



Observatorio de Política Exterior Argentina
Escuela de Relaciones Internacionales - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

–Análisis de Política Exterior Argentina – Nº 37

Marzo - Abril de 2020

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. El OPEA, como grupo de trabajo, forma parte de una red de observatorios de política exterior sudamericana integrada por el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) del Centro de Estudios Latino-americanos (CELA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca; así como por el Grupo de Estudios Comparados en Política Externa y Defesa (COPEDE) de la Universidad Federal de Sergipe (UFS) y el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay).

Los invitamos a leer más sobre las actividades del OPEA, así como a buscar informes anteriores en nuestro sitio web www.opeargentina.org.

Coordinadora del OPEA: María del Pilar Bueno

Editora responsable: María Julia Francés

Encargados de APEA: Antonela Busconi y Joaquín Tognoli

Equipo OPEA: Mariana Aiub, Agustin Albini, Nerea Álvarez, Alejandro Álvarez Ramírez, Lilian Berardi, Florencia Bonnano, Micaela Borgetto, Oriana Cherini, Natalia Chomicki, Celeste Figuerero Minetti, María Jorgelina Giménez Ruiz, Antonella Giordano, Marcia Graf Rey, Luisina Ibañez, Gabriela Leonardelli, David Manfredi, Ma. Florencia Marina, Abril Muñoz, Hebe Lis Navarro, Melina Pasquet, Priscila Pretzel, Natalia Razovich, Fabiana Retamar, Georgina Sabattini, Yamila Solano, Andrés Schelp, Florencia Urbano, Marina Zalazar y Paola Zárate.



La ciencia al servicio de la política exterior: la conducción de los asuntos nucleares durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

Por Joaquín Tognoli*

RESUMEN

El presente trabajo se propone caracterizar la conducción de los asuntos nucleares entre 2015 y 2019. Tomando en consideración algunos aportes teóricos sobre el uso de la ciencia como activo/recurso para las relaciones exteriores, se identifican los objetivos y estrategias que permiten definir las actuaciones de política exterior -tanto en el plano multilateral como bilateral- durante este periodo como expresiones de diplomacia científica. Se sostiene que los actores políticos con roles clave en la toma de decisiones de política exterior utilizaron las capacidades materiales e influencia internacional del país en el campo de la ciencia nuclear para perseguir objetivos de carácter diverso, que en ocasiones perjudicaron los objetivos domésticos de la política nuclear. Esta situación se evidenció en un aumento del protagonismo de las representaciones diplomáticas argentinas en organizaciones y foros nucleares internacionales; así como también en la vinculación de la cooperación nuclear a otras negociaciones vigentes en las agendas bilaterales. El alto perfil de los asuntos nucleares en la política exterior contrastó con la falta de apoyo gubernamental a proyectos de cooperación internacional que eran de interés para el sector doméstico vinculado a las aplicaciones energéticas de la tecnología nuclear.

PALABRAS CLAVE:

Asuntos nucleares;
Mauricio Macri;
diplomacia científica;
influencia; vinculación
de asuntos

Introducción

Durante su último discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2019, Mauricio Macri realizó un balance de su gestión con relación a temas de agenda internacional. Particularmente, destacó las acciones emprendidas para mejorar la inserción del país en el mundo, su compromiso con la cooperación internacional y el rol del país en los foros multilaterales.

Junto con el reclamo por las islas Malvinas, la condena al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo internacional y el apoyo al Acuerdo de París y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el expresidente remarcó el compromiso del país con la no proliferación y el uso pacífico de la tecnología nuclear.

* Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Máster en Gestión Sostenible del Ambiente (USAL). Miembro del Observatorio de Política Exterior Argentina. Correo: joaquintognoli@gmail.com

Al respecto, entre 2015 y 2019 Argentina participó activamente en los principales foros internacionales y organismos especializados en materia de desarme, no proliferación, control de materiales sensibles y usos pacíficos de la tecnología nuclear. Si bien la presencia y la contribución del país en el plano multilateral ha sido una constante desde que comenzara a tomar forma la arquitectura internacional de instituciones y el régimen de control nuclear, durante el gobierno macrista la participación argentina en la gobernanza global de estos asuntos -y su rol de liderazgo en la materia- adquirieron una notable centralidad en la política exterior.

El activismo en la dimensión multilateral de los asuntos nucleares fue acompañado por relaciones bilaterales que estuvieron orientadas hacia al menos tres direcciones. En primer lugar, el gobierno nacional apoyó las negociaciones por contratos de ventas de reactores y otros productos nucleares de la compañía INVAP a terceros países, tales como Holanda, Brasil, Bolivia y Arabia Saudita. En segundo lugar, promovió el desarrollo de actividades en territorio argentino en el marco de acuerdos de cooperación técnico-científica preexistentes con países como Brasil y Estados Unidos, cuyas comunidades de científicos tienen una larga historia de intercambio con el sector argentino. En tercer lugar, el gobierno nacional vinculó algunos asuntos vinculados a la cooperación nuclear a las negociaciones sobre otros temas de agenda bilateral con China, Estados Unidos, Rusia e India.

A pesar del liderazgo asumido en los foros nucleares internacionales, el interés del gobierno por mantener las relaciones de cooperación técnico-científica y por mejorar la posición de la tecnología argentina en el mercado de proveedores nucleares, entre 2015 y 2019 no se produjeron avances sustantivos en lo que refiere a acuerdos de cooperación internacional que derivaran en un incremento o mejora de las capacidades nacionales para la producción de energía nuclear. El gobierno no promovió negociaciones de acuerdos para la adquisición de nuevas tecnologías, la atracción de inversión extranjera y el desarrollo proyectos internacionales conjuntos de I+D sobre aplicaciones energéticas de la tecnología nuclear.

