



Racionalidades limitadas de los actores políticos y la construcción de Comunidades de Seguridad en el Cono Sur: La mirada de Chile

Jaime Baeza Freer, PhD

Asesor del

Ministerio de Defensa-Chile

*on leave-Instituto de Asuntos Públicos-
Universidad de Chile





1978: Guerra Inminente

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

1982

UPG

Null. The grading of this jacket must be the same as that of the highest graded document contained in it. The appropriate upgrading slip must be affixed whenever necessary.

SECRET

for transfer to D.R.O.

(Sgd.) *[Signature]*

Date 17.9.84

YEAR STAMP

H.M. DIPLOMATIC SERVICE

DEPT. or POST

SOUTH AMERICA

FILE No. **ALA** 040/1 (Part _____)

TITLE: ARGENTINA/CHILE :
The Beagle Channel Dispute

NECESSARILY OR P.A.





1978 Guerra Inminente

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS



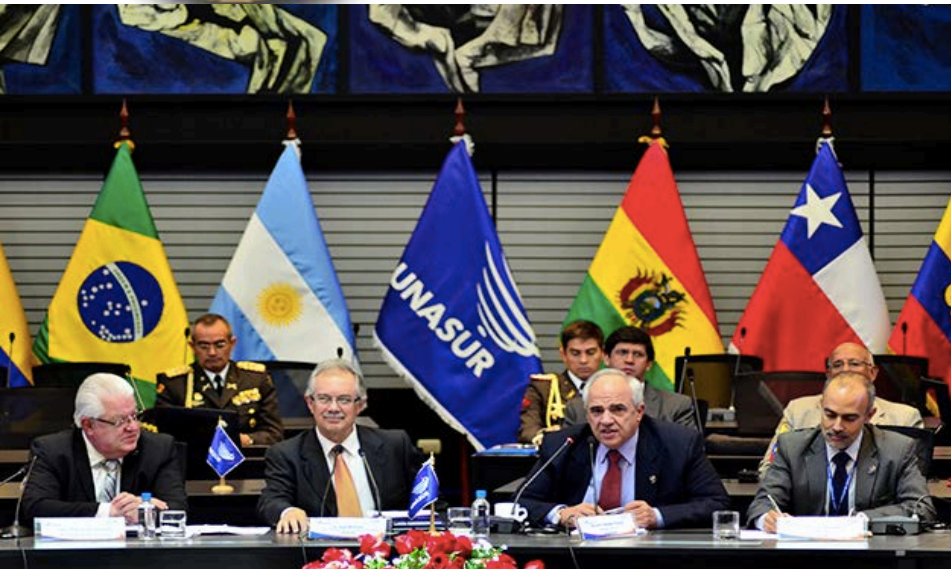
EMBAJADA DE CHILE T.C. A. 1 ORD. 867 7537-500-3486 AÑO 1985		MENSAJE NAVAL				
R/E. o PVS.	Serie	Instruc. Transmisión	Prefijo	Fecha - Hora origen	Hoja Nº	
				19X1-10.20		
EL	ALMIRANTE				Nº Control	
L	ESCUADRA				ODS.	
MT.	Gr.				Clasificación	
TEXTO: Atacar y destruir cualquier buque enemigo en aguas territoriales chilenas <i>[Signature]</i>						
R	Hora Recepción	Operador	Hora Ent. ODS.	Hora Ent. S. de C.	Hora Ent. Dest.	
Firmas						



El Contraste con hoy

ANEPE

Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS



ESUDE-CDS
Escuela Suramericana de Defensa





Punto de Partida

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Del No Conflicto (Holsti, 1996) a la paz positiva (Battaglino, 2012)
- Sudamérica debe superar sus dilemas de Seguridad. No hemos avanzado hacia la integración desde la cooperación para la seguridad.
- Gobernanza asegurada a pesar de problemas de gobernabilidad





Hipótesis de trabajo

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Los dilemas de seguridad no se superan con mayor integración comercial:
 - En momentos de discordia fronteriza hemos seguido teniendo fluidez comercial (cuerdas separadas)
- Los dilemas de seguridad se superan con acciones en materia de seguridad y principalmente defensa

