

CIES e-WORKING PAPER N° 10/2006

**La Energía Nuclear: Generador de Confianza Recíproca  
e Integración entre Argentina y Brasil en los '80**

JUAN PABLO MILANESE

*CIES e-Working Papers* (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, [cies@iscte.pt](mailto:cies@iscte.pt)

**Juan Pablo Milanese** is Professor of Political Science and Chair of the Department of Political Science at ICESI University in Cali, Colombia. A graduate in Political Science of the University of Buenos Aires, he earned an MA in International Relations from the University of Bologna. He has previously taught at the Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia. Email: [jmilanese@icesi.edu.co](mailto:jmilanese@icesi.edu.co)

## **Abstract**

Since early times, Argentina and Brazil grew up isolated from each other. In the 1950s, mutual distrust and tacit rivalry got even deeper when both countries started to develop nuclear technologies. Although an unexpected rapprochement took place since the late 1970s, it was only under the new democratic regimes —established in the 1980s— that bilateral cooperation, on security as well as political and economic issues, was institutionalized. This paper analyzes the development of the agreements for peaceful application of nuclear energy between 1985 and 1989 and gauges its influence upon the building of a regional, collective security process.

**Keywords:** nuclear energy, cooperative security, Argentina, Brazil, Mercosur

## **Resumen**

Desde los tiempos de la colonia, Argentina y Brasil “crecieron de espaldas”, en una situación de rivalidad que se agravaría con el inicio del desarrollo nuclear de ambos países a partir de la década del cincuenta. Si bien a fines de los años setenta comenzaron a darse los primeros acercamientos, recién en 1985 se puede hablar de su institucionalización efectiva. Así, con la instauración casi simultánea de los regímenes democráticos, se establecieron las primeras medidas de confianza que desembocarían, en la década del noventa, en la consolidación de un proceso de seguridad cooperativa. Este trabajo analiza el desarrollo histórico de los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear entre Argentina y Brasil desde 1985 hasta 1989, evaluando su influencia en la construcción de un proceso de seguridad cooperativa.

**Palabras clave:** energía nuclear, seguridad cooperativa, Argentina, Brasil, Mercosur

## INTRODUCCIÓN\*

Argentina y Brasil conviven hoy pacíficamente dentro del marco de un “proceso de seguridad” que tiene lugar dentro del Mercosur. Ambos países han logrado después de dos décadas de trabajo, hacer desaparecer o que solo exista un riesgo residual de cualquier hipótesis de conflicto mutua relacionada con “amenazas tradicionales para la seguridad”. Pero esto no siempre fue así. Hasta mediados de la década del ochenta existió entre ambos una áspera situación de rivalidad que solo fue dejada de lado a través de la puesta en marcha de un proceso de seguridad cooperativa que comenzó a observarse con nitidez durante los años noventa.

El presente artículo analiza los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear<sup>1</sup> realizados por Argentina y Brasil entre los años 1985 y 1989, a fin de estudiar la magnitud de su contribución en el establecimiento de medidas de confianza entre ambos países. Resulta necesario enfatizar que la energía nuclear fue históricamente un eje de conflicto de las autoridades de ambos países, ya que tras ella aparecía inmediatamente el riesgo de la proliferación de armamento.<sup>2</sup>

Las medidas de confianza no fueron compuestas únicamente por dichos acuerdos<sup>3</sup>, pero éstos resultaron parte central de las mismas, a partir de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Foz de Iguazú en 1985 y su constante reafirmación hasta 1989. Así, se establecieron las bases para la construcción del Sistema Común de Control de Materiales e Instalaciones Nucleares y la Agencia Argentino Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (1991) que durante los noventa, jugaron un papel fundamental en la consolidación definitiva del proceso de seguridad.

## ALGUNOS CONCEPTOS TEÓRICOS FUNDAMENTALES

Una vez finalizada la Guerra Fría puede observarse un sensible cambio en las relaciones internacionales. Éste está marcado por la atenuación sustancial de las tensiones entre las potencias en el plano estratégico-militar y una baja posibilidad de confrontación armada a escala global entre las mismas.