Por el contrario, en este período el sector energético nuclear se vio afectado por una parálisis ocasionada por desfinanciamiento, que derivó en despidos y suspensión de diversos proyectos de ampliación de capacidad. Particularmente, la firma de contratos de préstamo para la construcción de dos nuevas centrales de potencia -que Cristina Fernández negoció con China durante su gobierno- fue suspendida en tres oportunidades.

Es pertinente remarcar que la negociación de los acuerdos y contratos con el gobierno chino se vio permeada por la renegociación de la deuda argentina con el FMI, el surgimiento de movimientos ambientalistas antinucleares opositores a los proyectos de energía nuclear en el país y, desacuerdos entre coaliciones políticas de actores domésticos sobre la conveniencia de apostar a la producción de energía nuclear.

En el presente análisis, las actuaciones de política exterior señaladas hasta aquí se consideran expresiones de diplomacia científica. En tal sentido, interesa conocer *¿cuáles fueron los objetivos y estrategias que permiten caracterizar las actuaciones de la política exterior en asuntos nucleares como expresiones de diplomacia científica entre 2015 y 2019?*

Para abordar la respuesta a este interrogante, se retoman algunos aportes teóricos en torno al estudio de la diplomacia científica y su relación con la conducción de los asuntos nucleares. La diplomacia científica se define como el despliegue de una o varias estrategias en el ámbito de las relaciones entre países, a los fines de promover objetivos asociados al desarrollo científico, pero que no se limitan exclusivamente a estos (Fähnrich, 2015; Flink y Schreiterer, 2010; Skolnikoff, 2001; Pereira, 2002; Jones, 1980).

Fährnich (2015) señaló que la diplomacia científica se ha desarrollado en la intersección de las políticas nacionales de investigación y la política exterior. Esta involucra una compleja interacción entre actores de gobierno, científicos y otros actores sociales. Según los términos en que se plantee la articulación entre objetivos y estrategias, el concepto admite al menos dos acepciones: “*diplomacia para la ciencia*” o “*ciencia para la diplomacia*”.

Por un lado, la noción de “*diplomacia para la ciencia*” se asocia al proceso de internacionalización de la ciencia (Flink y Schreiterer, 2010). Esto es, la intensificación de los vínculos entre países y comunidades científicas para la colaboración en la solución de interrogantes científicos. Desde esta perspectiva, la cooperación científica puede ser entendida como un objetivo *per se* de la política exterior. Esta forma de diplomacia suele traducirse en acuerdos bilaterales y/o multilaterales de cooperación en I+D; implementación colectiva de proyectos científicos; negociaciones multilaterales y reglamentación de aspectos que afectan la cooperación científica entre países, tales como los derechos de propiedad intelectual.

Por otro lado, “*ciencia para la diplomacia*” refiere a la utilización de la ciencia como recurso para la persecución de objetivos de política exterior, que exceden el ámbito de los avances científicos (Pereira, 2002); tales como: objetivos económicos, de seguridad/estratégicos, de desarrollo o ambientales (Skolnikoff, 2001). Estos intereses no siempre se encuentran alineados con aquellos propios de la comunidad científica nacional. La forma más evidente de este tipo de diplomacia ha sido la vinculación de la cooperación científica a otras temáticas de la agenda de negociaciones bilaterales y/o multilaterales entre países.

En el caso de la ciencia nuclear, Jones (1980) identificó al menos cuatro estrategias² que los países han puesto en práctica para emplear sus capacidades nucleares como activos/recursos para promover objetivos en otras áreas a través de su política exterior. La primera de ellas -denominada *Issue Linkage Opportunities*- refiere a la práctica de explorar (implícita o explícitamente) oportunidades de vinculación entre sus capacidades nucleares (materiales e intelectuales)³ y diversos temas de agenda con terceros países. Una estrategia de diplomacia científica planteada en estos términos implica que el país condicionará “aquello que hace, haría o dejaría de hacer con sus capacidades nucleares” a una respuesta esperada o deseada por parte de un tercer país o la comunidad internacional.

Flink y Schreiterer (2010) identificaron el *acceso* a nuevas tecnologías y mercados nucleares (1), la promoción de la *imagen/reputación* internacional en asuntos nucleares (2) y la *influencia* (3), como los tres principales objetivos de las estrategias de diplomacia científica.

El tercer objetivo se entiende como la búsqueda de ampliar la capacidad de un país para influir sobre la opinión pública, los tomadores de decisiones y los líderes políticos y económicos de otros países (Flink y Schreiterer, 2010). En este sentido, Yakushiji (2009) sostuvo que la diplomacia científica es una expresión de poder blando, entendido como la capacidad de una nación para atraer simpatía, talentos, capital, y apoyo político (Nye, 1990).

En este estudio se sostiene que, durante la gestión de Mauricio Macri, la conducción de los asuntos nucleares tuvo como principal objetivo el empleo de las capacidades nucleares (materiales e intelectuales) para influir en los tomadores de decisiones y líderes políticos de terceros países en el marco de negociaciones sobre áreas de la política exterior distintas de la cooperación en materia nuclear. Lo anterior,

² (1) *Issue Linkage Opportunities*; (2) *The struggle for autonomy*; (3) *Security strategies*; (4) *Nuisance strategies* (Jones, 1980).

³ Las capacidades nucleares no son entendidas exclusivamente en términos tradicionales de disuasión.

mediante el despliegue de estrategias de vinculación entre asuntos. En este sentido, se afirma que las actuaciones de la política exterior en este periodo fueron una expresión de diplomacia científica, entendida como “*ciencia para la diplomacia*”.

