴, que asimismo “*called for the establishment of the US Agency for International Development (USAID) within the State Department.*”¹⁰⁵ Esta agencia sería la encargada de coordinar en el exterior las actividades relacionadas con socorro frente a catástrofes naturales.

En base al tipo de conflicto que se desarrollaba en los procesos de descolonización, es decir, guerras de liberación nacional (“conflictos de baja intensidad”) que a nivel operacional se desarrollaron como guerra de guerrillas, bajo la administración Kennedy se continuó con el patrón que EE.UU ya había ensayado en Filipinas a comienzos del siglo XX: hacer de la ayuda humanitaria un pilar clave en la guerra contrainsurgente, con el objetivo de “ganar las mentes y corazones” de las poblaciones en donde se producía el conflicto.

¹⁰³ POWASKI, Ronald E., *La Guerra Fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*. Ed. Crítica, Barcelona, 2000, p. 173.

¹⁰⁴ The Foreign Assistance Act, public law 87-195. Aprobada el 04 de enero de 1961.

¹⁰⁵ ERICKSON, R.L.: “Preventive Medicine in...”, op.cit. p.90.

También se comenzaron a utilizar a las *Special Forces* para llevar adelante este tipo de tareas humanitarias, como construir obras de infraestructura, realizar atenciones médicas gratuitas e incluso entrenar a contrapartes militares en todo este tipo de cuestiones humanitarias. Los desastres naturales no quedaron exentos de esto: *“The concepts of disaster relief, with its implied humanitarian mission, and military civic action were also linked with Special Forces programs in the 1960s.”*¹⁰⁶ Esto se aplicó durante la guerra de Vietnam (1959-1975).

Los cambios más arriba descriptos impactaron sobre el comando geográfico unificado destinado para el hemisferio. El 11 de junio de 1963 se volvió a cambiar el nombre del comando y el CARIBCOM pasó a denominarse SOUTHCOM, quedando de manera definitiva este nombre hasta la actualidad, aunque no así su área de responsabilidad, que continuó expandiéndose: *“(…) a title that would more nearly reflect the actual geographical responsibilities of the command (Central America, less Mexico, and South America)… In addition, the new title would emphasize the interest of the United States in promoting the Alliance for Progress, and in encouraging Latin American countries to tighten internal security against communist subversion.”*¹⁰⁷

Las operaciones de socorro continuaron realizándose como siempre: *“SOUTHCOM responded to fires in Brazil in 1963; returned with food and medical supplies after flooding in 1964; airlifted medical teams and supplies to Bolivia in 1964 during an epidemic of hemorrhagic fever; and responded at “home” when Panama was lashed by a tropical storm. From 1965-1968, SOUTHCOM provided assistance following earthquakes that struck Chile, El Salvador, Peru, Venezuela, and Nicaragua. Throughout the decade, the command responded to flooding, drought, volcanic eruptions, and other natural disasters.”*¹⁰⁸

¹⁰⁶ ZAJTCHUK, Joan T. “Military Medicine in...”, op.cit. p.780.

¹⁰⁷ DREA, Edward J., COLE, Ronald H., POOLE, Walter S., SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., WEBB, Willard J. *History of the Unified Command Plan 1946–2012*, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington DC, 2013. Disponible en: http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/history/ucp_2013.pdf, consultado el 13-08-14.

¹⁰⁸ GRESHAM, John D. “Southcom history ...”, op.cit. p.4.



Doctor de la Fuerza Aérea y farmacéutas del Ejército tratan a una víctima del terremoto de 1972 en Managua.¹⁰⁹

Con el correr del tiempo, el SOUTHCOM sufrió vaivenes en cuanto a su importancia. Durante la década de 1970, “(...) *in an effort to reduce America’s military footprint around the globe (...) SOUTHCOM was downgraded to a three star command status, and its various service component commands were eliminated.*”¹¹⁰

Por otro lado, no sólo al SOUTHCOM sino a las FF.AA estadounidenses en general, le fueron asignando nuevas tareas a realizar en el exterior. Una de ellas, por ejemplo, fue la lucha contra el narcotráfico, que comenzó en la década de 1980 bajo la presidencia de Ronald Reagan y continúa hasta la actualidad. De hecho, frente a esta nueva amenaza, que tuvo a Latinoamérica como epicentro, el SOUTHCOM nuevamente volvió a tener una importancia destacada con respecto a otros comandos geográficos.

A mediados de la década de 1980, el Congreso norteamericano impulsó un proceso de reformas en el DOD. El resultado fue la aprobación de la ley de reforma *Goldwater-Nichols* de 1986 y la enmienda *Nunn-Cohen* de 1987. Como parte de las reformas, “*SOUTHCOM was redefined as a Unified Combatant Command (UCC), which enhanced operational*

¹⁰⁹ FOSTER, Gaines M.: *The Demands of humanity...*, op.cit. p.125.

¹¹⁰ GRESHAM, John D. “Southcom history ...”, op.cit. p.4.

flexibility and the ability to influence regional policy in Latin America, as well as granting more autonomy in new systems procurements by the DOD.”¹¹¹

Como se ha visto, la política de EE.UU para América Latina referente a la ayuda y cooperación militar externa humanitaria enfocada en desastres naturales, cuenta con una larga historia. Sin haber tenido un rango formal al interior de las FF.AA, la cooperación humanitaria se ha utilizado en determinadas épocas como un instrumento importante de proyección de poder, primando por sobre lo estrictamente humanitario y respondiendo a intereses de seguridad nacional de EE.UU.

Es para destacar también cómo, a partir de comienzos del siglo XX, desde el ámbito militar estadounidense se ha establecido un fuerte nexo entre prácticas humanitarias – envío de suministros, acciones cívicas, atenciones médicas – y guerra contrainsurgente. Desde el primer caso donde se aplicó, que no fue necesariamente en la región sino en Filipinas, los militares y políticos percibieron que este tipo de cooperación podía traer aparejados beneficios a nivel estratégico y táctico para hacer frente a esta amenaza.

¹¹¹ GRESHAM, John D. “Southcom history ...”, op.cit. p.6.



Aldeanos hondureños esperan en el patio de una escuela para ser inmunizados por el equipo de asistencia humanitaria, el cual está conformado por militares estadounidenses y hondureños, y personal sanitario civil del Ministerio de Salud de Honduras. El Ministerio de Salud proporciona las vacunas. Fotografía: Cortesía de Joan Zajtchuk, MD, de la colección combinada de fotografías tomadas por miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo, Honduras (1983-1985).¹¹²

Así, en el marco de Guerra Fría y procesos de descolonización mediante, “ganar las mentes y corazones” de poblaciones a través de acciones cívicas o envío de suministros post desastre se tornó clave, tanto en territorios donde se desenvolvían grupos insurgentes como también en escenarios no conflictivos. Desde la óptica estadounidense, esto coadyuvaba a mejorar la imagen del país en general y de sus FF.AA en particular, en zonas periféricas alejadas, donde la amenaza comunista siempre estaba latente. En América Latina, y a nivel operacional, esta tarea quedó a cargo del SOUTHCOM, siendo su aparición, de hecho, parte de este contexto internacional.

¹¹² ZAJTCHUK, Joan T. “Military Medicine in...”, op.cit. p.797.

III.5. El SOUTHCOM y la asistencia humanitaria y de socorro ante desastres en la post Guerra Fría

En la década de 1990, la implosión de la Unión Soviética trajo aparejados nuevos desafíos para las FF.AA norteamericanas, en un escenario global que se puede catalogar como de hegemonía unipolar estadounidense. Esto condujo a que continuaran los cambios burocráticos dentro del Departamento de Defensa, sobre todo en lo referente a los Comandos Unificados y sus correspondientes áreas de responsabilidad.

En 1995, se reformó el Plan de Comando Unificado y bajo éste, el SOUTHCOM expandió por última vez hasta el momento su área de responsabilidad, en detrimento del entonces existente Comando Atlántico (USACOM). La expansión se produjo en dos fases: *“Phase I, implemented on January 1, 1996, transferred waters adjoining Central and South America to SOUTHCOM’s AOR. This transfer of waters included a 12-mile band of the Caribbean Sea that adjoined Central and South America. Phase II, effective on June 1, 1997, will transfer the Gulf of Mexico, Caribbean Sea and the islands therein, and parts of the Atlantic Ocean to SOUTHCOM.”*¹¹³

Dado que su área de responsabilidad era y continúa siendo muy propensa a atravesar fenómenos naturales (que por las propias falencias de los países de la región en términos de desarrollo, muchos de estos fenómenos se convierten en verdaderas catástrofes), sumado a la poca conflictividad de la región, teniendo en cuenta las problemáticas que EE.UU tenía que afrontar en el resto del mundo, *“(…) This required the command to elevate humanitarian assistance and disaster relief to a primary mission”*.¹¹⁴

De este modo quedó establecida al área de responsabilidad definitiva del SOUTHCOM, teniendo a los desastres naturales como una de sus principales amenazas a combatir. Esto quedó evidenciado en diferentes documentos estratégicos y operacionales que han ido apareciendo, no sólo los producidos por el SOUTHCOM sino también aquellos realizados por el DOD, como la *Quadrennial Defense Review*, e incluso en la *National Security Strategy*, documento elaborado por el propio poder ejecutivo de EE.UU.

¹¹³ General Accounting Office. Unified Command Plan. Atlantic and Southern Command Participation in 1995 Review. Washington, D.C. 1996, p. 11. Disponible en: <http://www.gao.gov/archive/1997/ns97041b.pdf>, consultado el 03-06-14.

¹¹⁴ GRESHAM, John D. “Southcom history ...”, op.cit. p.8.

III.5.1. Disaster Relief Operations – Peacetime Engagement Operations

Las actividades desarrolladas en el marco de asistencia humanitaria y socorro ante desastres naturales por parte de las FF.AA estadounidenses no encajaban fácilmente dentro del marco conceptual humanitario tradicional debido a la participación misma de militares y porque respondían en última instancia a los intereses de seguridad del país donante, es decir, de EE.UU. Esto continúa sucediendo en la actualidad.

Saliéndonos del marco conceptual humanitario, en EE.UU este tipo de acciones realizadas en territorio extranjero encontró una denominación: “*Peacetime Engagement Operations*”, concepto que se afianzó en la post Guerra Fría. Este tipo de operaciones se distinguen de aquellas ligadas al socorro directo ante una catástrofe natural, las *Disaster Relief Operations*. No es que sean actividades que se contrapongan, sino que se complementan, son parte del mismo encuadre estratégico.

Se conceptualizaron formalmente en diferentes documentos oficiales de carácter estratégico producidos por diferentes agencias del Estado norteamericano. La primer referencia concreta se produjo en la *National Security Strategy* de 1994, bajo la administración Bill Clinton (1993-2001) cuyo título fue de hecho “*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*”.

Hay que tener presente que la *National Security Strategy* (NSS) es el documento guía en materia de seguridad y política exterior que elabora cada administración gubernamental, elaborada por el Consejo de Seguridad Nacional, con la rúbrica del Presidente de la República. Este es un procedimiento regular que realiza cada nuevo gobierno y a partir del cual se van generando otros documentos sectorizados que deben converger con los lineamientos de la NSS. Aquí aparecen los documentos elaborados por el DOD (“*Quadrennial Defense Review – QDR*” o “*The National Defense Strategy – NDS*”), por la Jefatura del Comando Conjunto de las FF.AA (“*The National Military Strategy – NMS*”) y por los COCOM’s, que aunque no están obligados a desarrollar documentos estratégicos cada un determinado lapso de tiempo (a diferencia de los anteriores), de todos modos realizan trabajos de este tipo en torno a sus AOR.¹¹⁵ Todos los documentos que son

¹¹⁵ Por ejemplo, en el caso del SOUTHCOM, el denominado “*Command Strategy 2020: Partnerships for the Americas*”).

estrategias nacionales (NSS, NDS y NMS) tienen un carácter programático, con una estructura más rígida que las QDR's.

Así, el término *Engagement* (Compromiso), que hacía referencia necesaria al relacionamiento con países aliados, se tornó clave en esta época y se lo pensó como “(...) *An important element of our security preparedness depends on durable relationships with allies and other friendly nations. Accordingly, a central thrust of our strategy of engagement is to sustain and adapt the security relationships we have with key nations around the world. These ties constitute an important part of an international framework that will be essential to ensuring cooperation across a broad range of issues.*”¹¹⁶

Por otro lado, en la misma “*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*” aparecen por primera vez en un documento estratégico de esta envergadura los desastres naturales como una amenaza, puestas en un mismo nivel de importancia que el contraterrorismo. Bajo el título *Supporting Counterterrorism Efforts and Other National Security Objectives* se plantea lo siguiente: “*A number of other tasks remain that US forces have typically carried out with both general purpose and specialized units. These missions include: counterterrorism and punitive attacks, noncombatant evacuation, counternarcotics operations, nation assistance, and humanitarian and disaster relief operations.*”¹¹⁷

En la práctica, no había nada nuevo. Como ya habíamos visto, operaciones de este tipo se venían realizando desde tiempo atrás, pero en escenarios bélicos, sobre todo de tipo contrainsurgentes. La guerra de Vietnam ha sido un claro ejemplo de ello.

El programa de asistencia médica denominado *Medical Civic Action Program* (MEDCAP), que actualmente se desarrolla con países aliados en condiciones de paz, se ejecutó por primera vez en el marco de la Guerra de Vietnam. “*The first of these programs, the Medical Civic Action Program (MEDCAP I), was begun in January 1963 to provide increased outpatient care for Vietnamese civilians living in rural areas. The strict intent was to enhance the “prestige” of the South Vietnamese government and army; US personnel were to have only a supporting role. US participation came primarily from advisory personnel assigned to Vietnamese Army units.*”¹¹⁸ Este programa se continuó

¹¹⁶ “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement”, Washington, 1994, p.6. Disponible en: https://merln.ndu.edu/cdm4/search_strategy.php, consultado el 14-05-14.

¹¹⁷ *Ibidem*, p.7.

¹¹⁸ ERICKSON, R.L.: “Preventive Medicine in...”, *op.cit.* p.90.

realizando en diferentes partes del mundo, incluso en Latinoamérica. Aquí, el primer MEDCAP que se desarrolló fue en Honduras hacia 1983, durante la administración Reagan: *“The US Army medical officers who were assigned to Honduras were convinced of the value of a medical program based on their past experiences in Vietnam and what they saw in Honduras. They initiated a MEDCAP similar to those they had conducted in Vietnam.”*¹¹⁹

Vale aclarar que programas como MEDCAP, MEDRETE (*Medical Readiness Training Exercises*), VETCAP (*Veterinary Civil Action Programs*), ENCAP (*Engineering Civic Action Programs*) o DENTCAP (*Dental Civic Action Programs*), son los nombres de fantasía que reciben las asistencias y entrenamientos conjuntos y combinados que se realizan en el exterior (sobre las poblaciones que recibirán la ayuda y asistencia técnica y para la prensa) a través de los COCOM's. Los fondos destinados para la ejecución de éstos, vienen dados por los programas *Humanitarian Assistance* y *Humanitarian and Civic Assistance*. Éstos son los nombres reales de los programas.

