

Ariel González Levaggi

La zona de paz positiva en el Cono Sur: orígenes y auge de la cooperación de seguridad regional (1991—2008)

Resumen. La base de la zona de paz positiva en el Cono Sur radica tanto en la expectativa sobre la inexistencia de violencia interestatal, como en la construcción de una institucionalización regional laxa basada en una identidad democrática, el desarrollo de la integración económica y la cooperación en materia de seguridad regional que proyecta estabilidad más allá del Cono Sur. A pesar de tensiones económicas, diferencias políticas y agendas internacionales con diferentes orientaciones, el entorno regional pacífico del extremo sur del continente americano y la cooperación en materia de seguridad y defensa prosperó durante las dos primeras décadas de la postguerra fría. Este artículo presenta la trayectoria desde el fin de la guerra fría hasta el establecimiento de UNASUR de la cooperación en materia de seguridad regional en el Cono Sur centrada en dos diadas, las relaciones bilaterales de la República Argentina tanto con la República Federativa del Brasil como con la República de Chile.

Palabras clave: zona de paz, Cono Sur, Argentina, Brasil, Chile, estabilidad regional.

DOI:

Ariel González Levaggi — Ph.D. en Relaciones Internacionales y Ciencia Política por la Universidad Koç (Turquía). Profesor Pro-Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, <https://orcid.org/0000-0002-7326-3659>, agonzalez@uca.edu.ar

El artículo se desprende de la investigación “Los límites de la Zona de Paz Estable del Cono Sur: el caso de la cooperación militar” realizada en el marco de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales (SDIEN) de la Armada Argentina donde el autor se desempeña como Investigador Principal.

Зона мира в Южном конусе: эволюция взаимодействия в сфере региональной безопасности (1991—2008)

Основой существования зоны мира в Южном конусе является как отсутствие межгосударственного насилия, так и построение свободной региональной институционализации, основанной на демократической идентичности, развитии экономической интеграции и регионального сотрудничества в области безопасности, которое направлено на достижение стабильности и за пределами Южного конуса. Несмотря на экономическую напряженность, политические разногласия и различную ориентацию международных повесток дня, на южной оконечности американского континента в течение первых двух десятилетий эпохи после окончания холодной войны наблюдалось активное взаимодействие стран в области безопасности и обороны, региональная обстановка была мирной. В настоящей статье представлена траектория развития тенденций в сфере регионального сотрудничества в вопросах безопасности в Южном конусе от окончания "холодной войны" до создания УНАСУР; при этом акцент делается на два момента: двусторонние отношения Аргентинской Республики с Федеративной Республикой Бразилия и с Республикой Чили.

Ключевые слова: зона мира, Южный конус, Аргентина, Бразилия, Чили, региональная стабильность.

DOI:

Статья поступила в редакцию 05.02.2023.....

Desde mediados de la década de 1960, el orden regional del Cono Sur se caracterizó por una intensa competencia estratégica, política y económica entre Argentina y Brasil. Un esquema de rivalidad que operaba bajo un dilema de seguridad y que generaba inestabilidad en el vecindario, en paralelo con la existencia de fuentes externas de amenaza ideológica por parte de movimientos de izquierda radical. La solución de la disputa sobre proyectos hidroeléctricos en el Alto Paraná con el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipu (1979) y el Acuerdo de Energía Nuclear (1980) sentaron las bases para el fin de la rivalidad argentino-brasileña [1, p. 93]. Fue el comienzo de una era de "acuerdo existencial" en la que ambas partes decidieron "trabajar juntas", incluso si "cómo hacerlo" no estaba tan claro y cambiaría con el tiempo. Estos acuerdos serían cruciales para la construcción de la estabilidad estructural [2] y la consecuente transformación de la región de un orden conflictivo a uno cooperativo basado en una expectativa de paz regional [3].

El retorno de un régimen democrático, especialmente en Argentina, limitó el peso relativo de los militares como actor político, ya que los civiles desactivaron progresivamente las fuentes de la fuerza militar desde la hipótesis del conflicto con vecinos hasta la extensión de la industria de defensa. Por último, un enfoque más rotundo proporciona un enfoque interactivo en el que las fuerzas sistémicas

Ариэль Гонсалес Леваджи — PhD по проблемам международных отношений и политический наук (Университет Кош (Турция),) старший преподаватель кафедры политических наук и международных отношений факультета общественных наук, Католический университета Аргентины, <https://orcid.org/0000-0002-7326-3659>, agonzalez@uca.edu.ar

y nacionales moldearon las interacciones bilaterales y regionales. El cambio en el equilibrio de poder regional y la transformación de una unipolaridad bipolar a una regional se combina con el cambio de coaliciones políticas en Argentina que favorecen una estrategia de acomodación [4]. De todos modos, la transformación no fue abrupta sino secuencial, además de involucrar una pacificación de las relaciones entre Argentina y Chile.