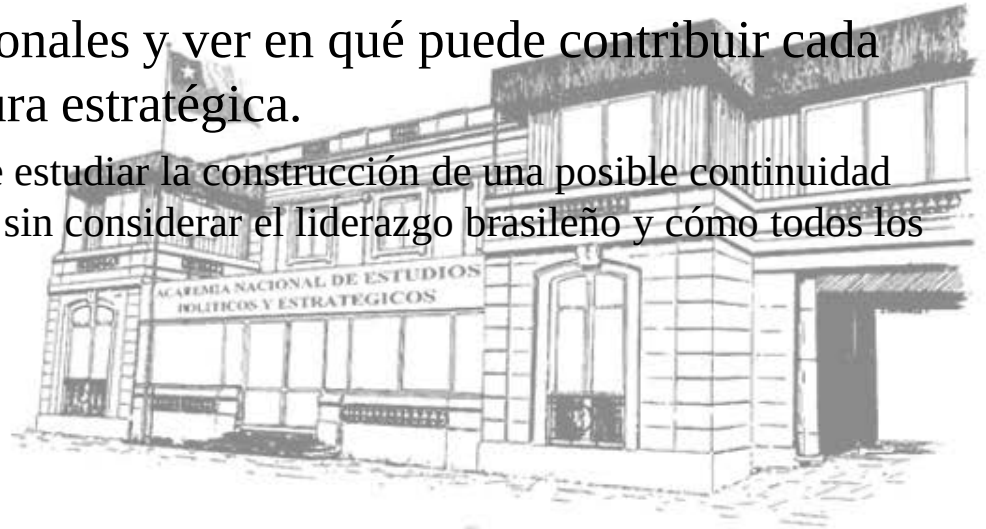




Estrategias para llegar a las Comunidades de Seguridad

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Buscar la posibilidad de construir RRII que contengan una mirada estratégica de largo aliento:
 - En el mundo globalizado, se requiere establecer geometrías variables y mixtas de alianzas, tanto en el nivel bilateral como global. Lo anterior permite que fuerzas armadas y policías trabajen de manera combinada, a la vez que multilateraliza las demandas de cada país en la región.
- Reconocer liderazgos regionales y ver en qué puede contribuir cada país en relación a su estatura estratégica.
 - En este sentido, no se puede estudiar la construcción de una posible continuidad de la seguridad en la región sin considerar el liderazgo brasileño y cómo todos los actores actúan frente a él.





Soberanía Convencional

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Tres elementos:
 1. Soberanía Legal internacional/(SI)
 2. Soberanía Westfaliana(SW)
 3. Soberanía doméstica (SD)
- SLI: Reconocimiento internacional como entidades territoriales que son independientes a nivel jurídico.
- SWV: Regla fundamental es que los demás Estados, se abstengan de intervenir en los asuntos internos de otros países.
- Cada país por tanto es la que determina las estructuras de autoridades que le parezcan asimismo.
- SD: Descripción de la naturaleza de las autoridades domésticas en sus estructuras y la extensión de la capacidad de controlar las actividades existentes al interior de un territorio.





Definición Ciudad de México

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Definir seguridad: Establece entre sus características el respeto irrestricto a la soberanía de los otros países.
- En este sentido:
 - ¿cómo reaccionaría un país al saber que otro en la región pudiera ser un auspiciador del terrorismo global, o que no sea un amante irrestricto del derecho internacional público?
 - ¿Desconfiaría un país por lo tanto de las medidas de seguridad de otro en la región, por ejemplo en materia aeroportuaria?





Desde la poliheurística en Política Exterior

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Decisiones son tomadas en un mundo cognitivo hiper-limitado
- En tomar sus decisiones, no son en un shot, si no que en al menos dos pasos
- Factores internacionales relevantes, pero la política doméstica es la “esencia de la decisión”.
- En general es las decisiones externas son no compensatorias, y exige una arquitectura flexible de los elementos relevantes
- Las decisiones son casi siempre estratégicas y no paramétricas, interactivas y secuenciales.

