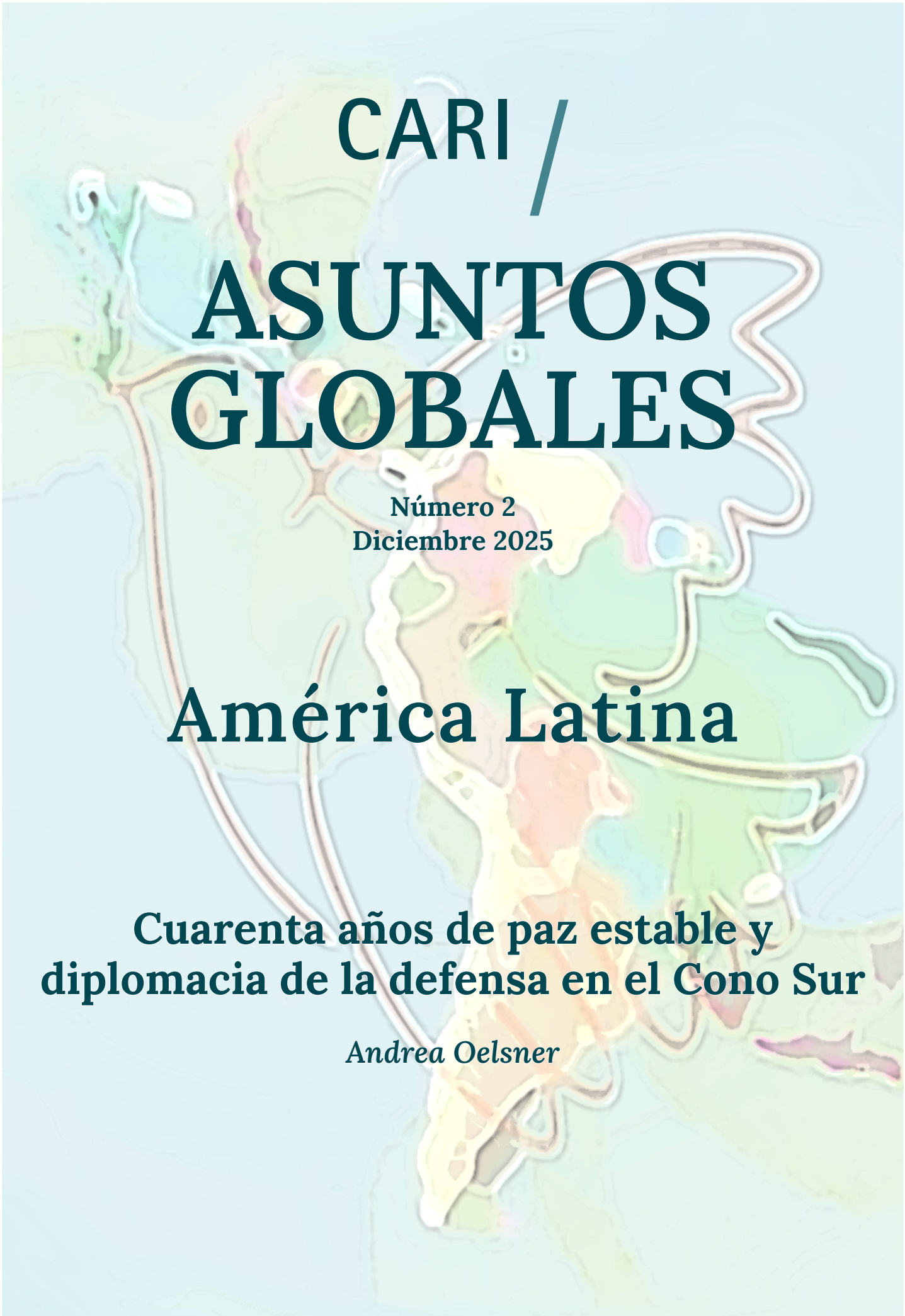




CARI / ASUNTOS GLOBALES

Número 2
Diciembre 2025

América Latina

**Cuarenta años de paz estable y
diplomacia de la defensa en el Cono Sur**

Andrea Oelsner

Cuarenta años de paz estable y diplomacia de la defensa en el Cono Sur



Andrea Oelsner

Directora de la Maestría en Política y Economía Internacionales y profesora de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés. Estudió Ciencia Política en la UBA, y obtuvo su Ph. D. en Relaciones Internacionales de la London School of Economics and Political Science (LSE), donde también completó su maestría. Correo de contacto: aoelsner@udesa.edu.ar

1. Introducción

Uno de los grandes logros regionales de los últimos cuarenta años ha sido la estabilización de la paz en el Cono Sur de América Latina. No es una exageración decir que se trata de un logro mayor. Si bien a menudo se presenta a Latinoamérica como una zona con baja incidencia de conflicto interestatal violento (es decir, de guerra entre países), se trata, sin embargo, de una región en la que los Estados han recurrido con frecuencia a la amenaza o el uso de la fuerza, ya sea para resolver disputas o para intimidar a sus vecinos en las negociaciones (Mares, 2001). De hecho, David Mares (2012, p. 11) afirma que es un *mito* que América Latina sea una región pacífica.

Por ello, la transformación que se inicia a mediados de los 80 y se afianza en los 90 en el Cono Sur no debería pasar desapercibida. En este periodo, la región se convirtió en una zona de paz estable luego de décadas de competencia, rivalidades y antagonismos. Aunque el acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil hubiera comenzado algunos años antes, el periodo de transición y consolidación democrática, primero en Argentina y luego en los demás países del Cono Sur, aceleró y fortaleció el largo recorrido de estabilización regional de la paz.

Este artículo repasa los cambios en la región en términos de la calidad de su paz una vez iniciado el camino hacia la institucionalidad en Argentina y en Brasil. Para ello, muestra la evolución de las relaciones bilaterales en el Cono Sur, poniendo especial atención en la transformación de las relaciones entre los principales vecinos, que pudieron dejar atrás una paz frágil e inestable y construir una zona de paz positiva. En particular, se observa una serie de iniciativas diplomáticas en el campo de la

defensa y la seguridad, y se argumenta que la así llamada “diplomacia de la defensa” contribuyó a la estabilización de la paz.