El diálogo político, la cooperación económica y el desarrollo institucional en torno al Mercosur se convirtieron en el núcleo de la interacción en el marco de los gobiernos democráticos para luego involucrar reformas de mercado inspiradas en el 'Consenso de Washington'. Las relaciones mostraron una combinación de acuerdos pragmáticos sobre cuestiones bilaterales cruciales y crisis [5], y movimientos limitados de *soft-balancing* por parte de Argentina contra el proyecto brasileño de liderazgo global y regional como el caso del veto argentino al proyecto de Brasilia de aspirar a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [6]. Sin embargo, después de casi tres décadas desde el inicio del acercamiento a Brasil, Argentina sigue siendo el 'país clave' de Brasil para la estabilidad regional y el proceso de construcción institucional, aunque los resultados serían más favorables en términos de diálogo político que de integración económica, al menos hasta finales de la década de 2010 donde se evidencia un deterioro de la relación política con los gobiernos de Jair Bolsonaro (2019—2022) y Alberto Fernández (2019-).

En el caso de las relaciones con Chile, la clave para la generación de una expectativa pacífica sobre los vínculos bilaterales fue la resolución de la mayor parte de los diferendos territoriales que llevaron a ambos países a estar al borde de un conflicto armado en el Beagle en diciembre 1978, situación resuelta gracias a la mediación papal. La resolución de dicha problemática se dio en dos momentos diferentes. En primer lugar, se firmó el Tratado de Paz y Amistad entre la República Argentina de Raúl Alfonsín (1983—1989) y la República de Chile liderada por el entonces dictador Augusto Pinochet, suscrito el 29 de noviembre de 1984, que trazó los límites desde el canal Beagle hasta el pasaje de Drake al sur del cabo de Hornos, desactivando así el conflicto del Beagle. En una segunda etapa, los gobiernos de Carlos Menem (1989—1995) y — el primer presidente chileno del regreso a la democracia — Patricio Aylwin (1990—1994) llegaron a un acuerdo para la resolución de 22 problemas territoriales por arbitraje que llevará un largo proceso de negociaciones hasta su aprobación definitiva por ambos congresos en 1998. Ambos procesos encausaron las dinámicas regionales en una dirección claramente cooperativa y pacífica reflejada en la Declaración de Ushuaia de 1998. Además de reconocer la dinámica regional no violenta y cooperativa, esta declaración brindó “las bases para discutir acuerdos de cooperación en seguridad y defensa; ha influido en las decisiones de los respectivos Ministerios de Defensa; y ha marcado un patrón de intercambio y diálogo entre las fuerzas armadas” [7, p. 35].

El objetivo del artículo es presentar la trayectoria desde el fin de la guerra fría hasta el establecimiento de UNASUR de la cooperación en materia de seguridad regional en el Cono Sur centrada en dos diadas, las relaciones bilaterales de la República Argentina tanto con la República Federativa del Brasil como con la

República de Chile. Luego de una breve introducción conceptual centrada en el concepto de zona de paz, el ensayo utiliza una metodología de “trayectorias dependientes” (*path-dependence*) para trazar la evolución de la cooperación regional en materia de seguridad en el Cono Sur.

COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL CONO SUR (1991—2008)

El concepto de zona de paz fue acuñado por Arie Kacowicz [8, p. 9] que definió la noción como una “discreta región geográfica del mundo en la que un grupo de Estados ha mantenido relaciones pacíficas entre ellos durante un período de al menos treinta años, un lapso de generación, aunque las guerras civiles, los disturbios domésticos y la violencia aún pueden ocurrir dentro de sus fronteras, así como conflictos internacionales y crisis entre ellos”. De acuerdo con esta definición, la región del Cono Sur puede ser incluida dentro de este concepto ya que los estados miembros han mantenido relaciones sin conflictos armados desde la Guerra de la Triple Alianza (1864—1870) Además, Kacowicz plantea una distinción entre paz negativa o precaria, paz estable y comunidad pluralista de seguridad. En el primer caso, la posibilidad de la guerra es una opción concreta, aunque los estados no tienen en general intenciones de modificar el status-quo territorial. En la paz estable no existen expectativas del uso de la fuerza militar dado que la paz es mantenida sobre la base de un consenso recíproco, mientras que la agenda estuvo marcada por asuntos económicos por sobre los militares. Por último, la comunidad pluralista de seguridad (o comunidad de seguridad) plantea la existencia de expectativas de cambio pacífico arraigado en estados que comparten normas, valores e instituciones comunes, con el desarrollo además de una identidad común y un alto grado de interdependencia [8, pp. 9-10].

Estos dos últimos conceptos conforman la idea de una zona de paz positiva, noción que no solamente refleja un consenso generalizado entre los académicos, sino que además se expresó en la Declaración de Ushuaia de 1998 de los líderes del Mercosur y Estados asociados donde en los primeros dos artículos expresan lo siguiente: “1. Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libres de armas de destrucción en masa; 2. Manifiestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR” [9]. Dos años después, en la primera Reunión de los Presidentes de América del Sur — antecedente de la UNASUR, — celebrada entre los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000 en Brasilia, también denominaron a la región como una Zona de Paz Sudamericana.

