

# La cooperación nuclear argentino-brasileña: reticencias brasileñas como limitadoras de una asociación estratégica ampliada

Nuclear Cooperation between Argentina and Brazil: Brazilian Reluctances to Limit an Expanded Strategic Partnership

SAMUEL ALVES SOARES

Universidad Estadual Paulista (UNESP), Brasil

LUIZA ELENA JANUÁRIO

Universidad Estadual Paulista (UNESP), Brasil

CRISTIAN DANIEL VALDIVIESO

Universidad Estadual Paulista (UNESP), Brasil

**RESUMEN:** el objetivo del presente artículo es analizar cómo las relaciones argentino-brasileñas en el área nuclear fueron concebidas por el gobierno brasileño en tres momentos, a saber: en la década de 1980, cuando se inicia la aproximación bilateral; en la década de 1990, contexto en el cual los dos países revierten sus orientaciones de años anteriores y adhieren al régimen internacional de no proliferación de armas nucleares; y, por fin, en la primera década de los años 2000, cuando se produce un renacimiento del interés en la cuestión nuclear por parte del Brasil. Se postula que puede ser constatada cierta renuencia acerca del nivel de compromiso a ser asumido por Brasil, aunque el interés en la cooperación con Argentina se muestre como una constante. Enfocando la situación en los programas nucleares, en el marco de las relaciones bilaterales de modo general y en la percepción de la sociedad internacional sobre las actividades nucleares en cada momento presentado, se busca una visión de cómo era concebida la relación con el vecino por parte de las autoridades brasileñas en un área sensible desde el inicio de los esfuerzos de aproximación hasta un momento en que la cuestión ya parece consolidada. La tesis propuesta en el presente trabajo es que la reticencia brasileña se explica por la configuración de una política de poder expresada y asumida por distintos gobiernos afirmando una posición soberanista. Se concluye que la postura brasileña ha limitado las posibilidades de una asociación estratégica en el área nuclear entre Argentina y Brasil, puesto que este ha optado por limitar las relaciones con Argentina hacia el eje de la cooperación y no de una integración profunda, lo cual comprendería una apertura del país hacia el intercambio de conocimientos sensibles atinentes al área de la seguridad internacional.

**PALABRAS CLAVE:** Brasil, Argentina, cooperación nuclear, Asociación Estratégica Ampliada.

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze how the Argentina-Brazil relations in the nuclear field were understood by the Brazilian government in three moments: in the 1980s, when the bilateral approach begins; in the 1990s when the two countries changed their approaches to the international nonproliferation regime and became part of it; and, finally, in the 2000s, when a nuclear renaissance took place in Brazil. We argue that there is some hesitance concerning the level of Brazil's compromise even if its interest in nuclear cooperation with Argentina is constant. We focus on the nuclear programs, the bilateral relations, and the perceptions of international society about the nuclear projects to analyze how Brazilian authorities understood the relationship with the neighbor country in a sensitive area since the beginning of the rapprochement efforts to a moment when this process seems consolidated. The proposed thesis is that the Brazilian reluctance is explained by the configuration of a power policy expressed and taken over by different governments with a sovereign position. Brazilian reluctances have limited the possibilities for an integrative nuclear strategy between Argentina and Brazil. The article concludes that the Brazilian position has limited the possibilities of a strategic partnership in the nuclear area between Argentina and Brazil since it has chosen to limit relations with Argentina towards the axis of cooperation and not a deep integration, which It would include an opening of the country towards the exchange of sensitive knowledge pertaining to the area of international security.

**KEYWORDS:** Brazil, Argentina, nuclear cooperation, Expanded Strategic Partnership.

Recibido: 13 de diciembre de 2019. Aceptado: 16 de marzo de 2020.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 6, No. 1, (2020), pp. 119-137.  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.11.8>

## INTRODUCCIÓN

En términos históricos, las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil son caracterizadas por un péndulo que oscila entre la rivalidad y la cooperación (Mello, 1996). Desde la creación de los Estados hasta mediados de la década de 1980, la rivalidad fue preponderante, pese a la existencia de momentos de cooperación y la necesidad de no entenderse tal lógica en términos absolutos. En esa línea, Soares y Lima (2013) defienden que las relaciones bilaterales son mejor comprendidas como marcadas por la competencia antes que por la rivalidad fuerte y combativa, una vez que fueron constantemente evitados altos niveles de enfrentamiento. De todos modos, predomina la tónica de cooperación desde la mitad de los años 1980, siendo promovida una aproximación en diversos ámbitos. Aun así, la posición brasileña es de resistencia en cuanto a profundizar una asociación estratégica, más aún en el campo nuclear.

Hay algunos países que reciben más atención en las formulaciones de política externa brasileña, siendo Argentina uno de ellos. Ese abanico de relaciones es algunas veces entendido en términos de asociaciones estratégicas. Socio estratégico es aquel “Estado, bloque o coalición capaz de aportar elementos substantivos a la expansión del comercio exterior, de las inversiones directas, de la organización empresarial, de la ciencia y de la tecnología” (Cervo, 2008: 29). A pesar del término haber experimentado una vulgarización en las últimas décadas al ser utilizado en el seno de la diplomacia como forma de destacar un variado repertorio de relaciones del gobierno brasileño con otros países y coaliciones internacionales, el concepto de asociación estratégica demarca, en su concepción original, la atribución de prioridad para una relación bilateral, vista como relevante y oportuna para la promoción del interés nacional.

Las relaciones con Argentina son conocidas como una asociación estratégica (Cervo, 2008; Lessa, 2010; Amorim, 2016). Lessa (2010) argumenta que se trata de una relación estructurante, pues condiciona la política brasileña para América del Sur, y a partir de la década de 1980 constituye un eje de estabilización para la región. Por su parte, Amorim (2016), ministro de Relaciones Exteriores en los gobiernos Itamar Franco y Lula da Silva, afirma que se trata de la más estratégica de las relaciones brasileñas, pues involucra un desarrollo integrado y un esfuerzo en defensa de la paz y de comprensión mutua. Aunque esta afirmación sea contestable, se puede considerar que el país vecino constituye un centro de atención relevante para el Brasil. De ese modo, se apunta que los actores citados convergen en la atribución de un carácter de destaque para las relaciones argentino-brasileñas.

La cuestión nuclear constituye un punto importante para el proceso de aproximación bilateral y para la construcción de la confianza mutua, siendo que los triunfos encontrados en esa arena sirvieron inclusive para contrabalancear dificultades enfrentadas en otros campos, como el económico (Hirst e Bocco, 1989). En el inicio del desarrollo de los programas nucleares, hubo una lógica de competencia y desconfianzas entre Argentina y Brasil, siendo que sus fundamentos pueden ser interpretados como una manifestación moderna de un largo proceso de emulación (Carasales, 1987); como búsqueda de prestigio, poder y superioridad científico-tecnológica en América Latina (Oelsner, 2005); como una situación delicada por preocupaciones sobre una posible corrida armamentística (Oliveira, 1996); como amenaza recíproca a la soberanía y a la integridad nacional (Vargas, 1997); o como una situación dificultada por sospechas externas a respecto de las intenciones de los programas nucleares en un contexto de sigilo de las actividades y escaso contacto diplomático de alto nivel (Mallea, Spektor e Wheeler, 2015).