Entonces, siguiendo al *Center for Navy Analyses*, se pueden definir las *Engagement Operations* como *“non-crisis, pre-planned operations that use soft-power activities (such as medical care) to strengthen partnerships and create trust with countries in a region. The goals (though the specifics differ by region) are generally to increase the host nation's capabilities (for instance, to help it improve its health care or a build a better-prepared maritime force), to build the population's support for the host nation government, and/or to strengthen its relationship with the United States by building trust. These efforts, in turn, might extend US influence with the nation and help counter negative influences, such as anti-government groups and/or illicit activities, or they might help the United States reach other important strategic objectives. In short, engagement operations are a method for achieving US interests in a region.”*¹²⁰

En esta definición, se puede apreciar tanto el fin político que puede tener una actividad de este tipo como también el rol diplomático que adquieren las FF.AA estadounidenses en el exterior.

¹¹⁹ ZAJTCHUK, Joan T. “Military Medicine in...”, op.cit. p.786.

¹²⁰ KINGSLEY, Maria; RIMSKY VERNON, Alison: “Disaster Relief and Engagement Operations, 1990-2010: A Synthesis of CNA Analyses”. EE.UU: Center for Naval Analyses (CNA), abril 2011, p.50. Disponible en: <http://www.cna.org/research/2011/disaster-relief-engagement-operations-1990-2010>, consultado el 12-04-14.

III.6. Atentados del 11-S de 2001. Inicio de la Guerra global contra el terrorismo

Los atentados de 2001 sobre las torres gemelas en Manhattan provocaron continuidades y rupturas en la política de cooperación de EE.UU impulsadas tras el derrumbe soviético una década atrás. El terrorismo, entendido como actor, pasó a ser la amenaza principal para el Estado norteamericano, que adquirió un carácter global, aunque con epicentros geográficos de mayor relevancia, sobre todo en Medio Oriente. Esto conllevó nuevas interpretaciones políticas en torno al rol de EE.UU en el sistema internacional.

El período comprendido entre fines de 2001 (primer mandato de George Bush) y fines de 2012 (finalización del primer mandato de Barack Obama) puede dividirse en dos tramos bien diferenciados en lo que hace a la política exterior en general, y en particular a la guerra librada contra el terrorismo transnacional.

La derrota del Partido Republicano en las elecciones legislativas de noviembre de 2006,¹²¹ junto a la posterior asunción de Robert Gates como Secretario de Defensa, actuaron como punto de inflexión entre los dos períodos, dando lugar al mismo tiempo a un marcado giro a nivel político, estratégico, operacional y táctico para la lucha contra el terrorismo. En este sentido, el concepto político de *Smart Power*, junto al resurgimiento a nivel militar de la doctrina COIN, convergieron para dar nueva forma a la política de seguridad y defensa, y dejar atrás la búsqueda de la “*Pax Americana Global*” impulsada por Bush y sus asesores neoconservadores, nucleados en el *think tank Project for the New American Century* (PNAC).

La política de asistencia humanitaria y de atención de desastres en el exterior por parte del DOD no sólo no fue ajena a este cambio sino que, producto del mismo, se empoderó. Así, a partir de 2007 se comenzó a materializar este giro en la política exterior norteamericana.

III.6.1. Período 2001-2006

Este período, que atraviesa el primer mandato de Bush casi en su totalidad y la mitad de su segunda presidencia, estuvo caracterizado por la injerencia y primacía de los denominados *neocons* (neoconservadores) en el diseño y planificación de la política exterior en general, y de defensa en particular.

¹²¹ En la Cámara de Representantes, que se renueva por completo cada dos años, los demócratas obtuvieron 229 bancas mientras que los republicanos 196; y en el Senado, que cada dos años renueva un tercio de sus miembros, los demócratas consiguieron 24 escaños de las 33 en juego.

El ideario *neoon* se materializa en los primeros documentos oficiales en materia de seguridad y defensa de la administración Bush y se fundó en las siguientes premisas: (1) extensión de la democracia y la libertad a todo el mundo, para lo cual se dispondrá del instrumento militar si es necesario; (2) la construcción de nación (*nation building*) a imagen y semejanza de EE.UU; (3) desconfianza en las instituciones y regímenes del sistema internacional con lo cual el unilateralismo se tornó central; y por último, (4) los ataques preventivos o guerras preventivas.

Estas premisas se han plasmado en la NSS de septiembre de 2002 que “*inaugura formalmente el periodo unipolar bajo la administración Bush*”¹²², o al menos el intento de querer establecer un orden unipolar.

En este documento, y casi por decantación, no se hace mención a la asistencia humanitaria y de socorro ante desastres. Los instrumentos de poder duros tuvieron una mayor relevancia que los recursos blandos. Esa fue una de las críticas que emergió al comienzo del segundo mandato de Bush (2004): “*Otro problema observado en la aplicación de la NSS de 2002 es el desequilibrio entre los distintos instrumentos, militares y no militares, en los que se apoyó. Las críticas revelan tanto la desproporción de la inversión en el instrumento militar como la debilidad de los instrumentos no militares disponibles para conseguir los objetivos previstos, como los de fomentar la democracia, la libertad y el desarrollo, entre otros.*”¹²³

Será recién con la publicación de la QDR de febrero de 2006 cuando aparezca de nuevo formalmente la ayuda militar para casos de desastre – de manera similar a como lo habían establecido todas las NSS de 1994 a 2000 e incluso la QDR de 1997 también –, señalando que “*(...) era de interés para la seguridad nacional reforzar, mediante la cooperación y los ejercicios conjuntos, a aquellos gobiernos que se encontraran en clara desventaja para hacer frente a terremotos, huracanes o fenómenos de este tipo.*”¹²⁴

¹²² CALLE, Fabián, MERKE, Federico. “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar”, *Agenda Internacional*, Buenos Aires, Año 1, N° 3, Diciembre 2004-Enero/Febrero 2005, p.127. Disponible en: <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n3/0307.pdf>, consultado el 08-03-14.

¹²³ ARTEAGA, Félix. “La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU de 2006”. España, Real Instituto Elcano. ARI N° 71. 22-06-2006. p.3. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+71-2006, consultado el 23-04-14.

¹²⁴ GARCÍA ENCINA, Carlota. “Haití: EE.UU y la ayuda militar ante los desastres naturales”, España, Real Instituto Elcano. ARI N° 57. 25-10-2010. p.2. Disponible en:

La publicación fue parte del cambio que se comenzaba a vislumbrar al interior de la política de defensa de la administración Bush, no sólo por el hecho particular de comenzar a incorporar esta área de acción para las FF.AA de manera formal, sino también por un hecho más estructural: el cambio de óptica en torno a la cooperación, comenzando a ser vista como un instrumento favorable para la prosecución de los intereses de seguridad nacionales, en detrimento de la postura unilateralista desencadenada luego del 11-S. *“La unilateralidad mostrada por EEUU tras el 11-S era incompatible con los marcos multilaterales en las que sus aliados naturales prefieren adoptar decisiones colegiadas y regladas, incluso si tienen que colaborar en excepciones como ocurrió en Kosovo.”*¹²⁵

A esto ayudó el deterioro de la imagen presidencial, tanto en territorio propio como en el exterior, producto de los errores producidos en las dos campañas militares en las que se encontraban desplegadas las FF.AA norteamericanas: Afganistán e Irak.

Distintos sucesos fueron poniendo en evidencia que estas guerras preventivas iniciadas por EE.UU no estaban teniendo el éxito esperado, a saber, eliminar al enemigo y construir el estado de derecho en estos países, sobre todo en Irak. *“(…) la voladura el 22 de febrero de 2006 de la mezquita de Samarra, uno de los más importantes santuarios chiitas en Irak, dio lugar a una ola de violencia sectaria más allá de lo imaginable, hasta llegar a superar los 1.200 incidentes violentos semanales, con unos 2.000 muertos civiles al mes en enfrentamientos interétnicos.”*¹²⁶

Había sido muy fácil para las FF.AA ingresar en estos territorios, pero el tipo de lucha que fueron proponiendo grupos rebeldes, de tipo insurgente, comenzó a mostrar las “debilidades” estadounidenses, tanto a nivel político como militar. *“EE.UU tiene una tolerancia de bajas muy limitada en lo que a insurgencia se refiere. Sin que los intereses nacionales estadounidenses estén en peligro de una manera directa, el público estadounidense no acepta las bajas propias sin reclamar un alto coste político. Esta idea*

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/ari57-2010, consultado el 12-05-14.

¹²⁵ ARTEAGA, Félix. “La Estrategia de Seguridad...”, op.cit. p.5.

¹²⁶ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J. “En la despedida de Robert Gates como Secretario de Defensa”, España, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de análisis N° 020/2011. p.3. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA20_2011RobertGates.pdf, consultado el 02-09-14.

está muy clara en las mentes de los insurrectos de hoy en día, por lo que conseguir bajas estadounidenses es uno de sus principales objetivos."¹²⁷

Entre otras cuestiones, estos sucesos fueron condicionando el accionar político de la administración Bush. La derrota sufrida por el Partido Republicano en las elecciones legislativas de noviembre de 2006, mostró los límites del sector *neoon* dentro del gobierno. La primera implicancia concreta en este sentido, fue la destitución de Donald Rumsfeld al frente del Pentágono y su reemplazo por Robert Gates, a partir del 18 de diciembre de 2006.

III.6.2. Transición 2007-2008

En paralelo, durante 2006 el CSIS (*Center for Strategic and International Studies*) resultó ser el encargado de elaborar y poner en marcha una comisión bipartidista sobre "*Smart Power*" con el objetivo de desarrollar, a través de debates y conferencias, una visión que guiara la política exterior norteamericana desde una perspectiva global. Esta comisión estuvo dirigida por Richard L. Armitage (presidente de la consultora *Armitage International*), y por el teórico Joseph Nye Jr. Este último fue quien desarrolló el concepto "*Smart Power*" en 2003, alertando ya en ese entonces, sobre el declive de los instrumentos de "poder blando" americano en materia de política externa, con lo "costoso" que podía resultar eso.

Nye, define al poder de la siguiente manera: "*Power is one's ability to affect the behavior of others to get what one wants.*"¹²⁸ Esto se puede dar a través de dos tipos de instrumentos de política exterior: en primer lugar, un instrumento duro (*hard power*), es decir, empleo del instrumento militar de manera tradicional; y en segundo lugar, un instrumento blando (*soft power*), que es el uso de la diplomacia para exportar al resto del mundo los valores y virtudes de la cultura estadounidense.

¹²⁷ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David y DÍAZ MATEY, Gustavo. "EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán". España, Real Instituto Elcano, documento de trabajo N° 54, 22-12-2008, p.13. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt54-2008#.VQ2uhfmG9qU, consultado el 15-06-14.

¹²⁸ NYE Jr., Joseph: "Get Smart". *Foreign Affairs*, Volume 88, N° 4, July-August 2009. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65163/joseph-s-nye-jr/get-smart>, consultado el 01-10-14.

Así, Nye planteaba que EE.UU, frente a su situación en el sistema global de pérdida de poder relativo en la que se encontraba, en un escenario marcado por la emergencia de nuevos desafíos a su poder y por la crisis económico-financiera global desatada en 2008, debía llevar a cabo una política exterior equilibrada en términos de poder blando y duro. Esto es, en esencia, el denominado “poder inteligente”.

De fondo, el problema que percibía Nye radicaba en la mala imagen de EE.UU, con el correspondiente sentimiento antiamericano despertado, producto de la política exterior de Bush, fundada sobre todo en instrumentos duros de poder. Esto minaba el poder blando de EE.UU, es decir, “*su capacidad de atraer a otros por la legitimidad de sus políticas y de los valores que las sustentan.*”¹²⁹ En este sentido, ya en 2004 Nye planteaba que esto se dejaba translucir en diferentes encuestas de opinión: “*Según encuestas de Gallup International, pluralidades en 29 países dicen que las políticas de Washington han tenido efecto negativo en su visión de Estados Unidos. Una encuesta de Eurobarómetro descubrió que la mayoría de los europeos creen que Washington ha obstruido los esfuerzos de combate a la pobreza global, la protección ambiental y el mantenimiento de la paz. Tales actitudes minan el poder blando al reducir la capacidad de Estados Unidos de lograr sus objetivos sin recurrir al pago o a la coerción.*”¹³⁰

En base a estas teorizaciones de Nye, en noviembre de 2007 la comisión materializa su trabajo efectuado mediante la publicación del informe “*A Smarter, More Secure America*”, hoja de ruta que establecía los lineamientos generales de la política exterior a seguir por el candidato que al año siguiente ganase las elecciones presidenciales. En este documento básicamente se establece una estrategia externa fundada en tres dimensiones: Defensa, Diplomacia y Desarrollo (3-D’s).

Esta *Grand Strategy* implicaba necesariamente una mayor participación del poder civil de EE.UU en el relacionamiento externo en detrimento del poder militar, es decir, una mayor preponderancia del DOS y USAID con respecto al DOD; e incluso al interior de éste, implicaba un predominio en la ejecución de actividades no tradicionales, ligadas sobre todo a la asistencia humanitaria y de socorro ante desastres.

¹²⁹ NYE Jr., Joseph: “La decadencia del poder blando en Estados Unidos. Por qué Washington debe preocuparse”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 4, N° 3, Julio-Septiembre 2004. p.127.

¹³⁰ *Ibíd*em, p.127.

III.6.3. Resurgimiento COIN

La derrota electoral de noviembre de 2006, no trajo aparejado solamente el cambio de Gates por Rumsfeld en el área de Defensa. Se produjeron otros cambios de personalidades que resultaron clave en términos de la estrategia que se estaba forjando, impulsados obviamente por el propio Gates. Estamos hablando de cambios en las cúpulas militares, ligada a Medio Oriente.

