

# **Ayuda en respuesta a desastres por parte de Estados Unidos en la región del Comando Sur de Estados Unidos: ¿una herramienta efectiva para mantener la primacía en un ámbito estratégico con China?**

CAPITÁN KAREN MAE SALVAGGIO, USAF (RESERVA)

## **Introducción**

El Comando Sur de los Estados Unidos (USSOUTHCOM) abarca a América Latina y el Caribe, una región de 33 países independientes con diferentes idiomas, grupos étnicos, geografía y sistemas políticos. Sin embargo, hay un factor común que afecta a muchos de los estados de esta región: el riesgo de desastres naturales. El Área de Responsabilidad (AOR) del USSOUTHCOM es la segunda región más propensa a desastres en el mundo, con un cambio climático que aumenta aún más su vulnerabilidad.<sup>1</sup> Los desastres naturales, incluidos inundaciones, tormentas, sequías, incendios, epidemias, pandemias, terremotos, cenizas volcánicas, entre otros, han ocurrido 1.566 veces en la región desde el año 2000, lo que causó daños inconmensurables y, a menudo, acompañados de emergencias humanitarias y pérdida de vidas.<sup>2</sup> Con frecuencia, los países de esta región dependen de la ayuda internacional en forma de suministros médicos, alimentos, agua, ropa y otros suministros cuando sus recursos internos se ven abrumados. Por lo tanto, la ayuda en respuesta al desastre es una herramienta conmovedora para las relaciones exteriores en la región.

Estados Unidos ha sido el socio más involucrado en la ayuda en respuesta a desastres con sus vecinos del sur durante más de 200 años, pero ¿qué tan efectivo ha sido esto para mantener relaciones sólidas en la región? Además, ¿la creciente influencia global de la República Popular China (RPC) desafía a Estados Unidos como la influencia internacional preeminente en la región? Este artículo analiza cómo Estados Unidos puede usar la ayuda en respuesta a desastres como herramienta para mantener una primacía influyente sobre China en el AOR del USSOUTHCOM e investiga la información de antecedentes necesaria sobre este tema. Este artículo presenta un análisis de los datos en bruto y su relevancia para

la Competencia entre las Grandes Potencias (GPC) entre China y Estados Unidos en el USSOUTHCOM. Por último, este artículo ofrece recomendaciones de políticas para mejorar el uso efectivo de la ayuda en respuesta a desastres en el USSOUTHCOM para maximizar su impacto como herramienta diplomática y mejorar la ventaja de Estados Unidos en la región. Entonces, Estados Unidos puede aprovechar esta fuerza para mantener su posición de influencia con sus vecinos del sur a medida que China avanza en desafiar la primacía de Estados Unidos en esta y otras áreas de las relaciones exteriores. Para que Estados Unidos mantenga su posición como la principal gran potencia en el AOR del USSOUTHCOM y proteja sus intereses nacionales en el Hemisferio Occidental, este artículo recomienda que Estados Unidos obtenga recursos y mejore su ayuda en respuesta a desastres de manera continua. Esto puede hacerse mediante un aumento en la financiación y una mayor flexibilidad en los gastos, la reciprocidad diplomática al aceptar la ayuda y el aumento de los ejercicios de capacitación bilaterales y multilaterales. Con estos tres ajustes, así como el gasto continuo en la prevención de desastres y la resiliencia climática en la región, junto con la cooperación humanitaria con China cuando corresponda, Estados Unidos ampliará la ayuda en respuesta a desastres como herramienta diplomática, minimizará el sufrimiento y mantendrá una ventaja competitiva sobre China.

### **Antecedentes: Importancia estratégica del USSOUTHCOM**

Además de los vínculos culturales e históricos que unen a Estados Unidos con los países en USSOUTHCOM, los lazos económicos y las fronteras terrestres y marítimas geográficamente compartidas hacen que el USSOUTHCOM sea especialmente significativo para la seguridad nacional de Estados Unidos. Es probable que la inestabilidad dentro de los países del USSOUTHCOM afecte a Estados Unidos a través de efectos secundarios como olas migratorias, aumento de crímenes organizados internacionales y repercusiones ambientales negativas. Además, otro país poderoso que gane influencia en la región significaría una amenaza física directa para la seguridad de Estados Unidos, si aumentan las tensiones. Para ello, la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de Estados Unidos del 2022 aborda la importancia de la acción regional coordinada y la asociación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe para trabajar en temas de migración, respuestas a pandemias, economía, clima y gobernanza democrática.<sup>3</sup> La NSS establece específicamente la importancia de las asociaciones para “protegerse contra la interferencia o la coerción externa, incluso de la República Popular China, Rusia o Irán” y reconoce abiertamente la importancia de asociarse con esta región para mantener el equilibrio actual de poder y, por lo tanto, la seguridad. Además, el USSOUTHCOM es una región logísticamente favorable para el comercio,

debido a su proximidad geográfica y la favorabilidad de Estados Unidos entre los países del USSOUTHCOM, lo cual es necesario para mantener esas relaciones comerciales mutuamente beneficiosas. Estados Unidos actualmente tiene más socios de libre comercio en el USSOUTHCOM que en cualquier otra región, y las relaciones comerciales continuas con algunas de las potencias económicas regionales de más rápido crecimiento benefician a la economía estadounidense a largo plazo.<sup>4</sup> El compromiso de Estados Unidos con la respuesta a desastres no solo abordaría los factores desestabilizadores de estos desastres, sino que también mejoraría las asociaciones y la favorabilidad dentro de los países receptores. Priorizar la mejora de un mecanismo de influencia, como la ayuda en respuesta a desastres, no puede pasarse por alto con el estado actual de la GPC en el USSOUTHCOM. Las asociaciones entre Estados Unidos y el USSOUTHCOM que mantienen la favorabilidad y la confianza de los países de la región deberían ser una prioridad para los líderes políticos estadounidenses, ya que China compete activamente para desafiar esta posición a través de la influencia económica.