Ese cuadro fue transcendido, siendo un primer paso la Declaración Conjunta de 1980. La aproximación ganó más destaque a partir de mediados de esa década, y en 1991 fue creada la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), un acuerdo *sui generis* en el ámbito de las salvaguardias nucleares y la primera institución bilateral creada por Argentina y Brasil (Oliveira y Canto, 2013). En el mismo año, se concretizó el Acuerdo Cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), ratificado en 1994. Con el impulso de los esfuerzos bilaterales, también fue promovida la aceptación del régimen internacional de no proliferación nuclear. Se trata de una historia de éxito, justamente por la promoción de la confianza mutua y creación de soluciones originales en materia de salvaguardias. Entretanto, no significa que no ocurrieron dificultades y que la disposición brasileña para asumir compromisos sea estable y consistente.

Así, en el contexto de una relación bilateral de notable relevancia, el área nuclear, sensible por naturaleza, fue de gran importancia para la aproximación, realizándose compromisos significativos y adoptándose soluciones innovadoras. En el presente artículo, el objetivo es analizar cómo las relaciones argentino-brasileñas en el área nuclear son concebidas por el gobierno brasileño en tres momentos: en la década de 1980, en la década de 1990, y en la primera década de los años 2000. El primer recorte marca el inicio de un proceso de cooperación. En los años 1990, ocurre no solo la creación de la ABACC y la firma del Acuerdo Cuatripartito, sino también el cambio de postura de los dos países en lo tocante al régimen de no proliferación nuclear. Así, son revertidas posiciones anteriores y hay adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TPN), bien como es ratificado el Tratado de Tlatelolco. Por su parte, en el inicio de los años 2000 hay un renacimiento del interés por la cuestión nuclear, y las relaciones con Argentina en materia nuclear ya parecen consolidadas.

Para analizar cada recorte, el foco será dado a la situación de los programas nucleares, en el marco de las relaciones bilaterales y en la percepción de la sociedad internacional sobre las actividades nucleares. Así, son incorporadas disposiciones de naturaleza técnica, del eje bilateral y el régimen como un todo. Los ejes posibilitan analizar diferentes facetas que ayudan en la comprensión de la voluntad brasileña para asumir compromisos y de la visión que tenía del otro país, pues involucra cuestiones que van desde el desarrollo científico-tecnológico hasta el orden nuclear como un todo y la postura de actores relevantes en ese escenario, pasando por la configuración de las propias relaciones bilaterales. Para la elaboración del texto son utilizadas fuentes primarias, particularmente documentos del Archivo Histórico del Itamaraty en Brasilia, algunos están disponibles *online* por una asociación entre el Woodrow Wilson International Center For Scholars y la Fundação Getulio Vargas.

Se defiende que puede ser constatada cierta reticencia brasileña acerca del nivel de compromiso a ser asumido en el área nuclear, aunque el deseo de cooperación con Argentina en esa materia sea constante. La constatación del comportamiento brasileño frente a la construcción de lógicas integradoras *de facto*, ultrapasando la cooperación, aparece de modo más o menos explícito en investigaciones sobre la relación y las posturas de Argentina y Brasil en materia de defensa y seguridad, como en discusiones sobre identidad estratégica (Soares e Motta, 2012; Soares e Lima, 2013), sobre participación en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) (Saint-Pierre, 2012), sobre el debate doméstico acerca de la participación en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (Minustah) (Llenderozas, 2006; Feliu e Miranda, 2011) y sobre las orientaciones de la política de defensa brasileña en el comienzo de los años 2000 (Soares, 2011). Así, el presente artículo contribuye a los estudios al abordar cómo tal

reticencia ocurrió en el área nuclear, además de brindar una síntesis de aspectos fundamentales, relativos a los tres ejes seleccionados, de la política nuclear brasileña de la década de 1980 a los años 2000.

#### IDENTIFICANDO UN CAMINO

Un marco para la relación bilateral es el Acuerdo de Itaipú y Corpus de 1979, pues solucionó un gran impase para las relaciones bilaterales, ya que el uso de los recursos hídricos del Río Paraná había sido un punto de fuertes tensiones entre Argentina y Brasil, trabando el diálogo en diversos sectores, incluyendo el nuclear (Mallea, 2012). El Acuerdo de Itaipú constituyó el antecedente más importante para la fase cooperativa (Mathias, Guzzi e Giannini, 2008). Específicamente en el área nuclear, la realización del Acuerdo de cooperación entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República Argentina para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear de 1980 fue el marco inicial de una nueva fase, siendo defendido por medio del documento el derecho al uso pacífico de la energía nuclear y la necesidad de iniciativas no discriminatorias para la promoción de la no proliferación nuclear. Había un clima positivo para el diálogo, tratándose de uno de los primeros pasos en el proceso de disolución de hipótesis de conflictos mutuos (Serbin Pont, 2018). Con todo, las relaciones solamente se estrecharon luego de 1985, cuando finalizó el régimen burocrático-autoritario en el Brasil (O'Donnell, 1986), lo que en Argentina había ocurrido en 1983. Las nuevas condiciones políticas posibilitaron una mayor convergencia de valores.

El encuentro presidencial de Foz de Iguazú de 1985 entre Sarney y Alfonsín fue un evento importante, siendo firmada la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. En el documento consta la decisión de crear un Grupo de Trabajo conjunto “para el fomento de las relaciones entre los países en esa área, la promoción de su desarrollo tecnológico-nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los superiores intereses de la paz” (Declaración..., 1985). El grupo estuvo compuesto por representantes de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de Argentina, de la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) del Brasil y de empresas nucleares, bajo la responsabilidad de las cancillerías de ambos Estados. A partir de entonces, varias declaraciones se siguieron: Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Brasilia (1986), Protocolo N° 17 – Cooperación Nuclear (1986), Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Viedma (1987), Declaración de Iperó (1988) y Declaración de Ezeiza (1988).

Un análisis de las declaraciones permite destacar algunas cuestiones frecuentes: la afirmación del uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, la defensa del derecho de desarrollo autónomo de los programas nucleares, la asociación entre tecnología nuclear y desarrollo y, por fin, la afirmación de la importancia de promover confianza mutua. Las declaraciones fueron relevantes para el proceso de aproximación al conferir un alto perfil político para la cuestión con la realización de encuentros presidenciales (Wrobel, 1999). Además, fueron importantes en ese periodo las visitas de alto nivel intercambiadas entre autoridades de Argentina y Brasil a instalaciones nucleares sensibles y secretas.

Bajo este contexto se inicia un proceso de construcción de confianza mutua, siendo que en el ámbito económico y comercial también se establece una lógica de intento de convergencia de intereses para impulsar una dinámica de cooperación. Cabe resaltar dos puntos en ese periodo. En primer lugar, ya existía una identificación de valores y desafíos compartidos con Argentina por el gobierno brasileño y una perspectiva de que la cooperación sería provechosa. Así, Mallea (2012) indica que en la década de 1970 ya

había una visión positiva acerca de las posibilidades de cooperación técnica, pero que no fueron llevadas adelante por el clima político del momento. Por otro lado, la identificación de circunstancias comunes está asociada a cuestiones del régimen de no proliferación, trabajadas en la secuencia. Entretanto, hubo cautela por parte de las autoridades brasileñas en lo que se refiere a las convergencias. Un documento secreto del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil de 1980, de Información al Presidente, apunta que los dos países tenían posiciones coincidentes en materia de energía nuclear, pero no era conveniente resaltar esos puntos en público debido a la baja credibilidad de Argentina en la materia (Brasil..., 1980). Sin embargo, a mediados de la década, tales convergencias fueron reforzadas públicamente.