Sobre el final de la década de 1990 y el comienzo de los años 2000, algunos autores y académicos creímos observar, incluso, la incipiente emergencia de una *comunidad de seguridad* en la región, siguiendo aquel concepto acuñado primero desde la sociología por Karl Deutsch y sus colegas (1957) y después desarrollado en las relaciones internacionales por los constructivistas Emmanuel Adler y Michael N. Barnett (1998) (ver, entre otros, los siguientes trabajos: Hurrell, 1998; Kacowicz, 1998; Oelsner, 2003; Flandes, 2005).¹ Si bien el Cono Sur no llegó a materializarse como una comunidad de seguridad madura, en este trabajo se argumenta que diferentes Gobiernos argentinos, junto a sus vecinos, mejoraron sus relaciones bilaterales a tal punto que la idea de resolver sus disputas mediante el uso de la fuerza quedase descartada. Además, el trabajo muestra que, con la ayuda de estrategias de diplomacia de la defensa, se establecieron mecanismos internacionales que contribuyeron a institucionalizar una paz regional duradera.

El artículo está dividido en cuatro secciones. La primera sección repasa brevemente la gradual estabilización de la paz en la región, con especial atención al rol de los Gobiernos argentinos. El segundo apartado discute el desarrollo de una incipiente comunidad de seguridad en la década de 1990 en el Cono Sur. La sección tercera muestra el papel jugado por la diplomacia de la defensa en el acercamiento de los vínculos entre las fuerzas armadas y las comunidades de defensa regionales, ya que este factor también contribuyó a fortalecer tanto la paz como la democracia. El artículo cierra con una sección de conclusiones, que resalta los logros, así como también las limitaciones y los obstáculos que aún encuentran estos desarrollos.

2. Democratización y gradual estabilización de la paz

La estabilización de la paz en el Cono Sur se comenzó a gestar hacia fines de la década de 1970, cuando Argentina inició un largo proceso de cambios en las relaciones bilaterales con sus vecinos Brasil y Chile, promoviendo así acercamientos bilaterales. Esto permitió que los países del Cono Sur superaran la hostilidad y construyeran proyectos regionales compartidos, que facilitaron, en el largo plazo, el crecimiento de la confianza mutua (véanse Kacowicz, 1998; Oelsner, 2003, 2005).

En aquel momento, la decisión argentina de tomar el camino del acercamiento no resultaba obvia ni inevitable. Hasta 1979, Argentina y Brasil habían sostenido una competencia por prestigio y liderazgo regional que tenía, incluso, una dimensión nuclear. En términos concretos, esta competencia se había materializado en una disputa por los recursos hídricos del río Paraná. En 1979, tras la firma del tratado tripartito de Itaipú entre Argentina, Brasil y Paraguay, los dos primeros países comenzaron a promover una rápida distensión, que se aceleró e intensificó a mediados de los años 80 con Gobiernos civiles a ambos lados de la frontera.

1 Aunque no habla de comunidad de seguridad, ya en 1987 Walter Little argumentaba que “los estados de Sudamérica podrían finalmente estar abandonando sus diferencias históricas y embarcando en una era de cordialidad” (Little, 1987, p. 600).

Los Gobiernos de la transición tenían múltiples razones para querer desarticular fuentes de desconfianza mutua y construir, en cambio, una alianza estratégica conjunta. Uno de los motivos más importantes era la necesidad de debilitar facciones antidemocráticas dentro de sus respectivas fuerzas armadas. En este contexto, desmilitarizar antiguas “hipótesis de conflicto” servía el doble objetivo de marginalizar posturas nacionalistas dentro de la sociedad y recortar la asignación de presupuesto militar en un periodo de grave crisis económica.

De este modo, cuando los presidentes Raúl R. Alfonsín y José Sarney se embarcaron en una serie de frecuentes cumbres —por lo menos, ocho encuentros presidenciales entre abril de 1985 y noviembre de 1988—, lo hicieron, en parte, con el propósito de fortalecer sus propios regímenes democráticos en el ámbito nacional. Lo mismo ocurrió con la firma de múltiples tratados para promover la cooperación política y aumentar la confianza mutua. Entre ellos, se destacan los tratados y protocolos de cooperación nuclear firmados entre 1986 y 1988 y las visitas presidenciales mutuas a instalaciones nucleares, especialmente importantes dada la sensibilidad de su naturaleza (Oelsner, 2005, p. 159). Al mismo tiempo, las frecuentes referencias a normas e ideales compartidos, a la estrecha vinculación bilateral, a las sólidas tradiciones y anhelos comunes y al diálogo fluido y dinámico buscaban destacar un escenario internacional de gran desafío para ambos países e instalar una percepción de destino regional común.²

Más allá de los objetivos internos de estabilización institucional y de la consciencia que estos líderes tenían de la adversidad del contexto internacional que atravesaban, las visitas, los tratados y la retórica discursiva empleada en sus vinculaciones bilaterales tuvieron un papel clave en el mejoramiento de la calidad de la paz regional.

En el caso de Argentina y Chile, el proceso de acercamiento fue más prolongado y menos lineal por dos razones fundamentales. Primero, las relaciones bilaterales entre estos dos países estuvieron históricamente plagadas por desacuerdos territoriales antes que simbólicos, como era mayormente el caso con Brasil. Segundo, la transición democrática fue más tardía en Chile que en Argentina, lo que retrasó que se llegara a un compromiso mutuo más profundo. Las dificultades para resolver sus veinticuatro puntos limítrofes no demarcados a lo largo de la cordillera de los Andes —una disputa que arrastraban desde 1881 y que los llevó a prepararse para un conflicto bélico durante años— ilustran claramente el ambiente que reinaba entre estos dos países del Cono Sur.

En los tratados de límites de 1856 y 1881, los criterios de demarcación establecidos eran inadecuados y difíciles de implementar. En consecuencia, veinticuatro secciones de la frontera andina quedaron sin definir y en disputa durante los siguientes cien años. Además, Argentina y Chile estuvieron al borde de una guerra en 1978 por tres islas en el canal de Beagle, deshabitadas, pero con valor geopolítico. Dos factores exógenos evitaron el conflicto armado a último momento: las inclemencias climáticas en la zona, que no permitieron que Argentina efectuara el desembarco de sus fuerzas en la fecha prevista, y la rápida intervención de un enviado papal. En la

2 Ver, por ejemplo, el texto del Acta de Amistad Argentino-Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo.

etapa que siguió, finalmente, la mediación del papa Juan Pablo II y las transiciones a Gobiernos civiles en Argentina, primero, y en Chile, después, ayudaron a transformar esa paz sumamente frágil de los años 70 en una paz estable hacia mediados de los años 90.