El 10 de febrero de 2007, el General del Ejército David Howell Petraeus asumió como Jefe de la Fuerza Multinacional en Irak (MNF-I), en reemplazo del General George William Casey; el Almirante William Fallon asumió como Jefe del CENTCOM a partir del 16 de marzo de 2007, tomando el lugar del General John Abizaid; y por último para destacar (aunque se produjo unos meses después), fue el relevo del General Peter Pace por el Almirante Mike Mullen como Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff* – CJCS). Así, “Gates completó el equipo militar con el que afrontar la que consideraba su principal misión: dar un giro a la situación en Irak y, en menor medida, en Afganistán.”¹³¹

Previo a asumir en su nuevo cargo, en el otoño de 2005 el General Petraeus junto al General del Cuerpo de Marines James Mattis, comenzaron a trabajar en la elaboración doctrinaria de un nuevo manual de campo contrainsurgente. Luego de un año de trabajo, el 15 de diciembre de 2006 se publicó el *Counterinsurgency Field Manual* (FM-3-24). Dicho por sus propios autores, este manual vino a llenar un vacío doctrinal, que resultaba necesario incorporar en base a los conflictos en los que se encontraban involucrados militares del Ejército y del Cuerpo de Marines. “*This manual is designed to fill a doctrinal gap. It has been 20 years since the Army published a field manual devoted exclusively to counterinsurgency operations. For the Marine Corps it has been 25 years. With our Soldiers and Marines fighting insurgents in Afghanistan and Iraq, it is essential that we give them a manual that provides principles and guidelines for counterinsurgency operations.*”¹³²

¹³¹ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J. “En la despedida...”, op.cit. p.4.

¹³² PETRAEUS, David Howell, AMOS, James F. “Counterinsurgency Field Manual 3-24”. EE.UU, United States Army Combined Arms Center (USACAC), 15 December 2006. Disponible en: <http://usacac.army.mil/cac2/Repository/Materials/COIN-FM3-24.pdf>, consultado el 24-06-14.

En base a este trabajo doctrinal, Petraeus comenzó su labor en Irak y en no más de un año se comenzaron a ver resultados positivos. *“Petraeus fue capaz de dar un vuelco a la situación, con un incremento de 30.000 efectivos norteamericanos en el país (el llamado surge) que permitió, tras unos meses de violencia extrema, que los niveles de crímenes interétnicos descendieran a finales de 2007 a los previos a la voladura de la mezquita de Samarra, y que el número de tropas norteamericanas caídas en combate disminuyera, desde un máximo mensual de 121 en mayo de 2007 hasta mínimos históricos a finales de ese año.”*¹³³

Básicamente, lo que hizo es llevar a la práctica una lucha de tipo contrainsurgente contra el terrorismo, estrategia que se comenzaba a aplicar a escala global, no sólo en Irak y Afganistán. En este sentido, Petraeus impulsó un cambio de óptica, donde se revisó la índole del enemigo: *“(…) no se afrontaba una revuelta terrorista en sentido estricto, cuyo rasgo sería el aislamiento de la población, sino una insurgencia, que en cambio es definida por su inserción social. Una jihad islamista de alcance mundial.”*¹³⁴

Entonces, este enfoque llevó a que la estrategia militar apunte sobre las poblaciones en dónde se desenvolvían los terroristas – ahora considerados como insurgentes –, más que en la búsqueda y persecución deliberada de éstos. *“Military leaders like General David Petraeus encouraged the Administration to shift from a policy of counter-terrorism focused on killing dangerous individuals to one of counter-insurgency (COIN) seeking to provide security for the local population and facilitate economic development and governance.”*¹³⁵

La doctrina COIN chocaba con las líneas más “duras” del Pentágono e incluso implicaba una lucha burocrática por recursos presupuestarios. La lucha contrainsurgente, necesariamente llevaba a un empoderamiento del Ejército y del Cuerpo de Marines, en detrimento de la Fuerza Aérea y la Armada, por el tipo mismo de actividades a realizar.

¹³³ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J. “La Nueva Visión de la Defensa Norteamericana”. *Revista Española de Defensa*, N° 261, Ministerio de Defensa de España, marzo 2010. p.44. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/VisionDefensaEEUU_RED261_Ruiz.pdf, consultado el 11-07-14.

¹³⁴ EZCURRA, Ana María. *La Era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*. Buenos Aires, EDUNTREF, marzo de 2013, p.30.

¹³⁵ GLENN, John K. “Implementing »Smart Power« Amid Economic Crisis”, Friedrich Ebert Stiftung (FES Perspective USA), Washington, febrero de 2011, p.2. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/id/07909.pdf>, consultado el 12-05-14.

Como toda guerra de tipo contrainsurgente, la capacidad humana sobre el terreno mismo, realizando tareas humanitarias para lograr el apoyo de la población, que a su vez es condición de posibilidad para el establecimiento de redes informales de inteligencia, se torna clave para tener éxito en el conflicto, más que la tecnología empleada en nuevos armamentos.

“Puede que la ayuda humanitaria no fuera el arma favorita de los defensores de la línea dura del Pentágono, que preferían cazar y matar a los ‘malos’ por medio de la ‘acción directa’ en lugar de excavar pozos de agua y construir escuelas (...) lo que el imperialismo exigía a principios del siglo XXI era un enfoque que combinara el humanitarismo con la recopilación de información para cosechar victorias parciales de bajo coste. (...) No tenía nada de ilegal o inmoral que los oficiales militares estadounidenses mantuvieran sin más los ojos y oídos abiertos a la vez que se dedicaban a menesteres civiles; formaba parte de lo que se entiende por forjar relaciones normales con los lugareños. La mejor recopilación de información a menudo se realiza de manera pasiva, y no activa.”¹³⁶

Este cambio a nivel militar – en sus dimensiones estratégica, operacional y táctica – convergía con el cambio que se había iniciado a nivel político: la estrategia de política exterior en torno al “*Smart Power*”, con la consiguiente reorientación hacia la utilización de instrumentos blandos de poder. En consecuencia, todas las actividades ligadas a asistencia humanitaria y socorro ante desastres se volvieron claves en tanto instrumento “blando” de poder. El hecho de que poblaciones de diferentes partes del mundo viesan a militares estadounidenses realizar tareas de este tipo, coadyuvaba al mejoramiento de la imagen de las FF.AA y por extensión de EE.UU.

En este nuevo escenario, atravesado por “*Smart Power*” más doctrina contrainsurgente, fruto en última instancia del consenso bipartidista logrado, llega a la Presidencia de la república por el Partido Demócrata Barack Obama.

¹³⁶ KAPLAN, Robert D. *Tropas Imperiales. El imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Barcelona, Ediciones B, febrero de 2007, p.192.

III.7. Primera Administración Obama. Materialización del cambio de paradigma en política exterior

Obama asume el 20 de enero de 2009 y en materia de Defensa provoca un hecho sin precedentes en la historia de EE.UU: mantiene en el cargo de Secretario de Defensa a Robert Gates, la misma persona que lo había ocupado durante el gobierno republicano anterior.

Al margen del trabajo desarrollado tanto por Gates como por Petraeus sobre el terreno, los documentos guía en materia de Seguridad y Defensa (NSS, NDS, QDR, NMS) que estaban vigentes, como la NSS del 16 de marzo de 2006, QDR del 06 de febrero del mismo año o la NMS de 2004, no tenían la impronta del actual Secretario de Defensa. Salvo la NDS de 2008, que sí llevó la firma de Gates pero que al no poder contradecir a los documentos que están por encima – NSS – y que eran previos no se la puede tomar como el primer documento de referencia de su gestión.

Será a partir del mandato iniciado por Obama que se van a desarrollar los nuevos documentos estratégicos que plantearán las nuevas ideas que fueron impulsando y aplicando tanto Gates como Petraeus, e incluso Nye Jr. a nivel político (*Grand Strategy*).

El primero de los documentos publicados pertenece al ámbito estratégico-militar: *Capstone Concept for Joint Operations- version 3.0*, que llevó la firma del Almirante Mike Mullen. Este documento, como el mismo Mullen plantea, “(...) describes in broad terms my visión for how the joint force circa 2016-2028 will operate in response to a wide variety of security challenges.”¹³⁷

Bajo el título “*Basic Categories of Military Activity*”, se explicitan las actividades a desarrollar a futuro de manera conjunta por las FF.AA norteamericanas. Las categorías son las siguientes: (1) *combat*; (2) *security*; (3) *engagement*; y por último, (4) *relief and reconstruction*. De esta manera, la cooperación militar en asistencia humanitaria y alivio de desastres, a través de las *Engagement (3) and Disaster Relief (4) operations*, pasó a adquirir un status formal que no había tenido hasta ese entonces.

¹³⁷ MULLEN, M. G. “Capstone Concept for Joint Operations. Version 3.0”. Washington, DOD. 15 January 2009. p.iii

Las cuatro actividades se enmarcan en el impulso dado a la cooperación internacional, tanto a nivel general como a nivel particular de Defensa, en claro contraste con la política desarrollada en casi todo el período Bush.

Esto se produjo en base a la nueva caracterización realizada del escenario global, que luego se reafirmó mediante la publicación de la QDR en febrero de 2010 como de la NSS en mayo del mismo año. Básicamente, se plantea que por los cambios acaecidos en el mundo producto de la globalización, EE.UU ya no puede configurar la realidad internacional sino que debe adaptarse a ella, para lo cual la cooperación con la comunidad internacional se tornará clave. *“La NSS de 2010 acentúa el foco multilateral de la acción exterior. Tras constatar que ninguna nación puede hacer frente a los retos globales individualmente, la Administración Obama se compromete a conseguir sus intereses mediante un sistema internacional reforzado en el que todas las naciones compartan derechos y deberes.”*¹³⁸

A esto hay que sumar la caracterización con respecto al tipo de amenazas a enfrentar, que como veíamos son transnacionales: los problemas que se puedan desatar en la “periferia” pueden tener un impacto directo en el “centro”. De ahí, la idea de compartir costos y responsabilidades con países aliados o socios. Esto no era nuevo. Como mencionábamos más arriba, a finales del siglo XIX, veíamos cómo se problematizaba en torno a las pandemias en las posesiones que habían adquirido producto de la guerra con España, planteando que podían ocasionar un impacto en el propio territorio estadounidense.

En definitiva, estos documentos se complementaban con los lineamientos políticos establecidos en un nivel superior de planeamiento en torno a la estrategia de “*Smart Power*”; de todas maneras, a diferencia de lo que se planteaba desde esta óptica, no se pudo cambiar la tendencia. Esto básicamente porque el DOD continuó siendo la burocracia más importante en términos de presupuesto, incluso en materia de cooperación externa, por encima del DOS y USAID.

Hay que tener en cuenta que incluso esto era planteado desde los principales organismos estatales, como el DOS y USAID. En los principales ámbitos se hablaba de la necesidad de proyectar un “poder inteligente”. Como planteaba Hillary Clinton, *“comencé mi mandato*

¹³⁸ ARTEAGA, Félix. “La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama”. España, Real Instituto Elcano, ARI N° 104, 18-06-2010. p.3. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari104-2010, consultado el 23-05-14.

como Secretaria de Estado de EE.UU haciendo hincapié en la necesidad de equiparar la diplomacia y el desarrollo con la defensa: una estrategia de poder inteligente para resolver los problemas mundiales. Sin embargo, para que esta estrategia funcione, EE.UU debe fortalecer y ampliar su poder civil. Como ha planteado el Secretario de Defensa Robert Gates, el poder civil debe estar en equilibrio con el poder militar.”¹³⁹

De hecho, en este intento, se realizó por primera vez y tomando como parámetro al DOD, la primera *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR), primer documento estratégico de este tipo lanzado en julio de 2009. Este documento “*se centra en tres áreas principales: modernizar y coordinar la diplomacia a través de todos los organismos del gobierno de EE.UU, garantizar que la labor de desarrollo logre un impacto duradero y sostenible y crear un nexo más fuerte entre la diplomacia y el desarrollo, así como una mejor coordinación con los asociados en las FF.AA, en zonas de conflicto y Estados frágiles.*”¹⁴⁰ Es en base a esta interacción entre Diplomacia, Desarrollo y Defensa que se ha estructurado la estrategia de “*Smart Power*”, o también denominada estrategia de las 3-D’s, haciendo referencia a las tres áreas de acción externa mencionadas.

Desde ya que en esta definición en torno a la imbricación mutua de estas áreas de la política exterior estadounidense, se plasma el denominado “*development security nexus*” que veíamos en el capítulo II. Hillary Clinton lo ha planteado de manera explícita: “*La pobreza y la represión no generan automáticamente el terrorismo, pero los países empobrecidos, corruptos, anárquicos o sumidos en ciclos recurrentes de conflicto son más propensos a convertirse en refugios para los terroristas y otros criminales (...) no es casual que hoy Al Qaeda sea más activo en naciones subdesarrolladas como Mali, Mauritania, Níger, Paquistán, Somalia y Yemen.*”¹⁴¹

Así, queda claro que las cuestiones de desarrollo en la “periferia” hacen a la seguridad del “centro”. Desde esta óptica se comenzó a intentar proyectar la asistencia externa y, en definitiva, el poder norteamericano.

En esta descripción del contexto analizado, y como planteara el propio Nye, el escenario de las relaciones transnacionales se volvió prioritario para la administración Obama, debido

¹³⁹ CLINTON, Hillary: “Liderar a través del Poder Civil”. *Revista Archivos del Presente*, Buenos Aires, Año 15, N° 55, 2011, p.19.

¹⁴⁰ *Ibíd*em, p.21.

¹⁴¹ *Ibíd*em, p.32.

principalmente al análisis realizado por Nye en torno a la opinión pública, a las estrategias comunicacionales a utilizar en el marco del proceso de globalización actual con el objetivo de mostrar una mejor imagen de EE.UU y por ende atraer a otros Estados hacia las políticas que EE.UU impulsa a escala global.

Esta era la dimensión clave en la cual EE.UU corría con desventaja, a diferencia de la dimensión militar o económica, producto del predominio de instrumentos duros durante casi todo el período Bush. De ahí que la característica fundamental de esta dimensión por donde también transcurre el poder mundial en la era de la globalización, era su dispersión según Nye, ya que no se puede identificar un centro único de poder (como sí se puede hacer a nivel interestatal) identificado con un actor o grupo de actores estatales. Los actores que integran esta dimensión de poder son de carácter transnacional.

Del análisis realizado por Nye se desprende que en esta dimensión de poder radicaba la plataforma a partir de la cual EE.UU debía proyectar de una mejor manera sus políticas y valores culturales implícitos. A partir de aquí se interpreta de mejor manera la fuerte apuesta hacia la cooperación internacional realizada por la administración Obama.

III.7.1. Impacto en el SOUTHCOM

La implementación de la estrategia “*Smart Power*” por parte de las FF.AA norteamericanas, a través de la ejecución tareas humanitarias, encajó perfectamente al interior del SOUTHCOM. Como veíamos, el SOUTHCOM había tenido particularmente una larga tradición en realizar tareas de este tipo mucho antes de que se hable de “*Smart Power*”. Incluso la identificación de los desastres naturales como amenaza se realizó de manera previa a cuando aparecieron en los documentos estratégicos de la era Gates.