El segundo punto trata sobre el tipo de iniciativa que estaba en pauta a partir de 1985. Un conjunto de documentos de la cancillería brasileña<sup>1</sup> revela que, durante los preparativos del encuentro presidencial de Foz de Iguazú de 1985, había la expectativa de que los representantes argentinos propusiesen una especie de mecanismo de control para garantizar el uso pacífico de la energía nuclear. Ante esa sugerencia, los representantes brasileños deberían presentar la creación de un grupo de trabajo como contrapropuesta, argumentando de que se debería pensar mejor sobre el asunto. Los documentos dejan clara la necesidad de compatibilizar las propuestas argentinas con los intereses brasileños, puesto que una iniciativa de mecanismo de control era considerada inoportuna, no buscándose ese nivel de compromiso. Así, no hay una postura esencialmente contraria a la cooperación, pero son notables la cautela y las restricciones brasileñas en cuanto a los compromisos. Tales puntos también son defendidos por Celso Amorim (2015), quien participó de las negociaciones. Amorim afirma que Brasil daba importancia a la cooperación, pero la idea de garantías mutuas no despertaba entusiasmo, siendo realizados muchos gestos simbólicos en el sentido de una aproximación, como lo muestran las declaraciones conjuntas y las visitas de alto nivel.

Más allá de la relación bilateral, en la década de 1980, hubo preocupación y sospechas por parte de la comunidad internacional, particularmente de los Estados Unidos, sobre las intenciones de los programas nucleares de Argentina y Brasil. Históricamente, los dos países defendían, con mayor o menor consistencia, el derecho de un desarrollo autónomo en el área nuclear, es decir, resguardando la capacidad propia de toma de decisión e implementación de proyectos en el área y desarrollando capacidades propias, como tecnología y mano de obra cualificada. Las actividades de ambos países no se daban sobre salvaguardias internacionales amplias. Por el contrario, existía un aura de secreto en torno de los programas.

Tal aspecto está relacionado a la oposición de los países al compromiso que representa la espina dorsal del régimen de no proliferación nuclear, el TNP. El tratado, abierto para firmas en 1968, y que entró en vigor en 1970, establece la división entre dos categorías de países: los que produjeron la bomba atómica hasta 1967 y los que no estaban en esa condición. Los primeros son las potencias nucleares legítimas, mientras que los segundos no pueden desarrollar energía nuclear para fines bélicos. El TNP está basado en un trípode: desarme, cooperación para uso pacífico de energía nuclear y no proliferación,

---

<sup>1</sup> Los documentos del MRE sobre la preparación del encuentro presidencial de 1985 son: Olavo Setúbal a José Sarney, informe, 29 de octubre de 1985, n. 198, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado de acuerdo al Decreto 5.301 de 9 dic. 2004; MRE. Subsidios para la reunión sobre temas nucleares con autoridades argentinas, preparatorio del encuentro presidencial en Foz do Iguazú, de nov/1985, 8 nov. 1985, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado de acuerdo al Decreto 5.301 de 9 dic. 2004; MRE a José Sarney, informe, noviembre de 1985, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado de acuerdo al Decreto 5.301 de 9 dic. 2004.

pero se puede afirmar que el último es el aspecto central. Argentina y Brasil denunciaban que se trataba de un mecanismo discriminatorio, injusto, que consolidaba un orden nuclear impuesto.

Era rechazado, así, por una cuestión de principio, aunque también había recelo de que las obligaciones perjudicasen el dominio del ciclo del combustible nuclear. En el Brasil, la frase ‘congelamiento del poder mundial’ del diplomático brasileño Araújo Castro (1971) expresa la insatisfacción, y en Argentina, ‘el desarme de los desarmados’, del jurista y diplomático argentino José María Ruda (Casarales, 1987). Wrobel (2017) destaca la importancia de la percepción común sobre la naturaleza del régimen de no proliferación para la colaboración argentino-brasileña en el área nuclear.

Además, los dos países presentaban convergencias en lo concerniente al Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, el Tratado de Tlatelolco de 1967. El compromiso era concebido como una forma legítima de buscar alternativas regionales, pero Argentina y Brasil presentaban recelo ante la posibilidad de que el tratado pudiese perjudicar sus desarrollos en materia nuclear. Esta fue la primera convergencia relevante entre los dos países (Redick, 1995). Beamont y Rubinsky (2012) afirman que el Tratado concedió un aspecto regional a la norma de no proliferación y no podría ser criticado por un aspecto discriminatorio.

El rechazo de los dos países en adherir al régimen de no proliferación provocaba desconfianza ante la sociedad internacional sobre sus intenciones, existiendo incluso el miedo de que se iniciase una carrera armamentista en América del Sur (Albright, 1989; Gall, 1976; Spector, 1985). Frente a este cuadro, los dos países sufrían gran presión internacional para cambiar su postura, especialmente por parte de Estados Unidos. La firma del Acuerdo de 1975 de Brasil con Alemania Occidental, que preveía una amplia transferencia de tecnología, había sido observada con gran preocupación por la sociedad internacional, aunque Argentina haya declarado públicamente su apoyo como muestra de solidaridad (Camilión, 2000; Hymans, 2001) y existan interpretaciones que resaltan que los Estados Unidos buscaban, en realidad, proteger sus intereses comerciales (Bandeira, 2011; Sábato, 1978).

De todos modos, los países enfrentaban presiones internacionales y había el entendimiento de que las dificultades afrontadas en esa área eran comunes. En Argentina y en Brasil fue consolidándose la comprensión de que los avances en el dominio de la tecnología nuclear tendrían que ocurrir por esfuerzos propios, no siendo posible contar con la cooperación internacional para alcanzar los objetivos establecidos. En el Brasil, a partir de la percepción de que el Acuerdo con Alemania no traería rápidamente los resultados tecnológicos esperados, en 1979 se dio inicio al Programa Paralelo, o Autónomo, un proyecto nuclear secreto, coordinado por la CNEN e implementado por las Fuerzas Armadas.

Durante la mayor parte de la década de 1980, había la percepción por parte de las autoridades brasileñas de que el programa nuclear argentino estaba en su etapa más avanzada, lo que era constantemente resaltado en documentos, bien como el propósito de alcanzarse la paridad. Un avance importante fue el dominio de la tecnología de enriquecimiento de uranio, etapa sensible del ciclo del combustible nuclear, anunciado por el gobierno argentino en 1983. En el Brasil, hecho similar sería anunciado en 1987. Tal avance fue realizado, en ambos casos, con esfuerzos endógenos, no estando sujetos a salvaguardias internacionales. Como sintetizan Hirst y Bocco (1989), en 1980, el cuadro de las políticas nucleares de Argentina y Brasil era caracterizado por opciones distintas de tecnología; conflictos del Brasil con los proveedores; decisión de los dos países en

avanzar en el desarrollo de sus programas; dificultades financieras para avanzar con los respectivos programas; y, por fin, existencia de mayor consenso en Argentina que en Brasil sobre el desarrollo nuclear. Se resalta que la Constitución del Brasil de 1988 estableció el uso de la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos, y los proyectos paralelos de las Fuerzas Armadas fueron oficializados y traídos formalmente para el conocimiento de la sociedad solamente a través del Decreto Ley 2.464 de 31 de agosto de 1988 (Kuramoto e Appoloni, 2002). Además, las dificultades financieras de los dos países aumentaron con el paso de los años.

Tales dificultades en Argentina son evidenciadas en documentos de la cancillería brasileña. En 1987, ocurrieron tensiones en el programa nuclear argentino, siendo que el presidente de la CNEA, Alberto Constantini, pidió renuncia de su cargo, alegando que el programa no estaba recibiendo los recursos adecuados por parte del Ministerio de Economía, a pesar de que el presidente Alfonsín declaró el área como prioritaria. El cuadro generaba una paralización de las obras de Atucha II y del complejo hidroeléctrico de Arroyto. Constantini fue sustituido por Emma Pérez y se buscaron alternativas para resolver los problemas de recursos<sup>2</sup>. Aun así, las dificultades continuaron. A partir de 1983, se puede considerar que hubo un congelamiento de las actividades anteriores en el área nuclear en Argentina (Lamuedra, 2006).