En este segundo caso, dos desarrollos políticos resultaron clave para redoblar el compromiso argentino con los métodos pacíficos de resolución de disputas. El primero tuvo tres etapas: la negociación del texto del Tratado de Paz y Amistad argentino-chileno en octubre de 1984 para resolver la disputa del canal de Beagle, el plebiscito que puso a consideración de la ciudadanía argentina ese tratado el 25 de noviembre de 1984 y, finalmente, su posterior firma en la Ciudad del Vaticano tan solo cuatro días después, el 29 de noviembre de 1984. Como observa Rut Diamint (2012, p. 151), este proceso ideado por Raúl Alfonsín y su canciller, Dante Caputo, fue efectivo para desmilitarizar la agenda de política exterior con Chile.

El segundo desarrollo político que contribuyó a la estabilización de la paz en la relación bilateral fue la resolución final de los veinticuatro puntos fronterizos pendientes en disputa. Para esto, hubo que esperar a que la transición democrática llegara también a Chile, en 1990. Por razones similares a las argentinas, para el presidente electo chileno Patricio Aylwin se había vuelto una prioridad resolver los desacuerdos territoriales con Argentina. En una iniciativa conjunta con el presidente argentino Carlos Menem, electo en 1989, los equipos técnicos de ambos países lograron acordar las fronteras en veintidós de los veinticuatro puntos tras solamente un año de trabajo. De las dos disputas limítrofes restantes, la primera, llamada Laguna del Desierto, fue sometida a un arbitraje internacional en 1994, cuyo resultado fue rápidamente aceptado por las dos partes, incluso por Chile, a pesar de ser contrario a sus intereses.

El último desacuerdo territorial involucraba la región llamada Hielos Continentales por Argentina y Campos de Hielo Sur por Chile. Esta disputa fue más compleja de resolver. Tras siete años de negociaciones y propuestas fallidas, en 1998 una comisión binacional compuesta por miembros de los Parlamentos de los dos países dio a conocer el acuerdo logrado en reuniones reservadas. Los presidentes firmaron el tratado bilateral surgido de la comisión negociadora argentino-chilena, y esto fue seguido por la ratificación del tratado por ambos Congresos en sesiones simultáneas en junio de 1999. De esta forma, el proceso culminó con un acto cargado de simbolismo.

Las transformaciones de la paz en la región del Cono Sur, que se afianzaron y aceleraron con las transiciones a Gobiernos civiles en Argentina, Brasil y Chile, se construyeron gradualmente y sobre bases sólidas. En Argentina, estas bases no se asentaron solamente sobre los acuerdos de los presidentes y sus equipos en los Poderes Ejecutivos, sino que involucraron también al Congreso y a la ciudadanía, como muestra el caso de Argentina y Chile, y a los intereses comerciales y la comunidad científico-nuclear, como se ve en el caso de Argentina y Brasil.

El apartado que sigue se enfoca en la continuación de estos procesos bilaterales. En particular, se evalúa la constitución de una comunidad de seguridad en la región, que parecía estar surgiendo sobre finales de la década de 1990.

3. Incipiente comunidad de seguridad en los 90

El concepto de *comunidad de seguridad* es acuñado después de la Segunda Guerra Mundial por un grupo de investigadores liderados por Karl Deutsch (1957). En sus estudios, estos autores se propusieron investigar el acercamiento entre las sociedades (no solamente entre los Gobiernos) de la región del Atlántico Norte compuesta por América del Norte y Europa occidental. Buscaban constatar si los crecientes contactos entre los países del Atlántico Norte ameritaban clasificar a la región como una *comunidad pluralística de seguridad*. La expresión designa a un grupo de Estados soberanos e independientes (por eso, *pluralística*) que no contempla la guerra como una forma legítima de resolver las disputas que pudieran surgir entre ellos. Se define en contraposición a una *comunidad amalgamada de seguridad*, en la que Estados antes independientes se integran en una comunidad política bajo un mismo Gobierno.

Karl Deutsch y su equipo sostenían que, bajo ciertas condiciones, podría desarrollarse una paz regional duradera incluso entre Estados soberanos no integrados si entre las sociedades de esos países surgía un *sentimiento de comunidad* que hiciera impensable recurrir a la violencia intrarregional. Más tarde, Emanuel Adler y Michael N. Barnett (1998b) retomaron el concepto desarrollado inicialmente por Deutsch y lo retrabajaron desde una perspectiva constructivista. Estos autores sostenían que, en una comunidad de seguridad, la “paz estable está ligada a la existencia de una comunidad transnacional” (Adler y Barnett, 1998a, pp. 30-31), en la que el hábito y la práctica de resolver los conflictos de forma pacífica están internalizados en estructuras normativas compartidas (Adler y Barnett, 1998a, p. 35).

El libro de Adler y Barnett incluye un estudio sobre América del Sur realizado por Andrew Hurrell (1998). Al escribir su capítulo sobre fines de los años 90, Hurrell observaba que en el área del Mercosur centrada en la relación argentino-brasileña surgía una comunidad de seguridad incipiente. Incluso con sus limitaciones, argumentaba Hurrell (1998, pp. 259-260), los cambios positivos en las décadas de los 80 y de los 90 alejaban al Cono Sur del resto de América del Sur y América Latina, en donde subsistían gran heterogeneidad social y económica, disputas territoriales y altos niveles de violencia intraestatal. Todo esto dejaba al resto de la región envuelta en “una serie de desafíos de seguridad tradicional y no-tradicional” (Hurrell, 1998, p. 260).