Para argumentar la anterior afirmación, en primer lugar, en este trabajo se relevan los principales acontecimientos de la política exterior en asuntos nucleares entre 2015 y 2019 -tanto en el plano de las relaciones bilaterales como multilaterales-, y se analizan en virtud de la clasificación de objetivos de diplomacia científica de Flink y Schreiter (2010). En segundo lugar, se revisan las agendas de relaciones bilaterales con algunos países, con el fin de evidenciar la estrategia de vinculación entre los asuntos nucleares y otros temas de negociación, y reflejar el empleo de las capacidades nucleares como activo en la política exterior. Finalmente, se describe el contexto doméstico de los asuntos nucleares, con el propósito de contribuir a señalar que el crecimiento del sector a través de la cooperación internacional no fue un objetivo prioritario del gobierno nacional.

1. La persecución de objetivos de diplomacia científica en el ámbito de los asuntos nucleares

Durante la administración macrista los asuntos nucleares tuvieron un perfil alto en la política exterior, tanto en las relaciones bilaterales como multilaterales. La cooperación nuclear estuvo presente en la agenda de las visitas y reuniones oficiales que el presidente mantuvo con países como China, Estados Unidos, Rusia e India. En algunos casos (China⁴, Estados Unidos⁵), los resultados de estos encuentros se tradujeron en un refuerzo del compromiso con los marcos de cooperación bilateral preexistentes; en otros (Rusia⁶, India⁷), el acercamiento bilateral tuvo como resultado declaraciones de interés para la negociación de nuevos esquemas de cooperación en materia nuclear.

En cuanto a las áreas o dimensiones de la cooperación nuclear, en el ámbito bilateral predominaron los acercamientos en materia de cooperación tecnológico-científica, seguida por asuntos de inversiones en el sector energético y comercio de bienes y servicios nucleares. A diferencia de la cooperación en materia de inversiones en el sector energético, para la cual no se registraron avances ni resultados sustantivos, la venta de reactores de investigación y otros servicios nucleares tuvo buenos resultados en este período. La compañía INVAP concretó ventas a Holanda, Brasil, Bolivia y Arabia Saudita⁸.

El acceso a los mercados de bienes y servicios nucleares no solo contó con el visto bueno del gobierno (Infobae, febrero 2018), sino que fue uno de los objetivos declarados de las visitas que el presidente realizó a varios países asiáticos (India, Vietnam, Emiratos Árabes Unidos), como parte de un intento por potenciar las ventas argentinas.

En la escena multilateral, el país asumió roles de liderazgo en el marco de foros y organismos internacionales especializados. Entre los hechos más relevantes se encuentran: la presidencia del Marco Internacional para la Cooperación en Energía Nuclear (IFNEC); el liderazgo del Grupo de Trabajo de Respuesta y Mitigación de la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (GICNT); el ingreso como miembros permanente a la Agencia de Energía Atómica de la OCDE y; la designación

⁴ Acuerdos para la adquisición de un préstamo chino para construir dos nuevas centrales nucleares en Argentina.

⁵ Marcos de cooperación preexistentes: “Acuerdo de Cooperación del Uso Pacífico en Energía Nuclear” y “Comité Permanente Conjunto de Cooperación de Energía Nuclear”.

⁶ Firma de acuerdo estratégico y hoja de ruta entre la Subsecretaría de Energía Nuclear (Argentina) y ROSATOM (Rusia).

⁷ Firma de convenio entre *Global Center for Energy Partnership* (India) y la CNEA.

⁸ Las licitaciones de estas ventas se ganaron durante la administración anterior.

del exembajador argentino en Viena para dirigir la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), organismo garante del régimen de no proliferación nuclear.

El liderazgo en foros nucleares internacionales alcanzado por el país forma parte de un proceso de búsqueda de posicionamiento internacional cuyo inicio corresponde a un período anterior a la llegada del macrismo. La década del noventa puede identificarse como los orígenes de este proceso de construcción de la imagen internacional del país.

Argentina es un miembro fundador del IFNEC, una organización intergubernamental⁹ creada en 2010 a los fines de promover la cooperación entre países para sobre aplicaciones energéticas de la tecnología nuclear. Quien ocupó la presidencia por un período de dos años (2017-2019), fue el titular de la Subsecretaría de Energía Nuclear.

En 2017, además, el país fue aceptado como miembro permanente de la Agencia de Energía Nuclear (NEA) de la OCDE. La NEA es una agencia intergubernamental semiautónoma bajo la égida de la OCDE, que busca facilitar la cooperación entre países nucleares. Su Banco de Datos es el principal centro de referencia internacional para el intercambio de información científica y códigos informáticos en materia nuclear.

En el mismo año, Argentina asumió el liderazgo del Grupo de Respuesta y Mitigación¹⁰ de GICNT. Esta organización intergubernamental fue creada por iniciativa de Estados Unidos y Rusia en 2006, y la conforman 85 países. Argentina es el primer país latinoamericano en liderar un Grupo de Trabajo dentro de la organización.

Finalmente, en 2019, el diplomático argentino Rafael Grossi¹¹ fue nombrado para dirigir la AIEA, el máximo organismo de control nuclear global. Su candidatura contó con el apoyo de China, Estados Unidos y Rusia, con quienes Mauricio Macri y el canciller Jorge Faurie mantuvieron conversaciones para conseguir su respaldo (Infobae, 29 de julio de 2019).

En la siguiente tabla se registran las actuaciones de política exterior más relevantes del período en estudio y que, en el presente trabajo, se señalan como asociadas a estrategias de diplomacia científica (véase la Tabla 1). En cada caso se identifica el área o asunto de la cooperación nuclear relacionado y el *objetivo de diplomacia científica* correspondiente, en virtud de la clasificación propuesta por Flink y Schreiter (2010).