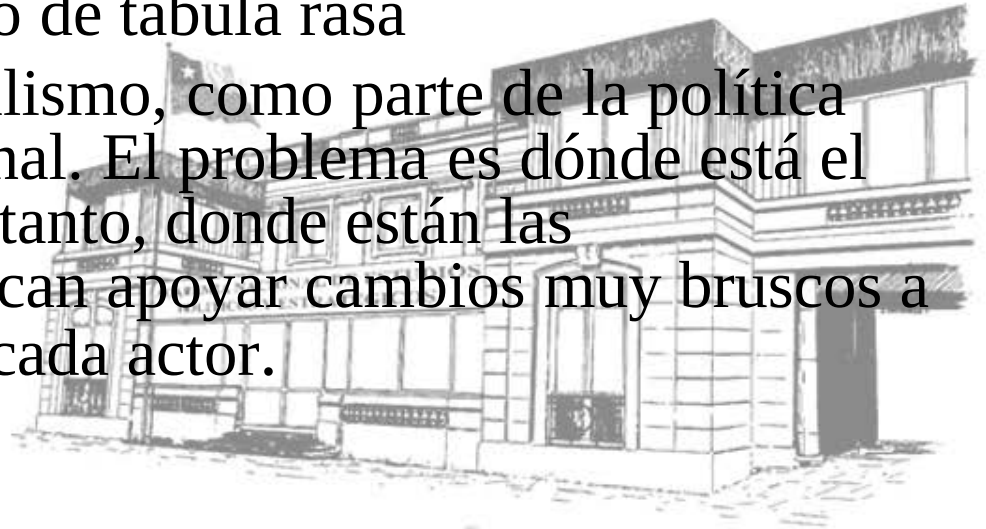




Limitaciones al tomador de decisiones (Hill, 2015)

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Es casi imposible que el tomador de decisiones alcance el sueño de la racionalidad total.
- Limitaciones cognitivas e históricas evidentes
- Son conscientes de tener que evitar muchas abstracciones en un mundo más bien pragmático
- La realidad de satisfacer más que de maximizar. La necesidad de armonizar y acordar por sobre tratar de lograr todo. Eliminar el concepto de tabula rasa
- La idea que el incrementalismo, como parte de la política exterior, no sea disfuncional. El problema es dónde está el límite del accionar, y por tanto, donde están las consecuencias que significan apoyar cambios muy bruscos a los planes y objetivos de cada actor.