En contraste, la evolución de las relaciones bilaterales en el Cono Sur se podía observar en el lenguaje utilizado por los presidentes de Argentina y Brasil para mostrar su compromiso e involucramiento mutuos. Un ejemplo de esto fue el discurso de apertura de Alfonsín (1988) en ocasión de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo:

Los argentinos, y con ellos, su Presidente, estamos honrados de tener con nosotros una vez más al Jefe de Estado de Brasil. Le damos la bienvenida a un amigo y [...] al representante de un pueblo que es amigo de nuestro pueblo.

Alfonsín hizo más referencias al “diálogo sincero y profundo, ininterrumpido” y al “clima de confianza que no tiene precedentes en la historia de nuestras relaciones”, hasta asegurarle a Sarney que “las fronteras no están allí para separar a los amigos que comparten los mismos problemas y destino”. Sarney (1988), por su lado, dio muestras igualmente robustas del clima que reinaba, cuando dijo: “Nunca, en nuestra historia común, hemos estado tan lejos de las divergencias. Nunca ha sido el diálogo entre nuestros Gobiernos tan franco y amigable”.

Las administraciones de Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, que siguieron a la de Alfonsín y Sarney, respectivamente, continuaron el camino hacia una comunidad de seguridad incipiente, aunque con algo más de ambigüedad. Se crearon organizaciones y agencias bilaterales y regionales que contribuyeron a mejorar los canales de comunicación, aumentar la confianza mutua y establecer una creciente dinámica de interdependencia. En 1991, los presidentes institucionalizaron la transparencia nuclear a través de la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC). En ese mismo año, también decidieron adelantar la fecha de fundación del Mercosur con Uruguay y Paraguay, que permitió extender la comunidad de seguridad.

Sobre todo en sus primeros años, el Mercosur contribuyó a un aumento del intercambio, la interacción y la interdependencia entre los países miembros. Ayudó a las comunidades de negocios y empresariales a fortalecer sus lazos, facilitando el diálogo y la comunicación y ampliando el círculo de actores involucrados en las iniciativas regionales. Además, a medida que el Mercosur fue consolidando su agenda externa, una percepción compartida de *bloque regional* fue creciendo. La incorporación de Chile y Bolivia como miembros asociados del Mercosur (1996), así como la decisión de adoptar posturas consensuadas en negociaciones internacionales —especialmente en las negociaciones sobre la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en las negociaciones comerciales con la Unión Europea (UE)— reforzaron la idea de *bloque regional* (Oelsner, 2013).

Sin embargo, contemporáneamente a la creación del Mercosur, las políticas económicas de los países de la región viraron hacia las recetas del llamado Consenso de Washington. Estas incluyeron programas neoliberales que los Gobiernos del Cono Sur adoptaron unilateralmente y que diluyeron el denso tejido político y discursivo que se había ido construyendo, y lo desplazaron del centro de las agendas de integración bilateral y regional hacia un lugar marginal y secundario. En este contexto, el proyecto del Mercosur se volvió más técnico, económico y comercial. Este cambio quedó claramente reflejado en el tratado fundante de asociación, que es un acuerdo netamente económico y de comercio, sin referencias a los principios políticos que habían guiado y sostenido el proyecto en sus inicios.

Si bien el proyecto de integración económica y política del Mercosur sufrió una especie de crisis de identidad, como argumento en otro lado (ver Oelsner, 2013), el

acercamiento y hasta la cooperación en el ámbito de la seguridad continuó, reforzado por una activa agenda de *diplomacia de la defensa*.

4. El rol de la diplomacia de la defensa

Los niveles de integración alcanzados por Argentina y Brasil, y entre los cuatro países del Mercosur, son muy inferiores a lo planeado en 1991, y el objetivo de construir un mercado común parece haber quedado truncado en una unión aduanera imperfecta. Desde el cambio de milenio, el compromiso político compartido, sin dudas, se debilitó, y la ambición original del Mercosur de convertirse en una Unión Europea del sur se fue desdibujando. La dinámica creciente de una comunidad de seguridad, que había comenzado a perfilarse en el periodo posterior a 1985, perdió ímpetu y el efecto derrame que se esperaba en las sociedades no llegó a materializarse. Aun así, no se debería subestimar el enorme valor de la transformación del Cono Sur, que ocurrió tanto en el ámbito político como en el ámbito militar y de seguridad. En esta región, la amenaza y el uso de la fuerza han quedado descartados como modo de relacionamiento mutuo. En esta sección, se muestra cómo una serie de iniciativas diplomáticas en el área militar y de la defensa contribuyó a una mayor cooperación entre los vecinos y al fortalecimiento de la paz en la región.

En ocasiones, los Estados utilizan a las fuerzas armadas y al área de la defensa como instrumentos de diplomacia, no para ejercer presión sobre la contraparte, sino para cooperar con el otro. La diplomacia de la defensa puede ser entendida como un instrumento de política exterior que se implementa específicamente en los sectores de defensa y seguridad y que es llevada a cabo tanto por las mismas fuerzas armadas como por miembros civiles de las comunidades de defensa y seguridad.

La expresión *diplomacia de la defensa* se origina en un documento oficial del Ministerio de Defensa británico publicado en 1998 (Ministry of Defence, 1998). En los años posteriores hubo discusiones teóricas sobre el concepto (entre otros, ver Winger, 2014; Charillon, Balzaq y Ramel, 2020; Cottey y Forster, 2004; Cheyre, 2013), pero en general se aplicó empíricamente al estudio de iniciativas de cooperación y asistencia militar de países del norte global hacia países del sur global (para una perspectiva crítica, ver Barkawi, 2011). Por ejemplo, Bartolomé (2017) y Bueno y Gallego Cosme (2021) analizan estas políticas de España hacia Iberoamérica. Vargas (2023) toma el caso colombiano y, aunque analiza algunas iniciativas regionales, gran parte de su estudio se centra en las relaciones entre EE. UU. y Colombia.

Siguiendo argumentos desarrollados más extensivamente en otro artículo (ver Oelsner, Solmirano y Tasselkraut, 2024), aquí me gustaría exponer cómo iniciativas argentinas en el terreno de la diplomacia de la defensa también contribuyeron a consolidar la paz en el Cono Sur. La estrategia de vincular asuntos del ámbito militar y de defensa con la agenda externa del país pasó, por lo menos, por tres etapas. En la primera etapa (más adelante, resumida sintéticamente) se buscó desmilitarizar tanto la política interna como la política exterior, a fin de fortalecer la transición democrática. En la segunda etapa, la agenda militar y de seguridad exterior ocuparon mayor esfuerzo. Finalmente, la tercera etapa se parece más al tipo de diplomacia de la defensa eurocéntrica. Aunque no se trata de relaciones asimétricas como las re-

laciones norte-sur, sí se caracteriza por relaciones directas entre las comunidades militares y de defensa de la región, con una agenda densa de ejercicios conjuntos, intercambios de oficiales, programas de entrenamiento, etc.