De acuerdo con Battaglino [10, pp. 9-11], la paz regional tiene una serie de fundamentos constitutivos: la satisfacción con el status-quo territorial, regímenes democráticos, alto grado de interdependencia económica, normas comunes para la resolución de conflictos y una dinámica de seguridad caracterizada por la cooperación (e incipiente integración) militar. Sin embargo, en materia de seguridad regional la bilateralidad tendrá preeminencia sobre la multilateralidad, con la breve excepción de la experiencia del Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de UNASUR.

ARGENTINA Y BRASIL: CONSTRUCCIÓN Y LÍMITES DE UNA ALIANZA ESTRATÉGICA

En relación con los vínculos militares con Brasil, un hito fundamental fue la publicación de la Política de Defensa Nacional de Brasil en 1996, que eliminó formalmente la hipótesis del conflicto con Argentina, recomendando el redespigüe de las tropas estacionadas en el Amazonas [11, p. 75]. Desde entonces, Brasil focalizaría su "hipótesis de conflicto" en la "Amazonas verde" y luego, la "Amazonas azul" relacionada directamente con los recursos naturales. Además, la cooperación bilateral en defensa comenzó primero por los militares quienes en algunos casos implementaron una serie de medidas de confianza mutua, mientras que en otros casos continuaron con acciones iniciadas años atrás como el Ejercicio Fraternal, desarrollado de modo anual entre las armadas de Brasil y Argentina desde las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil ampliaron la gama de ejercicios militares combinados como el caso de la 'Operación Cruz del Sur' en el que el Ejército de Argentina y Brasil desarrollaron movimientos conjuntos para los primeros desde la Guerra de la Triple Alianza [12, p.221]. Sus armadas también realizaron ejercicios conjuntos sobre desafíos comunes en el Atlántico Sur (Operación CAMAS), ejercicios aeronáuticos utilizando el portaaviones 'Minas Gerais' (Operación Araex) y las operaciones conjuntas marítimas Fraternal y ATLASUR [11, p. 61]. La creciente cooperación militar ayudó a eliminar la desconfianza.

La cooperación militar no significó, a la larga, la convergencia de altos funcionarios civiles pero los primeros pasos fueron importantes. Oscar Camilión y Luiz Lampreia inauguraron una secuencia de reuniones entre el Ministerio de Defensa argentino y el MFA brasileño. En el contexto de los preparativos para la Cumbre Presidencial entre Fernando Henrique Cardoso (1995—2003) y Carlos Menem, Argentina sugirió crear un sistema de coordinación de políticas de defensa. El 27 de abril de 1997, ambos países firmaron el 'Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación en Defensa y Seguridad Internacional' que estipulaba reuniones trimestrales, y la puesta en marcha de un 'Mecanismo de Análisis Estratégico' liderado por los Subsecretarios del MFA para examinar y dar seguimiento de seguridad internacional y cuestiones de defensa de interés mutuo [5, pp. 108-109; 12, pp. 223-224; 13, pp. 104-105]. A pesar de ser el primer intento serio de institucionalizar las relaciones bilaterales de defensa, pero solo se reunieron una vez durante los años de Carlos Menem. Ese encuentro fue también un punto de inflexión para la narrativa bilateral ya que ambos líderes reconocieron la existencia de una 'alianza estratégica' entre Argentina y Brasil [14, pp. 206-207] que, de acuerdo con la Declaración de 1997: "hizo posible a nuestra región transformarse y ser percibida por el mundo como un espacio común de gran dinamismo y crecimiento económico. Esa alianza existe porque tenemos una firme comunión de valores. Nuestras sociedades son democráticas, plurales, defienden las libertades, los derechos humanos y la libre iniciativa como medio de promover la prosperidad, así como la justicia social como medio de asegurar la concordia como fundamento de nuestro modo de vida. Defendemos, también, la protección del medio ambiente y la búsqueda del desarrollo sustentable" [15].

Políticamente, tanto la declaración como el memorandum se establecieron como piedras angulares de la cooperación estratégica regional que contribuyó a “reforzar la percepción de un continente unido por la cooperación y exento de los riesgos de una carrera armamentista que no tiene justificativo alguno en nuestro contexto de integración” [15]. En julio de 1997 ambas partes firmaron la Ley de Itaipava y celebraron la primera cumbre de consulta. La reunión fue guiada por los Ministerio de Relaciones Exteriores, con representantes de altos oficiales militares y de seguridad de ambos países y discutieron temas desde desarrollos estratégicos globales hasta cooperación bilateral.