De todas maneras, el Almirante James G. Stavridis, quien se desempeñó como Jefe del SOUTHCOM entre octubre de 2006 y junio de 2009, se encargó de reproducir en los documentos que se elaboraron bajo su mandato los lineamientos en torno al “*Smart Power*”, con fuerte énfasis en las actividades humanitarias y de socorro ante desastres a desarrollar con los países de la región.

En el primer documento estratégico realizado en su gestión, “*Estrategia del comando 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos. Amistad y Cooperación por las Américas*”, se definen “*las metas, los objetivos y los conceptos que orientarán las tareas del comando*

con vistas al año 2016.”¹⁴² Entonces, para cada meta en el documento se establecen distintos objetivos a cumplir y luego se describen los recursos con los que cuenta el SOUTHCOM para lograrlos.

Partiendo de la base de que la misión del SOUTHCOM es realizar operaciones militares y promover la cooperación de seguridad para lograr los objetivos estratégicos de EE.UU, las metas establecidas son cuatro y aparecen en el siguiente orden: (1) asegurar la seguridad; (2) fomentar la estabilidad; (3) facilitar la prosperidad; y (4) transformar el comando.

Para responder a la segunda meta, aparecen delineados dos objetivos, de los cuales el segundo de ellos hace referencia directa a desastres naturales: “Fomentar las capacidades de manejo de consecuencias y respuesta ante desastres de nuestros países socios” (Objetivo 2.2). Así, intentado operacionalizar este objetivo, se plantean tareas más concretas para cumplir con el objetivo. Éstas son:

- *“2.2.a. Aumentar la frecuencia actual de las tareas humanitarias y respaldar la financiación de asistencia humanitaria.*
- *2.2.b. Dirigir las tareas de interagenciales y forjar asociaciones con organizaciones privadas y no gubernamentales para financiar mejoras de infraestructura, asistencia humanitaria, depósitos ya desplegados y entrenamiento para desastres dentro del hemisferio.*
- *2.2.c. Alentar la participación de los planificadores de los países socios en los ejercicios de respuesta ante desastres y de manejo de consecuencias del gobierno de los Estados Unidos*
- *2.2.d. Alentar a los países socios a trabajar regionalmente, compartir información y volverse más interoperables entre sí para compartir la carga de la respuesta ante desastres y el manejo de consecuencias.*
- *2.2.e. Emplear en forma completa el programa de Ejercicio de Entrenamiento de Aptitud Médica (MEDRETE, por su sigla en inglés) como principal proveedor de atención médica y participación de los Estados Unidos de la región.”¹⁴³*

¹⁴² STAVRIDIS, James G. “Estrategia del comando 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos. Amistad y Cooperación por las Américas”. EE.UU, Marzo de 2007. p.5. Disponible en: http://stolpkin.net/IMG/pdf/Estrategia_del_comando_2016_del_Comando_Sur_de_los_Estados_Unidos.pdf, consultado el 12-07-14.

¹⁴³ *Ibíd*em, p.14.

Este enfoque se continuó y profundizó con la llegada del General de la Fuerza Aérea Douglas Malcolm Fraser a la jefatura del SOUTHCOM a partir de octubre de 2010. El hecho de haber juntado en una misma área estratégica denominada *Humanitarian Assistance and Disaster Relief* (HA-DR) a las actividades que militarmente denominamos *Peacetime Engagement Operations* y *Disaster Relief Operations*, marca esta tendencia de afianzamiento de actividades no tradicionales al interior del SOUTHCOM. *“We have identified the following focus areas to better inform our planning, programming, and budgeting decisions (...) Counter Illicit Trafficking (CIT); Peacekeeping Operations (PKO); Humanitarian Assistance/ Disaster Relief (HA/DR).”*¹⁴⁴

En lo que hace a HA-DR, los objetivos estratégicos a cumplir que aparecen en *“Command Strategy 2020: Partnership for the Americas”* de julio de 2010, primer documento institucional realizado en la gestión Fraser, son: *“Protect critical infrastructure and assets; Support civil authorities in the conduct of consequence management; Enhance collaborative defense and security capability; Strengthen security capability through engagement with partners; Promote respect for human rights and the rule of law through mil-to-mil engagement; Promote the U.S. as a Partner of Choice; Encourage regional leadership on hemispheric challenges; Promote greater sharing of information and transparency; Strive to open new avenues of engagement as opportunities arise; Expand cooperation with the interagency.”*¹⁴⁵

Para cumplir con estos objetivos, en el mismo documento aparece como ítem las operaciones y entrenamientos conjuntos y combinados, utilizando como veíamos más arriba los “nombre de fantasía”. *“USSOUTHCOM will use training exercises such as New Horizons, Beyond the Horizons, Medical Readiness Training Exercises (MEDRETE’s), Integrated Advance, allied forces humanitarian exercises and PANAMAX as premiere US engagement efforts.”*¹⁴⁶

Por otro lado, y en consonancia con la tendencia establecida a nivel mundial que veíamos en el capítulo II, en este documento se establece el nexo en torno a los conceptos de

¹⁴⁴ FRASER, Douglas M. “Command Strategy 2020: Partnership for the Americas”, Miami, julio de 2010, p.5. Disponible en: http://justf.org/sites/default/files/Command_Strategy_2020.pdf, consultado el 12-12-13.

¹⁴⁵ *Ibíd*em, p.7.

¹⁴⁶ *Ibíd*em, p.9.

Seguridad y Desarrollo, y por extensión, entre Desarrollo y desastres naturales. *“USSOUTHCOM continues to explore how to leverage inputs and activities of academia, think tanks, and NGOs to better understand the linkages between security, stability and development.”*¹⁴⁷

Así, presentando los “desafíos” que los propios Estados regionales tienen que encarar, y que el SOUTHCOM acompañará mediante cooperación bajo el lema de “responsabilidad compartida”, queda establecido el *development security nexus*, incluso coadyuvando a la construcción de la democracia: *“(…) The region faces a set of persistent challenges such as poverty, crime, corruption, institutional weakness, illicit trafficking, and terrorism. These challenges complicate our collective efforts to secure the hemisphere; at the same time, security helps provides the very means to address these issues – security is essential for stable and prosperous democracies.”*¹⁴⁸

Esta ponderación de las actividades humanitarias, ayudaba a cumplir con uno de los objetivos políticos del “*Smart Power*”: mostrar una imagen benigna y solidaria de los militares estadounidenses, *“(…) Precisamente en una región dónde la presencia militar de EE.UU siempre se ha visto con recelo, marcando en ocasiones las relaciones entre Washington y su hemisferio sur.”*¹⁴⁹

Además, de por sí, el principio de co-responsabilidad es más eficiente que el accionar directo y unilateral de las FF.AA norteamericanas, sobre todo porque se comparten costos. Sea en materia de desastres naturales y asistencia humanitaria, en lucha contra el terrorismo o el narcotráfico, el rol de las FF.AA estadounidenses no será participar directamente sobre terreno extranjero de manera unilateral, sino capacitar y trabajar en conjunto con las FF.AA locales, receptoras de esta cooperación. A través de esta *“building partner capacity”*, el objetivo es encontrar un efecto *“force multiplier”*. De este modo, las fuerzas foráneas que hayan adquirido un alto nivel de capacitación podrán preparar a otras FF.AA extranjeras. Asimismo, de estos ejercicios también participan ONG’s, tanto estadounidenses como del país anfitrión, como también distintos niveles de gobierno del Estado receptor (Nacional, Estadual / Provincial y Municipal).

¹⁴⁷ *Ibíd*em, p.8.

¹⁴⁸ *Ibíd*em, p.4.

¹⁴⁹ GARCÍA ENCINA, Carlota. “Haití: EE.UU y la ayuda...”, *op.cit.* p.3.

De ahí que este tipo de asistencia no pueda ser encasillada fácilmente dentro de las categorías tanto de CIPD como tampoco de Ayuda Humanitaria, ya que cumple con características de ambas. Es una asistencia técnica ligada al desarrollo (no ayuda), donde se cumple con los objetivos estratégicos de seguridad global que tiene EE.UU, pero al mismo tiempo (y por default) se generan capacidades propias en el país receptor a mediano y largo plazo en la materia, beneficiando directamente a poblaciones que han sido marginadas históricamente por sus respectivos Estados.

Es en este marco donde la cooperación en materia de asistencia humanitaria y desastres naturales ha adquirido una relevancia estratégica para el Estado norteamericano, y particularmente para el DOD. El análisis estadístico de los programas destinados por el DOD para las actividades de HA-DR – *HA* y *HCA* –, que en Latinoamérica y El Caribe ejecuta el SOUTHCOM, nos permitirá vislumbrar la relación producida con la amenaza que implican los desastres naturales en la región.

Capítulo IV: Análisis comparativo

Retomando el problema de investigación planteado, ahora vamos a relacionar las dos variables en cuestión: nivel de amenaza de los desastres naturales y grado de cooperación en HA-DR del DOD, para luego poner a prueba las hipótesis planteadas al comienzo de la investigación.

Como habíamos sugerido, para medir el impacto de la política de cooperación durante el período 2007-2012, se tiene que tomar como referencia la medición de los desastres en un período previo, que para nuestro objetivo, lo situaremos entre 1990 y 2006 (año previo a partir del cual realizaremos el análisis de la política de cooperación) para intentar mostrar, a través de la traza histórica, si la política de cooperación a partir de 2007, tomó como referencia el nivel de amenaza previo en cada región para destinar fondos y realizar ejercicios militares conjuntos.

De todas maneras, también analizaremos lo sucedido en materia de desastres naturales en los mismos años en que observamos la política de cooperación (2007-2012), ya que por el carácter imprevisto y repentino de los eventos naturales (que pueden devenir en desastres), la cooperación en la materia se debería haber ajustado también al nivel de amenaza desarrollado durante ese período.

IV.1. Aclaraciones metodológicas

IV.1.1 Medición de desastres naturales en el CRED

Habíamos planteado que íbamos a tomar los indicadores elaborados y datos registrados en torno a los desastres naturales por el *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED). El CRED define como desastre “(*...a situation or event which overwhelms local capacity, necessitating a request to a national or international level for external assistance; an unforeseen and often sudden event that causes great damage, destruction and human suffering.*”¹⁵⁰

¹⁵⁰ VOS, Femke, RODRIGUEZ, José, BELOW, Regina, GUHA-SAPIR, Debarati: “Annual Disaster Statistical Review 2009. The numbers and trends”. Bélgica, CRED, pag.5. Disponible en: http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2009.pdf., consultado el 10-04-14.

En CRED, para que un evento de la naturaleza sea ingresado a la base de datos EM-DAT, debe cumplir con alguno de los siguientes criterios: deben reportarse como muertas al menos 10 personas; deben reportarse como afectadas 100 o más personas; el Estado que padece el fenómeno debe declarar el estado de excepción; y por último, el pedido de ayuda internacional.

Tabla N° 1 – Clasificación de Desastres Naturales (CRED)

| Subgrupo de Desastres | Definición | Tipo principal de Desastre |
|-----------------------|--|--|
| Geofísico | Eventos procedentes de tierra firme | Terremoto, Volcán, Movimiento de masas (seco) |
| Meteorológico | Eventos causados por procesos atmosféricos de mesoescala de corta duración (en el espectro de minutos a días) | Tormenta |
| Hidrológico | Eventos causados por desviaciones en el ciclo normal del agua y / o desbordamiento de cuerpos de agua causados por la configuración del viento | Inundación, Movimiento de masas (mojado) |
| Climatológico | Eventos causados por procesos macroescala de larga duración (en el espectro de variabilidad climática intraestacional a multidecadal) | Temperatura Extrema, Sequía, Incendios Forestales |
| Biológico | Desastres causados por la exposición de organismos vivos a gérmenes y sustancias tóxicas | Epidemia, Infestación de Insectos, Estampida de Animales |

Con respecto a la construcción del resto de indicadores, que hacen a que un evento de la naturaleza sea considerado un desastre natural y por ende pueda ser “medido”, el CRED ha elaborado los siguientes: personas muertas, personas heridas, personas sin hogar, personas afectadas, total de personas afectadas, víctimas y daño estimado.

“*Muertos*” hace referencia al número de aquellos individuos confirmados como muertos, desaparecidos y presuntamente muertos; “*Heridos*” se refiere al número de personas que sufren lesiones físicas, traumas o una enfermedad y que requieren tratamiento médico inmediato, como resultado directo de un evento; “*Personas sin hogar*” (*homeless*) es el número de personas que necesitan asistencia inmediata en busca de refugio; “*Personas afectadas*” es el número de personas que requieren asistencia inmediata durante un período de emergencia (esto puede incluir a personas desplazadas o evacuadas); “*Total de personas*”

afectadas” es la suma de los tres indicadores previos (afectados, sin hogar y heridos); “*Víctimas*”, que es la suma de “muertos” y “total afectados”.¹⁵¹

De ahí que para poder medir el impacto humano de un desastre utilizaremos el indicador “*Víctimas*”, ya que incluye al resto de los indicadores, es decir, a todas aquellas personas que de alguna manera padecieron un desastre natural.

Por último, “*Daño estimado*” se refiere a la cifra global del impacto económico que ocasiona un desastre (esta cifra se da en dólares estadounidenses). Este impacto económico puede tener consecuencias directas (daños en infraestructura, cultivos y/o vivienda) e indirectas (desempleo, pérdida de ingresos, desestabilización del mercado) sobre determinada economía local. En EM-DAT, “(...) *the registered figure corresponds to the value of the immediate damage at the time of the event and usually only to the direct damage.*”¹⁵²

Así, para nuestros objetivos, no utilizaremos todos los indicadores elaborados por CRED sino aquellos que consideramos que hacen a la medición del impacto de la amenaza que implica un desastre natural: cantidad de desastres reportados, víctimas ocasionadas y daños económicos estimados.

De este modo, se puede apreciar que en los indicadores del CRED está implícito el concepto de desastre natural entendido como un proceso que atañe no solamente a factores naturales sino también a factores socio-económicos, políticos y culturales, ya que como requisito fundamental para catalogar a un evento natural como desastres éste tiene que tener un impacto sobre una población determinada; y a su vez, devela el grado de desarrollo material y humano alcanzado por dicha sociedad, en definitiva, su grado de vulnerabilidad y resiliencia frente a un desastre natural. La vulnerabilidad y resiliencia dependerá de diferentes factores, tales como la edad o salud de las personas, las condiciones higiénicas y ambientales, así como la calidad y condiciones de las construcciones y su ubicación en relación con las amenazas.

¹⁵¹ BELOW, Regina (CRED), WIRTZ, Angelika (Munich RE) y GUHA-SAPIR, Debarati (CRED): “Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes”, Working paper N° 264, CRED and Munich Re, 2009, pag. 16. Disponible en: <http://www.cred.be/publication/disaster-category-classification-and-peril-terminology-operational-purposes>, consultado el 10-04-14.