Sin embargo, con la desaparición del bloque comunista aparecieron decenas de nuevos Estados sin mecanismos precisos para delimitar sus fronteras, además de nuevos tipos de amenazas (como movimientos terroristas que a través de espectaculares atentados han alcanzado una gran notoriedad). La naturaleza de los actores en la escena internacional no está clara, como tampoco la naturaleza de los peligros que puede deparar el futuro (Hobsbawm, 1998: 552). Paralelamente, a medida que el mundo

---

\* Agradezco a Nelson Cuchumbé y Andrés Malamud por los comentarios realizados.

<sup>1</sup> Área comúnmente relacionada con las “amenazas tradicionales para la seguridad”.

<sup>2</sup> Tanto Argentina como Brasil son unos de los pocos países que lograron alcanzar el ciclo nuclear completo. Esto significa que ambos están en condiciones de construir dicho tipo de armamento.

A esto hay que sumarle la explosión de una bomba realizada por la India en 1974 que mostraba como un país del tercer mundo podía desarrollar exitosamente un programa nuclear bélico, generando alarma respecto de la posesión de dicha tecnología por parte de países en desarrollo.

<sup>3</sup> Entre los ejes centrales del desarrollo de este tipo de políticas se incluyen entre otras: mecanismos para la prevención de conflictos y la resolución pacífica de disputas o las maniobras cualitativamente nuevas que llevaron a cabo colectivamente y con sistemas coordinados de armas y la institucionalización creciente de la cooperación militar bilateral estableciendo los cuerpos conjuntos de política a seguir de seguridad.

cambia, también lo hacen las condiciones a través de las que los Estados deben posicionarse en él. Éstos están obligados a reorientar sus estructuras y recursos en un escenario de nuevos y confusos conflictos (Diamint, 2001: 72).

Es dentro de estas condiciones, que comenzaron a ser implementadas medidas de confianza (Fontana, 1996), como alternativa para facilitar el incremento de la seguridad, de modo de actuar preventivamente, evitando potenciales conflictos y formas costosas y violentas de dirimirlos<sup>4</sup>.

Las medidas de confianza generan un proceso que modifica en forma progresiva las percepciones vinculadas a las “amenazas tradicionales a la seguridad”. Pero, para que éstas puedan ser desarrolladas es necesaria la disposición de los Estados para cooperar sin la necesidad de basarse en mecanismos coercitivos, sino en torno al consenso de compromisos asumidos voluntariamente (Fontana, 1996). Se busca, que las relaciones interestatales, por lo menos en lo que se refiere a lo regional, se fundamenten en el deseo real de evitar conflictos.

Por otro, lado las transformaciones del contexto de seguridad que ocurren en el marco de estas experiencias no son el resultado directo de las medidas de confianza. Son producto de un proceso mucho más amplio y complejo, al que se puede denominar “proceso de seguridad”. Dentro del mismo las medidas de confianza constituyen un elemento esencial, aunque no el único, ya que contribuyen a ponerlo en marcha, formando además parte del él.

El “proceso de seguridad” consiste en un conjunto de interacciones entre Estados, que a través de intercambios entre instituciones y el diálogo político de alto nivel, da lugar a cambios en las percepciones, los enfoques y las prácticas institucionales relacionadas con las amenazas tradicionales a la seguridad. Los desequilibrios, las desconfianzas, los temores y las diferencias se minimizan a través de las relaciones cooperativas en el ámbito de la defensa o sectores afines (Fontana, 1996). A partir del proceso se alcanza una situación de seguridad cooperativa que consiste fundamentalmente en un cambio de la forma en que los actores perciben su práctica y la de sus vecinos (Fontana, 1996) es decir un vínculo unificador que estimula la regulación y solución pacífica de los conflictos (Flemes, 2003).

El punto más alto del proceso se da en lo que Karl Deutsch (1961: 98) denomina comunidad de seguridad definida como:

*“[...] a security community [...] is a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time [...] in which the probability of war is so small, that it does not really enter into the calculations of any of the people involved.”*

---

<sup>4</sup> El caso más paradigmático en lo que se refiere a este tipo de medidas se dio con la constitución de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) que posteriormente daría lugar a la formación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Nacida del Acto Final firmado en Helsinki, por la mayor parte de los países europeos más la Unión Soviética, los Estados Unidos y Canadá, la CSCE comenzó a definir un nuevo concepto de seguridad, que no se definiría solo en términos militares sino globales. Así el término de seguridad aparece cruzado por distintas dimensiones como la militar, la humana, económico ambiental, etc, introduciendo una verdadera revolución conceptual política que consintió la instauración de procedimientos de verificación y control de los Estados (Telò, 2004).