### **La ayuda estadounidense en respuesta a desastres como herramienta diplomática**

El término “diplomacia para el desastre”, acuñado por Ilan Kelman, se ha utilizado en estudios académicos desde alrededor del 2004. Este campo de estudio explora el papel de los desastres y las actividades relacionadas con desastres entre países. Kelman y otros sugieren que las actividades relacionadas con los desastres pueden usarse para “catalizar la acción diplomática”.<sup>5</sup> La institucionalización de esta teoría se puede ver abiertamente en la política exterior de Estados Unidos. La Ley de Ayuda al Exterior de Estados Unidos de 1961, modificada a través de la Ley Pública 117-263 promulgada en diciembre de 2022, codifica la voluntad del pueblo de Estados Unidos de aliviar el sufrimiento humano causado por los desastres y proporciona asignaciones de fondos para hacerlo.<sup>6</sup> La NSS de 2022 consolida aún más el uso de la diplomacia para el desastre dentro de la estrategia de política exterior de Estados Unidos. Para ello, comienza con las declaraciones presidenciales de que “Estados Unidos continuará priorizando la respuesta internacional a estos desafíos transnacionales [es decir, pandemias, desastres climáticos, entre otros], junto con nuestros socios, incluso mientras enfrentamos esfuerzos conjuntos para rehacer las formas en que las naciones se relacionan entre sí”.<sup>7</sup> Además, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la agencia líder del gobierno de Estados Unidos para la respuesta internacional a desastres, reconoce en su informe resumido regional del USSOUTHCOM de 2022 que los esfuerzos de recuperación temprana de desastres en la región son una prioridad

estratégica para Estados Unidos. A su vez, el USSOUTHCOM incorpora la diplomacia para el desastre como parte de su estrategia. En su declaración de 2022 ante la Comisión de Servicios Armados del Congreso, la General Laura Richardson, Comandante del USSOUTHCOM, enfatiza la prioridad del comando de fortalecer las asociaciones en la región a través de la ayuda y lo enmarca directamente como una medida necesaria para superar la influencia de la República Popular China en la región. Estos son solo algunos de los muchos ejemplos de política exterior de Estados Unidos que cimentan la respuesta a desastres como una herramienta para la diplomacia en la doctrina estratégica de Estados Unidos.

### **Fuentes de financiación y el proceso para llevar a cabo la respuesta a desastres de Estados Unidos**

Es necesario comprender la autoridad de la financiación y del proceso a través del cual se lleva a cabo la ayuda en respuesta a desastres para analizar la eficacia de la ayuda y para identificar posibles áreas de cambio para la futura política de Estados Unidos. La financiación para la ayuda en casos de desastre se origina en la Ley de Ayuda al Exterior (FAA) de 1961, específicamente en el Capítulo 9, que describe la “Ayuda en desastres internacionales”.<sup>8</sup> El proyecto de ley se modifica anualmente para reflejar la cantidad de fondos disponibles para la ayuda en respuesta a desastres y la autoridad de aprobación para su uso. En la última enmienda de la FAA en diciembre de 2022, el Congreso aprobó un fondo anual de \$3,905,460,000 para los años fiscales del 2024 al 2028. El Presidente tiene autoridad para hacer uso de estos fondos, pero este poder se delega al administrador de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Dentro de la USAID, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la USAID (USAID/BHA) tiene la responsabilidad principal de asignar e implementar los fondos aprobados por el Congreso.<sup>9</sup> También se incluyen detalles adicionales de financiación para la respuesta a desastres en la Ley de Asignaciones Consolidadas anual, la cual asigna una cierta cantidad de fondos para gastos de seguridad y desarrollo en el USSOUTHCOM, específicamente en el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), al mismo tiempo que permite que un porcentaje anual aprobado de ese financiamiento se desvíe a discreción del Presidente “para responder a eventos significativos, exigentes o imprevistos, o para abordar otras situaciones excepcionales directamente relacionadas con el interés nacional”. Por ejemplo, el Presidente Trump utilizó esta justificación para desviar fondos del Triángulo Norte hacia la crisis humanitaria en Venezuela y los daños causados por huracanes en el Caribe.<sup>10</sup>