¹⁵² VOS, Femke, RODRIGUEZ, José, BELOW, Regina, GUHA-SAPIR, Debarati: “Annual Disaster...”, op.cit. p.7.

IV.1.2. Programas de cooperación en HA-DR del DOD

IV.1.2.1 Humanitarian Assistance (HA) – Title 10, Section 2561

Este programa del DOD es manejado y gestionado por la *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA), siempre en consulta con el DOS y la USAID, “*while the initial planning, prioritization, and implementation of projects are generally coordinated by the geographic combatant commands.*”¹⁵³

Además del HA, OHDACA cuenta con otros dos (2) programas que son: el *Humanitarian Mine Action Program* (HMA), que se autoriza bajo la sección 407 del mismo título 10; y el *Foreign Disaster Relief* (FDR), que se autoriza bajo la sección 404. Estos programas no los analizaré por diferentes motivos.

En lo que se refiere al primero de ellos, porque el desminado humanitario no hace a la temática abordada, es decir, no hay relación con la ayuda o cooperación en materia de desastres naturales. La detonación de una mina puede implicar un desastre pero no de tipo natural sino hecho por el hombre. Con respecto al segundo de ellos, aunque su denominación haga referencia a la cooperación en desastres en el extranjero, este programa no suele aprobarse y aplicarse con facilidad. “*It is not generally used because it is considered to be somewhat cumbersome and requires an expansive report to Congress.*”¹⁵⁴

De hecho, durante el período abarcado que comprende este estudio, no hay registro de que se haya destinado alguna partida a través del FDR. De allí que no tome al OHDACA en su conjunto, sino simplemente al HA.

Según la descripción realizada por la DSCA, los objetivos del programa HA son los siguientes: “*is a security cooperation (SC) tool that can improve visibility, access and influence, as well as promote regional stability with foreign military and civilian counterparts. Such activities assure host nations (HN’s) of U.S. Government commitment to*

¹⁵³ Government Accountability Office (GAO), “Humanitarian and Development Assistance: Project Evaluations and Better Information Sharing Needed to Manage the Military’s Efforts”, Report to Congressional Committees GAO-12-359, febrero 2012, p.5. Disponible en: <http://www.gao.gov/products/GAO-12-359>, consultado el 08-11-14.

¹⁵⁴ MARGESSON, Rhoda. “International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanisms”. Congressional Research Service, RL 33769, 01 de Agosto de 2013, p.8. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33769.pdf>, consultado el 02-05-14.

ensure HA for populations in need. Direct outcomes of DOD HA projects include advancing the legitimacy of the host nation (HN) government by augmenting its capacity to provide essential services.”¹⁵⁵

Asimismo, se brindan ejemplos del tipo de actividades realizadas para cumplir con dichos objetivos: *“All HA projects and activities must advance DOD goals and objectives and address humanitarian needs to qualify for OHDACA funding. HA program activities include but are not limited to construction, renovation, and repair of public buildings such as medical clinics, schools, disaster response facilities and warehouses; development and construction of rudimentary roads and bridges for humanitarian purposes; excavation for water wells and boreholes; repair and installation of water sanitation, waste treatment, or solid waste management systems; subject matter expert exchanges; disaster planning and preparedness activities; and the provision of DOD non-lethal EP.*”¹⁵⁶

Por otro lado, hay que agregar que, *“(…) as a transportation authority, section 2561 is the primary means to ship goods and supplies donated by NGOs/private charities to foreign countries on a funded basis.*”¹⁵⁷

Como se puede observar, las acciones realizadas bajo este programa se encasillan técnicamente dentro de las actividades de *Disaster Relief*, es decir, se corresponderían con acciones ligadas al concepto de Ayuda Humanitaria (envío de suministros, tareas de rescate, etc.) en la terminología humanitaria internacional.

Pero también se producen actividades que pueden catalogarse como de “Asistencia Técnica Militar Humanitaria” (más ligado al concepto de Cooperación o Asistencia Humanitaria), ya que se transfieren conocimientos y capacidades a las FF.AA y autoridades civiles del país anfitrión, sumado a las propias capacidades que se generan en las propias filas del personal militar y civil estadounidense. Menciono al personal civil porque muchas de estas actividades se realizan con otras agencias del Estado norteamericano.

¹⁵⁵ DSCA, Security Assistance Management Manual (SAMM), Chapter 12.5.3: Program Description. Disponible en: <http://www.samm.dscamilitary.com/chapter/chapter-12#C12.5>., consultado el 12-02-14.

¹⁵⁶ *Ibíd*em, Chapter 12.5.3.2: HA Program Project Examples.

¹⁵⁷ Fiscal Law Deskbook, Chapter 10: “Operational Funding. Contract and Fiscal Law Department”, The Judge Advocate General’s Legal Center and School, United States Army Charlottesville, Virginia, 2013, pp. 10-30/10-31. Disponible en: http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/fiscal-law-deskbook_2013.pdf, consultado el 12-03-14.

Este es el programa de asistencia externa en materia humanitaria, y de socorro y preparación ante desastres naturales, que cuenta con mayores recursos al interior del DOD.

IV.1.2.2. Humanitarian and Civic Assistance (HCA) – Title 10, Section 401

El otro programa en cuestión, el HCA, es el segundo en importancia (teniendo en cuenta los fondos utilizados) con el que cuenta el DOD (y por extensión el SOUTHCOM, que es quién ejecuta las actividades) para realizar tareas de asistencia humanitaria y alivio frente a desastres en el extranjero.

Hasta 2010, el HCA era manejado por la DSCA y luego, a partir del 01 de enero 2011, quedó a cargo de la Jefatura del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA (CJCS). Este traspaso burocrático ha ocasionado que no se elevara al Congreso el reporte correspondiente al año fiscal 2010. De todas maneras, los datos correspondientes a este año fiscal han sido sacados de un informe de la GAO (*Government Accountability Office*)¹⁵⁸, en donde aclaran que esos datos los habían obtenido de un borrador (*draft*) provisto por el DOD.

Con respecto a los fondos, éstos no provienen del OHDACA, sino que *“Expenses incurred as a direct result of providing HCA to a foreign country are paid for with funds specifically appropriated for such purposes from the Military Department’s operation and maintenance (O&M) accounts.”*¹⁵⁹

Entre las condiciones legales que deben respetar para poder desarrollar actividades dentro de este programa figuran las siguientes: *“The assistance must promote the national security interests of both the U.S. and the beneficiary country; the assistance must promote the specific operational readiness skills of the U.S. forces who participate; the Secretary of State must approve all such assistance; the assistance shall complement, but may not duplicate, other U.S. assistance to the beneficiary nation; the assistance must serve the basic economic and social needs of the beneficiary nation; and the assistance must not be*

¹⁵⁸ Government Accountability Office (GAO), “Humanitarian and Development...”, op.cit.

¹⁵⁹ DOD Instruction 2205.22: “Humanitarian and Civic Assistance (HCA) Activities”, 23 de junio 2014, p. 3. Disponible en: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/220502p.pdf>, consultado el 12-10-14.

provided to any individual, group, or organization engaged in military or paramilitary activity."¹⁶⁰

Por otro lado, hay que aclarar algunas cuestiones ligadas a la conformación de los COCOM's, que se relacionan directamente con los fondos destinados desde este programa hacia los mismos y que se desprenden de los reportes oficiales elevados al Congreso norteamericano por parte del DOD.

En 2007 el AFRICOM todavía no existía. Así, el territorio africano caía dentro de las áreas de responsabilidad del CENTCOM y EUCOM. A diferencia del programa HA (sección 2551 del Código norteamericano), donde aparece de manera diferenciada por área geográfica los montos y cantidades de ejercicios conjuntos realizados con diversos países (es decir, se da por sentado la existencia del AFRICOM aunque éste no existía, con lo cual los datos referidos a este comando en realidad corresponden a acciones llevadas a cabo por el CENTCOM o EUCOM en territorio africano), en el caso del programa HCA no ha sucedido esto. De todos modos, no ha impedido que pudiésemos elevar los datos reportados, ya que aparecen discriminados por comando, y a la vez por países, los fondos y ejercicios conjuntos realizados. Con lo cual, la cooperación que aparecía registrada al interior del CENTCOM o EUCOM con países africanos, la hemos trasladado al interior del AFRICOM, ya que hoy en día pertenecen al área de responsabilidad de este COCOM y, a para nuestros fines analíticos, lo que importa es precisamente el hecho de encontrar los datos ligados a los territorios.

Así, para el año fiscal 2007, de los USD 2.652.500 bajo el programa HCA que correspondieron a acciones humanitarias en África, USD 1.729.500 fueron ejecutados a través del CENTCOM, con 28 despliegues / ejercicios, es decir, todo el presupuesto entero para acciones de este tipo del CENTCOM fue para territorio africano. Por su parte, el resto del dinero destinado al continente africano perteneció al presupuesto destinado al EUCOM, es decir, USD 923.000, distribuidos en 19 despliegues / ejercicios.

En 2008, el AFRICOM ya existía y contaba con presupuesto propio. De todas maneras, durante este año fiscal, el CENTCOM continuó bajo el programa HCA realizando

¹⁶⁰ PHILLIPS, W. Darrell: "Use of operation and maintenance funds during deployments: an informative overview of the proper use of O&M funds during an overseas deployment, exercise, or other military operation", *The Free Library*, 22 September 2006. Disponible en: http://www.thefreelibrary.com/Use_of_operation_and_maintenance_funds_during_deployments:_an...-a0156552573, consultado el 11-07-14.

despliegues / ejercicios en territorio africano (no así el EUCOM). Entonces, de los USD 2.828.455 destinados a África, USD 1.302.700 pertenecieron al AFRICOM distribuidos en 24 despliegues / ejercicios. Los USD 1.525.755 restantes pertenecieron al CENTCOM ejecutados a través de 28 despliegues / ejercicios. El presupuesto del CENTCOM en este tipo de asistencia fue destinado en su totalidad a territorio africano durante el año fiscal 2008.

IV.2 Resultados arrojados

En base a los datos obtenidos de la base de datos del CRED (EM-DAT¹⁶¹), se han elaborado dos tablas, donde aparecen los tres indicadores de la variable “nivel de amenaza de desastres naturales”, distribuidos por área geográfica correspondiente a cada COCOM, tanto para el período 1990-2006 (Tabla N° 2) como también para el período 2007-2012 (Tabla N° 4).

Tabla N° 2. Desastres Naturales reportados 1990-2006

| | PACOM | AFRICOM | EUCOM | SOUTHCOM | NORTHCOM | CENTCOM | TOTAL |
|--|------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Cantidad de desastres naturales (1990-2006) | 2.087 (36,91%) | 1.107 (19,58%) | 995 (17,60%) | 831 (14,70%) | 197 (3,48%) | 437 (7,73%) | 5.654 (100%) |
| Daños estimados (en millones de USD) | 530.212,725 (62,15%) | 11.936,151 (1,40%) | 204.487,916 (23,96%) | 47.025,484 (5,51%) | 30.850,910 (3,62%) | 28.666,560 (3,36%) | 853.179,746 (100%) |
| Cantidad de Víctimas (1990-2006) | 3.254.435.179 (88,95%) | 212.413.741 (5,81%) | 33.593.107 (0,92%) | 61.040.525 (1,67%) | 6.759.482 (0,18%) | 90.488.407 (2,47%) | 3.658.730.441 (100%) |

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de EM-DAT.

Como bien muestra la tabla N° 2, salvo algunas diferencias, se desprende que el área de responsabilidad del PACOM aparece como la más amenazada por desastres naturales, no

¹⁶¹ Base de datos on-line EM-DAT. Ver: http://www.emdat.be/advanced_search/index.html.

sólo en cuanto a la cantidad de ocurrencia de los mismos (36,91% de desastres reportados), sino también en daños estimados (62,15%) y víctimas ocasionadas (88,95%).

El área del SOUTHCOM aparece más relegada y por bastante distancia con respecto a la del PACOM. Tanto en cantidad de desastres acaecidos como en cantidad de víctimas, se ubica en el cuarto lugar (14,70% y 1,67% respectivamente), mientras que en daños estimados ocupa el tercer lugar (5,51%).

Entonces, siguiendo nuestra hipótesis central (Hipótesis N° 1), de estos datos se desprende que el PACOM debería haber sido el COCOM que mayores recursos haya recibido por el DOD y ejercicios conjuntos realizados con los países de su área de responsabilidad, ya que el nivel amenaza que implicaron los desastres naturales en su área de responsabilidad había sido el más alto.

Vayamos a ver que sucedió con los montos destinados por el DOD y los ejercicios realizados por los COCOM's a través de los datos obtenidos para los dos programas en cuestión (HA y HCA) sacados de los reportes que el DOD ha elevado al Congreso norteamericano para rendir cuentas. Esto nos permitirá ver si nuestra hipótesis se cumple o refuta. La tabla N°3 que se muestra a continuación arroja los datos referidos a estos dos indicadores durante el periodo 2007-2012.

Tabla N° 3. Programas de Cooperación en Asistencia Humanitaria y Alivio de Desastres del DOD¹⁶²

| COCOM's | Cantidad de montos en dólares vía HA + HCA (2007-2012) | Cantidad de ayudas/ejercicios vía HA + HCA (2007-2012) |
|-----------------|--|--|
| SOUTHCOM | USD 174.773.058 / 37,32% | 1.359 / 46,45% |
| PACOM | USD 151.009.550 / 32,24% | 595 / 20,33% |
| AFRICOM | USD 69.814.359 / 14,91% | 547 / 18,69% |
| EUCOM | USD 36.613.763 / 7,82% | 245 / 8,37% |
| CENTCOM | USD 26.960.008 / 5,76% | 154 / 5,26% |
| NORTHCOM | USD 9.109.916 / 1,95% | 26 / 0,89% |
| TOTALES | USD 468.280.654 / 100% | 2.926 / 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de los reportes elevados por el DOD al Congreso

Los datos que muestra la Tabla N°3 llevan a que la hipótesis central de la investigación quede refutada. Básicamente, debido a que el mayor esfuerzo del DOD ha sido destinado durante el período analizado hacia el *SOUTHCOM*, tanto en términos de fondos destinados (USD 174.773.058, representando el 37,32% del total), como también en ayudas y ejercicios conjuntos realizados (1.359 acciones registradas, representando el 46,45% sobre el total), no habiendo mostrado su área de responsabilidad ser la más afectada en materia de desastres naturales en el periodo previo contiguo.