Tabla 1

Fecha	Relaciones Actividad	Asunto	Objetivo (DC)
Mar.2016	Bilateral Reunión Obama-Macri: renovación del compromiso de cooperación nuclear con fines pacíficos entre ambos países	CTC	Acceso
Abr.2016	Bilateral Reunión Xi Jinping-Macri: revisión de acuerdos firmados en 2015 por el gobierno de Cristina Kirchner para la construcción de centrales nucleares.	IE	Acceso
Abr.2016	Multilateral Participación en la Cumbre de Seguridad Nuclear	S	Imagen
Ago.2016	Bilateral Reunión del Comité Permanente Conjunto de Cooperación en Energía Nuclear (ARG-EE. UU.).	CTC	Acceso
Oct.2016	Multilateral Argentina es sede de la Conferencia Latinoamericana de Energía Nuclear del Marco Internacional para la Cooperación en Energía Nuclear (IFNEC)	CTC	Acceso - Imagen

⁹ La AIEA y la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE son miembros observadores del IFNEC.

¹⁰ Este Grupo de Trabajo tiene como objetivo testear protocolos de seguridad para respuesta ante eventuales hechos de terrorismo nuclear.

¹¹ El embajador argentino cuenta con una amplia trayectoria en asuntos de gobernanza global sobre temas nucleares. En 2010 ocupó el puesto de Jefe de Gabinete de la AIEA y en 2015 presidió la Conferencia Diplomática sobre la Convención de Seguridad Nuclear, convocado para revisar las cuestiones de seguridad nuclear después del accidente en la central nuclear de Fukushima en 2011. Además de su rol en las Cumbres de Seguridad Nuclear, el embajador también desempeñó funciones en otros foros nucleares y plataformas vinculadas, tales como el Grupo de Países Proveedores Nucleares, del cual Argentina es parte.

Nov.2016	Bilateral Firma de MoU entre la Subsecretaría de Energía Nuclear (ARG) y el Departamento de Energía (EE. UU.) para programas de intercambio entre científicos.	CTC	Acceso
	Bilateral Seminario dictado por la Corporación Nuclear Estatal ROSATOM (RUSIA) para diplomáticos y científicos argentinos en Buenos Aires.	CTC	Acceso
Ene.2017	Multilateral Participación del Subsecretario de Energía Nuclear en Seminario internacional organizado por la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE en París.	CTC	Imagen
May.2017	Multilateral Argentina ingresa como miembro permanente a la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE	CTC	Acceso - Imagen
Jun.2017	Multilateral Argentina asume el liderazgo del Grupo de Respuesta y Mitigación de la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (GICNT)	S	Imagen
Jul.2020	Multilateral Argentina asume la presidencia del Marco Internacional para la Cooperación Internacional en Energía Nuclear (IFNEC)	CTC	Imagen
Sep.2017	Multilateral Argentina y Chile coorganizan simulacro de emergencia radiológica en el marco de las actividades del GICNT	S	Imagen
Dic.2017	Bilateral INVAP firma un contrato para la construcción de un reactor multipropósito con fines médicos en Brasil en el marco de la 51° Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR.	C	Acceso
2018	Bilateral INVAP concreta la venta de reactores de investigación a Holanda, Bolivia y Arabia Saudita	C	Acceso
Nov.2018	Bilateral Seminario de cooperación argentino-brasileño sobre oportunidades de negocios en el sector de energía nuclear, con asistencia de agencias gubernamentales y empresas privadas de ambos países	IE	Acceso
Dic.2018	Bilateral Reunión con representantes chinos (en el marco del G-20) para reafirmar los compromisos en materia de cooperación nuclear y otros temas de agenda de interés para el país.	IE	Acceso - Influencia
Dic.2018	Bilateral Firma de acuerdo estratégico (en el marco del G20) entre la Subsecretaría de Energía Nuclear y ROSATOM en materia de cooperación nuclear energética y no energética y proyectos de inversión conjunta en el sector.	CTC IE	Acceso - Influencia
Feb.2019	Bilateral Visita de Macri a India para explorar oportunidades de negocios nucleares y firma de convenio entre Global Center for Energy Partnership (INDIA) y la CNEA para el intercambio de científicos entre ambos países.	CTC C	Acceso - Influencia
Jun.2019	Bilateral La Subsecretaría de Energía Nuclear y la embajada argentina en Beijing mantienen reuniones preparatorias para la firma del contrato de construcción de las centrales.	IE	Acceso
Nov.2019	Multilateral El embajador argentino en Viena es electo para presidir la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)	CTC - S	Imagen - Influencia

Referencias| CTC: Cooperación Tecnológico Científica; IE: Inversiones en Energía nuclear; S: Seguridad Nuclear; C: Comercio

Fuente: *Elaboración propia.*

El activismo de la diplomacia argentina en este período puede explicarse desde la perspectiva de la promoción de los distintos objetivos de diplomacia científica. Es importante considerar que no todos los hechos/actividades registradas en la Tabla 1 arrojaron resultados positivos, contribuyendo de esa forma a los objetivos señalados.

En primer lugar, el acceso a nuevas tecnologías, capitales de inversión y mercados para el comercio de bienes y servicios nucleares, se tradujo en encuentros - en su mayoría bilaterales- entre presidentes, funcionarios de alto rango de agencias estatales vinculadas a la energía nuclear; y también en actividades de intercambio en las que participaron científicos nucleares, diplomáticos y representantes de los sectores vinculados al comercio de bienes y servicios nuclear. Como se indicó previamente, la diplomacia argentina obtuvo resultados relevantes en los asuntos de cooperación tecnológico-científica y comercio de bienes y servicios, más no en lo que respecta a inversiones para el sector energético. Ello como consecuencia, principalmente, de los retrasos en el cierre del acuerdo de financiamiento de las centrales nucleares con China.

En segundo lugar, los resultados en términos de la mejora en la *imagen* o reputación internacional del país se destaca por sobre las actividades asociadas al objetivo de acceso. Ello como consecuencia del liderazgo asumido en organizaciones multilaterales, vinculadas tanto a asuntos de seguridad como a la cooperación

tecnológico-científica. Los nombramientos de argentinos en organizaciones clave contribuyeron a fortalecer el reconocimiento internacional, por un lado, de la trayectoria nuclear del país y, por el otro, de su imagen como defensor del régimen de no proliferación y control nuclear. Lo cual no es un dato menor, considerando que el país aún tiene pendiente la firma de protocolos adicionales de salvaguardia con la AIEA.