Dicho concepto se funda en presupuestos como la confianza y la transparencia y se alcanza de forma gradual, a través de un período extenso de interacciones crecientes. Así, a mayor grado de reciprocidad en las relaciones entre los países más alta será la posibilidad de establecer un proceso de seguridad cooperativa y como consecuencia una comunidad de seguridad. Ésta no solo se construye mediante mecanismos inéditos, sino además sobre la base de procedimientos e instrumentos en buena medida existentes: acuerdos, tratados, rutinas establecidas (Fontana, 1996) y su aplicabilidad se limita a aquellos contextos regionales donde la democracia existe como un valor establecido (Fontana, 1999: 2).

## EL INTENTO POR DAR LOS PRIMEROS PASOS

Durante décadas Argentina y Brasil “crecieron de espaldas” en un estado de “desinterdependencia” que llevó a las elites políticas a tener la visión de un permanente juego de suma cero.

Esta situación comenzó a agravarse desde el momento en que ambos países desarrollaron sus programas de explotación de la energía nuclear (décadas del cuarenta y cincuenta), y sobre todo, después de que ninguno de los dos ratificara el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina en 1967 y el Tratado de no Proliferación de la OIEA<sup>5</sup> en 1968. Esto no solo incrementó la sensación de desconfianza mutua, sino además la de las principales potencias mundiales hacia ambos países, por el temor al riesgo de proliferación de armamento nuclear.<sup>6</sup>

*“Una carrera implícita para el desarrollo de la tecnología nuclear implica un preocupante potencial para evolucionar en una carrera en pos del desarrollo de armas nucleares. Ambos países mantienen la opción de construir una estructura nuclear, mientras niegan vehementemente la intención de hacerlo. Argentina esta más avanzada en tecnología y capacidad nuclear, consecuentemente, representa el factor “empuje” en una escalada de “empuje y tire” de capacidad nuclear. El hecho que ambos programas son una función del desarrollo científico tecnológico, más que una búsqueda de armamento no excluye las implicancias de seguridad”* (Selcher, 1985: 46).

De hecho, el ex presidente José Sarney reconoció que los gobiernos militares brasileños tuvieron durante dos décadas planes para construir una bomba atómica<sup>7</sup>, afirmando además que: *“Los argentinos también participaban* (haciendo referencia a la carrera nuclear), *pero tanto ellos como Brasil lo negaban”* (La Nación, 8 de agosto de 2005).

Pero hacia fines de los setenta la situación comenzó a cambiar. En mayo de 1980, el presidente brasileño Joao Baptista Figueredo visitó Argentina siendo el tema nuclear uno de los “protagonistas” de la agenda. En ese mismo momento los ministros de

---

<sup>5</sup> Organización Internacional para Energía Atómica, perteneciente a la Organización de Naciones Unidas.

<sup>6</sup> La no aceptación de estos tratados por parte de los dos países representó junto a la ya mencionada explosión nuclear realizada por la India en 1974 un elemento que creó un alto grado de desconfianza por parte de las principales potencias mundiales, que se traduciría en innumerables obstáculos al desarrollo de los programas nacionales.

<sup>7</sup> El centro de pruebas de Cachimbo fue construido para experimentar explosiones nucleares pacíficas, aunque, para entonces, el país no contaba con las cantidades suficientes de plutonio para fabricar explosivos.

relaciones exteriores de Brasil, Ramiro Saravia Guerreiro, y de Argentina, Carlos Pastor, suscribieron el “*Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear*”.

El eje de dicho acuerdo, según señalan Hirst y Rico (1992: 36), se centró en la necesidad de cooperar en un área que brindara la identificación de un interés mutuo y que les permitiera a ambos Estados comenzar a construir un proceso de formación de confianza recíproca, además de dar respuesta a la presión internacional por la no proliferación (Carasales, 1996<sup>8</sup>; Redick, 1996), ya que la negativa a firmar el TNP los había dejado en una incómoda situación que dificultaba el desarrollo de los programas nacionales.