Sin embargo, las relaciones con los Estados Unidos iban a presentarse como bastante problemáticas a la hora de abordar vínculos de carácter estratégico-militar. Un ejemplo del triángulo hemisférico fue la búsqueda de Argentina, primero como un importante aliado extra-OTAN y luego buscando la membresía de pleno derecho en la organización atlántica. Durante la reunión Carlos Menem- Bill Clinton en diciembre de 1996, el líder argentino solicitó una alianza militar unilateral con EE.UU. Fuera del marco de la OTAN, pero acordaron la oferta de ser un aliado extra-OTAN, que sería anunciada por el Estado estadounidense. Secretaria Madeleine Albright y el Ministro de Relaciones Exteriores Guido Di Tella el 15 de agosto de 1997. A pesar de las tensiones entre Menem y Cardozo, la llegada de un nuevo gobierno en Buenos Aires modificó las expectativas. En esta línea, se realizarían dos reuniones Reunión del Mecanismo de Análisis Estratégico, más la creación del Grupo de Trabajo de Defensa Bilateral entre Brasil y Argentina liderado por los Ministerios de Defensa, cuya primera reunión fue en 2001 [12, p. 233]. Se restableció el equilibrio entre las alianzas complementarias de Argentina y un acercamiento político más profundo con Brasil debería esperar las consecuencias de la crisis de 2001. Luego del 11S y la crisis argentina, la agenda de seguridad mutó considerablemente. Por un lado los países de la región opusieron resistencia a las iniciativas provenientes de los EEUU y por el otro intentaron establecer un mecanismo de seguridad colectiva con eje en el Cono Sur pero con una proyección sudamericana.

Durante la administración George Bush (2000—2008) hubo un conjunto de iniciativas lideradas por Estados Unidos en el área de seguridad-militar que respondieron de dos formas diferentes, integración o desinterés. En cuanto al primer tipo, enfrentando críticas desde el 11-S sobre la presunta presencia de terroristas islámicos y en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, los miembros del Grupo del Área de Seguridad de la Triple Frontera fundada en 1998 decidió invitar a Estados Unidos en 2002. Formaron el mecanismo informal 'Grupo 3+1' para aumentar la cooperación en inteligencia y seguridad, contra el lavado de dinero y, para los vecinos regionales, desactivar cualquier intento de intervención unilateral. Otra iniciativa, en parte bienvenida, fue la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI) lanzada en 2003 para detener el tráfico de armas de destrucción masiva basado en la interdicción de transferencias de material sensible y el intercambio de información. A pesar de los esfuerzos diplomáticos globales y regionales, solo Argentina, Paraguay, Chile y Colombia se unirían a la iniciativa, mientras que Brasil se puso del lado de China, India y México para resistir. Los ejercicios militares con el USSOUTHCOM desarrollados durante el período también mostrarían un

historial mixto de compromiso y desinterés. La resistencia de Brasil a la iniciativa de la PSI o la desconexión de Venezuela y Bolivia con las agencias militares y de seguridad de Estados Unidos no serían las únicas. Brasilia encontraría en el desencanto estadounidense de Argentina y en el eje bolivariano liderado por Venezuela a apoyos clave para limitar las ambiciones del Pentágono en la zona, aunque instrumentalizándola de manera matizada. Hubo dos ocasiones importantes en las que el triángulo Brasil — Argentina — Venezuela se expresó en contra de movimientos militares específicos de Estados Unidos en la región. Primero, la decisión de restablecer la Cuarta Flota como parte de las "responsabilidades" del Comando Sur de los Estados Unidos (SOUTHCOM) en la parte sur del hemisferio occidental. En segundo lugar, los planes de Washington redespigar siete "cuasi-bases" — CLS (ubicaciones de seguridad cooperativa) o FOL (ubicaciones de operaciones avanzadas) — en Colombia.

Para sostener un peso propio a nivel regional frente a terceros actores, Brasil impulsó una serie de iniciativas regionales con el apoyo argentino en materia de defensa. Inicialmente, la institucionalización sudamericana avanzó gracias al énfasis del Itamaraty en desarrollar una zona autónoma de "influencia natural" y consolidar su liderazgo auto-promovido [16]. La creación de la UNASUR fue la culminación de los esfuerzos regionales de Brasilia, desarrollados principalmente a través de la diplomacia presidencial, aunque luego el proyecto se convirtió en una herramienta para contener el revisionismo de Venezuela, y finalmente en un instrumento venezolano [17, p. 8]. Siguiendo la saga de las cumbres presidenciales sudamericanas en Brasilia (2000) y Guayaquil (2002), los países acordaron crear la Comunidad de Naciones Suramericanas (CSN) durante la Cumbre de Cuzco (2004), mientras que posteriormente en la Cumbre Suramericana de Energía (2007) decidió cambiar el nombre de UNASUR. Un año después, se firmaría el Tratado Constitutivo en Brasilia (23 de mayo de 2008). Formalmente, UNASUR es una organización intergubernamental en la que el Jefe de Estado realiza una reunión anual del Consejo basada en una presidencia rotatoria pro-tempore que cambia año a año en orden alfabético. Además de la cumbre anual, cualquiera de los estados miembros podía convocar a una reunión extraordinaria, mientras que dentro de la organización existen diferentes consejos ministeriales, siendo el Consejo de Defensa Sudamericano el más relevante [18, p. 4].