La financiación del Departamento de Defensa (DoD) de Estados Unidos también se puede utilizar cuando sea necesario en virtud de la asignación de Ayuda Humanitaria, de Desastres y Cívica en el extranjero (OHDACA) otorgada en el Título 10 del Código de Estados Unidos. Según la Agencia de Cooperación en Seguridad y Defensa de Estados Unidos, “el Departamento de Defensa proporciona [...] ayuda en respuesta a desastres internacionales cuando se requieren capacidades únicas del DoD para salvar vidas humanas”. Si el DoD tiene una capacidad única necesaria para la respuesta a desastres, el Secretario de Estado puede solicitar el apoyo del Secretario Ejecutivo del DoD, y el Secretario de Defensa puede aprobar la financiación para “la siguiente tarea del Comando Combatiente afectado (CCMD)”. Por ejemplo, los fondos de OHDACA se utilizaron para proporcionar apoyo de capacidad militar, como el transporte aéreo de auxilio y personal durante los huracanes Dorian, Irma, Marie, Eta e Iota entre 2017 y 2020.<sup>11</sup>

Para otra financiación que no sea de OHDACA, existe un proceso estandarizado para hacer uso de los fondos inmediatamente después de un desastre internacional. Primero, el país afectado pide la ayuda internacional a través del representante del país en Estados Unidos, a menudo en una embajada. Luego, el Jefe de Misión en la embajada puede ofrecer inmediatamente \$100,000 a su discreción sin una aprobación superior. Si se requieren más fondos, el Jefe de Misión debe declarar una “Declaración de Necesidad Humanitaria” formal y solicitar fondos adicionales a la USAID/BHA. Los siguientes criterios deben cumplirse para hacer una Declaración de Necesidad Humanitaria: 1) debe haber evidencia de una necesidad humanitaria no satisfecha significativa, 2) la asistencia humanitaria del gobierno de Estados Unidos salvará vidas, reducirá el sufrimiento humano y mitigará el impacto de las emergencias humanitarias en los más vulnerables, 3) el país anfitrión solicita o aceptará la ayuda internacional, y 4) la respuesta se alinea con los intereses y objetivos humanitarios del gobierno de Estados Unidos.<sup>12</sup> Si se cumplen todas estas estipulaciones, los fondos pueden transferirse a los representantes en el país para su ejecución. Esta financiación es inherentemente limitada y debe utilizarse de manera discrecional, ya que los desastres no siempre pueden ser predecibles.

### **Análisis: ¿La ayuda de Estados Unidos en respuesta a desastres impacta de manera positiva en la percepción de Estados Unidos en el USSOUTHCOM?**

La historia de la respuesta internacional de Estados Unidos a desastres comenzó hace más de dos siglos, en 1812, cuando el Congreso de Estados Unidos asignó \$50,000 para enviar alimentos a Caracas después de un terremoto en Ve-

nezuela. Este fue el primer uso conocido de la ayuda para desastres como herramienta para promover las relaciones exteriores y los intereses de Estados Unidos en el extranjero.<sup>13</sup> Si bien hoy en día se utilizan una gran cantidad de técnicas para construir relaciones dentro de la región, la ayuda para desastres sigue siendo un aspecto importante de las relaciones exteriores de Estados Unidos en el USSOUTHCOM debido al número comparativamente alto de desastres naturales. Antes de analizar las formas en que Estados Unidos puede optimizar la ayuda en respuesta a desastres como herramienta diplomática, debe realizarse una síntesis de cómo la práctica de la ayuda en respuesta a desastres ha afectado históricamente la influencia de Estados Unidos en la región.



**Figura 1. Frecuencia de las respuestas de Estados Unidos a desastres en países de América Latina y el Caribe**

*Fuente: Autor, con datos de la base de datos internacional de desastres EM-DAT, 2000-2023*

Mediante el uso de datos en bruto, a partir del año 2000, de la base de datos internacional de desastres EM-DAT y las encuestas de *LatinoBarometro*, este documento analizará la correlación histórica entre la ayuda en respuesta a desastres de Estados Unidos y la favorabilidad pública hacia Estados Unidos como la superpotencia influyente en la región. Aunque ciertamente no es un marco de tiempo político o económico estático, esta ventana permite analizar los grandes cambios dinámicos y globales en el poder y la economía que influyen en los datos.

Según la base de datos internacional de desastres EM-DAT, hubo 1.566 desastres naturales en el USSOUTHCOM desde el año 2000 y Estados Unidos ha brindado ayuda a 32 países en 151 de esos desastres.<sup>14</sup> Las figuras 1 y 2 muestran estos datos separados en un mapa para mostrar la frecuencia con la que diferentes países de la región han recibido ayuda en respuesta a desastres por parte de Estados Unidos en las últimas dos décadas.



**Figura 2. Zoom del Caribe de la frecuencia de las respuestas de Estados Unidos a desastres en países de América Latina y el Caribe**

Fuente: Autor, con datos de la base de datos internacional de desastres EM-DAT, 2000-2023