Así, ambos países declaraban en el preámbulo del Tratado, que:

*“Convencidos de la necesidad de impedir la proliferación de armas nucleares a través de medidas no discriminatorias que impongan restricciones orientadas a obtener el desarrollo nuclear general y completo bajo estricto control internacional...”*<sup>9</sup>

Pero rápidamente las expectativas de cooperación se diluyeron. Las perspectivas abiertas en 1980 distaron de traducirse en realidad. En ello tuvo que ver la imposibilidad de romper el aislamiento que marcaba los programas nucleares de cada uno de los países. Incluso, en noviembre de 1983 (escasas semanas antes de la asunción del gobierno constitucional), el anuncio que indicaba que Argentina había alcanzado el ciclo nuclear completo generó una gran conmoción entre las autoridades brasileñas, haciendo retroceder aun más el escaso nivel de confianza alcanzado por ambos países hasta ese momento.<sup>10</sup>

## **NUEVOS GOBIERNOS FRENTE A VIEJOS PROBLEMAS**

El 10 de diciembre de 1983 Raúl Alfonsín asumió la presidencia argentina después de casi ocho años de dictadura. Este suceso marcaría un nuevo punto de inicio de la vida democrática nacional y sudamericana.

Alfonsín contaba con la firme intención de colocar sobre nuevas bases las relaciones de la Argentina con sus vecinos de la región. Pero, los vínculos de un gobierno que proclamaba la democracia como el valor político supremo difícilmente podían estrecharse con los gobiernos de facto de los países limítrofes (Carasales, 1997: 73). Durante el inicio de los procesos de transición hubo de hecho un *impasse* (en lo que se refiere al acercamiento) que más allá de las diferencias de régimen entre Argentina y Brasil se debió a la necesidad de reorganización institucional, cosa que desaceleró el proceso de integración en los años inmediatamente posteriores al ochenta.

Esta situación comenzó a cambiar en 1984, año en que fue electo en Brasil Tancredo Neves, quien visitó Argentina entablando cordiales relaciones con Alfonsín. Desde ese momento los nuevos gobiernos democráticos comenzaron a privilegiar las

---

<sup>8</sup> Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement. Nahel Soreq, Israel, May 16, 1996.

<sup>9</sup> Acuerdo de cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear.

<sup>10</sup> Es importante resaltar que alcanzar el ciclo nuclear completo implica que el país está en condiciones de construir armamento nuclear.

relaciones subregionales disminuyendo las percepciones negativas que tenían de los países vecinos y aumentando la identificación de los intereses comunes (Llenderozas, 1996: 263). Con la muerte de Neves, José Sarney (vicepresidente electo) ocupa la presidencia protagonizando junto al primer mandatario argentino un inédito proceso de acercamiento entre ambos países.

El tema nuclear no era el único que aparecía sobre la mesa de negociación, incluso se presentaba como un elemento de discreta importancia dentro de un “paquete” donde resaltaban otros sectores. Sin embargo, a medida que el perfil económico comenzaba a desacelerarse, producto de las asincronías de los ciclos de ambos países, el “átomo” fue ganando impulso hasta convertirse en uno de los principales temas de la agenda. De este modo, el impacto político de la aproximación nuclear se transformaría en un contrapeso de las dificultades encontradas en el área económica (Bocco, 1989: 26).

## **EL MOMENTO FUNDACIONAL**

Alfonsín y Sarney se reunieron por primera vez el 30 de noviembre de 1985 en Foz de Iguazú, Brasil, donde firmaron la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, que marcaría el momento fundacional de una serie de acuerdos políticos. Cabe resaltar, que ésta representó el primer paso del acercamiento bilateral, anticipando la totalidad de los acuerdos económicos, comerciales, de transportes, etc, que serían firmados al año siguiente (Campbell, Rozemberg y Svarzman, 1999: 64).

Así, se superó el acercamiento realizado en el año 1980, inaugurando una nueva época en la relación entre ambas partes. Ésta “Declaración Conjunta” significó la primera medida de confianza trascendente que tomaron ambos países representando el primer paso hacia un exitoso proceso de eliminación de hipótesis de conflicto y el inicio de la construcción de un sólido proceso de integración.