Como se visualiza en la tabla, el objetivo de *influencia* aparece siempre asociado a otro objetivo. Ello se debe a que, por un lado, no es un objetivo que los Estados señalen de forma explícita y, por el otro, a que las oportunidades de influir sobre las decisiones de terceros se presentan o se vislumbran en circunstancias donde los objetivos explícitos son otros, tales como el acceso o la imagen.

En el siguiente apartado se explica con mayor detenimiento el incremento de la capacidad de influencia como objetivo de diplomacia científica, y se señala la estrategia de vinculación de asuntos -propuesta por Jones (1980), como la forma de alcanzar dicho objetivo en el marco de las relaciones bilaterales durante el período estudiado.

2. La vinculación de asuntos como estrategia de diplomacia científica

Si bien los objetivos de acceso e imagen pueden asociarse a varias de las actuaciones de política exterior antes señaladas, en este trabajo se argumenta que el mayor interés del gobierno de Mauricio Macri estuvo en el empleo del reconocimiento internacional y las capacidades materiales del sector nuclear como activos o recursos para negociar otros temas de agenda con terceros países. Esto se evidenció principalmente en las relaciones con Rusia, Estados Unidos, China e India.

Flink y Schreiter (2010) señalaron la I+D como un activo efectivo para asegurar ventajas competitivas en las relaciones internacionales. Además, argumentaron que los avances del desarrollo científico condicionan notoriamente la posición internacional de un país. Afirman que la importancia del “poder inteligente” se encuentra en aumento en el sistema internacional desde finales de la segunda guerra mundial, y en consecuencia su demanda como recurso para la diplomacia científica.

Mientras que los programas de intercambio de científicos pueden considerarse una forma sutil de ganar influencia política en terceros países -mediante la creación de comunidades y lazos transnacionales- (Fährnich, 2015), la búsqueda de oportunidades de vinculación entre asuntos científicos y otros temas de negociación bilateral y/o multilateral puede considerarse la forma más evidente de empleo de la ciencia como activo de la política exterior de un país (Jones, 1980).

En el ámbito de los asuntos nucleares, este tipo de estrategias de vinculación tiene mayores probabilidades de éxito para aquellos países que, además de poseer capacidades nucleares, reúnen una o varias de las siguientes condiciones: (1) tienen una ubicación geográfica estratégica; (2) son ricos en un recurso estratégico escaso; (3) tienen lazos fuertes o una asociación estratégica con una potencia y/o; (4) están inmersos en una red de cooperación internacional diversa y extensa (Jones, 1980).

En virtud de ello, y en lo que refiere a las relaciones con países como Rusia, Estados Unidos y China, puede argumentarse que Argentina reúne las condiciones necesarias para desplegar estrategias de diplomacia científica y esperar resultados favorables en el empleo de sus capacidades nucleares (materiales e intelectuales) como activo. Esto con el objetivo de influir en la respuesta/decisión de su contraparte, principalmente en términos de apoyo político y concesiones en el marco de negociaciones económicas y/o estratégicas.

Las negociaciones por el préstamo chino para la construcción de dos nuevas centrales nucleares en territorio argentino fueron el escenario de despliegue de estrategias de diplomacia científica entendida desde la perspectiva de “*ciencia para la diplomacia*”. La negociación de los acuerdos no solo se vinculó a otros temas de la

agenda bilateral con China, sino también a asuntos de agenda con Estados Unidos, Rusia e India.

La administración macrista utilizó el avance/retroceso de estas negociaciones como recurso/condicionante para conseguir el apoyo de Estados Unidos en las negociaciones de la deuda recientemente contraída con el FMI. En este período, Estados Unidos y China se encontraban en el medio de una guerra comercial, y el gobierno estadounidense no veía con buenos ojos la penetración de capitales y tecnología china en la región. El préstamo chino fue catalogado como “inversiones de ruido” (Infobae, febrero de 2020), con alto riesgo diplomático y económico para Argentina. Ambos aspectos contribuyeron a que la firma de contratos con China fuera aplazada en tres oportunidades.

Aun así, Argentina se mostró interesada en mantener vigentes las negociaciones nucleares con China. Esto se debe a que no eran las únicas inversiones que el país esperaba obtener del gigante asiático. Como quedó reflejado en los sucesivos encuentros bilaterales, el préstamo y la construcción de las centrales era parte de una agenda más extensa que incluía inversiones de capitales chinos en otros sectores estratégicos como la explotación de hidrocarburos (en Vaca Muerta) y la finalización de las obras de las represas hidroeléctricas (en Santa Cruz).

Poner fin a las negociaciones nucleares podría haber afectado las negociaciones sobre otros proyectos energéticos, considerados prioritarios para Argentina. Al respecto, China tenía un especial interés por concretar el proyecto de construcción de la central nuclear en Lima (Buenos Aires). Al país asiático le interesaba mostrar que su tecnología podía operarse en zonas urbanas para poder promocionarla en los mercados internacionales, y el caso argentino podía ser su entrada al mercado regional (Infodefensa, abril de 2020).

Al igual que China, Rusia es un país interesado en expandir la presencia de su tecnología nuclear en los mercados internacionales. En este sentido, Argentina incrementó las actividades de cooperación técnico-científica con este país, motivado por el acceso a proyectos de vanguardia rusos, tales como las centrales nucleares flotantes (Rosatom, 2018). Sin embargo, el gobierno argentino también se encontraba interesado en la cooperación con Rusia en otras áreas económicas, tales como la exploración y explotación de hidrocarburos.