Estos datos se analizaron en conjunto con las encuestas de opinión pública de *LatinoBarometro* sobre los sentimientos hacia Estados Unidos durante el mismo período de tiempo (el porcentaje promedio de favorabilidad hacia Estados Unidos se calculó al agregar las respuestas “Muy bueno” y “Bueno” para cada uno de los 17 países encuestados a lo largo de 20 años). De los 17 países donde había datos de encuestas de opinión disponibles, hubo 105 casos de ayuda en respuesta a desastres de Estados Unidos.<sup>15</sup> La Figura 3 se utiliza para mostrar la correlación entre la frecuencia en que se recibió ayuda en respuesta a desastres por parte de Estados Unidos y una opinión altamente favorable acerca de Estados Unidos. Se utilizó una superposición de las encuestas de opinión anuales de 2000 a 2020 con los

años en que se recibió la ayuda en respuesta a desastres por parte de Estados Unidos para determinar qué casos de ayuda en desastres resultaron en un mayor porcentaje de favorabilidad hacia Estados Unidos al año siguiente y qué encuestas de opinión no cambiaron o disminuyeron después de recibir la ayuda. Si bien hay una fuerte correlación evidente en países como Colombia, Guatemala y Costa Rica, los resultados muestran que la favorabilidad de Estados Unidos aumentó en 54 de los 105 casos de ayuda en respuesta a desastres por parte de Estados Unidos. En otras palabras, la ayuda en respuesta a desastres de Estados Unidos tuvo un impacto positivo en la opinión interna sobre Estados Unidos el 51,4 por ciento de las veces, un resultado alentador que apoya la actual diplomacia de Estados Unidos en casos de desastres en el extranjero.



**Figura 3. Porcentaje de opinión favorable de Estados Unidos en los países de América Latina y el Caribe**

Fuente: Autor, con datos de la base de datos internacional de desastres EM-DAT, 2000-2023

Si la diplomacia para el desastre se utilizase como la táctica principal para la GPC, Estados Unidos tendría interés en explorar formas de aumentar el número de impactos positivos por encima del 51,4 por ciento histórico. Antes de sugerir formas en que ese número puede aumentar, es necesario debatir primero la aplicación de este resultado cuantitativo en lo que respecta a la diplomacia para el desastre y el estado de la GPC entre China y Estados Unidos en América Latina y el Caribe.

### **Competencia entre las grandes potencias: China y la diplomacia del desastre**

Estados Unidos debería aprovechar el respaldo cuantitativo que la ayuda estadounidense en respuesta a desastres puede mejorar su percepción e influencia en América Latina y el Caribe, ya que USSOUTHCOM se ha convertido en un escenario principal para la competencia entre grandes potencias. En su publicación en National Defense University Press, Thomas Lynch define una gran potencia como un país que tiene capacidades comparativamente avanzadas, que utiliza esas capacidades para perseguir amplios intereses de política exterior a nivel mundial y que también es reconocido por otros estados como una gran potencia e influencia global.<sup>16</sup> La NSS de 2017 trajo el regreso de la GPC al discurso de la ciencia política, que había estado ausente desde el final de la Guerra Fría.<sup>17</sup> La NSS reconoció que las grandes potencias eran Estados Unidos, China y Rusia, aunque otros estados influyentes como Irán también se consideran a veces dentro de esta categoría. Para el alcance de este documento, el enfoque se centra en la competencia entre China y Estados Unidos en el USSOUTHCOM. Aunque Rusia y otros países influyentes tienen una participación estratégica en la política exterior del USSOUTHCOM, China es actualmente el competidor más cercano en la región, particularmente en el ámbito de la ayuda exterior, que es el paraguas bajo el cual se puede colocar la ayuda en respuesta a desastres y el enfoque de esta discusión.

La intención de China de ayudar en casos de desastre en el USSOUTHCOM y más allá se puede discernir al revisar sus documentos de política exterior pública. El ensayo de política de China sobre América Latina y el Caribe de 2014, una actualización de su primer ensayo de política sobre el tema en 2008, menciona el compromiso de China con un modelo de asistencia innovador, que da prioridad a la “[...] asistencia humanitaria”, es decir, la ayuda intencional en respuesta a desastres, en el contexto de complementar sus proyectos de desarrollo en curso.<sup>18</sup> Sin embargo, a diferencia de la estrategia de desarrollo de Estados Unidos a través de la USAID y la financiación de otras agencias federales para la ayuda en casos de desastre, las amplias intenciones de desarrollo de China, llevadas a cabo a través

de su Iniciativa del Cinturón y la Ruta (BRI), no necesariamente tienen una correlación con la ayuda humanitaria sólida.

China favorece la ayuda humanitaria bilateral a las ONG y las instituciones multilaterales, lo cual es congruente con su mensaje de valores de no injerencia y cooperación Sur-Sur.<sup>19</sup> Las contribuciones de China a la ayuda en casos de desastres a través de organizaciones de ayuda multilaterales, como el Fondo Central para la Acción en caso de Emergencias (CERF) de la ONU, han sido mínimas como porcentaje de su PBI general, con una contribución de solo \$500,000 al CERF la mayoría de los años desde 2007.<sup>20</sup> Sin embargo, el gasto humanitario de China ha alcanzado su punto máximo varias veces en los últimos años, lo que demuestra la voluntad del Partido Comunista Chino (PCC) de aumentar el gasto en respuesta a desastres. Antes del COVID, 2017 fue su año más alto de gastos con \$128.5 millones, aun una fracción de los \$6.890 millones que Estados Unidos gastó en asistencia humanitaria ese mismo año.<sup>21</sup> La pandemia de COVID, sin embargo, vio un aumento en la ayuda bilateral china informada en materia de desastres, incluidos los países del USSOUTHCOM. China proporcionó ayuda directa en la pandemia a 17 de los 24 países que recibieron asistencia en América Latina y el Caribe en 2020 y 2021, el segundo donante más grande de la región detrás de Estados Unidos.<sup>22</sup>