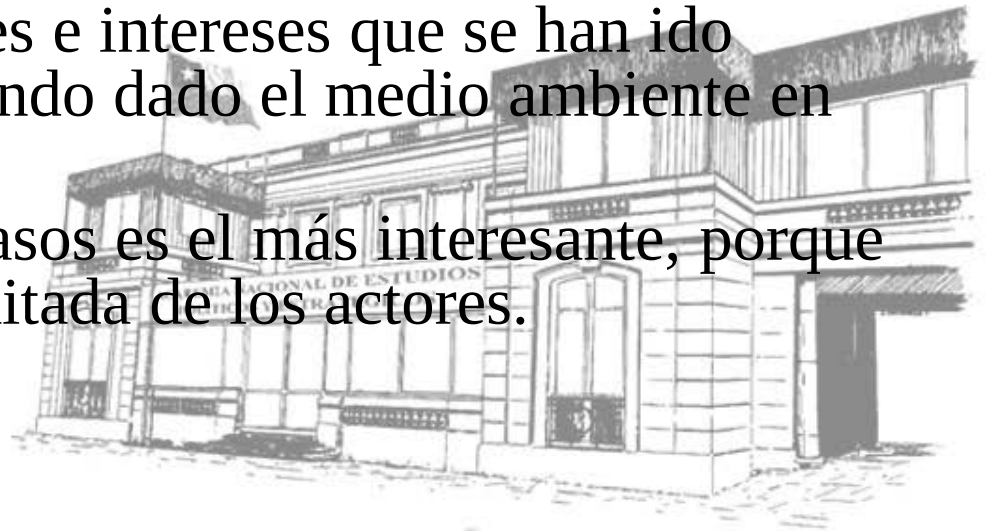




Adler y Barnett: Comunidad de Seguridad

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Los autores distinguen las comunidades de seguridad de otras que pudieran parecerse, respecto de quienes son los miembros que las constituyen y la razonable expectativa que se logre un cambio estable y pacífico de confianzas mutuas:
- Actores tienen preferencias o intereses creados previamente que los predisponen a constituir la comunidad,
- Actores tienen identidades e intereses que se han ido construyendo y consolidando dado el medio ambiente en que operan (1998: 34).
- Este segundo grupo de casos es el más interesante, porque asume la racionalidad limitada de los actores.

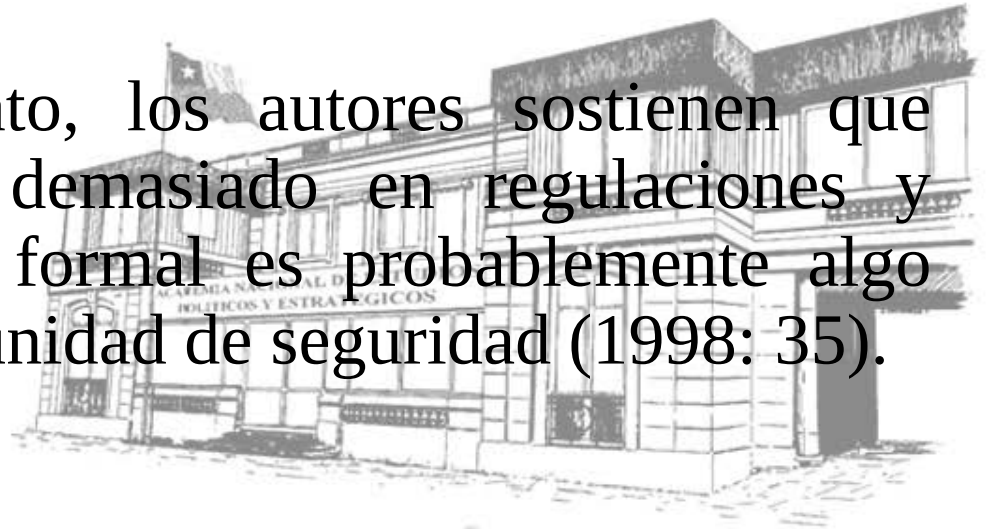




Adler y Barnett: Comunidad de Seguridad

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Comunidades pueden existir en la ausencia de una estrategia desarrollada de relaciones o incluso la existencia de una alianza formal. Basta que todos los actores tengan una claridad tácita o no formal que les prohíba la idea de enfrentarse por medios militares en contra la otra nación para resolver las disputas.
- A mayor abundamiento, los autores sostienen que aquella que dependa demasiado en regulaciones y mecanismos de orden formal es probablemente algo distinto a una real comunidad de seguridad (1998: 35).





Comunidad Laxa

- En resumen, la literatura hasta ahora permite considerar que Sudamérica puede avanzar a una que comunidad de seguridad, aunque más laxa o débil.
- Hurrell (1998) identificó dentro del Mercosur una comunidad de seguridad débilmente acoplada, principalmente por la evolución en las relaciones de dos rivales: Brasil y Argentina





Variables Independientes

- contribución que se hace a nivel bilateral dentro de organismos multilaterales regionales y subregionales,
- El reconocimiento del liderazgo regional brasileño como coordinador y articulador para nuevas decisiones estratégicas que sean de beneficio de todos los países de la región.