¹⁶² *Humanitarian Assistance*. Para año fiscal 2007, ver: http://securityassistance.org/sites/default/files/0808_1209.pdf; para años fiscales 2008, 2009 y 2010, ver: http://justf.org/sites/default/files/1204_1209_rept.pdf; para año fiscal 2011, ver: http://securityassistance.org/sites/default/files/2011_1209_rept_0.pdf; para año fiscal 2012, ver: http://securityassistance.org/sites/default/files/2012_1209_rept_0.pdf.
Humanitarian and Civic Assistance. Para año fiscal 2007, ver: http://securityassistance.org/sites/default/files/2007_HCA.pdf; para el año fiscal 2008, ver: http://securityassistance.org/sites/default/files/091103hca_fy08.pdf; para el año fiscal 2009, ver: <http://securityassistance.org/sites/default/files/FY2009HCA.pdf>; para el año fiscal 2011 y 2012, ver: <http://securityassistance.org/sites/default/files/2012hca.pdf>.

De todas maneras, esto se pudo haber debido a que durante 2007 y 2012 haya cambiado la tendencia previa a nivel mundial en términos del nivel de amenaza de desastres naturales, es decir, que se haya alterado la distribución geográfica de los desastres reportados, con el consiguiente reacomodamiento en términos de víctimas ocasionadas y daños económicos estimados producidos. Veamos que nos muestra la Tabla N° 4 en referencia a este período analizado con respecto a los desastres naturales.

Tabla N° 4. Desastres Naturales reportados 2007-2012

| | PACOM | AFRICOM | EUCOM | SOUTHCOM | NORTHCOM | CENTCOM | TOTAL |
|--|----------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Cantidad de desastres naturales (2007-2012) | 799 (34,93%) | 559 (24,44%) | 321 (14,04%) | 392 (17,14%) | 67 (2,94%) | 149 (6,51%) | 2.287 (100%) |
| Daños estimados (en millones de USD) | 528.277,958 (73,72%) | 3.799,031 (0,53%) | 82.009,488 (11,44%) | 60.375,757 (8,43%) | 16.977,701 (2,37%) | 25.121,154 (3,51%) | 716.561,088 (100%) |
| Cantidad de Víctimas (2007-2012) | 985.389.372 (82,24%) | 118.005.909 (9,85%) | 3.817.760 (0,32%) | 40.869.178 (3,41%) | 8.095.159 (0,68%) | 41.958.083 (3,51%) | 1.198.135.461 (100%) |

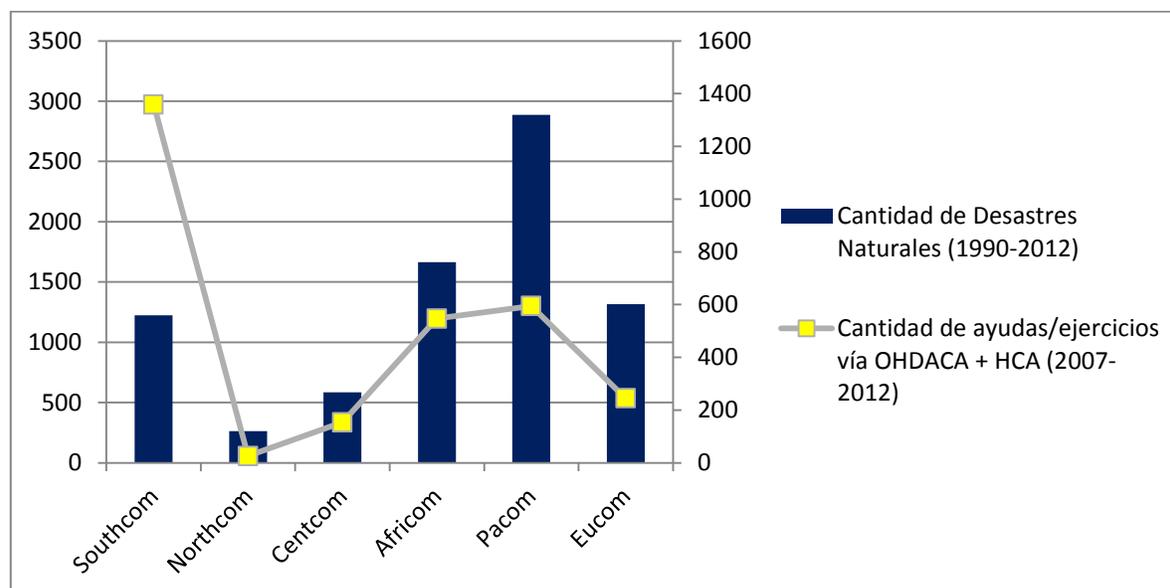
Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos de EM-DAT.

La Tabla N° 4 nos muestra claramente una continuidad con respecto al período previo analizado (1990-2006), destacándose el área de responsabilidad del PACOM como la más amenazada en materia de desastres naturales, tomando como referencia todos los indicadores registrados, con lo cual también queda refutada la hipótesis N° 2.

Ahora bien, el por qué el SOUTHCOM es el COCOM que mayores recursos ha recibido del DOD en materia de asistencia humanitaria y socorro ante desastres resulta ser una incógnita. Lo que sí queda al descubierto es la proyección externa sobre la región a través de esta forma de dominio informal, más que por los fondos destinados (la mayor parte del presupuesto en cooperación externa del DOD se destina hacia otras áreas geográficas y para hacer frente a otro tipo de amenazas), por la presencia directa de militares en la región

realizando estos ejercicios conjuntos de tipo humanitarios. El Gráfico N° 2 da muestra de esta relación.

Gráfico N° 2. Relación desastres naturales reportados - ayudas/ejercicios conjuntos realizados

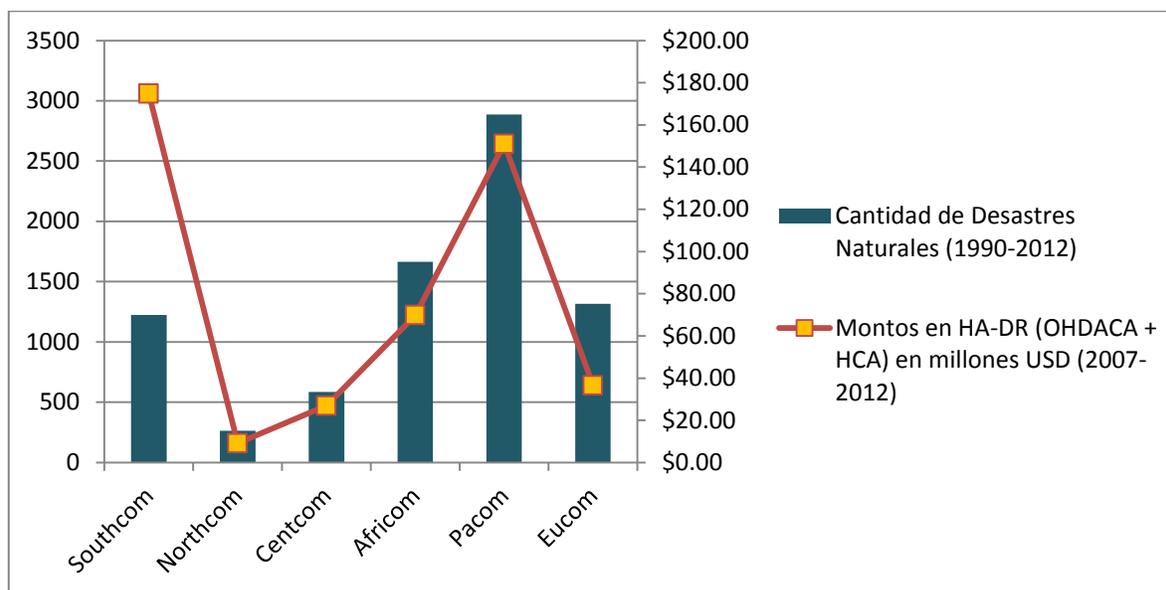


Fuente: elaboración propia

De todas formas, si tomamos el indicador referente a cantidad de montos destinados por el DOD ocurre lo mismo, es decir, una sobre ponderación del SOUTHCOM con respecto al resto de los COCOM's, tomando tanto la cantidad de desastres reportados, cantidad de víctimas ocasionadas y daños económicos estimados producidos¹⁶³. Por tomar un sólo ejemplo, el gráfico N° 3 muestra la relación desproporcionada entre montos destinados por el DOD hacia el SOUTHCOM y cantidad de desastres naturales reportados en su área de responsabilidad, comparando esta relación con lo sucedido con los cinco COCOM's restantes.

¹⁶³ Ver Anexo "Gráficos"

Gráfico N° 3. Relación desastres naturales reportados – montos destinados.



Fuente: elaboración propia

IV.3. Implicancias analíticas

Siguiendo el planteo de Russell y Calle, esta proyección / expansión de poder no sería “en respuesta a la “turbulencia periférica” que pueden implicar los desastres naturales acaecidos en la periferia, con los consiguientes efectos sobre la metrópoli. Esto en base a la evidencia arrojada y tomando solamente como variable condicionante el nivel de amenaza representado por los desastres naturales, que al haber sido securitizados en la agenda de cooperación externa, por sí mismo debería impulsar o no la cooperación militar humanitaria.

Pero sí podría responder a otros factores que pueden tornar a la periferia como turbulenta y que no se relacionan directamente con los desastres, como ser la pobreza, narcotráfico (también denominado narcoterrorismo), crimen organizado, corrupción y la emergencia de “movimientos populistas radicalizados” (básicamente el gobierno chavista en Venezuela, con la consiguiente posibilidad de “contagio” hacia otros países de la región).

La referencia a Venezuela aparece de manera explícita en la QDR de 2006: *“Still, slow economic growth, weak democratic institutions and continuing stark economic inequality have led to a resurgence of populist authoritarian political movements in some countries,*

such as Venezuela. These movements threaten the gains achieved and are a source of political and economic instability.”¹⁶⁴

Hay que tener presente la significación histórica que ha tenido Latinoamérica y el Caribe en términos estratégicos para EE.UU, proceso que ha ido acompañando la consolidación misma de EE.UU como Estado moderno. Hasta la actualidad y de manera comparada con el resto del mundo, la región sigue siendo la que ha registrado una mayor cantidad de incursiones militares estadounidenses. En el lapso comprendido entre los años 1798 y 2015, de 369 incursiones externas, 110 de ellas han sido en Latinoamérica y el Caribe.¹⁶⁵

Con respecto al caso particular de Venezuela, hay que tener presente que es un país clave en materia energética para EE.UU. *“Energy is another factor involved in the strengthening economic linkages within the hemisphere. According to the Department of Energy, three of the top four foreign energy suppliers to the United States are located within the Western Hemisphere – Canada, Mexico, and Venezuela.*”¹⁶⁶

De ahí que, gobiernos como el chavista, que se oponen explícita y frontalmente a la política exterior norteamericana en general, se convierten en un factor desestabilizador para los intereses de EE.UU. Incluso, este tipo de gobiernos (sobre todo países agrupados en el grupo ALBA – Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América), en sus intentos por bajar el grado de dependencia estratégica con EE.UU, han buscado alianzas extrarregionales con países competidores de EE.UU en el tablero de la política mundial, principalmente China y Rusia. La mayor presencia de estos países en la región a través de un mayor grado de cooperación, ha alarmado, o al menos hizo tornar más preponderante, a la región latinoamericana. *“The fear of strategic denial has animated American statesmen since the 19th century, the fear that some extra-continental power (England, Germany,*

¹⁶⁴ DOD. “Quadrennial Defense Review Report”. February 06, 2006, p.28. Disponible en: <http://www.defense.gov/qdr/report/Report20060203.pdf>, consultado el 12-08-14.

¹⁶⁵ SALAZAR TORREON, Barbara: “Instances of use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2015”, Congressional Research Service, CRS Report R42738, January 15, 2015. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42738.pdf>, consultado el 14-09-14.

¹⁶⁶ STAVRIDIS, James G. *Partnership for the Americas. Western Hemisphere Strategy and US Southern Command*. Washington D.C., National Defense University Press, 2010. p.236.

Japan, Soviet Union, with China now joining the list) would establish its power in the region at U.S. expense.”¹⁶⁷

Por estas razones es que la emergencia de “resistencias” al centro serán en sí mismas “*una forma de turbulencia a los ojos de la metrópoli: constituye un desafío a la ley, los intereses, la credibilidad y los valores del centro que no pueden quedar desatendidos y, por lo general, sin castigo. La represalia adopta numerosas formas, entre otras, el aliento y apoyo a cambios de gobierno, embargos, bloqueos e intervenciones militares directas e indirectas.*”¹⁶⁸

De esta manera, la sobre cooperación en asistencia humanitaria y de desastres naturales hacia el área de responsabilidad del SOUTHCOM puede responder al impulso norteamericano de proyección de poder en respuesta a turbulencias propias de la periferia, pero no ligadas directamente al nivel de amenaza representado por los desastres naturales. De ahí que, la política de cooperación en asistencia humanitaria y alivio de desastres, en tanto instrumento de poder blando, pueda redundar en una mejor estrategia de penetración territorial en este territorio, intentando cambiar la imagen negativa que históricamente se ha construido sobre EE.UU y sus FF.AA en la región.

¹⁶⁷ MARCELLA, Gabriel: “American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment”. Strategic Studies Institute, September 2007. p.2. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=811>, consultado el 13-07-14.

¹⁶⁸ RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián: “La periferia turbulenta...”, op.cit. p.11.

Conclusión

Los desastres naturales han adquirido una creciente relevancia en los últimos 25 años, cuestión que ha llevado no sólo a que los Estados los integren y ponderen en sus agendas gubernamentales, sino también a que funcionen como plataforma a partir de la cual se genere un mayor nivel de cooperación internacional entre los Estados, pero haciendo partícipes también a otros actores del escenario global contemporáneo, como ONG's, aseguradoras de riesgo, ámbito académico e incluso FF.AA.

Esta relevancia alcanzada por los desastres naturales está ligada a la mayor cantidad registrada de manera exponencial en las últimas décadas, con los efectos negativos aparejados, en términos de víctimas ocasionadas y de daños económicos.

Como hemos podido observar, luego del 11-S la cooperación internacional en este ámbito se ha establecido a través de la convergencia de tres campos disciplinares que hasta la década de 1990 habían estado separados: Ayuda Humanitaria, Desarrollo y Seguridad, y el enfoque otorgado a los desastres naturales a partir de esta época ha estado atravesado por estas reconceptualizaciones en estos tres campos del saber.

En este sentido es que se los ha identificado y construido como una amenaza a la seguridad no sólo de las personas, sino también de los Estados. A partir de aquí se explica la participación creciente de las FF.AA, así como también la cooperación creciente entre los Estados a través de las mismas, reproduciendo lógicas de cooperación Norte-Sur.