Esta información podría usarse para argumentar un aumento en la ayuda extranjera china en respuesta a desastres a países donde China tiene un interés económico. Sin embargo, los analistas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales sospechan que la motivación detrás del aumento de la ayuda en respuesta a desastres durante la pandemia del COVID-19 tuvo más que ver con la reparación de la reputación que con la protección directa de las inversiones económicas. Postulan que el aumento en la ayuda en respuesta a desastres a sus países cooperativos podría haberse hecho para “desviar la atención de la respuesta temprana inadecuada del Partido Comunista Chino al virus”.<sup>23</sup> Si esta teoría es cierta, podría darse el caso de que no se observará un aumento constante en el gasto en ayuda para desastres en el futuro cercano y Estados Unidos podría esperar menos competencia con China en el uso de esta herramienta diplomática.

### **El progreso de China en otras áreas de influencia regional**

La ventaja comparativa de Estados Unidos en la ayuda en respuesta a desastres es particularmente destacable, porque China está cerrando rápidamente la brecha o incluso superando a Estados Unidos en otras áreas de competencia por influencia en USSOUTHCOM. La doctrina de la política exterior tanto estadounidense como la china contienen estrategias explícitas para el crecimiento de los lazos en la región. Particularmente, desde su entrada en la Organización Mundial del Comer-

cio en 2001, los esfuerzos económicos de China en América Latina han aumentado drásticamente, con un aumento anual del 31 por ciento en el comercio. Ahora China es el mayor socio comercial de América del Sur y el segundo socio comercial más grande, detrás de Estados Unidos, de América Central.<sup>24</sup> Además, China tiene acuerdos de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, y 20 países latinoamericanos han firmado el BRI, lo que fomenta la cooperación económica y diplomática entre China y los países de la BRI.<sup>25</sup> Aparte del comercio, China también ha aumentado significativamente la Inversión Extranjera Directa (IED) en el AOR del USSOUTHCOM. En un período de seis años, los flujos de salida anuales de la IED de China desde el USSOUTHCOM pasaron del tres por ciento a más del diez por ciento del total de los flujos de salida.<sup>26</sup> La rápida progresión de China en las áreas de economía, comercio e inversiones deja menos disponible para que Estados Unidos mantenga una fuerte ventaja sobre China. Por lo tanto, Estados Unidos puede utilizar la ayuda en respuesta a desastres como una herramienta diplomática no solo para construir asociaciones e influencia en el USSOUTHCOM, sino para proporcionar ayuda a las personas en emergencias humanitarias.

### **Lecciones de la “diplomacia de las vacunas” del Covid-19**

Para simplificar los datos a los efectos del análisis cuantitativo anterior en este artículo, la ayuda en la pandemia del COVID-19 de Estados Unidos o China no se incluyó, pero ahora vale la pena considerarla. La “diplomacia de las vacunas” del COVID-19 fue una forma de ayuda en respuesta a desastres en la que tanto Estados Unidos como China donaron significativamente a los países del USSOUTHCOM a partir de 2020. A partir del 1.º de abril de 2022, Estados Unidos proporcionó aproximadamente 65 millones de dosis de vacunas a la región y movilizó la respuesta al COVID-19 en 29 países.<sup>27</sup> Aunque Estados Unidos llegó a más países y personas con su ayuda, había lecciones que aprender en su carrera con China para proporcionar vacunas. En un estado de emergencia, la ayuda en respuesta a desastres preferida por los países en el AOR del USSOUTHCOM es la ayuda que llega más pronto. El COVID-19 iluminó el pragmatismo de los países del USSOUTHCOM en la necesidad de ayuda. China fue más rápida en la movilización de vacunas y equipos de protección personal, lo que generó una buena voluntad por parte de los líderes de la región, debido a su rapidez y fiabilidad en la crisis.<sup>28</sup> La USAID, por otro lado, fue más lenta en movilizarse, pero se enorgulleció de su estrategia de respuesta integral, en lugar de solo dar vacunas y suministros médicos. La USAID ayudó a implementar y mantener los procedimientos y la atención del COVID-19 dentro de las operaciones del USSOUTHCOM.<sup>29</sup> Esta diferencia en los enfoques durante la respuesta a la pandemia es un estudio de caso interesante en la eficacia de la diplomacia para el

desastre. Una lección que se puede aprender de este escenario es que la ayuda debe adaptarse a las necesidades del país receptor para que se utilice efectivamente a fin de aumentar la influencia y la percepción positiva del país donante.

Habiendo considerado todas estas aplicaciones, es evidente que la creciente influencia de China en el Hemisferio Occidental tiene implicaciones directas para la futura seguridad nacional de Estados Unidos. Para que Estados Unidos asegure su primacía disputada como socio para los estados de América Latina y el Caribe, es imperativo que aumente sus recursos para políticas que efectivamente construyan y mantengan las asociaciones con nuestro continente vecino, una de las cuales es la ayuda en respuesta a desastres, tal como lo demostró el análisis cuantitativo en este documento. La sección final analizará las formas en que esto se puede lograr de la mejor manera.