#### LA INFLEXIÓN POLÍTICA

En la década de 1990, se alcanza un nuevo nivel en las relaciones bilaterales. No significa que no existiesen divergencias y desentendimientos, sino que la cooperación gana mayor institucionalidad. En el campo económico, eso queda claro con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en 1991 por el Tratado de Asunción, conjuntamente con Paraguay y Uruguay. En el área nuclear, el gran destaque es la creación, también en 1991, de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), que, como se citó anteriormente, constituye una experiencia innovadora y única en el seno de las salvaguardias nucleares. La Agencia fue creada por medio del Acuerdo Brasil-Argentina para Uso Exclusivamente Pacífico de Energía Nuclear que tiene como objetivo garantizar, por medio de una continua verificación, que los materiales nucleares existentes en los dos Estados-parte sean utilizados únicamente para fines pacíficos. No se restringía el derecho de los signatarios a la investigación, producción y utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, ni se limitaba el derecho de

<sup>2</sup> Este párrafo fue elaborado con base en 10 documentos brasileños destinados a acompañar el desarrollo de las dificultades en la CNEA en 1987. Los documentos, originalmente confidenciales, fueron desclasificados de acuerdo al Decreto 5.301 de 9 dic. 2004 y están disponibles para consulta en el Archivo del Itamaraty en Brasilia (Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama urgentísimo, 10 abr, 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama urgente, 8 de mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama urgente, 15 mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama urgentísimo, 16 mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama, 23 mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama urgentísimo, 10 abr. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama, 8 oct. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama, 20 oct. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama urgente, 21 oct. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama, 22 dic. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado; MRE, telegrama, 18 ago. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado).

utilización de la energía nuclear para la propulsión de vehículos, incluyendo submarinos. Era inclusive garantizada la preservación de secretos industriales, tecnológicos y comerciales.

El Acuerdo Bilateral representa la concretización de las propuestas de la Declaración sobre Política Nuclear Común Brasileño-Argentina de 1990, firmado por los presidentes Collor y Menem. En el documento era aprobada la creación del Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC), un mecanismo de control de las actividades nucleares propuesto por el Comité Permanente de Política Nuclear, antiguo Grupo de Trabajo creado por la Declaración Conjunta de Foz do Iguazú de 1985. La ABACC surge entonces como una forma de administrar el SCCC, siendo dotada de personalidad jurídica propia.

En el mismo año, fue firmado el Acuerdo entre la República Federativa del Brasil, la República Argentina, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la Aplicación de Salvaguardias, conocido como Acuerdo Cuatripartito. El tratado estableció el compromiso básico de Argentina y Brasil de someter todo material nuclear utilizado en las actividades nucleares en sus territorios, sobre sus jurisdicciones y en sus controles a salvaguardias del OIEA con el objetivo único de garantizar que ese material no sea desviado para el desarrollo de armas nucleares y otros dispositivos explosivos.

Gadano (2015) apunta que hubo una conjunción de dos niveles: por un lado, había esfuerzos de aproximación siendo construidos desde la década anterior, que incluía no solo visitas de alto nivel político, sino también el contacto entre técnicos, especialistas y diplomáticos; por otro lado, una decisión de arriba de cambiar el ritmo de las iniciativas y construir una solución que implicase niveles significativos de compromiso. De este modo, si en 1985 Brasil mostraba recelos en cuanto a la posibilidad de un mecanismo de control, en 1990 y 1991 fueron tomadas decisiones para efectivizar tal mecanismo en un proceso acelerado de negociación.

Algunos personajes involucrados en el proceso negociador y en el diseño de la propia ABACC indican qué asuntos estaban en juego. Amorim (2015) defiende que hubo una gran preocupación en las negociaciones en cuanto a no restringir las capacidades de desarrollo de energía nuclear y que no ocurriesen perjuicios a las conquistas ya obtenidas en el área, siendo que hubo un gran empeño argentino en llevar la iniciativa hacia adelante. Se levantó también la posibilidad de cooperación en proyectos conjuntos, pero sin resultados relevantes. Tal cuestión sería recuperada en los años 2000. Moreno (2015), inspectora de salvaguardias de la CNEA en la época de las negociaciones, afirma que había convergencia entre Argentina y Brasil acerca del tipo de acuerdo bilateral a ser creado, en razón de que la tensión mayor era garantizar la protección industrial/tecnológica/comercial en las negociaciones con el OIEA. Marzo (2015), físico vinculado en aquella época a la CNEN y que lideró la delegación técnica brasileña en las negociaciones del Acuerdo Bilateral, defiende que las negociaciones del Cuatripartito fueron más difíciles que del Bilateral, puesto que el segundo contaba con más apoyo de los diferentes sectores, incluyendo la comunidad científica.

Las negociaciones se dieron bajo el contexto del inicio de la década de 1990, cuando había un proceso de transformaciones políticas y económicas en la región con el avance del neoliberalismo económico y la promoción de medidas liberales luego del escenario de crisis económicas de la década de 1980. Cervo (2013) defiende que se creó un paradigma del Estado normal en América Latina, con la promoción del Consenso de Washington, y se buscó la aproximación con los países centrales, lo que incluye la

adhesión a regímenes internacionales antes contestados. En Argentina ese proceso ocurrió con mayor vigor que en Brasil.

Argentina y Brasil buscaron proyectar una imagen de mayor confiabilidad con la creación de la ABACC, pretendiendo reducir las sospechas de la comunidad internacional y alejando cualquier posibilidad de una carrera armamentista. El Acuerdo Cuatripartito justamente confirmaba y profundizaba esa lógica, convergiendo con hipótesis que indican una relación entre un posicionamiento cooperativo y la aceptación de regímenes internacionales en el área nuclear con la liberalización económica. En esta perspectiva, cuando coaliciones formadas por actores que abogan por la liberalización ganan prominencia en un país, hay una tendencia a la adhesión de una postura más blanda y cooperativa en lo que se refiere a la política nuclear, tal diseño habría ocurrido en el Brasil (Solingen, 1994). De cualquier modo, Winand (2010) destaca que los actos firmados en la década de 1990 son diferentes a los acuerdos anteriores porque establecen convenios más elaborados y sistemas más rigurosos de inspección, existiendo una voluntad de los países de alcanzar un nuevo nivel internacional con estas iniciativas. Inicialmente, hubo recelo sobre la real efectividad de la ABACC, con preocupaciones por parte del OIEA en el sentido de que pudiese constituir un obstáculo para sus actividades, o dudas sobre si realmente las propuestas saldrían del papel (Marzo, 2015). Con el tiempo, la ABACC consiguió alcanzar un alto nivel de credibilidad.

Entretanto, esos no fueron los únicos actos. Ocurrió una verdadera inflexión en el sentido de permitir la ratificación y entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco y, especialmente, esfuerzos para la adhesión al TNP. Con relación a Tlatelolco, Argentina y Brasil, junto con Chile y México, propusieron un conjunto de enmiendas en 1992 y, en 1994, los tres países sudamericanos realizaron la ratificación del tratado. Con relación al TNP, Argentina adhirió en 1995, y Brasil en 1998. Se destaca que las obligaciones con respecto a la no proliferación y aceptación de salvaguardias ya estaban colocadas en los Acuerdos Bilateral y Cuatripartito. Tales iniciativas bilaterales abrieron el camino para la adhesión a los otros dos compromisos y permitieron la percepción de una iniciativa propia, y no impuesta por las potencias, reduciendo la visión de un giro abrupto de política (Beaumont & Rubinsky, 2012). Sobre las reticencias brasileñas, Spektor (2016) resalta que inclusive Collor consideraba el TNP como un tratado injusto que no servía a los intereses brasileños, y Cardoso, aunque en su gobierno ocurrió la adhesión al tratado, mantenía una gran sospecha con relación al régimen, sus reglas, sus inspectores y sus instituciones. Como afirma Spektor (2016), en el transcurso de la década de 1990 las sospechas y preocupaciones de la comunidad internacional sobre las intenciones brasileñas en el área nuclear fueron mitigadas por la disminución del financiamiento para el sector, por el incremento de la transparencia y por la multiplicidad de acuerdos de no proliferación firmados.