En este contexto, Brasil presentó la idea del Consejo de Defensa Sudamericano formalmente durante la cumbre bilateral entre Brasil y Argentina durante una visita del presidente Lula en febrero de 2008. La idea ganó un seguimiento adicional después de la crisis Colombia-Ecuador (marzo de 2008) y el anuncio del regreso de la Cuarta Flota de Estados Unidos (abril de 2008). Además, el ministro Nelson Jobim visitó personalmente todos los países de la región para obtener apoyo. La iniciativa se presentaría en la cumbre de Brasilia el 23 de mayo y se aprobaría el 11 de diciembre en la cumbre de Santiago de Chile, a pesar del descontento de Colombia. El Consejo de Defensa Sudamericano estaba bajo tensión debido a los dos modelos en disputa. El primer modelo, apoyado por Brasil, promovió un foro regional para el diálogo y la coordinación de políticas, mientras que el segundo, fue un arreglo de seguridad colectiva respaldado por Venezuela. Últimamente, el esquema final

sería híbrido, más cercano a los planes de Brasilia fundamentados en principios compartidos de gradualismo y flexibilidad basados en la noción de seguridad cooperativa [19]. La idea de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur o más tarde, una Fuerza Militar Sudamericana sería descartada. Además de los diferentes modelos institucionales, había dos formas diferentes de lidiar con la exclusión de Estados Unidos del foro de seguridad regional. Mientras Venezuela y sus aliados Bolivia y Ecuador simplemente intentaron socavar la influencia de Estados Unidos, Brasil estuvo “siempre consciente del imperativo de mantener a Estados Unidos involucrado en el debate en lugar de alienarlo. Tomemos, por ejemplo, la propuesta de Brasil de 2008 para un Consejo de Defensa de América del Sur: desde el punto de vista de Brasilia, esta es una iniciativa para proporcionar a Brasil un lugar para desactivar las posibles intervenciones de Estados Unidos, asegurando que sus intereses no sean anulados y ayudando a construir confianza. Sin embargo, el énfasis está en un sistema de múltiples niveles donde la consulta cercana con los Estados Unidos sigue siendo crucial. No fue una coincidencia que antes de consultar el primer borrador de la propuesta del consejo con sus colegas sudamericanos, el ministro de Defensa brasileño visitara Washington primero” [20, p. 203].

Más allá del proceso de institucionalización regional, la cooperación en materia de defensa entre Argentina y Brasil siguió su rumbo. Además del proyecto del vehículo binacional de transporte ligero VLEGA “Gaucho”, la Fábrica de Aeronaves Militares de Argentina (FAdeA) firmó un convenio con la empresa brasileña Embraer para el suministro de algunas partes aeronáuticas para la producción de aviones de transporte KC-390. Seis meses antes, ambos Ministerios de Defensa acordaron una carta de intenciones por la que Argentina compraría seis unidades. En octubre de 2014, el KC-390 fue presentado oficialmente en Brasil con la participación del Ministerio de Defensa brasileño Celso Amorim y su homólogo Agustín Rossi, quienes también discutieron la idea de sumarse al proyecto para producir aviones supersónicos Saab JAS 39 Gripen con Brasil. Sin embargo, no hubo una orden de compra de KC-390 y el proyecto Gripen se abandonó. La alianza estratégica continuaría sin antecedentes comunes en la industria de defensa, principalmente por la falta de planificación a largo plazo por parte de Argentina y la divergencia en la trayectoria y características de esa industria, liderada por el estado en el caso de Argentina y mixta para Brasil.

ARGENTINA Y CHILE: BUENOS VECINOS CON TEMAS PENDIENTES

La etapa que comenzó con la elección de P.Aylwin en 1990 marcó el fin de la era. A.Pinochet inauguró una nueva época en las relaciones con Argentina debido a la afinidad política y democrática con el gobierno de C.Menem.

En términos generales, la agenda bilateral estuvo marcada por cuatro prioridades: “a) Facilitar el paso de productos entre ambos países y levantar las restricciones fitosanitarias; b) proveer a Chile de gas desde las provincias de Neuquén/Mendoza; c) iniciar la complementación económica prevista en el Tratado de 1984 y; d) resolver los problemas fronterizos” [21, p. 17]. En relación con este último punto, ambos gobiernos firmaron el acuerdo

presidencial de 1991 en el que se resolvían 22 de los 24 problemas de límites pendientes, se decidió llevar a arbitraje internacional el laudo por el Lago del Desierto (favorable a Argentina en 1995), mientras quedaron pendiente de resolución las secciones A y B de los Campos de Hielo Sur, cuestión que se resolvería en términos generales por el Acuerdo Menem-Frei de 1998 que determinaba los límites desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet. Vinculado a este último acuerdo, no solamente la Sección B tiene un área pendiente de delimitación por parte de la Comisión Mixta de Límites Chile-Argentina, sino que además hay voces revisionistas en relación la firma del Acuerdo de 1998 que presentan aún hoy la cuestión de Campo de Hielo Patagónico Sur como un asunto pendiente limítrofe con Argentina [22].