Más allá del foco de cada una de las tres etapas, todas respondieron a múltiples intereses, tanto externos como internos: fortalecer el control civil sobre las fuerzas armadas, profesionalizarlas, reducir tendencias de militarización en la sociedad y, a través de estos objetivos, mejorar la calidad de la paz regional. Los párrafos que siguen revisan y resumen estas tres etapas.

En una *primera etapa*, enfocada en cuestiones internas, se priorizaron objetivos internos para apuntalar la transición democrática y “atarla” a una política exterior de resolución pacífica de conflictos, como se vio en las secciones anteriores. Los acuerdos que pusieron fin a las disputas de Argentina con Brasil y con Chile buscaron desmilitarizar la política exterior argentina y las relaciones exteriores en la región. El primer Gobierno argentino de la democracia destinó allí gran parte de su atención. Se esperaba que estos esfuerzos redundaran, además, en mejorar la deteriorada imagen internacional del país.

La primera etapa puede entenderse como un periodo preparatorio, concentrado en establecer el control civil sobre las fuerzas armadas, al que siguió luego una etapa más activa y compleja de actividad militar externa. Varias de las iniciativas que se desarrollaron en la segunda etapa vieron su origen en la primera. Por ejemplo, las declaraciones conjuntas de Argentina y Brasil sobre política nuclear en los años 80 allanaron el camino para la creación de la ABACC.

En una *segunda etapa*, la diplomacia de la defensa puso el foco en el exterior, aunque todavía respondiendo, simultáneamente, a objetivos internos. Durante los Gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), pueden identificarse tres tipos de políticas en este ámbito: a) un alineamiento con Occidente, más particularmente con EE. UU.; b) la extensión del proceso de integración regional al campo de la seguridad, y c) la participación activa de las fuerzas armadas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

a) Respecto del alineamiento explícito con EE. UU. y Occidente, este fue un pilar central de la política exterior de la administración de Menem. Las “relaciones preferenciales”, como se las llamó entonces, estuvieron guiadas por el “realismo periférico” de Carlos Escudé (1992). Además de plantear una posición más pragmática frente la política internacional de la pos Guerra Fría, este alineamiento estratégico llevó a que la Argentina cambiara varias de sus decisiones históricas en materia de seguridad nuclear. Algunos claros ejemplos de esto son la desactivación en 1990 del programa Cóndor II, que buscaba construir un misil balístico, y el posterior ingreso al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) en 1993; la ratificación del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1994, y la firma del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) en 1995 (ver Corigliano, 2013, p. 31).

Se puede observar en esta área una continuidad entre los tratados y protocolos de cooperación nuclear firmados por Raúl Alfonsín con su par brasileño José

Sarney en los años 80, y la multilateralización de estos compromisos durante los dos Gobiernos de Carlos Menem en los años 90. El aumento de la cooperación y coordinación con Brasil se vio reflejada en la creación de la ABACC y en el acuerdo cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Además, en este periodo, todos los países del Cono Sur, incluido Chile, finalmente adhirieron al Tratado de Tlatelolco y al TNP tras años de resistencia, y firmaron sucesivas declaraciones conjuntas que prohibieron las armas químicas y bacteriológicas (Declaración de Mendoza en 1991) y declararon al Cono Sur una zona de paz libre de armas de destrucción masiva (Declaración de Ushuaia en 1998) (Oelsner, 2005).

b) Respecto de la expansión del proceso de integración regional al campo de la seguridad, la resolución de las disputas territoriales con Chile dio paso a una rápida mejora en las relaciones bilaterales. En este contexto, Argentina y Chile crearon el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) en 1995 y establecieron un gran número de ejercicios militares conjuntos e instancias de vinculación, en una clara muestra de la institucionalización de la seguridad, que luego se mantuvo en el tiempo.

Con Brasil, la integración avanzó, sobre todo, a través de acuerdos multilaterales en el campo del comercio, y se materializó en el Mercosur. Si bien el Mercosur apuntaba a integrar las economías de la región, tuvo también un impacto significativo en el área de la diplomacia de la defensa. Por ejemplo, ya desde el periodo preparatorio del Mercosur en 1987, Argentina y Brasil comenzaron con una agenda de reuniones periódicas entre los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas, a la que más tarde se sumaron Paraguay y Uruguay, y luego también Chile. En 1997, además, Brasil y Argentina se comprometieron a establecer un mecanismo permanente de consulta y coordinación para asuntos de defensa y seguridad de interés mutuo.

El consenso regional, más amplio que estrictamente el Mercosur, en torno a valores de seguridad positivos permitió establecer programas de ejercicios militares conjuntos y medidas de fomento de la confianza entre países vecinos. A partir de 1994, una serie de reuniones y conferencias tanto regionales como hemisféricas buscaron promover la cooperación militar y de defensa y las medidas del fortalecimiento de la confianza mutua.

Muchos de estos principios fueron incorporados a la normativa del Mercosur, por ejemplo, a través de la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz en 1998. También se vieron reafirmados con la creación de la ABACC y los acuerdos de control de armas en el Cono Sur, mencionados anteriormente. Estas y otras iniciativas³ dan cuenta de la difusión hacia el resto de la región de un cambio rotundo hacia la voluntad política de diálogo y la construcción de confianza, con origen en el sur de América Latina. Esta transformación en la percepción política regional reflejó y enmarcó “la efectivización de prácticas recu-

3 Para un revisión más exhaustiva de las iniciativas bilaterales y regionales, ver Eissa (2018), pp. 149-152.

rrentes de negociación, concertación y/o conciliación” (Saín, 1999, p. 132) entre Argentina y sus vecinos.

c) Finalmente, el tercer elemento de la diplomacia de la defensa en esta segunda etapa se refiere a la activa participación del país en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Lo que llegó a ser el protagonismo argentino en las misiones de la ONU puede verse como un fuerte compromiso con la comunidad internacional, y también como una consecuencia de un sostenido debilitamiento y significativa reducción del presupuesto militar desde la transición democrática. En particular, la reforma constitucional de 1994 les quitó importantes prerrogativas a las fuerzas armadas en cuanto a liderazgo, promociones y decisiones sobre organización y despliegue (Agüero, 2000, p. 83). A ello se sumó el fin del servicio militar obligatorio y la inclusión de mujeres en las fuerzas.