La temporalidad de esos actos amerita algunos comentarios. El Acuerdo Bilateral fue firmado el 18 de junio de 1991 y entró en vigor el 12 de diciembre de 1991. El día siguiente, la recién creada ABACC firmó el Acuerdo Cuatripartito, junto con el OIEA, Argentina y Brasil. Sin embargo, el segundo solo entró en vigor en 1994. Los dos acuerdos fueron negociados en conjunto. Se nota la rapidez con que el Acuerdo Bilateral fue aprobado en los dos países. Por otro lado, las discusiones para el Cuatripartito fueron más complejas. Hay indicios de que la cooperación con Argentina no era contestada, pero había recelo en cuanto a la comunidad internacional, sobre todo respecto de la protección industrial. La necesidad de realizar enmiendas al Tratado de Tlatelolco y ratificarlo ya se había expresado en declaraciones conjuntas de ambos países. Por su parte, el proceso de aceptación del TNP por el Congreso apunta a la resistencia del Brasil con el compromiso.

En los años de 1990, los programas nucleares de los dos países continuaron enfrentando dificultades, con pocos recursos y menos planes a ser desarrollados. Aun así, después de rubricar el TNP, el gobierno de Cardoso renovó los planes para enriquecer uranio y retomó deliberaciones sobre la posibilidad de construcción de un submarino con propulsión nuclear (Spektor, 2016). Las instalaciones de los dos países fueron colocadas sobre salvaguardias internacionales, siguiendo las determinaciones de los compromisos firmados. En Argentina, fueron desactivados, en esa década, diversos proyectos en el área nuclear, como el de un depósito de residuos radioactivos y el de producción de agua pesada.

#### RENACIMIENTO NUCLEAR

En el comienzo de los años 2000, la ABACC estaba consolidada, y Argentina y Brasil buscaron estimular la cooperación técnica en materia nuclear, una posibilidad hace tiempo planteada, pero no realmente perseguida. Un primer paso importante en ese sentido ocurrió en 2005, con la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Política y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en Materia de Reactores. Fue acordada la profundización de la cooperación, con el compromiso de crear mecanismos y empresas para tal fin, y la creación de un modelo de reactor en conjunto (Vera y Colombo, 2014). Se trata de la construcción de dos reactores multipropósito: el Reactor Multipropósito Brasileño (RMB) y el reactor argentino RA-10.

Además, en 2008, los mandatarios Cristina Fernández y Lula da Silva firmaron la Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Brasileña sobre Cooperación e Integración de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. Su principal resultado fue la creación de la Comisión Binacional de Energía Nuclear (COBEN), destinada a promover el diálogo e intercambio de informaciones para la promoción de proyectos conjuntos. La cooperación en su seno debería ser pauta por tres objetivos principales: enriquecimiento de uranio, producción de radio-farmacéuticos y desarrollo de aplicaciones para salud e infraestructura (Malacalza, 2016).

Pese a esta voluntad política inicial, ocurrieron problemas. Vera y Colombo (2014) destacan que la colaboración en el ámbito del enriquecimiento de uranio enfrentó serias dificultades, particularmente debido a la necesidad de encontrar un modelo que preservase la propiedad de la tecnología, pues Brasil rechazaba la posibilidad de que esta se tornase pública. Se recuerda, en este sentido, un episodio ocurrido en 2004 cuando Brasil impidió el acceso visual a los inspectores del OIEA a una de las instalaciones, con el propósito de proteger el secreto industrial. Las autoras afirman la necesidad de, al analizar la cooperación bilateral en proyectos conjuntos, tener en cuenta el cuidado con que Brasil protege los conocimientos en el área y el papel de las Fuerzas Armadas, especialmente de la Marina, en el programa nuclear brasileño, ya que esta última se muestra muchas veces reticente en cooperar con Argentina.

En 2008, el presidente Lula da Silva consultó a autoridades argentinas acerca de la experiencia del país en lo que respecta a pequeños reactores modulares que podrían auxiliar en el desarrollo de propulsión naval. La respuesta del vecino fue inicialmente positiva, pero la falta de contrapartidas por parte del Brasil habría provocado un posterior rechazo, una vez que faltaron incentivos para compartir conocimiento sin la existencia de compensaciones (Kassenova, 2016). Según Kassenova (2016), un comentarista afirmó que la iniciativa del presidente brasileño no había sido previamente acordada con la Marina, que bloqueó la posibilidad de compartir el proyecto porque deseaba desarrollar esta

tecnología de propulsión de forma autónoma. De ese modo, no se cuestionaba la cooperación entre los dos países en el seno de la ABACC, pero Brasil se resistía a compartir tecnología y conocimiento para la construcción de proyectos conjuntos con el vecino.

Otros eventos incomodaron a Argentina en el contexto de la retomada de atención en el Brasil a la cuestión nuclear, como la aproximación con países que causan preocupación en términos de proliferación como Irán y Corea del Norte, rechazo del Protocolo Adicional del TNP y retomada del proyecto del submarino (Kassenova, 2014; 2016). Un documento divulgado por WikiLeaks apunta que autoridades argentinas comentaron con representantes estadounidenses su preocupación sobre la política nuclear brasileña, particularmente la aproximación con Irán y Corea del Norte y por comentarios no oficiales sobre la posición del Brasil como único país nuclearmente desarmado del BRIC. Según el documento, los argentinos destacaron que no habría preocupación extrema mientras Brasil aceptase salvaguardias y transparencia sobre la égida de la ABACC y del OIEA.

Otra fuente de preocupación fueron las declaraciones de autoridades brasileñas, aunque oficialmente negadas posteriormente, que caminaban hacia la defensa del posible uso militar de la tecnología nuclear (Spektor, 2016; Kassenova, 2014). Ganó repercusión una declaración del entonces vicepresidente José Alencar, en 2009, en la cual afirmaba la importancia de armas nucleares para fines disuasorios (Ribeiro, 2009). Frente a los inkomodos ocasionados, Spektor (2016) defiende que la estrategia argentina fue de intentar aumentar el nivel de cooperación institucionalizada, enfatizando las potencialidades de proyectos conjuntos. Por su parte, Kassenova (2014) afirma que mientras algunos diplomáticos argentinos demostraban cierto inkomodo, científicos e inspectores de la ABACC no compartían la misma postura. Para la autora, la dualidad de una asociación con dosis de escepticismo representa la cooperación bilateral de modo general.

Se puede afirmar que en los años 2000 ya estaban distantes las sospechas de la comunidad internacional sobre la posibilidad de Argentina y Brasil de convertirse en proliferados y desencadenar una carrera armamentista, y la ABACC ya contaba con credibilidad internacional, consolidando su posición en el terreno de las salvaguardias nucleares. Sin embargo, ocurrieron algunas fricciones en lo que respecta a las iniciativas brasileñas. En primer lugar, el Brasil continúa rechazando rubricar el Protocolo Adicional del TNP basado en tres líneas argumentativas: no hubo avances significativos en el campo del desarme nuclear, había recelos sobre que el Protocolo fuese una herramienta de espionaje industrial, y la iniciativa era vista como innecesaria debido a otros compromisos que el país asumió en el área (Hibbs, 2010). Argentina también se rehusaba a firmar el Protocolo Adicional, pero su decisión fue más para acompañar la perspectiva brasileña, siendo que, por sí misma, Argentina no mostraba un fuerte rechazo al documento (Waisman, 2010).