Más allá de la densa agenda política tendiente a fortalecer la cooperación diplomática y la integración económica, hubo importantes avances en la cooperación en defensa y seguridad. A diferencia de Brasil, las relaciones en materia de defensa y seguridad con Chile no tenían una trayectoria muy alentadora, por lo que recién a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984, se impulsaron reuniones de estados mayores y de los Ministerios de Defensa como mecanismos de consulta y coordinación entre ambas partes. Esto tuvo su correlato en el patrón de la relación bilateral. De acuerdo con Lacoste, “las relaciones bilaterales mejoraron también desde el punto de vista militar. Los presupuestos de las Fuerzas Armadas fueron bajando junto con la rivalidad y la tensión. Las Fuerzas Armadas argentinas reorientaron sus hipótesis de conflicto en lugar de su tradicional obsesión con los países limítrofes (...) las tensiones con Chile disminuyeron notablemente. Un buen paso en este sentido fue la decisión del gobierno argentino de desactivar el desarrollo del proyecto Cóndor” [23, pp. 382-383].

Si en el caso brasilero, la cooperación había nacido a partir de la cooperación militar, en el caso chileno los actores principales en el desarrollo de la cooperación militar van a ser los civiles, con un rol destacado de las Cancillerías seguido de los Ministerio de Defensa y los Parlamentos [24, pp. 139-140]. Esta cooperación se va a desarrollar en dos etapas, el desarrollo de medidas de confianza mutua y el impulso a proyectos combinados seguido de un posterior estancamiento.

En una primera etapa se va a generar un marco de cooperación general entre las autoridades civiles y castrenses en el ámbito de la defensa y seguridad, además de acciones concretas en formato de medidas de confianza mutua. En el ámbito institucional fue clave el “Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el fortalecimiento en materia de seguridad de interés mutuo” (1995) en la cual se estipuló la creación de un Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) que consideraba la participación un representante de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa (Mecanismo 2+2), además de representantes de los respectivos Estados Mayores de ambas Fuerzas Armadas, con el triple objetivo de mejorar la comunicación entre ambas partes, facilitar la notificación previa sobre maniobras militares y fomentar la cooperación académica. En el plano estrictamente militar, hacia 1994 se institucionalizaron las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas que luego serán institucionalizadas con la firma del “Reglamento del Mecanismo de Intercon-

sulta entre los Estados Mayores Conjuntos y de la Defensa Nacional y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina” con un carácter anual [25, p. 59]. En este contexto, se impulsaron una serie de medidas de confianza mutua que se especifican en el primer libro blanco de Chile como el desarrollo de ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas, conferencias bilaterales de Estado. Mayor, intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento, reuniones de entre Guarniciones Militares, Áreas y Zonas Navales fronterizas, invitación recíproca a participar en eventos ceremoniales y cooperación científico - técnica en materias de interés común, entre otras [26, p. 50]. Dos casos interesantes en este sentido fueron la homologación de los gastos de defensa y la firma de un acuerdo de patrullaje alternado la Antártida. En relación con el primer punto, se llevó adelante un estudio de “Metodología para la Homologación del Gasto en Defensa”, que fue desarrollado a pedido de Chile y Argentina a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe entre el 1999 y 2001 [27, pp. 7-10]. En relación con el segundo punto, Argentina y Chile acordaron en 1998 participar en forma integrada y alternada en actividades vinculadas en sus respectivas áreas antárticas de responsabilidad de acuerdo con el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo de 1979 [28]. Un año más tarde, las autoridades de las Armadas firmaron un acta estableciendo una patrulla combinada entre el 15 de noviembre y el 1° de marzo de cada año en el área del Tratado Antártico con el objeto de “ejecutar actividades de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, como también control y combate de la contaminación, incluyendo ejercicios de entrenamiento en estas materias” [29].

Las bases de la cooperación argentino-chilena que se establecieron en la década de 1990 permitieron escalar durante las próximas dos décadas una serie de acciones que colocaron a la cooperación militar en un ejemplo de vanguardia regional. Más allá de los vaivenes políticos en ambos lados de la cordillera y momentos de dificultad bilateral, la profundización de lazos militares se han expresado en la realización de ejercicios combinados en forma regular, la creación de la Patrulla de Auxilio y Rescate Antártica Combinada Argentino-Chilena (PARACACH), la cooperación militar multilateral en el marco de Naciones Unidas con la activa participación en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH) como en la integración chilena a la Fuerza de Tareas Argentina desplegada en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) y, fruto de esta cooperación de la Fuerza “Cruz del Sur”.