En este marco, se presentó el desafío de encontrar un nuevo rol para los militares, cuya imagen en la sociedad seguía deteriorada. Sin una misión externa clara tras la resolución de las disputas con Brasil y Chile, y con recortes presupuestarios y de personal significativos, la participación en las operaciones de paz lideradas por las Naciones Unidas les dio a las fuerzas armadas y al Gobierno la oportunidad de mantener un objetivo externo y a la vez reforzar prácticas democráticas (Sotomayor-Velázquez, 2014, p. 20).

Entre 1990 y 1999, la Argentina se convirtió en un importante contribuyente de tropas en las operaciones de paz de la ONU. Por lo demás, con el fin de la Guerra Fría, el número y la complejidad de estas operaciones crecieron exponencialmente, apoyándose en la participación de un pequeño número de potencias intermedias con cierta capacidad militar y peso diplomático moderado (Sotomayor-Velázquez, 2014, p. 43). En este periodo, la Argentina llegó a enviar la mitad de las contribuciones totales de tropas de toda América Latina, con lo que se convirtió en un socio clave de la ONU (Escudé y Cisneros, 2000).⁴

A su vez, durante estas misiones, la interacción con oficiales y soldados de países con una larga tradición de control civil y bajo reglas de procedimiento y comando internacionales tuvo un impacto positivo en las fuerzas argentinas. Primero, la participación en las operaciones de paz les permitió recobrar un sentido moral y una misión. Segundo, en el plano de la política nacional, contribuyó a su reintegración como un actor no-político subordinado a los valores democráticos (ver Battaglino, 2013, p. 271). Además, Elsa Llenderrozas (2007) resalta los beneficios en términos de preparación, interoperabilidad y acción conjunta entre las tres fuerzas, así como con fuerzas de otros países.

Por otro lado, la activa participación en operaciones multinacionales visibilizó la necesidad de entrenamiento específico. Para responder a esto, en 1995 se inauguró en Buenos Aires el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), que tomó como modelo para su creación al Centro Canadiense de Entrenamiento de Apoyo a la Paz. Todavía en funcionamiento,

4 Entre 1990 y 1999, la Argentina participó con el envío de 18.853 miembros de sus fuerzas armadas a las operaciones de paz de la ONU (Battaglino, 2013, p. 271).

el CAECOPAZ ofrece cursos de capacitación para las etapas de predespliegue, despliegue y posdespliegue de tropas en operaciones de paz, tanto a oficiales, suboficiales, soldados y personal civil de la Argentina como de países de la región. Además, los contactos y la interacción generados en el CAECOPAZ representan también una instancia de acercamiento, conocimiento e intercambio internacional, lo que mejora la calidad de la paz regional. De hecho, en la misión en Chipre (UNFICYP), el contingente argentino ha albergado como invitados a oficiales y suboficiales de Chile, Paraguay y Brasil, lo que le dio un perfil regional a su participación.

La *tercera etapa* de la diplomacia de la defensa argentina guarda mayor similitud con la definición eurocéntrica del concepto, ya que estuvo caracterizada por relaciones entre las comunidades militares y de defensa de la región. El gran número de ejercicios conjuntos, programas de entrenamiento bilaterales y regionales, intercambios, etc., tiene un objetivo más concreto que el de promover el uso de las fuerzas armadas con fines pacíficos y así contribuir a la paz global, aunque este propósito es obviamente muy importante. Winger (2014) resalta que una agenda activa en este ámbito contribuye a fortalecer los lazos militares y de seguridad con otros Estados, a compartir con ellos cosmovisiones propias y a construir asociaciones y colaboraciones de las que el Estado promotor también se beneficia. Así planteada, esta lógica responde al modelo predominante de diplomacia de la defensa que se basa en relaciones norte-sur, como son los intercambios entre la UE y África del norte o Medio Oriente. En esos casos, la UE o el Reino Unido usan la diplomacia de la defensa para transmitir y difundir valores y prácticas propias más allá de su región.

En cambio, en la diplomacia de la defensa entre países del sur global, como la que lleva adelante la Argentina en la región sudamericana, las relaciones son más simétricas. El objetivo no es propagar valores propios hacia terceros, sino construir en conjunto un entorno seguro de paz estable.

Así pueden entenderse, por ejemplo, los ejercicios de entrenamiento combinados de mediados de la década de 1990 entre Argentina y Brasil, que dieron pie a programas conjuntos. En poco tiempo, los programas se extendieron hasta incluir a casi todos los países de la región, ya sea en ejercicios combinados que Argentina desarrolla de forma bilateral, ya sea en ejercicios multilaterales (ver Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa, Ministerio de Defensa, 2023). En esta misma dirección se enmarca la publicación de los primeros documentos que hacen explícitas las estrategias de defensa nacionales: en 1996, Brasil publica su documento de defensa; en 1997, lo publica Chile; y en 1999, Argentina presenta el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (Saín, 1999). A estos siguieron otros.

Una vez que la diplomacia de la defensa se incorpora como un instrumento de política exterior, como ocurrió en la segunda etapa, hay un contexto más propicio para que se establezcan relaciones directas de cooperación, y hasta de integración, entre fuerzas militares, que adquirieron con el tiempo una dinámica propia.

La Misión de Estabilización de la Paz en Haití de las Naciones Unidas de 2004 (MINUSTAH) representa un buen caso en esta tercera etapa, cuyo impulso viene

reforzado desde la etapa anterior. A pesar de la resistencia inicial del presidente Néstor Kirchner, Argentina se convirtió en uno de los mayores contribuyentes de tropas a la MINUSTAH (Diamint, 2012; Sotomayor-Velázquez, 2014, p. 67). La operación de paz en Haití fue un espacio singular que facilitó la promoción de una estrecha vinculación y cooperación entre militares de Argentina y Chile, y de Argentina y Brasil.