Ambos países firmaron en 2018 un acuerdo de asociación estratégica nuclear en el marco del G20. Sin embargo, Argentina se encontraba renegociando los acuerdos nucleares con China, y esperaba que el gobierno chino accediera a una limitación del acuerdo y una reducción del monto del préstamo. En consecuencia, el canciller argentino debió aclarar que la firma de la asociación estratégica nuclear con Rusia -que no fue bien recibida por el gobierno chino- no se traduciría en la compra de tecnología nuclear ni la adquisición de préstamos para financiar centrales en el país (Infobae, octubre de 2019).

En cuanto a India, este representa un mercado estratégico para la tecnología nuclear argentina. En su visita al país a principios de 2019, Macri reafirmó el vínculo de cooperación bilateral en esta materia, pero también firmó alrededor de diez acuerdos en otras áreas, tales como defensa, turismo, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y agricultura (La Voz, febrero de 2019). En este sentido, puede argumentarse que los proyectos nucleares que el país ha desarrollado en India¹² han sido la puerta de entrada para la expansión de los negocios en otras áreas.

Los acuerdos firmados con India, en especial en materia nuclear, no estuvieron exentos de cautela por parte del gobierno. A la luz de la renegociación del acuerdo

¹² El proyecto más representativo fue la construcción de una planta de producción de radioisótopos, que INVAP entregó “llave en mano” en India.

nuclear con China, Argentina no cerró ningún negocio que pudiese ser catalogado como “sensible”. A pesar de que India es un país con armas nucleares no reconocido por el TNP, una dispensa del Grupo de Proveedores Nucleares de 2008 autorizó el comercio de bienes y servicios nucleares con este país. Si bien esta dispensa fue aprobada por China, el proyecto de inclusión de India como miembro pleno del Grupo -promovido por la representación argentina- ha sido frenado en reiteradas oportunidades por el gobierno chino (Perfil, febrero de 2019).

Al igual que en el caso ruso, el riesgo diplomático de avanzar en temas sensibles/contrarios a los intereses chinos, podría haber impedido que China accediera a reducir el acuerdo negociado con el gobierno kirchnerista.

En resumen, las relaciones con Estados Unidos, Rusia, China e India en este período dan cuenta del empleo de las capacidades nucleares como activo de la política exterior. La búsqueda de nuevas oportunidades de negocios e inversiones en áreas económicas prioritarias para el país (distintas de la nuclear), de apoyo político para las negociaciones de la deuda externa, y de ventajas y concesiones en negociaciones enmarcadas en acuerdos de inversión externa, fueron objetivos de política exterior asociados a la capacidad de influencia (apoyada en los activos nucleares), que Argentina persiguió mediante el despliegue de estrategias de vinculación de asuntos -características de la diplomacia científica entendida como ciencia para la diplomacia- entre 2015 y 2019.

3. Sobre los objetivos domésticos de la política nuclear

En este último apartado se señalan algunos aspectos del contexto doméstico de los asuntos nucleares, con el propósito de contribuir a reforzar parte del argumento de este estudio, en el cual se sostiene que el crecimiento del sector nuclear a través de los acuerdos de cooperación internacional no fue un objetivo prioritario del gobierno.

Al respecto, entre 2015 y 2019 el programa nuclear argentino sufrió notables contratiempos causados tanto por factores de política doméstica como exterior.

En el ámbito doméstico, los escasos avances en el sector -especialmente en lo que refiere a producción de energía- estuvieron asociados al cumplimiento de algunos hitos de proyectos asociados al Plan de Reactivación Nuclear iniciado en 2006 por la administración Kirchner. Este Plan buscó revertir el proceso de deterioro del sector tras su parcial abandono en la década del noventa.

Es importante destacar que el Plan de Reactivación involucró la puesta en marcha de una serie de proyectos que contribuirían -en el largo plazo- a mejorar los niveles de producción y la autonomía del país para aplicar la tecnología nuclear en la provisión de energía, disminuyendo la dependencia de importación de insumos de terceros países. Asimismo, los esfuerzos de mejora de las capacidades de producción de energía nacionales previstos por el Plan fueron acompañados por una estrategia de búsqueda de nuevos mercados donde vender tecnología de investigación nuclear desarrollada en el país.

El Plan de Reactivación puso en marcha una serie de proyectos asociados a: la construcción de nuevas centrales y la extensión del tiempo de vida de las existentes; el diseño y fabricación de reactores de potencia con tecnología cien por ciento argentina y; la mejora de la capacidad propia para producir insumos para los reactores (combustible nuclear y otros componentes de operación). El Plan también buscó activar distintos eslabones de la cadena de producción industrial asociada al sector nuclear.

Al respecto, en 2017 se reactivó finalmente la fabricación de agua pesada en las instalaciones de ENSI SE en Neuquén (empresa propiedad de la CNEA y de la Provincia

de Neuquén)¹³. Esta planta había sido cerrada en 2004 tras la crisis económica y reabierta por el gobierno kirchnerista. De igual forma, en 2019 -y luego de 12 años- finalizó el proyecto de extensión de vida de la central de Embalse. Este último puede ser considerado el hito más representativo del período analizado¹⁴.

Aun así, entre 2016 y 2019, el sector nuclear se vio afectado por desfinanciamiento. Ello impactó sobre la implementación de proyectos en marcha y programados (energéticos y de investigación); así como también sobre el normal funcionamiento de las compañías de propiedad pública y/o mixta que operan en el sector.

A pesar de que el proyecto de extensión de vida de la central de Embalse logró completarse, este sufrió recortes durante la última etapa de su implementación. Ello fue consecuencia del ajuste general en estos años, que obligó a redirigir parte de los recursos del proyecto hacia gastos de mantenimiento de la planta de agua pesada en Neuquén, Dioxitek¹⁵ y la Agencia Reguladora Nuclear. Todas ellas con dificultades para pagar el sueldo de sus empleados. Más aún, la planta en Neuquén fue tomada por sus empleados en julio de 2019 como consecuencia del atraso en el pago de salarios (Ámbito, julio de 2019).