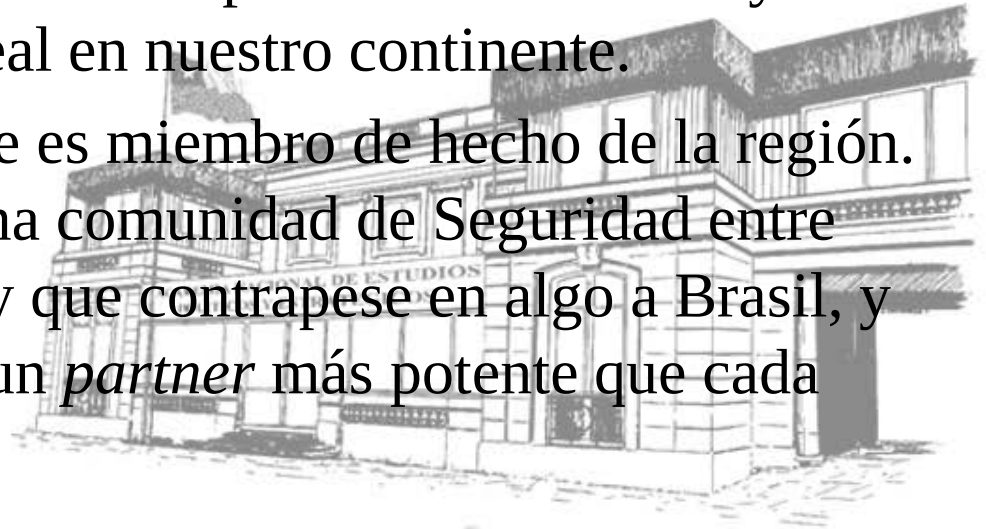




Dando forma a una relación estratégica y el liderazgo de Brasil.

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Por qué es importante el liderazgo de Brasil?
- La región está en posición de establecer un juego cooperativo que elimina el fuerte *path dependency* que previamente hizo imposible la cooperación.
- Esta nueva cooperación va más allá de la simpatía personal entre líderes circunstanciales en los países del Cono Sur y constituye una necesidad real en nuestro continente.
- Brasil es el no miembro que es miembro de hecho de la región. Es más debe constituirse una comunidad de Seguridad entre Argentina, Chile y Uruguay que contrapesase en algo a Brasil, y que le sirva a Brasil como un *partner* más potente que cada uno por separado





Ideas Fuerza: Hasta ahora

- No es el mero desarrollo económico y la interacción comercial la que permite construir comunidad de seguridad en la región, si no que la eliminación de desconfianzas mutuas y el trabajo conjunto de la diplomacia y el sector de la Defensa
- El análisis muestra el caso de Chile y la superación del dilema de seguridad con Argentina, entre otros, porque se vio favorecido por una multiplicidad de factores, lo que puede servir como un camino a seguir con otros países, en especial Perú.





Ideas Fuerza: Hasta ahora

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Brasil ha consolidado un lugar como poder regional, que está ejemplificado en el contexto de los BRICS.
- El gigante sudamericano ha alcanzado este nuevo estatus porque ha abandonado tanto la visión de política exterior que relegaba a este país al hemisferio sur, como la antigua receta económica proteccionista y ha adoptado una aproximación nueva de colaboración con EE.UU.
- La actual crisis no es un real freno al liderazgo brasileño, si que muy por el contrario.





Gobernabilidad democrática

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Gobernabilidad democrática de la Defensa no está en cuestión
- Control civil que asentó su noción sobre la idea del trío:
 - supremacía civil,
 - eficacia
 - eficiencia