### **Conclusiones y recomendaciones**

La política pasada y presente de Estados Unidos ha codificado constantemente la importancia de la ayuda en respuesta a desastres para la política exterior estratégica y la seguridad nacional de Estados Unidos, tal como se demostró en la Ley de Ayuda al Exterior de 1961 y más allá.<sup>30</sup> La autoridad otorgada a la USAID/BHA y su inmenso alcance global también es testimonio de la priorización de la ayuda humanitaria en la política exterior de Estados Unidos. Aunque la financiación varía según la asignación anual del Congreso y la utilización presidencial de la financiación discrecional, la respuesta a desastres sigue siendo una herramienta diplomática y humanitaria estratégica dentro del conjunto de herramientas de política exterior de Estados Unidos. La ayuda en respuesta a desastres es particularmente de interés cuando se consideran tácticas que le dan a Estados Unidos una ventaja en el entorno de la GPC con China en el AOR del USSOUTHCOM. En función de los antecedentes proporcionados en este documento, la ayuda en respuesta a desastres es uno de los pocos aspectos de la política exterior en América Latina y el Caribe donde Estados Unidos está significativamente por delante de China. Además, el análisis del impacto de la ayuda en respuesta a desastres en la favorabilidad de Estados Unidos arrojó resultados alentadores sobre el impacto positivo directo de una diplomacia de desastres bien ejecutada en la percepción e influencia regional de Estados Unidos. Sin embargo, después del impulso de la ayuda en respuesta a desastres de China durante el COVID-19, Estados Unidos debe ser diligente para no perder su posición de ventaja regional. Estados Unidos debe enfatizar su capacidad para proporcionar ayuda integral en respuesta a desastres para su mayor efecto. La sección final de este artículo debatirá las posibles formas en que esto se puede lograr.

En primer lugar, un aumento en la asignación de fondos del Congreso para la ayuda internacional en casos de desastre ciertamente aumentaría la cantidad de respuestas a desastres en las que Estados Unidos podría asistir y, por lo tanto, aumentaría el alcance diplomático de esta herramienta. Si los fondos se utilizan tan bien o mejor que los patrones históricos, es posible que la ayuda mejore la percepción de Estados Unidos en el país receptor. Además, incluir una mayor flexibilidad en la próxima Ley de Asignaciones Consolidadas para las asignaciones de ayuda extranjera no utilizadas permitiría un aumento del gasto discrecional, que podría usarse en la ayuda en respuesta a desastres. Esto funcionaría de la misma manera que el ejemplo anterior de los fondos desviados por el entonces Presidente Trump de su asignación original del Triángulo Norte hacia los daños causados por los huracanes.<sup>31</sup> Por lo tanto, con el aumento de la financiación general y una mayor flexibilidad en el gasto discrecional de otras asignaciones de ayuda extranjera, se podrían invertir más recursos en la ayuda en respuesta a desastres que impactarían positivamente la influencia de Estados Unidos en esta región en disputa y serían un resultado positivo para la seguridad nacional de Estados Unidos a largo plazo.

En segundo lugar, Estados Unidos debería practicar la reciprocidad simbólica, si no física, con las ofertas de ayuda humanitaria. Por ejemplo, inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre y el huracán Katrina, países con los que Estados Unidos no comparte asociaciones fuertes, como Cuba, ofrecieron ayuda que Estados Unidos rechazó. A su vez, Cuba rechazó futuras ofertas de ayuda de Estados Unidos y la relación bilateral continuó tensa.<sup>32</sup> Por otro lado, Estados Unidos también recibió ofertas de India,<sup>33</sup> Israel<sup>34</sup> y muchos otros, que aceptó. Si situaciones como estas surgen en el futuro, Estados Unidos debería usar el desastre como un catalizador para mejorar las relaciones diplomáticas, no para profundizar las tensiones. Ya sea que un país sea físicamente capaz de suministrar ayuda o no, la aceptación simbólica de una oferta de ayuda podría ser un paso importante hacia la mejora o consolidación de las relaciones de Estados Unidos y, por lo tanto, mantener una ventaja competitiva con China.

En tercer lugar, Estados Unidos debería aumentar los ejercicios de respuesta humanitaria y a desastres con las naciones en el USSOUTHCOM. El discurso del General Richardson ante el Congreso debatió la importancia de las operaciones de Asistencia Humanitaria / Ayuda en Desastres (HA/DR) para lograr los objetivos del USSOUTHCOM a fin de fortalecer las asociaciones y contrarrestar las amenazas en la región. Aumentar intencionalmente la capacitación en HA/DR con nuestros socios regionales no solo aumentaría nuestra efectividad operativa durante las operaciones de respuesta a desastres en el mundo real, sino

que también mejoraría nuestras asociaciones militares y aumentaría nuestra ventaja competitiva contra China.