La falta de recursos del sector también ocasionó la suspensión de la construcción del proyecto CAREM-25 en la provincia de Buenos Aires. Se trata del primer reactor nuclear de potencia -esto es, con fines de producción energética- íntegramente diseñado y construido en Argentina. La falta de pago del gobierno nacional a contratistas y proveedores ocasionó la suspensión de todos los trabajadores (500) de la planta (Página 12, noviembre de 2019).

Los recortes de presupuesto estuvieron acompañados por desacuerdos entre actores domésticos con influencia en la toma de decisiones sobre la política nuclear nacional. Mientras que actores como el Subsecretario de Energía Nuclear y el embajador argentino en China -respaldados por la CNEA y otros actores del sector- intentaron avanzar en el préstamo que el gobierno kirchnerista había negociado con China para la construcción de dos nuevas centrales nucleares (Atucha III y IV), los ministros de Hacienda y Energía se mostraron reticentes al respecto. Estos se manifestaron en contra del endeudamiento con estos fines, por considerar la inversión innecesaria en un contexto de “abundancia de fuentes de electricidad” en el país (Página 12, diciembre de 2019; La Nación, enero de 2020).

Además, la posible localización de una de las centrales en la provincia de Río Negro activó la movilización social de grupos ambientalistas antinucleares en rechazo a la construcción de una de las centrales (Atucha IV). Esto culminó en la aprobación de una ley provincial que prohíbe todo tipo de actividad nuclear en el territorio, dejando el proyecto sin alternativas de localización -al menos en el corto plazo.

En cuanto a los factores de política exterior, el gobierno suspendió la firma de contratos con China en al menos tres oportunidades, no solo por la falta de consenso dentro y fuera del gobierno, sino también como consecuencia de las críticas recibidas por intentar avanzar en la firma de un préstamo que endeudaría al país por 12 millones de dólares, considerando la cuantiosa deuda que este gobierno había contraído con el Fondo Monetario Internacional en el período reciente, y la evidente falta de fondos del

¹³ La planta fue reabierta principalmente para atender las necesidades del reactor de agua pesada que el país -a través de INVAP- vendió a Australia. El agua pesada es considerada un material “sensible” en términos del régimen de no proliferación; en consecuencia, las actividades de esta instalación se encuentran supervisadas por la AIEA.

¹⁴ El proyecto de extensión de vida de la central fue financiado por un préstamo de la CAF y recursos propios de Nucleoeléctrica Argentina SA.

¹⁵ Dioxitek es una empresa propiedad de la CNEA y la Provincia de Mendoza que, ubicada en la provincia de Córdoba, se dedica a producir dióxido de uranio para la fabricación de combustible nuclear.

país para cumplir con sus obligaciones (Ámbito, julio de 2019; Infobae, octubre de 2019; Infobae, febrero de 2020; La Nación, enero de 2020).

Lo anterior derivó en una renegociación del acuerdo en 2018, que limitó la inversión a un préstamo de 8 millones para la construcción de una única central de potencia (Atucha III) en Lima (Provincia de Buenos Aires). El nuevo acuerdo no fue bien recibido por el sector nuclear argentino, ya que la central emplearía tecnología nuclear china (Infobae, junio de 2019; Política Argentina, junio de 2019). Ello traería como consecuencia una menor participación del sector argentino en su construcción, y una dependencia en términos de insumos y combustible nuclear, que el país deberá comprar a China para operar los reactores con posterioridad.

El caso de las negociaciones por el préstamo chino ejemplifica un patrón repetido en la historia la política nuclear del país, vinculado a la búsqueda de acceso a tecnologías, capitales y mercados extranjeros a través de esquemas de cooperación (transferencias tecnológicas; insumos de producción y financiamiento) para el mejorar las condiciones de crecimiento del sector argentino. En este sentido, los asuntos nucleares siempre han sido para el país un área de intersección entre la política doméstica y la política exterior.

Dicha intersección entre niveles de política ha sido el escenario de despliegue de estrategias de diplomacia científica, que han involucrado a un conjunto de actores (gubernamentales y no gubernamentales) que, como se ha señalado en este apartado, no siempre se encuentran alineados en términos de intereses y objetivos.

Flink y Schreiter (2010) han argumentado que la diplomacia científica da lugar a la competencia entre coaliciones de actores domésticos, con intereses y objetivos que intentan hacer prevalecer por encima del resto. Mientras los actores gubernamentales suelen perseguir objetivos políticos y económicos, la comunidad científica suele estar motivados por la perspectiva del fortalecimiento de capacidades técnicas, la seguridad de financiamiento y el apoyo a sus propios proyectos.

En resumen, el endeudamiento externo, la escasez de recursos nacionales y la falta de consenso entre los actores domésticos (gubernamentales y no gubernamentales) con relación a la ampliación de la capacidad de producción de energía nuclear en el país, afectaron negativamente los intereses del programa nuclear argentino. Sin embargo, y como se evidencia en el caso de las relaciones exteriores con Estados Unidos, Rusia, China e India, el programa nuclear también se vio afectado por factores de política exterior.

Conclusiones

La conducción de los asuntos nucleares en el plano multilateral y bilateral de la política exterior argentina durante la presidencia de Mauricio Macri estuvo definida por objetivos y estrategias que permiten caracterizar las actuaciones en este período como expresiones de diplomacia científica.

En términos de objetivos, el gobierno buscó *influir* sobre las decisiones de terceros países con relación a temas prioritarios para el país no exclusivamente nucleares. Asimismo, es posible afirmar que durante este período las estrategias de diplomacia científica desplegadas para alcanzar dichos objetivos tuvieron una connotación de “*ciencia para la diplomacia*”. Esto es, las capacidades nucleares (materiales e intelectuales) fueron empleadas como recurso para la persecución de objetivos de política exterior, que excedieron el ámbito de los asuntos nucleares.