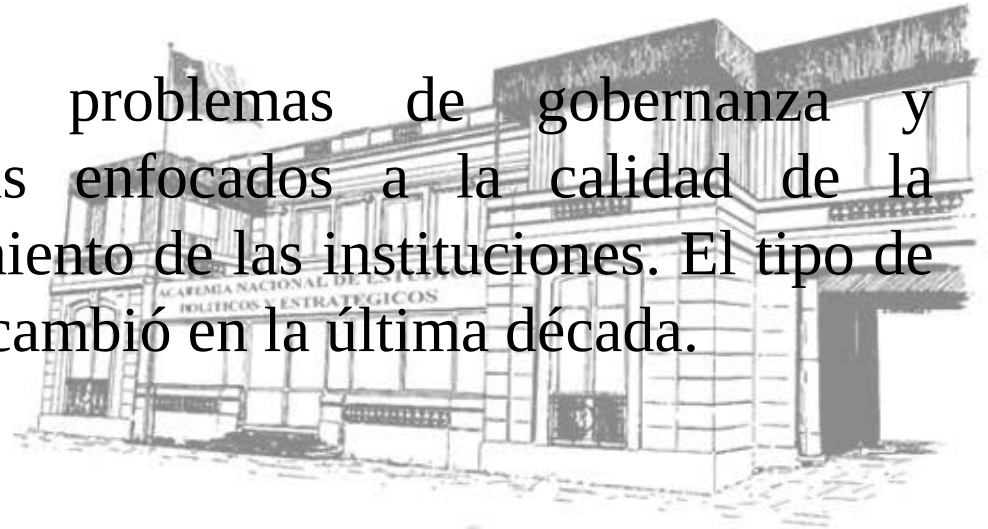




La Consolidación Democrática

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Coloquialmente significa que la democracia es “*the only game in town*” (Linz and Stepan, 1996).
- La Consolidación representa que la democracia se hace rutinario y es internalizada socialmente y a nivel institucional, incluso a nivel sicológico. También es aceptada en términos que en sus márgenes están todos los cálculos para alcanzar el poder (1996:7).
- En la actualidad los problemas de gobernanza y gobernabilidad están más enfocados a la calidad de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones. El tipo de amenazas que se enfrenta cambió en la última década.

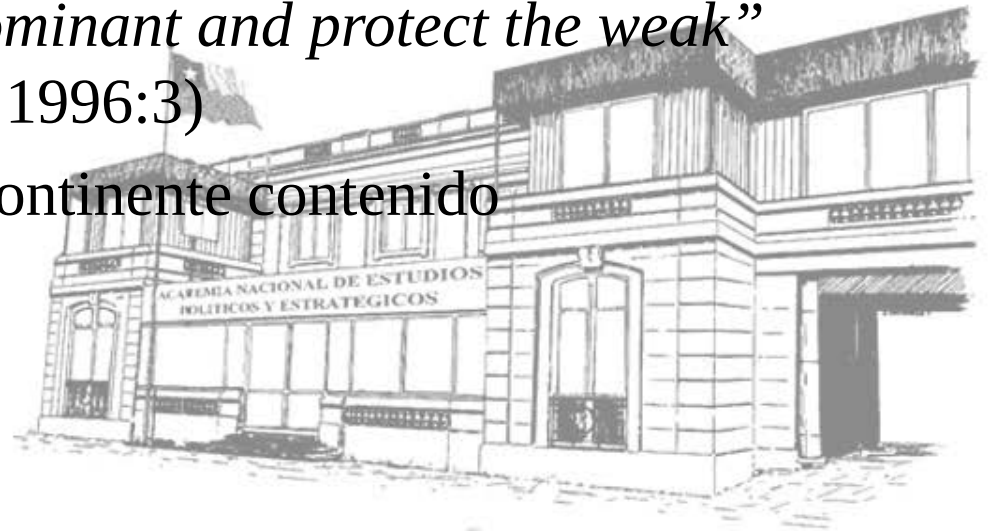




Diferencia clave

- Gobernabilidad no es lo mismo que gobernanza
- Gobernabilidad: *Exercise of power by state agencies acting within a legal framework to address priority problems in a society*” (Bailey, 2006: 2).
- Gobernanza: “*Constitutional ruling (of government affairs) with stable political institutions that mediate among power contenders, restrain the dominant and protect the weak*” (Domínguez y Lowenthal, 1996:3)

Hay una relación de continente contenido





Liderazgo de Brasil

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- No se entiende al Cono Sur sin Brasil
- Existe el desafío de cooperar para salir adelante.
- El fin de la Guerra fría significa la posibilidad para el país de asumir realmente su lugar en el mundo como potencia emergente, mostrar sus potencialidades y sin discutir la hegemonía con los Estados Unidos. (Burges, 2008:5).
- Mercosur y su alianza estratégica con Argentina sigue siendo clave.
- Mercosur no ha sido un éxito pero mostró la importancia de líder regional
- Goldman Sachs lo hizo reconocer su estatus de líder con los BRICS
- Cuidado con leer bien lo que pasa en estos días en Brasil