Junto con el aumento del gasto y la flexibilidad en respuesta a desastres, la reciprocidad de la ayuda y el aumento de los ejercicios de HA/DR, es fundamental que los Estados Unidos continúe apoyando las actividades de prevención de desastres y resistencia al clima, un objetivo prioritario descrito por USAID/BHA y en el Manual de Asistencia Exterior del Departamento de Estado del año fiscal 2021. Aunque la ayuda en respuesta a desastres actualmente proporciona una ventaja comparativa para Estados Unidos, este debería promover este esfuerzo para mejorar su influencia y garantizar la estabilidad y la autosuficiencia de los países del Hemisferio Occidental. A medida que cada país mejora su resiliencia a través del apoyo de Estados Unidos y sus socios, la oportunidad para que China aproveche las vulnerabilidades de un país disminuye, lo que elimina la oportunidad para que China gane influencia. Con la autosuficiencia como prioridad, la participación de Estados Unidos se volverá menos transaccional y, por lo tanto, más confiable y aceptada, a diferencia de los préstamos transaccionales y explotadores de China.<sup>35</sup>

En la búsqueda de la autosuficiencia y la resiliencia climática de los países en el AOR del USSOUTHCOM, Estados Unidos también debería buscar la cooperación con China en proyectos de desarrollo de prevención de desastres y resiliencia climática en curso, ya que la disminución de las tensiones entre Estados Unidos y China solo beneficiaría la estabilidad de la región. Con un aumento en la cantidad y la flexibilidad del gasto internacional en ayuda en desastres, la aceptación de ayuda recíproca simbólica (o de otro tipo), el aumento de la capacitación en HA/DR y un enfoque en la prevención de desastres y la resistencia al clima, Estados Unidos maximizaría la efectividad de esta herramienta diplomática en la disputada AOR del USSOUTHCOM. □

## Notas

1. Pauline Sophie Hennings, “Latin America, Caribbean Achieves Capability in Using Nuclear Techniques to Respond to Natural Disasters” (“América Latina y el Caribe ya puede utilizar técnicas nucleares para responder a desastres naturales”), Organismo Internacional de Energía Atómica, 9 de enero de 2023, <https://www.iaea.org/newscenter/news/latin-america-caribbean-achieves-capability-in-using-nuclear-Techniques-to-respond-to-natural-disasters>.

2. “EM-DAT | The International Disasters Database” (“EM-DAT | La Base de Datos Internacional sobre Desastres”), 10 de mayo de 2023, <https://www.emdat.be/>.

3. Presidente Joseph R. Biden, Jr., *United States National Security Study* (Estudio de Seguridad Nacional de Estados Unidos), 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

4. Ashish Sen, “Here’s Why Latin America Matters” (“Por qué importa América Latina”), *Atlantic Council*, 29 de agosto de 2017, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/here-s-why-latin-america-matters/>.

5. Dr. Ilan Kelman, *Disaster Diplomacy (Diplomacia para el desastre)* (Reino Unido: Routledge, 1 de mayo de 2023), <https://www.routledge.com/Disaster-Diplomacy-How-Disasters-Affect-Peace-and-Conflict-1st-Edition/Kelman/p/book/9780415679930>.

6. “Public Law 117 - 263 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023” (“Ley Pública 117 - 263 Ley de Autorización de Defensa Nacional del Año Fiscal 2023 de James M. Inhofe”) <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-117publ263>.

7. Presidente Joseph R. Biden, Jr., *United States National Security Study* (Estudio de Seguridad Nacional de Estados Unidos), 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

8. “Public Law 117 - 263 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023” (“Ley Pública 117 - 263 Ley de Autorización de Defensa Nacional del Año Fiscal 2023 de James M. Inhofe”).

9. “2 FAM 060 International Disaster and Humanitarian Assistance” (“2 FAM 060: Asistencia Internacional Humanitaria y en Desastres”), Departamento de Estado de Estados Unidos, <https://fam.state.gov/fam/02fam/02fam0060.html>.

10. Peter J. Meyer & Rachel L. Martin, “US Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations” (“Asistencia Exterior de EE. UU. a América Latina y el Caribe: Asignaciones del Año Fiscal 2021”) (Washington, DC: Servicio de Investigación del Congreso, 2020), <https://www.everycrsreport.com/reports/R46514.html>.

11. “Foreign Disaster Relief (FDR)”, [Ayuda en Desastres Extranjeros (FDR)] Agencia de Cooperación en Seguridad y Defensa, <https://www.dsca.mil/foreign-disaster-relief-fdr>.

12. “2 FAM 060 International Disaster and Humanitarian Assistance” (“2 FAM 060: Asistencia Internacional Humanitaria y en Desastres”) Departamento de Estado de Estados Unidos.

13. Julia F. Irwin, “The Origins of US Foreign Disaster Assistance” (“Los orígenes de la ayuda de EE. UU. en desastres extranjeros”), *The American Historian*, <https://www.oah.org/tah/february4/the-origins-of-u-s-foreign-disaster-assistance/>.

14. La Base de Datos Internacional sobre Desastres, “EM-DAT International Disasters Database, 2000-2023” (“EM-DAT Base de Datos Internacional sobre Desastres”), *EM-DAT*, <https://www.emdat.be/>.

15. La Corporación Latinobarómetro, “Datos,” Latinobarómetro – Opinión Pública Latinoamericana, <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

16. Thomas F. Lynch III, “The New Era of Great Power Competition and the Biden Administration: Emerging Patterns and Principles” (La nueva era de la competencia entre grandes potencias y la administración de Biden: patrones y principios emergentes”), (Washington DC: National Defense University Press, 2023), <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/2807276/the-new-era-of-great-power-competition-and-the-biden-administration-emerging-pa/>.