Considerando que el éxito de estas estrategias depende del nivel de desarrollo de las capacidades materiales del sector nacional y su reconocimiento internacional como fundamentos de la capacidad para *influir*, el gobierno apoyó la actividad diplomática argentina en el ámbito multilateral, y buscó expandir los negocios de ventas

de reactores de investigación. Este apoyo puede entenderse como una contribución a los objetivos de *imagen* y *acceso* -respectivamente- que caracterizan a las estrategias de diplomacia científica.

Sin embargo, las acciones de política exterior no se tradujeron en beneficios para el sector nuclear en lo que respecta a la mejora de la capacidad de producción de energía nuclear. Más aún el sector se vio afectado por el desfinanciamiento de sus proyectos y actividades, y la postergación de los acuerdos de cooperación internacional para financiamiento y adquisición de tecnología para aplicaciones energéticas.

Resulta interesante señalar que durante la década del noventa también pudieron observarse estrategias de diplomacia científica en el ámbito de los asuntos nucleares. En dicho período, mientras los proyectos vinculados a la producción de energía nuclear fueron parcialmente abandonados, el gobierno promovió las ventas de tecnología de investigación de la compañía INVAP y la actividad diplomática en el ámbito multilateral se incrementó notablemente tras la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear¹⁶. Esto como consecuencia de la política de alineación a los Estados Unidos seguida por el gobierno menemista.

En síntesis, puede concluirse que los objetivos de la política exterior en asuntos nucleares se orientaron hacia el incremento de la capacidad de influencia, derivada de la presencia del país en los mercados de bienes y servicios nucleares, el reconocimiento de la trayectoria del sector y su protagonismo en organizaciones multilaterales. Esto con el propósito de mejorar las posibilidades de éxito en sus relaciones bilaterales, en el contexto de las cuales buscó vincular los asuntos nucleares a otros temas de agenda no exclusivamente vinculados a la cooperación en esta materia. La identificación de estos objetivos y estrategias permiten sostener el argumento de que las actuaciones de la política exterior en este periodo fueron una expresión de diplomacia científica.

Bibliografía

- Fährnich, B. (2015). Science diplomacy: Investigating the perspective of scholars on politics–science collaboration in international affairs. *Public Understanding of Science*, 26(6), 688-703.
- Flink, T. and Schreiterer, U. (2010). Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: Toward a typology of national approaches. *Science and Public Policy* 37 (9): 665–677.
- Jones, R. W. (1980). Atomic diplomacy in developing countries. *Journal of International Affairs*, 89-117.
- Macri, M. (24 de septiembre de 2019). Discurso ante la 74° Asamblea General de Naciones Unidas, en <https://bit.ly/329okHI>
- Nye, J. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, N°80, 153–171.
- Pereira, T. S. (2002). International dimension of research in Portugal: the European Research Area and beyond. *Science and Public Policy*, 29(6), 451-461.
- Skolnikoff, E. B. (2001). The political role of scientific cooperation. *Technology in Society*, 23(3), 461-471.
- Yakushiji, T. (2009). The Potential of Science and Technology Diplomacy, *Asia-Pacific Review*, 16:1, 1-7.

Artículos periodísticos

“*Atucha III. ¿Un reflejo de la asimetría de poder en la región?*”, Infodefensa, 6 de abril de 2020, en <https://bit.ly/2WcUfmK>

¹⁶ Durante los noventa, Argentina firmó el Tratado de Tlatelolco, el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Acuerdo Cuatripartito de Salvaguardias en el marco de la ABACC con Brasil y la Agencia Internacional de la Energía Atómica, e ingresó al Grupo de Países Proveedores Nucleares.

- “Central Nuclear Embalse: ¿hito macrista?”, *Ámbito*, 25 de julio de 2019, en <https://bit.ly/3j67zT1>
- “Coronavirus, inversiones conflictivas y FMI: los efectos que complican la relación de la Argentina con China”, *Infobae*, 27 de febrero de 2020, en <https://bit.ly/2C3I2K3>
- “Cuáles son los cuatro proyectos de energía nuclear que Argentina exporta al mundo y Mauricio Macri busca potenciar”, *Infobae*, 6 de febrero de 2018, en <https://bit.ly/2DrNVB1>
- “En pleno auge de Chernobyl, Macri endeuda al país con China en USD 8 mil millones para construir una central nuclear”, *Política Argentina*, 19 de junio de 2019, en <https://bit.ly/3gN3x0g>
- “La energía nuclear, una herencia a resolver con China”, *La Nación*, 22 de enero de 2020, en <https://bit.ly/2ZkyvXK>
- “Los 10 acuerdos bilaterales que firmó Macri en la India”, *La Voz*, 18 de febrero de 2019, en <https://bit.ly/3enslun>
- “Los reactores nucleares que nunca se quisieron construir”, *Página 12*, 2 de diciembre de 2019, en <https://bit.ly/3gR8DbZ>
- “Macri mueve su influencia diplomática para lograr que Argentina dirija el máximo organismo mundial de control nuclear”, *Infobae*, 29 de julio de 2019, en <https://bit.ly/3iUmdxd>
- “Mauricio Macri buscará negocios nucleares sensibles en su visita a la India”, *Perfil*, 16 de febrero de 2019, en <https://bit.ly/3emOxoy>
- “Mauricio Macri cerrará con Xi Jinping un crédito de USD 7.900 millones para construir en Argentina una central nuclear con tecnología china”, *Infobae*, 19 de junio de 2019, en <https://bit.ly/2OiXx3k>
- “Parálisis y suspensiones en el único proyecto nuclear que sobrevivió al macrismo”, *Página 12*, 11 de noviembre de 2019, en <https://bit.ly/3iUj7t5>
- “Rusia y China están al acecho de los planes de Alberto Fernández para la Argentina”, *Infobae*, 6 de octubre de 2019, en <https://bit.ly/3fml3r3>