Otro punto de tensión, ya mencionado, ocurrió en 2004, durante las negociaciones con el OIEA para el establecimiento de salvaguardias en la planta de enriquecimiento de uranio de Resende, cuando se negó a los inspectores de la agencia el acceso visual a las centrífugas con base en la protección de secretos industriales (Patti, 2010). De todos modos, Brasil continuó con la misma postura de la década anterior de colocarse como defensor del desarme nuclear, cuestionando de modo más fuerte el compromiso de las potencias nucleares con ese objetivo y con el cumplimiento de metas en ese ámbito. De hecho, en 1998, Brasil fue cofundador de la Coalición Nueva Agenda, un grupo de

signatarios del TNP que abogaba por el desarme. Pero, en los años 2000, el país se involucró con una profundidad jamás vista con la diplomacia nuclear (Spektor, 2016).

Ejemplo de esto fue el intento brasileño, junto con Turquía, de intermediar un acuerdo nuclear con Irán en 2010. El resultado fue la Declaración de Teherán, que puede ser considerada significativa por haber sido realizada con un gobierno iraní de 'línea dura' y que serviría para crear más confianza para negociaciones futuras, lo que acabó no ocurriendo, pues fueron impuestas nuevas sanciones a Irán, y los Estados Unidos rechazaron la Declaración (Rocha e Pereira, 2014). De todos modos, Brasil asumió una postura crítica y activa, en el sentido de colocarse como jugador de cierto destaque en el escenario internacional y denunciar cuestiones consideradas insatisfactorias del régimen de no proliferación, aunque ciertos disgustos generados no se tradujeron en sospechas mayores sobre las intenciones brasileñas en términos de no proliferación.

En la primera década de los años 2000, bajo un contexto económico favorable, las iniciativas brasileñas en el área nuclear fueron retomadas con mayor entusiasmo. En el gobierno de Lula da Silva se anunciaron planes para la expansión de la generación de energía eléctrica de origen nuclear, con la proyección de construir de cuatro a ocho nuevos reactores (Kassenova, 2016). Fue reiniciada la construcción de la tercera central nuclear brasileña, Angra III, y se dio continuidad a las obras de la planta comercial de enriquecimiento de uranio en Resende, que entró en operación en 2006.

Adicionalmente, se dio soporte al proyecto de construcción de un submarino con propulsión nuclear, siendo que en 2008 fue realizado un acuerdo con Francia para la construcción de los cascos de cuatro submarinos convencionales y un submarino nuclear (Kassenova, 2016). Se destaca que la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 estableció el desarrollo y dominio de la tecnología nuclear como una necesidad estratégica (Dawood, Herz & Lage, 2015). Además, ya se citó, se promovió la colaboración con Argentina para la construcción de un reactor multipropósito. Dawood, Herz y Lage (2015) destacan que los acuerdos con Francia y con Argentina están entre las inversiones más significativas en el área ocurridas durante el gobierno Lula. En Argentina, durante el gobierno de Néstor Kirchner, también hubo el relanzamiento de las actividades nucleares en el marco de una nueva estrategia de desarrollo pos-neoliberal (Vera y Colombo, 2014).

#### CONSIDERACIONES FINALES

Argentina y Brasil firmaron niveles significativos de compromiso en el área nuclear, promoviendo cooperación y construcción de confianza mutua con búsqueda de soluciones originales e iniciativas propias. El interés en cooperar con el país vecino en ese campo estuvo presente por parte del Brasil en los años 1980, 1990 y en la primera década de los 2000, aunque con diferentes configuraciones dependiendo del contexto.

Los años de 1980 estuvieron marcados por un mayor avance argentino en términos de desarrollo del programa nuclear, lo que provocaba atención en el Brasil, siendo que fue buscando, progresivamente, disminuir los vacíos entre los dos países. Existían grandes sospechas por parte de la comunidad internacional acerca de las intenciones de los dos países en materia nuclear, lo que era alimentado por el rechazo del régimen de no proliferación por parte de ambos y la atmósfera de secreto de sus programas nucleares, habiendo impulsado para iniciativas autónomas. En ese cuadro, existían convergencias entre Argentina y Brasil, basadas en un entendimiento similar sobre la naturaleza del régimen de no proliferación y sobre las dificultades comunes para proseguir con sus iniciativas. Ante estas circunstancias, la aproximación con Argentina representaba para Brasil una

forma de dirimir sospechas, tanto del vecino como de la comunidad internacional, y fortalecer su posición en el escenario internacional. No obstante, pese a la existencia de gestos importantes en ese sentido, Brasil se mostró renuente. En primer lugar, en el comienzo de la década, manifestaba incluso temor de ser asociado a Argentina, como consecuencia de que este vecino poseía escasa credibilidad. En segundo lugar, se rehusaba a construir mecanismos de control recíproco, compromiso que Brasil no se encontraba dispuesto a asumir.

Por su parte, en los años de 1990 se experimentaron congelamientos y cortes en los programas nucleares de ambos países, que ya no representaban un importante foco de atención para los gobiernos. La década fue marcada por el cambio de postura de Argentina y Brasil frente al régimen de no proliferación, deconstruyendo progresivamente las desconfianzas de la comunidad internacional acerca de sus intenciones, pues adhirieron al Tratado de Tlatelolco y al TNP. Entretanto, antes de la ratificación de esos compromisos, aun en el comienzo de la década, fue de extrema relevancia la creación de la ABACC, un acuerdo único en el ámbito de las salvaguardias nucleares, y la firma del Acuerdo Cuatripartito, estableciendo un compromiso con el OIEA. En un marco en que la cooperación bilateral de modo general fue dotada de mayor institucionalidad, la cuestión nuclear también presentó avances significativos. Para Brasil, la aproximación con Argentina fue una forma de construir confianza, no solo en el sentido de confianza mutua, sino también de abrir camino para transformaciones de su política nuclear en un sentido más amplio. Fue superada la renuencia en lo concerniente a la creación de un mecanismo de control con Argentina, pero las negociaciones evidenciaron oposición en la aceptación de un acuerdo con el OIEA y del propio TNP, lo que era pautado por la necesidad de protección de secretos industriales y tecnológicos.

Por fin, en la primera década de los años 2000, el tema de la energía nuclear en Argentina y en Brasil fue retomado. El gobierno brasileño buscó reanudar proyectos en el área y desarrollar un papel más activo en el escenario internacional con un fortalecimiento considerable de la diplomacia nuclear. Ya no existían fuertes sospechas por parte de la comunidad internacional sobre las intenciones del programa nuclear brasileño en el sentido de posibilidad de proliferación, pese a que algunas declaraciones de autoridades brasileñas y algunas de sus posturas en el área generaron malestar tanto para Argentina como para la comunidad internacional. Esto ocurrió en un contexto en que la ABACC se encontraba bien establecida y no se identificaban cuestionamientos más sustantivos acerca de la importancia de cooperar con el vecino en materia de salvaguardias, siendo una solución innovadora que ganaba prestigio en términos de seguridad internacional y construcción de confianza mutua. Con todo, las renuencias brasileñas pueden ser identificadas en otra faceta: la cooperación tecnológica. Parecía que el momento de tal posibilidad había llegado. Sin embargo, ocurrieron diversas dificultades que pueden ser asociadas, en cierta medida, a la oposición brasileña en compartir su conocimiento y su tecnología para crear proyectos verdaderamente conjuntos en el área.