A nivel institucional hubo un hito fundamental que permitió avanzar la agenda a un nuevo nivel de amistad en un contexto regional favorable a este tipo de iniciativas. El Memorandum de Entendimiento referente a la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur” de diciembre 2006 que pone a disposición del sistema de mantenimiento de la paz global una fuerza binacional común funcionando bajo el Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (UNSAS). El Memorandum en el cual se expresan la organización, la orgánica, reglas de funcionamiento, asignación de medios, cuestiones logísticas y alistamiento fue suscrito por las ministras de Argentina y Chile, Nilda Garré y Vivianne Blanlo, en base a un compromiso previamente firmado hacia fines de 2005 entre los Ministros de Defensa de las Repúblicas de Argentina y Chile

sobre "Criterios rectores para constituir una Fuerza de Paz Combinada (FPC) entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Argentina y Chile". El instrumento militar se encuentra supeditado tanto a los requerimientos de las Naciones Unidas como a las instrucciones políticas bilaterales. El memorándum de 2006 estipula la conducción civil mediante la constitución de un órgano ejecutivo regional — el Grupo de Trabajo Bilateral (GTB). Está conformado por funcionarios de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países con el objeto de implementar un mecanismo de Dirección Política Binacional. Las actividades de la Fuerza "Cruz del Sur" comenzaron en las dependencias del Estado Mayor Conjunto Argentino en Buenos Aires, aunque la sede del órgano rota anualmente entre la ciudad de Santiago, en Chile (años pares) y la ciudad de Buenos Aires, en Argentina (impares). De acuerdo con el Libro Blanco de la Defensa de Chile de 2010, desde el punto de vista operativo, "la Fuerza "Cruz del Sur" considera un periodo de despliegue de 30 a 90 días después de la correspondiente resolución del Consejo de Seguridad y la respectiva aprobación de los gobiernos de Chile y de Argentina. Asimismo, se contempla un periodo inicial de despliegue por 6 meses y, eventualmente, hasta 1 año. Su transporte al área de misión se establecerá por acuerdo entre la ONU y ambos países, y se estima que la Fuerza podrá operar en el área de misión con un nivel de autosostenimiento de 90 días. La Fuerza de Paz propiamente tal está conformada por un Estado Mayor Conjunto-Combinado y por una fuerza que integra medios o componentes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de cada país" [30, p. 152]. A pesar de los antecedentes de acción cooperativa en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz en Haití y Chipre y la realización de una serie de ejercicios conjuntos, luego de quince años de la conformación de la Fuerza "Cruz del Sur" no ha sido desplegada a pedido de las Naciones Unidas hasta el momento.

Si bien el "Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina" firmado en 2009 Cristina Fernández y Michelle Bachelett reconocía como destacadas las diferentes instancias de cooperación en materia de defensa (COMPERSEG, el Mecanismo 2+2 y Fuerza de Paz Conjunta Combinada "Cruz del Sur) y la administración de Mauricio Macri siguió una línea amistosa con Chile, hay tres procesos en los que plantean ciertos interrogantes sobre la futura trayectoria de los vínculos entre Argentina y Chile. En primer lugar, el apoyo logístico del país transandino a las necesidades comerciales de los habitantes y empresas que operan en las Islas Malvinas en paralelo de las óptimas relaciones de las Fuerzas Armadas Chilenas — especialmente la Armada — con sus contrapartes británicas. En segundo lugar, la visión revisionista de ciertos sectores respecto de los acuerdos de resolución de problemas fronterizos, especialmente en la zona de Hielos Continentales. En tercer lugar, la proyección de la plataforma continental chilena al Este del meridiano 67° 16' 0, (Meridiano del Cabo de Hornos, al sur del punto F del límite entre Argentina y Chile en la zona austral) lo cual alteraría el espíritu del Tratado de Paz y Amistad de 1984 que — desde la perspectiva Argentina — limitaba las "esferas de proyección" de Chile hacia el Atlántico y de la Argentina hacia el Pacífico, algo que no coincide con la postura tradicional de Chile dado que no está explicitado en dicho tratado.

REFLEXIONES FINALES

La cooperación en materia de defensa y seguridad entre Argentina y Brasil ha contribuido significativamente a la eliminación de la desconfianza histórica entre ambos países. En este contexto su 'alianza estratégica' ha sido la piedra angular de la cooperación estratégica regional, contribuyendo a reforzar la percepción de un continente unido por la cooperación y exento de los riesgos de una carrera armamentista. Sin embargo, las relaciones con los Estados Unidos presentaron problemas a la hora de abordar vínculos de carácter estratégico-militar por la búsqueda argentina en convertirse importante aliado extra-OTAN durante la época de alineamiento automático con Carlos Menem. Sin embargo, la construcción de confianza y la eliminación de desconfianza histórica ha sido fundamental para el desarrollo de relaciones estratégicas duraderas entre países. Lo mismo puede decirse en los vínculos con Chile. Si bien los problemas fronterizos han sido uno de los temas principales en la agenda bilateral, ambos países trabajaron en conjunto para establecer medidas de confianza mutua y mejorar la comunicación en cuestiones militares. Los mecanismos de consulta y coordinación entre los Ministerios de Defensa y los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas permitió un fortalecimiento en la relación bilateral, lo que llevó a una disminución de las tensiones y la rivalidad en la región. Ambos vínculos de cooperación han demostrado ser un modelo exitoso para la región, y puede servir como ejemplo para otros países en el fortalecimiento de la cooperación en defensa y seguridad en América Latina y en el Sur Global.