Producto de la continuada cooperación en el marco de la MINUSTAH, Argentina y Chile vieron la oportunidad de crear la fuerza de paz combinada e integrada Cruz del Sur en 2005 (Faundes, 2009, p. 62; Vogler, 2013, pp. 144-152). Esta iniciativa cobró fuerza tras la amplia interacción entre sus fuerzas en Haití. Así, se decidió que Cruz del Sur estuviera disponible para ser desplegada bajo el UN Stand-by Arrangements System (UNSAS). El proceso de su establecimiento implicó un gran número de reuniones técnicas entre representantes de las tres fuerzas de los dos países y ejercicios de entrenamiento anuales. Todo esto, en sí mismo, muestra una práctica continua de estabilización profunda de la paz (ver, entre otros, Faundes, 2009; Marcondes de Souza Neto, 2013; Bonfili, 2013; Daniel, William y Smith, 2015; Delgado, 2018; Ferrada y Fuentes Vera, 2021).

Desde mediados de la primera década del siglo XXI y por alrededor de diez años, durante los Gobiernos de los Kirchner, la diplomacia de la defensa argentina encontró en la UNASUR un espacio de confluencia con los vecinos de la región. Así, el país participó del establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en 2008, que buscó tres objetivos: la construcción de una perspectiva regional de la geopolítica, la promoción de la formación en el ámbito de la defensa y la creación de ejercicios y unidades combinadas (Eissa, 2018, pp. 152-155).

Entre muchas otras iniciativas, Argentina promovió la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa un año después (ver Gastaldi, 2017; Calderón, 2018; Eissa, 2018), propuso una Asociación Latinoamericana de Centros para Operaciones de Paz en 2007 y fue parte del mecanismo “2 x 9” para Haití (Calderón, 2018, pp. 62-63). La activa agenda en este ámbito exterior se vio acompañada de cambios en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, que buscaban organizar mejor y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores la participación en los numerosos foros y actividades bilaterales y multilaterales.⁵

Más allá de que para mediados de la década de 2010 la crisis de la UNASUR y sus organismos era clara —de hecho, en 2018 Argentina y varios otros países se retiraron de la Unión—, el cambio de Gobierno en el país representó un cambio marcado en las alianzas regionales, hemisféricas y globales. En el contexto del giro a la derecha de entonces y más aún del actual a partir de la elección de Milei, se relegó a la región y se priorizó la relación con Estados Unidos. Incluso así, es importante destacar que la relevancia de los vínculos en el área de defensa con Chile y con Brasil fue reafirmada (Calderón, 2018, p. 67), en lo que marca una trayectoria relativamente continua desde la recuperación de la democracia.

5 Gastaldi (2017) desarrolla la reestructuración del Ministerio de Defensa entre 2007 y 2015.

Conclusión

Este artículo buscó mostrar la transformación del Cono Sur de las últimas cuatro décadas. Durante este tiempo, la región pasó de estar caracterizada como una zona de paz inestable a ser una zona de paz estable e incluso paz positiva. El papel de la Argentina en esta transformación fue central. Gran parte de este logro fue producto de la diplomacia, y (aunque no se haya discutido acá) de la diplomacia presidencial en particular, pero una parte no menor fue producto de la diplomacia de la defensa.

La implementación de estrategias de diplomacia de la defensa permitió desarticular el enfrentamiento tradicional de la Argentina con Brasil y con Chile. Este proceso tuvo varias repercusiones positivas, tanto a nivel nacional como a nivel bilateral y multilateral regional. En términos internos, ayudó a consolidar la democracia y a avanzar en la subordinación militar al poder civil. En términos regionales, contribuyó a establecer la cooperación e integración regional al suprimir hipótesis de conflicto con los vecinos.

De esta forma, el conjunto de iniciativas aquí revisado —sin intentar ser exhaustivo— cumplió un rol primordial en la mejora de la calidad de la paz regional al acercar y fortalecer la relación entre las fuerzas armadas y las comunidades de defensa de los diferentes países, profundizando su conocimiento mutuo e incrementando la confianza recíproca. En palabras de David Pion-Berlin (2016, p. 54), “el contacto entre militares toma un carácter más estable en un contexto al que se puede describir como de paz positiva”.

Si bien la transformación no fue menor, tampoco son menores los desafíos que la región enfrenta. Como señala Marina Vitelli (2021, p. 139), “América Latina muestra signos claros de desarticulación de las iniciativas de diálogo y cooperación en defensa, así como retrocesos en materia de relaciones cívico-militares”. A la disolución del CDS/UNASUR como único espacio regional de concertación política para temas de defensa, se suma la creciente participación de los militares en la política interna de varios países latinoamericanos, que intervienen en crisis políticas y sociales ya sea para sostener a Gobiernos civiles como para poner presión sobre ellos. Estas tendencias a la militarización y al militarismo en la región deberían funcionar como señales de alerta (ya no tan tempranas) para recuperar la densidad política de los proyectos de cooperación y consenso regional que apuntalaron las transiciones.