Así, a pesar de las iniciativas construidas en el sector nuclear, es posible notar cierto nivel de renuencia brasileña con respecto al grado de compromiso a ser asumido. Se trata de una cuestión que no es específica del área nuclear ni expresa un bajo grado de importancia de las relaciones bilaterales en sí, sino un posicionamiento brasileño que, sea en las relaciones con el vecino o con el régimen internacional, busca ser libre de excesivas restricciones y prioriza concepciones nacionales ante la posibilidad de construcción de rutas profundamente compartidas. De ese modo, en los años 1980 fueron enfatizados gestos simbólicos que, aunque importantes para la construcción de la aproximación, no

traducían el nivel de compromiso que las propuestas argentinas traían, particularmente en el caso de la discusión sobre la creación de un mecanismo de control recíproco. Incluso con el cambio de postura brasileña a inicios de 1990, el mayor impulso continuó siendo de la parte argentina, puesto que las resistencias se inclinaron a las negociaciones del acuerdo con el OIEA y la cuestión de las salvaguardias bilaterales aparece consolidada, y el foco pasa a residir en las posibilidades de cooperación técnica. Así, a pesar de las iniciativas construidas en el área nuclear, es posible notar cierto nivel de oposición brasileña sobre el nivel de compromiso a ser asumido.

Esta postura del Brasil puede ser explicada desde la perspectiva de una política de poder. Retomándose los periodos indicados, se nota una oscilación entre un esfuerzo de corte más bilateral y regional, mientras en otros periodos avanza una perspectiva de cuño más internacional. Efectivamente, las dos vías se complementan, lo que se altera es el grado de predominancia de una u otra. Adicionalmente, en buena medida, las acciones bilaterales y regionales surgen más como una plataforma de afirmación de propósitos de proyección brasileña en el ámbito internacional.

La creación de la ABACC, en 1991, es un indicador de afirmación bilateral. Ya, el acuerdo Cuatripartito, en 1994, supone la relevancia de la ampliación para el ámbito internacional. Pero incluso la ratificación del TNP, en 1998, refuerza la búsqueda por un reconocimiento internacional en el periodo de Fernando Henrique Cardoso. En los gobiernos de Lula da Silva hay avances significativos en el ámbito bilateral – con Argentina – y regional, con la creación de la UNASUR y del Consejo de Defensa Sudamericano, ambos por iniciativa brasileña. Con todo, en este último, la participación del Brasil siempre fue pautada por acciones modestas, principalmente cuando son comparadas con la actuación proactiva de Argentina, pues cuando se trata de cooperación, hay acciones de promoción importantes. Ocurre que se establecen en los marcos de una asociación estratégica en la cual se insertan cuestiones comerciales, de inversiones, de la organización empresarial y mismo en el área tecnológica de manera general. Entretanto, cuando el tema está inclinado al área de Seguridad Internacional, por la forma como determinados actores la conciben, las acciones se pautan por la cautela y mismo con renuencia por parte del Brasil.

En el caso de la tecnología militar, inclusive científicos se suman a la conducta de evitar transferencia de conocimiento. Así, la concepción es que una política de poder necesita, además de otros factores, de la ampliación de la capacidad nuclear. De forma sintética, en el campo nuclear hay más empeño en la línea de una asociación estratégica moldeada por la cooperación, y en este caso, el grado de resistencia es más reducido. Cuando se trata de esfuerzos de integración, la postura es calibrada, a la inversa, por un mayor grado de resistencia. La integración, en tesis, configuraría una situación en que la asociación estratégica abarcara también el campo de la seguridad internacional, en la condición de que los socios actuaran como un todo orgánico en el ámbito global y que incluyese el intercambio de conocimientos. Por el contrario, la orientación por una política de poder por parte del Brasil no ha permitido un estrechamiento efectivamente estratégico con Argentina. Lo estratégico, por definición, debe contemplar la dimensión que inserte el empleo, efectivo o potencial, de la fuerza. Es decir, una asociación efectivamente estratégica debe contemplar el atendimiento a tópicos concernientes a la seguridad internacional.

Además, hay diferencias cualitativas en la persecución de una política de poder en el campo nuclear. Gobiernos con tendencias más liberales reflejan posicionamientos más flexibles en lo que respecta a una actitud más soberanista e invocan designios más propensos a la ampliación de la asociación estratégica. En contraste, y de cierta manera

sorprendente, gobiernos más alineados con el campo centro-izquierda son más tolerantes a la afirmación soberanista, y en este sentido enaltecen asociaciones estratégicas de manera retórica, pero presentan límites menos flexibles. En los gobiernos Lula hubo un factor fundamental adicional. El crecimiento económico más aventajado inspiró un nuevo impulso para una política de poder, o una política de potencia media, un refuerzo a la resistencia estratégica.

En síntesis, en dos países del Sur Global – Argentina y Brasil – considerando las posiciones del segundo, la forma como se establece una política de poder es condicionada por la emulación de las potencias en lo que se refiere a la capacidad nuclear y resultante de cómo los intereses y percepciones de actores convergen para tornar menos factible la profundización de la asociación estratégica. En otros términos, la asociación estratégica no reduce la importancia de la ABACC, mecanismo peculiar a los dos países, y que apunta a una cooperación de alta relevancia. Sin embargo, acaba por consolidar una menor renuencia cooperativa, junto a una mayor resistencia integrativa, implicando que no se afirme una *asociación estratégica ampliada*.

#### NOTA SOBRE LOS AUTORES:

**Samuel Alves Soares.** Posdoctorado en Relaciones Internacionales por la Georgetown University, Washington, EE.UU. y en el Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, España. Doctorado y Máster en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo. Licenciado en Ciencias Sociales por la misma universidad. Profesor Asociado de la Universidad Estadual Paulista – UNESP y profesor y coordinador del Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Fue presidente de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa - ABED. Investigador del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES-UNESP). Correo electrónico: [samuel.soares@unesp.br](mailto:samuel.soares@unesp.br) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2076-1897>

**Luiza Januário.** Doctoranda y máster en Relaciones Internacionales por el Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Estadual Paulista (UNESP). Profesora adjunta del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Paulista (UNIP). Miembro del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES-UNESP). Correo electrónico: [luiza.januario@unesp.br](mailto:luiza.januario@unesp.br) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1758-9854>

**Cristian Valdivieso.** Doctorando y Máster por el Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Miembro del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES-UNESP). Correo electrónico: [cristiandadvaldi@hotmail.com](mailto:cristiandadvaldi@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4126-8527>

#### REFERENCIAS

Albright, David (1989), “Bomb Potential for South America”, *Bulletin of Atomic Scientists*, Vol. 45, No. 4, pp. 16-20.

Amorim, Celso (2015), “25 anos de realizações e visão para o futuro/25 años de realizaciones y visión para el futuro”, Conferencia ABACC, Rio de Janeiro, 02 diciembre.