De ahí que las reconceptualizaciones producidas no han sido neutrales, sino que por el contrario, han respondido a nuevas necesidades de las potencias, ligadas a una visión particular sobre cómo forjar en contenido y forma un nuevo orden internacional: *“Las políticas de seguridad y desarrollo, y la declaración de su confluencia en el discurso, se relacionan con las acciones de determinadas entidades políticas en la defensa de una concepción particular del orden. Existe un núcleo de valores alrededor de cual se actúa y se planifica, los que están social y culturalmente definidos.”*¹⁶⁹

En el caso de EE.UU, como hemos visto, sus FF.AA, desde sus orígenes, se han visto involucradas en tareas de cooperación y ayuda humanitaria ligada a desastres naturales en el exterior. Asimismo, también se pudo comprobar que estas tareas han respondido en la

¹⁶⁹ LARENAS ÁLVAREZ, Angie A.: “La evolución del vínculo...”, op.cit. p.38.

mayoría de los casos a objetivos de “alta política”, no a las necesidades de los países afectados por determinado desastre natural. Veíamos esto último desde el primer caso de asistencia externa realizado hacia Venezuela a comienzos de siglo XIX, producto del terremoto sucedido en 1812. Se asistió a este país sudamericano teniendo en cuenta el carácter estratégico que representa apoyar a un país de la periferia que estaba atravesando un proceso de independencia. En este sentido, podemos afirmar que, sin haber tenido un rango formal dentro de las FF.AA. estadounidenses hasta finales del siglo XX, la cooperación humanitaria militar en desastres naturales se ha utilizado en determinadas épocas como un instrumento de proyección de poder.

Con el correr del tiempo, el Estado norteamericano comenzó a realizar este tipo de cooperación ya no sólo con países hemisféricos sino también con países de latitudes lejanas, como consecuencia de la propia expansión – y proyección de poder – iniciada desde mediados del siglo XIX.

Por otro lado, a comienzos del siglo XX, y como parte del mismo proceso de proyección de poder, desde el ámbito militar estadounidense se comenzó a pensar la cooperación humanitaria como un instrumento en sí mismo militar – parte integrante de la estrategia y táctica militar –, para aplicar en el “campo de batalla”. Esto se produjo en el marco de la primera guerra de liberación nacional moderna: la guerra filipino-estadounidense (1899-1902). En el terreno, las tropas norteamericanas desarrollaron una guerra de tipo contrainsurgente contra las tropas filipinas, ya que éstas, al no contar con capacidades materiales para enfrentar de manera tradicional a la fuerza invasora, recurrieron necesariamente a la utilización de la táctica de “guerra de guerrillas”. En este tipo de conflictos asimétricos, las tareas de tipo humanitarias desarrolladas por los militares foráneos en beneficio de pobladores locales perseguían el objetivo fundamental de toda guerra contrainsurgente: ganar la confianza de la población local, ya que ésta es el sostén fundamental de los grupos “insurgentes”.

Los atentados de 2001 sobre las Torres Gemelas en Manhattan provocaron continuidades y rupturas en la política de cooperación externa militar humanitaria de EE.UU. Luego de los fracasos de la administración de George W. Bush hijo en sus incursiones sobre Irak y Afganistán, la política de cooperación militar humanitaria volvió a pensarse como un

instrumento clave en materia de política exterior. Esto se produjo mitad del segundo mandato de Bush hijo en general, entre fines de 2006 y comienzos de 2007.

Para esta época, se produjo un doble movimiento teórico que tuvo sus implicancias concretas en materia de política pública: por un lado, a nivel político, la aparición en escena del denominado “*Smart Power*”, de la mano del teórico Joseph Nye jr.; por otro lado, y a nivel castrense, la reemergencia y actualización de la doctrina contrainsurgente por parte del Ejército y el Cuerpo de Marines.

Desde ambas dimensiones analíticas, la cooperación humanitaria ocupaba un rol preponderante cumpliendo en el fondo la misma función: mostrar una imagen positiva de las FF.AA estadounidenses en particular y de EE.UU en general. De ahí que, no sólo desde el discurso sino también desde la práctica misma, “*Smart Power*” y doctrina contrainsurgente encajaban perfectamente. Esto fue lo que sucedió en el período de nuestro trabajo – comprendido entre los últimos dos años del segundo mandato de George Bush hijo (2007-2008) y el primer mandato de Barack Obama (2009-2012) –, marco en el cual analizamos la política de cooperación del DOD en “*Humanitarian Assistance and Dissaster Relief*” hacia Latinoamérica.

Este análisis se realizó en comparación con el resto del mundo, tomando el nivel de amenaza representado por los desastres (cantidad de desastres naturales reportados, cantidad de víctimas registradas y daños económicos estimados) como condicionante a la hora de destinar recursos – a través de los COCOM’s geográficos – con el objetivo de mostrar una correspondencia esperada en torno al nivel de cooperación destinado a cada COCOM alrededor del mundo (fondos y ejercicios conjuntos realizados con FF.AA extranjeras).

Los resultados arrojados han mostrado la anulación de la hipótesis central planteada en el trabajo, a saber, que a mayor nivel de amenaza registrada no ha habido un mayor nivel de cooperación propuesto por el DOD. Hubo una mayor cantidad de montos destinados por el DOD hacia COCOM’s en donde su área de responsabilidad no era la más afectada en materia de desastres naturales, o dicho de al revés, se destinaron menores esfuerzos económicos y logísticos a COCOM’s en donde su área de responsabilidad estaba mucho más afectada que la de otros COCOM’s por la amenaza representada por los desastres naturales.

En este sentido, Latinoamérica aparece como el área más favorecida por el DOD en materia de cooperación durante el período analizado – es decir, el SOUTHCOM –, no siendo el área geográfica mundial más afectada por desastres naturales, tanto en el período previo a los años de cooperación analizados (1990-2006), como también durante el período mismo en que se llevó a cabo la cooperación (2007-2012).

Estos resultados paradójicos a los que arribamos en nuestro trabajo, permite plantear una serie de preguntas que podrían ser respondidas en investigaciones futuras. Si no fue el nivel de amenaza representado por los desastres naturales lo que determinó la asignación de recursos en la política de cooperación hacia todo el mundo como se esperaba, ¿cuáles fueron los factores que determinaron el diseño y planificación de la política de HA-DR que realizó el DOD? ¿Por qué la cooperación hacia Latinoamérica y el Caribe, vía SOUTHCOM, ha sido desproporcionada con respecto al resto del mundo? ¿Habrá sido porque la región es de las más reticentes a nivel mundial a la presencia y cooperación militar de EE.UU (por la misma historia de incursiones militares, golpes de estado, etc.), y a través de este instrumento de poder blando EE.UU encuentra la forma de tener capacidad de acceso sobre el terreno, teniendo siempre en un horizonte hipotético la emergencia de cualquier tipo de eventualidad que pueda afectar intereses concretos estadounidenses? Posiblemente, sí. Hay que tener presente que *“la resistencia al Centro es en sí misma una forma de turbulencia a los ojos de la metrópoli: constituye un desafío a la ley, los intereses, la credibilidad y los valores del centro que no pueden quedar desatendidos y, por lo general, sin castigo. La represalia adopta numerosas formas, entre otras, el aliento y apoyo a cambios de gobierno, embargos, bloqueos e intervenciones militares directas e indirectas.”*¹⁷⁰

Esta ponderación del SOUTHCOM por parte del DOD ¿pudo haber respondido a fallas burocráticas, sobre todo en términos de planeamiento y diseño de la política de cooperación en HA-DR? Esto podría tener asidero, teniendo en cuenta muchas críticas realizadas por la GAO hacia el DOD en materia presupuestaria, pero sobre todo a la hora de medir la eficiencia de las ayudas y ejercicios conjuntos realizados por tropas norteamericanas con sus pares foráneas.

¹⁷⁰ RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián: “La periferia turbulenta...”, op.cit. p.11.

De todas maneras, y al margen de esto último, en la última década Latinoamérica volvió a tener desde la óptica de EE.UU una importancia relativa superior a la que tuvo luego de la implosión soviética; y a pesar de que durante 2007 y 2012 la región no ha sido la más problemática alrededor del mundo en términos de amenazas para los intereses estadounidenses – y particularmente en desastres naturales –, quizás haya sido la propia cercanía geográfica la que haya condicionado la política de HA-DR, reafirmando la condición de la región en tanto “periferia turbulenta”.

Siglas y abreviaturas empleadas

USAFRICOM: *United States Africa Command*

AOR: *Area of Responsibility*

USCARIBCOM: *United States Caribbean Command*

CCIF: *Combatant Commander Initiative Fund*

USCENTCOM: *United States Central Command*

CERF: *Central Emergency Response Fund*

CERP: *Commander's Emergency Response Program*

CICR: *Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*

CIPD: *Cooperación Internacional para el Desarrollo*

CJCS: *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*

CMCS: *Civil-Military Coordination Section*

COCOM: *Combatant Command*

COIN: *Counter Insurgency*

CRED: *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*

CRS: *Congressional Research Service*

CSIS: *Center for Strategic and International Studies*

DENTCAP: *Dental Civic Action Programs*

DIRDN: *Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales*

DOD: *Department of Defense*

DOS: *Department of State*

DSCA: *Defense Security Cooperation Agency*

ECHO: *European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department*

EIRD: *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*

EM-DAT: *The International Disaster Database*

ENCAP: *Engineering Civic Action Programs*

USEUCOM: *United States European Command*

FDR: *Foreign Disaster Relief*

FF.AA: *Fuerzas Armadas*

GAO: *Government Accountability Office*

GRD: Gestión del Riesgo de Desastres
HA: *“Humanitarian Assistance”*.
HA-DR: *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*
HCA: *“Humanitarian and Civic Assistance”*.
HMA: *Humanitarian Mine Action*
HN: *Host Nation*
IASC: *Inter-Agency Standing Committee*
IFRC: *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*
ISDR: *International Strategy for Disaster Reduction*
MCDA: *Military and Civil Defense Assets*
MEDCAP: *Medical Civic Action Program*
MEDRETE: *Medical Readiness Training Exercises*
MNF-I: *Multi-National Force-Iraq*
NDS: *The National Defense Strategy*
NMS: *The National Military Strategy*
USNORTHCOM: *United States Northern Command*
NSS: *National Security Strategy*
OCHA: *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*
OEA: *Organización de los Estados Americanos*
OFDA: *Office of United States Foreign Disaster Assistance*
OHDACA: *“Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid*
OMS: *Organización Mundial de la Salud*
ONG: *Organización No Gubernamental*
ONU: *Organización de las Naciones Unidas*
USPACOM: *United States Pacific Command*
PNAC: *Project for the New American Century*
PNUD: *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*
QDDR: *The Quadrennial Diplomacy and Development Review*
QDR: *The Quadrennial Defense Review*
RDD: *Reducción de Riesgo de Desastres*
USSOUTHCOM: *United States Southern Command*

UNDHA: *United Nations Department of Humanitarian Affairs*

UNDRO: *Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator*

UNISDR: *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*

USAID: *United States Agency for International Development*

USACOM: *United States Atlantic Command*

USSOCOM: *United States Special Operations Command*

USSTRATCOM: *United States Strategic Command*

USTRANSCOM: *United States Transportation Command*

VARD: *Vinculación Ayuda Humanitaria, Rehabilitación y Desarrollo*

VETCAP: *Veterinary Civil Action Programs*

Lista de Tablas

Tabla N° 1 – Clasificación de Desastres Naturales – CRED (p.90)

Tabla N° 2. Desastres Naturales reportados 1990-2006 (p.97)

Tabla N° 3. Programas de Cooperación en Asistencia Humanitaria y Alivio de Desastres del DOD (p.98)

Tabla N° 4. Desastres Naturales reportados 2007-2012 (p.99)

Lista de gráficos

Gráfico N°1. Desastres Naturales reportados 1900-2010. (p.30)

Gráfico N° 2. Relación desastres naturales reportados - ayudas/ejercicios conjuntos realizados. (p.100)

Gráfico N° 3. Relación desastres naturales reportados – montos destinados. (p.101)

Bibliografía

Fuentes Primarias

- Department of Defense Section 1209 and Section 1203 (b). Report to Congress on Foreign-Assistance Related Programs for Fiscal Years: 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.
- Department of Defense. Humanitarian and Civic Assistance Program. Fiscal Year 2012. The Joint Staff. 1 March 2013.
- Department of Defense. Humanitarian and Civic Assistance and Humanitarian Mine Action Programs. Fiscal Years: 2007, 2008 y 2009. Defense Security Cooperation Agency.
- Base de datos on-line EM-DAT

Fuentes secundarias

- ABRISKETA, Joana, PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: “Acción Humanitaria: concepto y evolución”, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo on-line*, España, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, 2006. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>, consultado el 12-03-14.
- ARTEAGA, Félix. “La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama”. España, Real Instituto Elcano, ARI N° 104, 18-06-2010. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari104-2010, consultado el 23-05-14.
- “La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU de 2006”. España, Real Instituto Elcano. ARI N° 71. 22-06-2006. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+71-2006, consultado el 23-04-14.
- BELOW, Regina (CRED), WIRTZ, Angelika (Munich RE) y GUHA-SAPIR, Debarati (CRED): “Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes”, Working paper N° 264, CRED and Munich Re, 2009, Disponible en: <http://www.cred.be/publication/disaster-category-classification-and-peril-terminology-operational-purposes>, consultado el 10-04-14.

- BENDER, Thomas: *Historia de los EE.UU: Una nación entre naciones*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011
- CALLE, Fabián, MERKE, Federico. “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar”, *Agenda Internacional*, Buenos Aires, Año 1, N° 3, Diciembre 2004-Enero/Febrero 2005. Disponible en: <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n3/0307.pdf>, consultado el 08-03-14.
- CARDONA, Omar Darío; BERTONI, Juan Carlos; GIBBS, Tony; HERMELIN, Michel; LAVELL, Allan: “Entendimiento y gestión del riesgo asociado a las amenazas naturales: un enfoque científico integral para América Latina y El Caribe”, Río de Janeiro, ICSU-LAC, 2010, p.19. Disponible en: http://www.icsu.org/icsu-latin-america/publications/reports-and-reviews/natural-hazards/disasters_spanish.pdf, consultado el 07-04-14.
- CASELLES DOMENECH, Luis F.: “La violencia en el siglo XXI. Nuevas Dimensiones de la Guerra”, Ministerio de Defensa de España – Instituto de Estudios Estratégicos, *Monografías del CESEDEN*, n° 112, 2009. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4549950>, consultado el 05-08-14.
- CLINTON, Hillary: “Liderar a través del Poder Civil”. *Revista Archivos del Presente*, Buenos Aires, Año 15, N° 55, 2011.
- CHAMBERS, Robert: “Vulnerability, coping and policy”, *IDS Bulletin*, Vol. 20, Num. 2, 1989.
- DE CURREA-LUGO, Victor: “¿Qué queremos decir cuando decimos “Desastre”?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC-UCM, N°8, 2001.
- DREA, Edward J., COLE, Ronald H., POOLE, Walter S., SCHNABEL, James F., WATSON, Robert J., WEBB, Willard J. *History of the Unified Command Plan 1946–2012*, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington DC, 2013. Disponible en: http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/history/ucp_2013.pdf, consultado el 13-08-14.
- DEADY, Timothy K. “Lessons from a Successful Counterinsurgency: The Philippines, 1899-1902”, *U.S Army War College Quarterly*, Spring 2005, Vol. XXXV, No. 1. Disponible en:

<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/05spring/deady.pdf>,

consultado el 12-02-15.