17. Presidente Donald J. Trump, *United States National Security Study* (Estudio de Seguridad Nacional de Estados Unidos), 2017, La Casa Blanca, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

18. “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean” (“Documento de las políticas de China sobre América Latina y el Caribe”), Ministerio de Relaciones Exteriores, República

Popular China, (2016), [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201611/t20161124\\_679490.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201611/t20161124_679490.html).

19. Jacob Kurtzer y Grace Gonzales, “China’s Humanitarian Aid: Cooperation amidst Competition” (“La ayuda comunitaria de China: cooperación en medio de la competencia”), Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 17 de noviembre de 2020, <https://www.csis.org/analysis/chinas-humanitarian-aid-cooperation-amidst-competition>.

20. “Contributions” (“Contribuciones”), Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de las Naciones Unidas, <https://cerf.un.org/our-donors/contributions>.

21. Kurtzer y Gonzales, “China’s Humanitarian Aid” (“Ayuda humanitaria de China”).

22. “Aid from China and the US to Latin America Amid the COVID-19 Crisis” (“La ayuda humanitaria de China y EE. UU. para América Latina en medio del COVID-19”), Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>.

23. Kurtzer y Gonzales, “China’s Humanitarian Aid” (“Ayuda humanitaria de China”).

24. Milton Ezrati, “China’s Latin America Move” (“La movida de China en América Latina”), Forbes, 7 de noviembre de 2022, <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2022/11/07/chinas-latin-america-move/>.

25. Diana Roy, “China’s Growing Influence in Latin America” (“La creciente influencia de China sobre América Latina”), Consejo de Relaciones Exteriores, 15 de junio de 2023, <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>.

26. Felipe Larraín y Pepe Zhang, “China’s Evolving Presence in Latin America” (“La presencia en evolución de China en América Latina”), *Americas Quarterly*, 3 de enero de 2023, <https://www.americasquarterly.org/article/china-is-here-to-stay-in-latin-america/>.

27. Peter Natiello, “China’s Role in Latin America And The Caribbean” (“El rol de China en América Latina y el Caribe”), Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, 1 de abril de 2022, <https://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/apr-01-2022-statement-peter-natiello-senior-daa-latin-america-caribbean>.

28. Andrea Ratiu, “US-China Vaccine Diplomacy: Lessons from Latin America and the Caribbean” (“La diplomacia de las vacunas de EE. UU. y China: lecciones de América Latina y el Caribe”), *Atlantic Council*, 23 de febrero de 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/us-china-vaccine-diplomacy-lessons-from-latin-america-and-the-caribbean/>.

29. Peter Natiello, “China’s Role in Latin America And The Caribbean” (“El rol de China en América Latina y el Caribe”).

30. “Public Law 117 - 263 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023” (“Ley Pública 117 - 263 Ley de Autorización de Defensa Nacional del Año Fiscal 2023 de James M. Inhofe”).

31. Estos fondos no se utilizaron para su propósito original porque los países del Triángulo Norte no estaban alcanzando los requisitos condicionales necesarios para que se gastara la financiación. Por lo tanto, se pudo desviar hasta un 4 por ciento a otras preocupaciones de seguridad nacional imprevistas en la región. Peter J. Meyer y Rachel L. Martin, “US Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations” (“La ayuda extranjera de EE. UU. a América Latina y el Caribe: asignaciones del año fiscal 2021”).

32. Dr. Ilan Kelman, *Disaster Diplomacy* (Diplomacia para el desastre).

33. “USA: Indian aid for hurricane Katrina victims delivered,” (“EE. UU.: Ayuda entregada de la India para las víctimas del huracán Katrina”), Indian Embassy Press Release, 17 de septiembre de 2005, <https://reliefweb.int/report/united-states-america/usa-indian-aid-hurricane-katrina-victims-delivered>.

34. Staff Writer, “Rice: All Foreign Aid Offers Will Be Accepted” (“Rice: Se aceptarán todas las ofertas de ayuda extranjera”), *Fox News*, 1.º de septiembre de 2005, <https://www.foxnews.com/story/rice-all-foreign-aid-offers-will-be-accepted>.

35. Brahma Chellaney, “China’s debt-trap diplomacy” (“La diplomacia de la trampa de la deuda de China”), *The Hill*, 2 de mayo de 2021, <https://thehill.com/opinion/international/551337-chinas-debt-trap-diplomacy/>.

**Capitán Karen Mae Salvaggio, USAF (Reserva)**

La Capitán Salvaggio actualmente se desempeña como Oficial de Estrategia de Asuntos Políticos y Militares, Despacho de Oceanía, en el Comando Indo-Pacífico de Estados Unidos. En su calidad de civil, trabaja como consultora para la Oficina de Asistencia Extranjera del Departamento de Estado de Estados Unidos. La Capitán Salvaggio anteriormente se desempeñó como oficial de Operaciones de Aeródromos en la Base Aérea Soto Cano, Honduras, Comando Sur de Estados Unidos, donde administró las operaciones de aeródromos para los esfuerzos de respuesta a desastres de COVID-19 y el huracán Eta e Iota. La Capitán Salvaggio recibió su Maestría en Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown en 2023, donde se enfocó en el desarrollo internacional y las emergencias humanitarias.