BIBLIOGRAFÍA / REFERENCES

1. Resende-Santos J. The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics & Society*. London, 2022, 44 (4) (Winter), pp. 89-126.
2. Candeas A. A Integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na 'visão do outro'. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
3. González Levaggi A. Confrontational and Cooperative Regional Orders: Managing Regional Security in World Politics, London: Routledge, 2020.
4. Schenoni L. Unveiling the South American Balance. *Estudos Internacionais*. Minas Gerais, 2015, Vol. 2, No. 2, pp. 215-232.
5. Gomes Saraiva M. Encontros e Desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
6. Russell R. y Tokatlian J.G. El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
7. Acevedo Albornoz I. y Riquelme Rivera J. "El Consejo de Derechos Humanos en el nuevo escenario mundial y los nuevos mecanismos de revisión". *Polis* [Online], 2011. N 30. Available at: <http://journals.openedition.org/polis/2311> 2011 (Accessed 22.01.2023).
8. Kacowicz A. Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective. Albany: State of New York Press, 1998.
9. MERCOSUR. "Declaración del MERCOSUR como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa", 1998. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-del-mercosur-como-zona-de-paz-y-libre-de-armas-de-destruccion-en-masa/>

10. Battaglino J. La evolución de la zona de paz sudamericana. Ministerio de Defensa. Escuela de Defensa Nacional, 2013.
11. Escudé C. and Fontana A. Argentina's Security Policies: Their Rationale and Regional Con. Dominguez, Jorge (ed.). *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 51-79.
12. Winand E. *Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995–2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2010.
13. Castro G. *A cooperação entre Argentina e Brasil no setor de defesa: visão e ação da argentina (1983-2008)*. Tesis de Maestría, Programa San Tiago Dantas. São Paulo, 2010.
14. Candeas A. *Relações Brasil-Argentina. Uma análise dos abanicos e recuos*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, no 1, 2005, pp. 178-213.
15. *Declaración de Río de Janeiro. Declaración de Río de Janeiro. Encuentro de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil*. 1997. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R12/R12-DRIO.html.
16. Nolte D. and Comini N. Unasur: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, 2016, vol. 38, no. 2, pp. 545–565.
17. Malamud A. A Leader Without Followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*. Cambridge, 2011, v. 53, n.3, pp. 1-24.
18. Nolte D. and Wehner L. Unasur and the New Geopolitics of South America. Paper prepared for XXIII World Congress of Political Science. Madrid, 2012.
19. Comini N. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. 2015. Vol. 1, No. 2, pp. 109-135.
20. Spektor M. *Ideias de ativismo regional. a transformação das leituras brasileiras da região*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. São Paulo, 2010, vol. 53 n.1, pp. 25–44.
21. Eissa S. *Hielos Continentales: La política exterior argentina en los '90*. Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2010.
22. Guzmán J. *El límite en Campo de Hielo Patagónico Sur: Un problema incómodo pendiente*. *El Libero*, 2020. Disponible en: <https://ellibero.cl/opinion/el-limite-en-campo-de-hielo-patagonico-sur-un-problema-incomodo-pendiente/>
23. Lacoste P. *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
24. Runza R. *Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad*. *Lateinamerika Analysen*. 2004. N 8, Juni, S. 137-166. Hamburg: IIK.
25. Faunde C. *La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua*. *Estudios Avanzados*. Rio de Janeiro, 2009, N 12 , pp. 53-74.
26. *Ministerio de Defensa de Chile. Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago, 1997.
27. CEPAL. *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*, Santiago, 2001.
28. Armada de Chile. "Chile y Argentina inician nuevo patrullaje antártico naval", 2014. Disponible en: <https://www.armada.cl/noticias-navales/chile-y-argentina-inician-nuevo-patrullaje-antartico-naval>
29. Ushuaia Info. *Patrulla Antártica Naval Combinada P.A.N.C.*, 2001. Disponible en: <https://www.ushuaia-info.com.ar/articulos/patrulla-antartica-naval-combinada-panc.php>.
30. *Ministerio de Defensa de Chile. Libro Blanco de la Defensa de Chile*, Santiago, 2010.

Ariel González Levaggi (agonzalez@uca.edu.ar)

Ph.D. in International Relations and Political Science from Koç University (Turkey).
Pro-Titular Professor at the Department of Political Science and International Relations,
Faculty of Social Sciences, Pontificia Universidad Católica Argentina.

The positive peace in the Southern Cone: origins and heyday of regional security cooperation (1991—2008)

Abstract. The basis of the positive zone of peace in the Southern Cone lies both on the expectation of the non-existence of inter-state violence, and the construction of a loose regional institutionalization based on a democratic identity, the development of economic integration and regional security cooperation that projects stability beyond the Southern Cone. Despite economic tensions, political differences and international agendas with different orientations, the peaceful regional environment of the southern tip of the American continent and security and defense cooperation flourished during the first two decades of the post-Cold War era. This article presents the trajectory from the end of the Cold War to the establishment of UNASUR of regional security cooperation in the Southern Cone focusing on two dyads, the bilateral relations of the Argentine Republic with both the Federative Republic of Brazil and the Republic of Chile.

Key words: zone of peace, Southern Cone, Argentina, Brazil, Chile, regional stability.

DOI:

Received 05.02.2023