-DUFFIELD, Mark: “Human Security: Linking Development and Security in an age of Terror”, en *New Interfaces between Security and Development: changing concepts and approaches*, en KLINGEBIEL Stephan (Editor), Bonn, German Development Institute (DIE), 2006, Studies 13. Disponible en Internet: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2012/3801/pdf/Studies_13.pdf, consultado el 12-04-14.

.....: “Continuar matando: Gobernación global, humanitarismo y terror”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 3, Octubre 2005, UAM-AEDRI. Disponible en Internet: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/28/22.html>. Consultado el 11-01-14.)

.....: *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, London & New York, Zed Books, 2001.

-ERICKSON, R.L.: “Preventive Medicine in Military Operations Other Than War”, *Military Preventive Medicine: Mobilization and Deployment*, Volume 1, chapter 4. Office of the Surgeon General, Department of the Army. 2003.

-EZCURRA, Ana María. *La Era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*. Buenos Aires, EDUNTREF, marzo de 2013

-FERRIS, Elizabeth, PETZ, Daniel and STARK, Chareen: “The Year of Recurring Disasters: A Review of Natural Disasters in 2012”, The Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, Washington, 2013. Disponible en Internet: <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/03/natural-disaster-review-ferris>, consultado el 09-04-14.

-FIDLER, David P.: “Governing catastrophes: security, health and humanitarian assistance”, en *International Review of the Red Cross*, vol. 89, N° 866, june 2007. Disponible en Internet: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_866_fidler.pdf, consultado el 30-04-14.

-FOSTER, Gaines M.: *The Demands of humanity: Army Medical Disaster Relief*, Center of Military History, U.S. Army, Washington, 2000. Disponible en:

http://www.history.army.mil/html/books/040/40-3/CMH_Pub_40-3.pdf, consultado el 08-02-15.

-FOUCAULT: *El Nacimiento de la Biopolítica*. Curso en el College de France: 1978-1979, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007. *Seguridad , Territorio, Población*. Curso en el College de France: 1977-1978, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

-FOWLER, Mike. “Philippine Counterinsurgency Strategy: Then and now”, *Small Wars Journal*. January 18 2011. Disponible en: <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/philippine-counterinsurgency-strategy-then-and-now>, consultado el 11-02-15.

-FRASER, Douglas M. “Command Strategy 2020: Partnership for the Americas”, Miami, julio de 2010. Disponible en: http://justf.org/sites/default/files/Command_Strategy_2020.pdf, consultado el 12-12-13.

-FUKUYAMA, Francis. *El Fin de la Historia y el Último Hombre*, New York, Free Press. 1992.

-GARCÍA CANTALAPIEDRA, David y DÍAZ MATEY, Gustavo. “EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán”. España, Real Instituto Elcano, documento de trabajo N° 54, 22-12-2008, p.13. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt54-2008#.VQ2uhfmG9qU, consultado el 15-06-14.

-GARCÍA ENCINA, Carlota. “Haití: EE.UU y la ayuda militar ante los desastres naturales”, España, Real Instituto Elcano. ARI N° 57. 25-10-2010. p.2. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/ari57-2010, consultado el 12-05-14.

-GLENN, John K. “Implementing »Smart Power« Amid Economic Crisis”, Friedrich Ebert Stiftung (FES Perspective USA), Washington, febrero de 2011. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/id/07909.pdf>, consultado el 12-05-14.

-GRESHAM, John D. “Southcom history”, *A half-century of service*, p.3. Disponible en: http://static.dvidshub.net/media/pubs/pdf_12110.pdf, consultado el 12-07-14.

-HIRST, Mónica y ANTONINI, Blanca: “Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo”, *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, marzo 2009

-ILLERA CORREAL, Olga Lucía, “El nuevo rol de las fuerzas de seguridad en la atención de desastres naturales”, Presentación en Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Francisco, California, 24-26 de mayo de 2012.

-IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús: “El debate sobre la VARD en Desastres Naturales. Nuevos Conceptos: la Gestión de Riesgos.”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, IUDC-UCM, núm. extraordinario, 2006, p.162. Disponible en Internet:

http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/libros/descargas/N_especial_AH_y_CP_Revista_IUDC.pdf, consultado el 12-03-14.

-JOHNSON, Leland R.: “Situation Desperate: U.S. Army Engineer Disaster Relief Operations, Origins to 1950”, Office of History Headquarters, U.S. Army Corps of Engineers Alexandria, Va., (EP 870-1-70), 2011. Disponible en: http://www.publications.usace.army.mil/Portals/76/Publications/EngineerPamphlets/EP_870-1-70.pdf, consultado el 03-01-15

-KAPLAN, Robert D. *Tropas Imperiales. El imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Barcelona, Ediciones B, febrero de 2007

-KINGSLEY, Maria; RIMSKY VERNON, Alison: “Disaster Relief and Engagement Operations, 1990-2010: A Synthesis of CNA Analyses”. EE.UU: Center for Naval Analyses (CNA), abril 2011,

-LASHERAS, Borja: “El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior”, *Observatorio de Política Exterior Española (OPEX)*, Documento de Trabajo n° 30, Fundación Alternativas, 2008.

-LARENAS ÁLVAREZ, Angie A.: “La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad”, en *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, N°62, España, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, 2013. Disponible en Internet: <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/306>. Consultado el 27-03-14.

-LAVELL, Allan: “Riesgo, desastre y territorio. La necesidad de los enfoques regionales/transnacionales”, en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, N°5, Caracas, FLACSO/UNESCO/Nueva Sociedad, 2002. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_441.pdf, consultado el 15-04-14.

MARCELLA, Gabriel: “American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment”. Strategic Studies Institute, September 2007. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=811>, consultado el 13-07-14.

-MARGESSON, Rhoda. “International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanisms”. Congressional Research Service, RL 33769, 01 de Agosto de 2013. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33769.pdf>, consultado el 02-05-14.

-MARTINI, Darío. “La guerra filipino-estadounidense (1899-1902). Un laboratorio de ensayo para el naciente imperialismo estadounidense”. Ponencia presentada en la X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013. Disponible en: <http://www.aacademica.com/000-038/140.pdf>, consultado el 12-01-15.

-MULLEN, M. G. “Capstone Concept for Joint Operations. Version 3.0”. Washington, DOD. 15 January 2009

-NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A; REY MARCOS, Francisco: “Los retos de la gobernanza global y el papel de España. Primer Parte”, Caritas Española, Documentación Social n° 153, 2009.

-NYE Jr., Joseph. “El Futuro del Poder Estadounidense”. *Revista Archivos del Presente*, Año 15, N° 55, 2011. “Get Smart”. *Foreign Affairs*, Volume 88, N° 4, July-August 2009. “La decadencia del poder blando en Estados Unidos. Por qué Washington debe preocuparse”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 4, N° 3, Julio-Septiembre 2004.

.....: “La decadencia del poder blando en Estados Unidos. Por qué Washington debe preocuparse”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 4, N° 3, Julio-Septiembre 2004.

OCHARAN, Jacobo: “Guía práctica de reducción del riesgo de desastres para organizaciones humanitarias y de desarrollo”, Barcelona, Fundación La Caixa, 2008, p.19. Disponible en:

http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Coop_Internacional/Sensibilizacion/Guia_reduccio_risc_es.pdf, consultado el 05-04-14.

-PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 76, 2007, p.71. Disponible en Internet: http://www.cidob.org/es/publicacions/revistes/revista_cidob_d_afers_internacionals/seguridad_humana_conceptos_experiencias_y_propuestas, Consultado el 12-04-14.

-----: “La Vinculación Ayuda Humanitaria – Cooperación al Desarrollo”, en *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, Número 33, España, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, noviembre 2002, p. 13. Disponible en: <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/116>, consultado el 13-02-14.

-PERRY, Charles M.: “Finding the Right Mix: Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation”, The Institute for Foreign Policy Analysis, January 2009. Disponible en: <http://www.ifpa.org/pdf/TheRightMix.pdf>, consultado el 13-09-14.

-PETRAEUS, David Howell, AMOS, James F. “Counterinsurgency Field Manual 3-24”. EE.UU, United States Army Combined Arms Center (USACAC), 15 December 2006. Disponible en: <http://usacac.army.mil/cac2/Repository/Materials/COIN-FM3-24.pdf>, consultado el 24-06-14.

-PHILLIPS, W. Darrel: "Can we help? DOD Humanitarian Assistance Programs." *The Free Library*, March 2010. Disponible en: http://www.thefreelibrary.com/Can_we_help?DoD_Humanitarian_Assistance_Programs.-a0242015029, consultado el 12-08-14.

-----: "Use of operation and maintenance funds during deployments: an informative overview of the proper use of O&M funds during an overseas deployment, exercise, or other military operation", *The Free Library*, 22 September 2006. Disponible en: http://www.thefreelibrary.com/Use_of_operation_and_maintenance_funds_during_deployments:an...-a0156552573, consultado el 11-07-14.

-POWASKI, Ronald E., *La Guerra Fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*. Ed. Crítica, Barcelona, 2000.

-REY MARCOS, Francisco: “La participación militar en la acción humanitaria. Reflexiones en torno al caso colombiano”. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Informe n° 1, 2010, Disponible en:

<http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/informes/descargas/informe1.pdf>,

consultado el 08-08-14.

REY MARCOS, Francisco, THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: “Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas”, IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) y CeALCI (Fundación Carolina), Documento de trabajo n° 13, 2007, Disponible en: <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/libros/descargas/DT13.pdf>,

consultado el 05-08-14.

-ROJAS ARAVENA, Francisco, “Seguridad en las Américas, los desafíos post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos”, Friedrich Ebert Stiftung (FES), en *Dialogue on Globalization*, Colombia, mayo de 2004. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02014.pdf>, consultado el 11-11-2014.

-RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J. “En la despedida de Robert Gates como Secretario de Defensa”, España, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de análisis N° 020/2011. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA20_2011RobertGates.pdf, consultado el 02-09-14.

-----: “La Nueva Visión de la Defensa Norteamericana”. *Revista Española de Defensa*, N° 261, Ministerio de Defensa de España, marzo 2010. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/VisionDefensaEEUU_RED261_Ruiz.pdf, consultado el 11-07-14.

-RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián: “La periferia turbulenta como factor de la expansión de los intereses de seguridad de EE.UU en América Latina, en Mónica Hirst (Comp.), *Crisis del estado e intervención internacional*, Buenos Aires, Edhasa, 2009. Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/russell1.pdf>, consultado el 09-03-14.

-SALAZAR TORREON, Barbara: “Instances of use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2015”, Congressional Research Service, CRS Report R42738, January 15, 2015. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42738.pdf>, consultado el 14-09-14.

SERAFINO, Nina M.: “The Department of Defense Role in Foreign Assistance: Background, Major Issues, and Options for Congress”. Congressional Research Service,

RL 34639, 08 de diciembre de 2008, p.6. Disponible en: <http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34639.pdf>, consultado el 03-05-14.

-SIEGEL, Adam B.: “A chronology of U.S. Marine Corps Humanitarian Assistance and Peace operations”, Center for Naval Analyses, CIM 334/September 1994. Disponible en: <https://cna.org/sites/default/files/research/9503340000.pdf>, consultado el 14-12-14.

-STAVRIDIS, James G. “Estrategia del comando 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos. Amistad y Cooperación por las Américas”. EE.UU, Marzo de 2007. Disponible en: http://stolpkin.net/IMG/pdf/Estrategia_del_comando_2016_del_Comando_Sur_de_los_Estados_Unidos.pdf, consultado el 12-07-14.

-SUÁREZ FERNÁNDEZ-CORONADO, Ignacio: “De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales”, Madrid, Fundación Carolina, *Serie Avances de Investigación N° 77*, 2012. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI77.pdf>, consultado el 11-02-14.

-TADJBAKSH, Shahrbanou: “Human Security: Concepts and Implications”, *Les Études du CERJ*, N° 117-118, septiembre de 2005. Disponible en Internet: http://www.sciencespo.fr/ceji/sites/sciencespo.fr/ceji/files/etude117_118.pdf. Consultado el 15-01-14.

-TUCHMAN MATHEWS, Jessica: “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, N° 68, Spring 1989. Disponible en Internet: <http://www.foreignaffairs.com/articles/44331/jessica-tuchman-mathews/redefining-security>, Consultado el 12-12-13.

-ULLMAN, Richard H.: “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, N° 1, Summer 1983.

-URGOITI ARISTEGUI, Ana y REY MARCOS, Francisco: “Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en la Acción Humanitaria”, Barcelona, Fundación La Caixa, 2005. Disponible en: http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Coop_Internacional/Sensibilizacion/Gestio_accio_humanitaria_es.pdf, consultado el 06-04-14.

-VEGA FERNÁNDEZ, Enrique: “Operaciones Multinacionales de Socorro en Emergencias”, en *La intervención de FF.AA en Apoyo a Catástrofes*, Documento de Seguridad y Defensa n° 20, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

(CESEDEN), Ministerio de Defensa de España, 2008. Disponible en: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/020_LA_INTERVENCION_DE_LAS_FUERZAS_EN_APOYO_A_CATASTROFES.pdf, consultado el 09-08-14.

-VOS, Femke, RODRIGUEZ, José, BELOW, Regina, GUHA-SAPIR, Debarati: “Annual Disaster Statistical Review 2009. The numbers and trends”. Bélgica, CRED. Disponible en: http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2009.pdf., consultado el 10-04-14.

-WILCHES-CHAUX: “La Vulnerabilidad Global”, *Documento del Programa Herramientas para la crisis*, Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, 1986

-ZAJTCHUK, Joan T. “Military Medicine in humanitarian missions”. *Military Medical Ethics*, Volume 2, Chapter 24. Disponible en: <http://www.cs.amedd.army.mil/borden/Portlet.aspx?ID=d25c00de-8284-40bf-8448-72a775fb5110>, consultado el 04-01-15.