Argentina

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Argentina es el centro del Cono Sur. Sigue ejerciendo un liderazgo cultural y social, pero no político.
- Chile no se entiende sin Argentina
 - siete comités binacionales regionales
 - Trabajo compartido en Organismos Internacionales, también con ocurre aquello con Brasil
- State capacity como fenómeno central de análisis para el futuro de la región.
- 28% del total de inversión extranjera chilena es en Argentina, pese a las comunes crisis.
- Problema en el norte Argentino.





Lo interno

- Separación constitucional de lo interno y externo en los tres países. Es el desafío a discutir en la próxima década
- Donde quedan las amenazas “emergentes”
- Tal como la región es diversa, el cono sur es diverso
- La Policía chilena es popularmente querida...Carabineros es la institución más respetable del país





Cruz del Sur

ANEPE

Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS





Desafíos para la Defensa

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- El trabajo de lo conjunto y de lo combinado
- Argentina y Uruguay están con nosotros
- Plena identidad con Uruguay en todos los frentes
- Fuerzas de Paz combinadas: Cruz del Sur
- Secretario ONU ha pedido formalmente participar en África
- La agenda de género en las FFAA





Superando falsos dilemas

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Unasur no precluye el sistema Interamericano.
- El falso dilema de decidir entre Mercosur y Alianza del Pacífico.
- Región caminando hacia una paz positiva (Battaglino, 2012) y no pasiva o falta de conflicto.
- Metodología común con Argentina para calcular gasto en defensa.
- Plena identidad y hermandad de Chile con Uruguay. Argentina con Uruguay han superado sus diferencias por caso papelera y otros.
- Mecanismos de coordinación eficiente entre Brasil y Argentina.





Chile y su reinserción en el mundo: seguridad y defensa

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- 24 acuerdos comerciales, con 63 mercados, que representan el 63,3% de la población mundial y el 85,3% del PIB global
- Cooperación Sur – Sur aumenta en la última década
- Vecinalmente la mayor integración comercial y de seguridad es con Argentina (Perú es 3°)
- La captura de las RREE por la política comercial, se atenúa con:
 - el CS de las Naciones Unidas,
 - la Secretaría General de la OEA
 - Presidencia Pro-tempore Unasur





Cooperación Regional

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Chile apuesta por mecanismos de consulta política e integración comercial para la paz
- Chile no tiene hipótesis de conflicto bélico pendientes
- Chile mantienen 82 acuerdos bilaterales y 7 multilaterales en seguridad y defensa
 - Argentina 21
 - Ecuador 19
 - Perú 15





Cooperación Regional

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Argentina
 - Comperseg: Comité permanente de seguridad CH-Arg
 - Tratado de Maipú de Integración y Cooperación 2009
 - Fuerza Conjunta y Combinada para la Paz: Cruz del Sur
- Perú
 - Trabajo bilateral (Concordia) y multilateral (Unasur)
 - Tercer país con más acuerdos en seguridad y defensa
 - 2 + 2
 - Cuerdas separadas
- Bolivia
 - Acuerdo cooperación FFAA
 - Acta de declaración de terrenos libre de minas entre min. de defensa





Cooperación Regional

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Chile se afianza en terreno multilateral a través del CDS
- Acuerdos con países con posturas ideológicas diversas: Miembros de Alba, EEUU y EU (pragmatismo)
- Chile considera que las operaciones de paz afianzan su seguridad
- Chile apuesta por un liderazgo de potencia mediana





Chile Potencia Mediana

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Relación potencia mediana con potencia emergente
- Política exterior, seguridad y defensa como una de aumento de estatura estratégica de Chile
- estatura estratégica aumenta con fronteras virtuales / Geometrías variables
- Chile asume su responsabilidad internacional en operaciones de paz y en el terreno multilaterales
- Existen temas pendientes vecinales, pero se privilegian agenda de futuro