- (2016), “Prefácio”, en Canto, Odilon (Org.), *O modelo ABACC: um marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*, Santa Maria: Ed. UFSM.
- Bandeira, Moniz (2011), *O ‘milagre alemão’ e o desenvolvimento do Brasil (1949-2011)*, 2. ed. São-Paulo: Editora Unesp.
- Beamont, Paul & Rubinsky, Thomas (2012), *An introduction to the issue of nuclear weapons in Latin America and the Caribbean*, ILPI, Background Paper n.2.
- Camilión, Oscar (2000), *Memorias políticas*, Buenos Aires: Planeta.
- Carasales, Julio (1987), *El desarme de los desarmados: Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, Buenos Aires: Pleamar.
- (1995), “The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement”, *The Nonproliferation Review*, Vol. 2, No. 3.
- Castro, Araújo (1971), “O congelamento do poder mundial”, *Revista de informação legislativa*, Vol. 8, No. 31.
- Cervo, Amado (2008), *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva.
- (2013), *Relações Internacionais da América Latina*, São Paulo: Saraiva.
- Dawood, Layla; Herz, Mônica & Lage, Victor (2015), “Brazilian Nuclear Policy”, *APLN-CNND Policy Brief No.19*.
- Declaración Conjunta sobre Política Nuclear (1985), Foz do Iguazú 30 nov.
- Feliu, Pedro e Miranda, Rosana (2011), “‘Congresso Nacional e Política Externa’. O caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile”, *Revista Política Hoje*, Vol. 20, No.1.
- Gall, Norman (1976), “Atoms for Brazil, Danger for All”, *Foreign Policy*, No. 23.
- Gadano, Julián (2015), “Competencia y cooperación nuclear. Un modelo para el análisis: El caso Brasil-Argentina”, XII Congreso Nacional de Ciencia Política.
- Hibbs, Mark (2010), *Nuclear Suppliers Group and the IAEA Additional Protocol*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Hirst, Monica e Bocco, Héctor (1989), “Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina”, *Contexto nuclear*, Vol. 4, No. 9.
- Hymans, J. (2001), “Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did”, *Security Studies*, Vol. 10, No. 3.
- Kassenova, Togzhan (2014), *Brazil’s Nuclear Kaleidoscope: An Evolving Identity*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2016), “External Perceptions of Brazil’s nuclear policy: view from Argentina and the United States”, *Nonproliferation Review*, Vol. 23, No. 5-6.
- Kuramoto, Renato e Appoloni, Carlos (2002), “Uma breve história da política nuclear brasileira”, *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, Vol. 19, No. 3.
- Lamuedra, Guillermo (2006), *La historia de la Argentina nuclear*, Buenos Aires: Caminoproprio.
- Lessa, Antonio (2010), “Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, No. 53.

Llenderorozas, Elsa (2006), “Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta”, XXVI International Congress LASA.

Malacalza, Bernabé (2016), “‘International Co-Operation in Science and Technology’: Concepts, Politics, and Dynamics in the Case of Argentine-Brazilian Nuclear Co-operation”, *Contexto Internacional*, Vol. 38, No. 2.

Mallea, Rodrigo; Spektor, Matias e Wheeler, Nicolas (eds.) (2015), *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Brasil e Argentina*, Woodrow Wilson Center for Scholars; FGV.

Mallea, Rodrigo (2012), *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*, Trabajo de Fin de Máster. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Marzo, Marco (2015), “25 anos de realizações e visão para o futuro/25 años de realizaciones y visión para el futuro”, Conferencia ABACC, Rio de Janeiro, 02 diciembre.

Mathias, Suzeley; Guzzi, André e Giannini, Renata (2008), “Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 1.

Mello, Leonel (1996), *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*, São Paulo: Annablume.

MRE, telegrama, 18 ago. 1980, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

MRE a José Sarney, informe, nov. 1985, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado por el Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

— informe, 29 oct. 1985, n. 198, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial. Desclasificado por el Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

MRE. Subsídios para a reunião sobre temas nucleares com autoridades argentinas, preparatória do encontro presidencial em Foz do Iguazú, de nov/1985, 8 nov. 1985, Arquivo Histórico MRE, Brasília. Confidencial. Desclasificado por el Decreto 5.301 de 9 dez. 2004.

Moreno, Sonia (2015), “25 anos de realizações e visão para o futuro/25 años de realizaciones y visión para el futuro”, Conferencia ABACC, Rio de Janeiro, 02 diciembre.

O’Donnell, Guillermo (1986), *Contrapontos: Autoritarismo e democratização*, São Paulo: Vértice.

Oelsner, Andrea (2005), *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*, New York and London: Routledge.

Oliveira, Odete (1996), *Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*, Florianópolis: Ed. UFSC.

Oliveira, Antonio y Canto, Odilon (2013), “ABACC, un ejemplo de integración y transparencia”, IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety.

Redick, John R. (1995), *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*, The Henry L. Stimson Center.

Patti, Carlo (2010), “Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 2.

Representación en Buenos Aires al MRE, telegrama urgentísimo, 10 abr. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama urgente, 8 mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama urgente, 15 mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama urgentísimo, 16 mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama, 23 mayo 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama urgentísimo, 10 abr. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama, 8 oct. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama, 20 oct. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama urgente, 21 oct. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

— telegrama, 22 dic. 1987, Archivo Histórico MRE, Brasilia. Confidencial.

Ribeiro, Jeferson (2009), “Alencar defende arma nuclear e orçamento fixo para as Forças Armadas”, *GI*, 24 ago.

Rocha, Antônio e Pereira, Pérola (2014), “Iran Talks: Das palavras aos atos. A Declaração de Teerã e o Plano de Ação Conjunto de Genebra em perspectiva”, *Contexto internacional*, Vol. 36, No. 2.

Sábato, Jorge (1978), “El plan nuclear brasileño y la bomba atómica”, *Estudios Internacionales*, Vol. 11, No. 41.

Saint-Pierre, Héctor (2012), “La Defensa Brasileña en su entorno subregional: una prueba para su política externa”, *Ciencia Política*, No. 14.

Serbin Pont, Andrei (2018), “Evolución de la Seguridad Cooperativa en América del Sur”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 1.

Soares, Samuel (2011), “A Defesa na política externa da era Lula: de uma Defesa elusiva a uma liderança proclamada”, em Freixo, Adriano; Pedone, Luiz e Alves, Vágner (Org.), *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*, Rio de Janeiro: Apicuri.

Soares, Samuel e Motta, Bárbara (2012), “Argentina e Brasil: uma cultura estratégica conjunta em adágio”, *Latitud Sur*, Vol. 7.

Soares, Samuel e Lima, Raphael (2013), “No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa”, em Carmo, Corival; Winand, Érica.; Barnabé, Israel e Pinheiro, Lucas (Orgs.), *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*, Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

Solingen, Etel (1994), “The Political Economy of Nuclear Restrain”, *International Security*, Vol. 19, No. 2.

Spector, Leonard S. (1985), “Silent Spread”, *Foreign Policy*, No. 58.

Spektor, Matias (2016), “The evolution of Brazil’s nuclear intentions”, *The Nonproliferation Review*, Vol. 23, No. 5-6.

Vargas, Everton (1997), “Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 40, No. 1.

Vera, María y Colombo, Sandra (2014), “La Política Nuclear Argentina y la Cooperación Estratégica con Brasil en el Siglo XXI”, *Intellector*, Vol. 11, No. 21.

Waisman, Valentina (2010), “Argentina y Brasil: Percepciones y posturas actuales frente al Régimen de No Proliferación Nuclear”, *Revista Política Hoje*, Vol. 19, No. 2.

Winand, Érica (2010), *Diplomacia e Defesa na Gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*, Tesis doctoral. Unesp-Franca.

Wrobel, Paulo (1999), “From Rivals to Friends: The Role of Public Declarations in Argentina-Brazil Rapprochement”, in Krepon, Michael; Drezin, Jenny & Newbill, Michael (eds.), *Declaratory Diplomacy: Rhetorical Initiatives and Confidence Building*, relatório n.27.

— (2017), *Brazil, the non-proliferation treaty and Latin-America as a nuclear weapon-free-zone*, Brasília: FUNAG.