Referencias

- Acta de Amistad Argentino-Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo. 10 de diciembre de 1986, Brasilia. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOom5Y=&tipo=kg==&id=kp2nmpo=&caso=pdf
- Adler, E. y Barnett, M. N. (1998a). A framework for the study of security communities. En E. Adler y M. N. Barnett (eds.), *Security communities* (pp. 29-65). Cambridge University Press.
- Adler, E. y Barnett, M. N. (1998b). *Security communities*. Cambridge University Press.
- Agüero, F. (2000). Transition pathways: Institutional legacies, the military, and democracy in South America. En J. F. Hollifield y C. Jillson (eds.), *Pathways to democracy: The political economy of democratic transitions* (pp. 73-92). Routledge.
- Alfonsín, R. R. (1988). Discurso del Presidente de la República Argentina, Raúl Alfonsín, en ocasión de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988.
- Barkawi, T. (2011). 'Defence diplomacy' in North-South relations. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 66(3), 597-612. <https://doi.org/10.1177/002070201106600305>
- Bartolomé, M. C. (2017). Diplomacia de defensa y fuerzas armadas españolas en Iberoamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(2), 261-280.
- Battaglino, J. (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 7(2), 265-273.
- Bonfili, C. (2013). *Peacekeeping Contributor Profile: Argentina*. Providing for Peacekeeping. <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-argentina/>
- Bueno, A. y Gallego Cosme, M. J. (2021). La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando? *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, 9(1), 27-44. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.435>
- Calderón, E. (2018). La defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo. *Política y Estrategia*, (131), 57-80.
- Charillon, F., Balzacq, T. y Ramel, F. (2020). Defence diplomacy. En T. Balzacq, F. Charillon y F. Ramel (eds.), *Global diplomacy: An introduction to theory and practice* (pp. 267-278). Palgrave Macmillan.
- Cheyre, J. E. (2013). Defence diplomacy. En A. F. Cooper, J. Heine y R. Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford University Press.
- Corigliano, F. (2013). Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010). *Revista SAAP*, 7(1), 11-40.
- Cottey, A. y Forster, A. (2004). *Reshaping defence diplomacy: New roles for military cooperation and assistance*. Adelphi Paper 365, Routledge.
- Daniel, D. C. F., Williams, P. D. y Smith, A. C. (2015). *Deploying combined teams: Lessons learned from Operational Partnerships in UN Peacekeeping*. International Peace Institute.

- Delgado, J. (2018). *Southern Cross 2018 Increases Interoperability*. *Diálogo Américas*. <https://dialogo-americas.com/articles/southern-cross-2018-increases-interoperability/#.YpzFPRNBz9E>.
- Deutsch, K. D. (1957). *Political community and the North Atlantic area: International organization in the light of historical experience*. Princeton University Press.
- Diamint, R. (2010). Security Communities, Defence Policy Integration and Peace Operations in the Southern Cone: An Argentine Perspective. *International Peacekeeping*, 17(5), 662-677. <https://doi.org/10.1080/13533312.2010.516964>
- Diamint, R. (2012). *La política de defensa argentina en democracia: juridicidad, control y desmilitarización (1983-2007)* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/116078/rd1de1.pdf;jsessionid=E3A592936DBD1F61F1EA0C7633600D53?sequence=5>
- Eissa, G. S. (2018). La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)*, 5(2), 137-164. <https://doi.org/10.26792/rbed.v5n2.2018.72535>
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Escudé, C. y Cisneros, A. (dirs.) (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Las relaciones políticas, 1966-1989* (Tomo XIV), Ch. 69. Centro de Estudios de Política Exterior, CARI y Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Faundes, C. (2009). La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua. *Estudios Avanzados*, 12, 53-74.
- Ferrada, L. V. y Fuentes Vera, J. (2021). La fuerza de paz conjunta combinada Cruz del Sur y el aporte chileno-argentino a las operaciones de paz de las Naciones Unidas. *Estudios Internacionales*, 53(200), 9-44.
- Flemes, D. (2005). *Creating a regional security community in Southern Latin America: The institutionalisation of the regional defence and security policies*. Working Paper Nro. 13, Hamburgo, German Overseas Institute (DÜI).
- Gastaldi, S. (2017). El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa argentina (2008-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)*, 4(2), 175-197. <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74981>
- Hurrell, A. (1998). An emerging security community in South America? En E. Adler y M. N. Barnett (eds.), *Security communities* (pp. 228-264). Cambridge University Press.
- Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. State University of New York Press.
- Little, W. (1987). International Conflict in Latin America. *International Affairs*, 63(4), 589-601.
- Llenderozas, E. (2007). *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití* [Tesis de maestría, Universidad de San Andrés].
- Marcondes de Souza Neto, D. (2013). Regional defense integration and peacekeeping cooperation in the Southern Cone. En K. M. Kenkel (ed.), *South America and Peace Operations: Coming of Age*. Routledge.

- Mares, D. (2001). *Violent peace: Militarized interstate bargaining in Latin America*. Columbia University Press.
- Mares, D. (2012). *Latin America and the illusion of peace*. The International Institute for Strategic Studies, Routledge.
- Ministry of Defence (1998). *Strategic Defence Review. Modern Forces for the Modern World*. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20121026065214/www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf
- Oelsner, A. (2003). The two sides of the coin: Mutual perceptions and security community in the case of Argentina and Brazil. En F. Laursen (ed.), *Comparative regional integration: Theoretical perspectives* (pp. 185-206). Ashgate.
- Oelsner, A. (2005). *International relations in Latin America: Peace and security in the Southern Cone*. Routledge.
- Oelsner, A. (2013). The institutional identity of regional organizations; or Mercosur's identity crisis. *International Studies Quarterly*, 57(1), 115-127.
- Oelsner, A., Solmirano, C. y Tasselkraut, D. M. (2024). Defence diplomacy in Argentina: Finding new roles for the military in democracy. *Alternatives*, 49(4), 270-285.
- Pion-Berlin, D. (2016). *Military missions in democratic Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Sáin, M. F. (1999). Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina. En F. Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad* (pp. 125-162). Flacso-Chile.
- Sarney, J. (1988). *Discurso del Presidente de la República Federativa del Brasil, José Sarney, en ocasión de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988*.
- Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa, Ministerio de Defensa. (2023). *Guía de Ejercicios Internacionales Combinados de las Fuerzas Armadas Argentinas 2004-2022*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/08/guia-ejercicios-2022.pdf>
- Sotomayor-Velázquez, A. (2014). *The myth of the democratic peacekeeper*. Johns Hopkins University Press.
- Vargas, E. Y. (2023). Diplomacia de la defensa colombiana: reflexiones de la política pública en clave de seguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 18(35), 7-29. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.358>
- Vitelli, M. (2021). Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1(2), 138-145.
- Vogler, J. D. (2013). *In the shadow of the Condor: The politics of southern cone defence integration* [Tesis de doctorado, Universidad de Bradford].
- Winger, G. (2014). The velvet gauntlet: A theory of defence diplomacy. En A. Lisiak y N. Smolenski (eds). *What do ideas do?*, 33, IWM Junior Visiting Fellows' Conference. <https://www.iwm.at/publications/5-junior-visiting-fellows-conferences/vol-xxxiii/the-velvet-gauntlet>