Desafíos futuros

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Operaciones de paz
- Cooperación en materia de catástrofe y desastres naturales
- Trabajo conjunto y combinado frente a amenazas combinadas
- Roles de las FFAA en un orden o ausencia de orden global

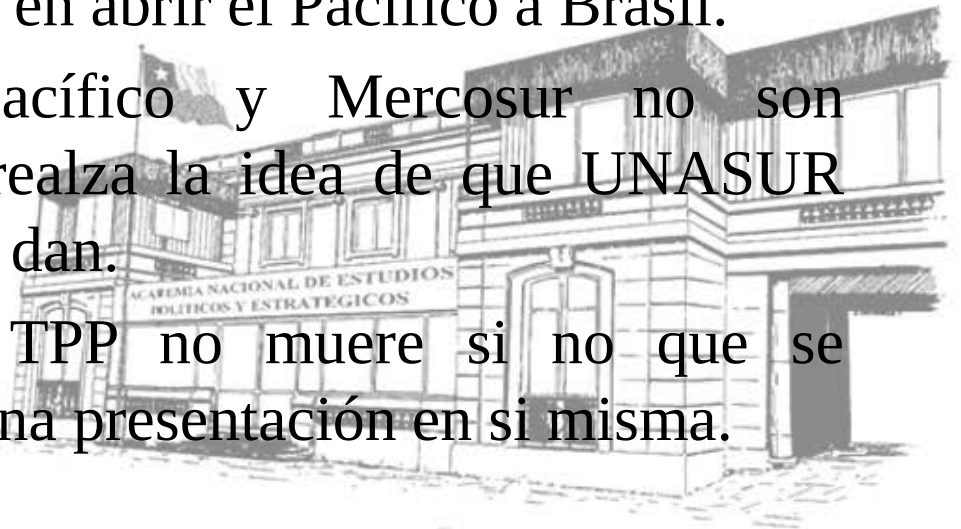




Lo que viene: El Asia Pacífico

ANEPE
Ministerio de Defensa Nacional
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

- Interacción estratégica en que Chile abre el Pacífico a la región, mientras que Argentina, Uruguay y Brasil abren al Pacífico el Atlántico, especialmente África a los países del Pacífico.
- Argentina juega un rol clave de visagra que puede fortalecer la relación entre Brasil y Chile, por lo tanto es un rol fundamental en abrir el Pacífico a Brasil.
- La Alianza del Pacífico y Mercosur no son excluyentes, lo que realza la idea de que UNASUR podría funcionar si se dan.
- APEC es clave, y TPP no muere si no que se reformula. China es una presentación en si misma.





Proyección de Chile hacia el Pacífico

- 95% del comercio se mueve en el mar
- Tercer mayor usuario del Canal de Panamá
- 49% de las exportaciones al Asia Pacífico
- 26 millones de km² of SAR
- 6400 km de línea costera
- Control de dos pasos internacionales claves
- País más cercano a la Antártica



CHILE EN EL OCEANO PACIFICO

Por el Instituto Hidrográfico de la Armada de Chile

PROYECTADO EN 1970

Escala 1 : 20.000.000

PROYECTADO EN 1970

PROYECTADO EN 1970

PROYECTADO EN 1970

PROYECTADO EN 1970

PROYECTADO EN 1970

PROYECTADO EN 1970

PROYECTADO EN 1970

PROYECTADO EN 1970



Las prioridades regionales en materia de Seguridad y Defensa

- ✓ Responsabilidad de protección marítima y de su seguridad, además de trabajar en conjunto con los países partner en toda la cuenca, including taking part in exercises like RIMPAC
- ✓ Ser contrapartes confiables para la asistencia en desastres y la lucha contra la piratería. El futuro esta en la Antártica..
- ✓ Security Diplomacy (Kevin Rudd) toma cuerpo en la construcción de un futuro SPOT: South Pacific Organization Treaty.