No es casual que se hable del comienzo de un proceso. Incluso, las motivaciones de las nuevas autoridades no eran las mismas que las de los gobiernos de facto. Mientras los militares iniciaron los acuerdos del ochenta para disminuir la presión internacional o bien para crear un reaseguro frente a la creciente vulnerabilidad externa, mientras que los acuerdos establecidos por Alfonsín y Sarney, en el sector nuclear fueron percibidos por las autoridades civiles como un instrumento para restringir el poder de los militares en el plano interno, sin olvidar la aún patente necesidad de reducir las sospechas tanto mutuas como de terceros (Llenderozas, 2001: 333).

Dicho acuerdo<sup>11</sup> permitió establecer lineamientos como:

- La reiteración del compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos.
- Se fijó el objetivo de cooperar estrechamente en todos los campos de la aplicación pacífica de la energía nuclear y de complementarse en los aspectos que recíprocamente estimen conveniente acordar.
- Se expresó el anhelo de que la cooperación sea extendida a otros países latinoamericanos que tuvieran los mismos objetivos.
- Se manifestó que la cooperación entre Argentina y Brasil no solo constituiría un multiplicador de beneficios que recíprocamente pudieran obtener del uso pacífico de

---

<sup>11</sup> Declaración Conjunta Sobre Política Común, Foz de Iguazú 1985.

la energía nuclear sino que también permitirá a los dos países enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades encontradas en el suministro internacional de equipos y materiales.

Además, en la Declaración los presidentes no se limitaron a realizar enunciados de política, sino que construyeron el Grupo de Trabajo sobre Política Nuclear<sup>12</sup>, dirigido por las Cancillerías e integrado por representantes de las respectivas comisiones y empresas nucleares. Constituido en Buenos Aires en julio de 1986, el Grupo cumpliría la función de coordinar y promover el proceso.

El “Grupo” fue la más clara señal de la reafirmación del fomento de las relaciones bilaterales en el campo nuclear y el esfuerzo por la autonomía tecnológica (Vieira Vargas, 1997: 49). Además, abocado a la cooperación, ha generado un marco apropiado dinamizando el interés de los equipos científico-técnicos de cada país por conocer los logros de su contraparte a fin de intercambiar información.

Los años posteriores a la firma de la Declaración de Política Nuclear Común, estuvieron marcados por una serie de acciones como la asistencia técnica mutua; el intercambio de científicos, estudiantes e información; y la elaboración de acciones conjuntas en el escenario internacional. A través de esto, los dos países buscaban enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades existentes en la adquisición de equipos, materiales y combustibles nucleares, intentando extender la experiencia a otros países latinoamericanos.

Claramente se había dado el primer paso hacia la construcción de un proceso de seguridad cooperativa. Después del infructuoso intento de 1980 los gobiernos democráticos habían logrado llevar adelante una medida de confianza capaz de “romper el hielo” que separaba a dos de los viejos rivales de la región.

## **LAS VISITAS PRESIDENCIALES COMO EJE DE LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA**

La Declaración de Iguazú no fue el único paso dado para el avance de la cooperación en el sector nuclear. En los años subsiguientes los encuentros presidenciales no hicieron más que resaltar la importancia que el sector había cobrado dentro de la integración en general. No fue solo la cantidad de reuniones sino también la frecuencia de las visitas, que trascendieron más allá de sus objetivos diplomáticos, una de las “curiosidades” del proceso.

De este modo, no sólo los momentos fundacionales o los mecanismos inéditos<sup>13</sup> son esenciales para la construcción de confianza, también lo es la rutinización de acuerdos. Para esto fue central, la serie de encuentros presidenciales que continuó de la siguiente manera:

- Declaración de Brasilia, 10 de diciembre de 1986.<sup>14</sup>

A través de la misma los gobiernos buscaron superar los obstáculos del proceso de integración intentando demostrar transparencia (para lo que se decide intensificar el

---

<sup>12</sup> Posteriormente transformado en un Comité Permanente que se reúne cada 120 días (generalmente respetado).

<sup>13</sup> Vale la pena aclarar, durante este período también ocurrirían acontecimientos inéditos como las visitas de delegaciones de un país a la planta de separación isotópica del otro.

<sup>14</sup> Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, Brasilia, 10 de diciembre de 1986.

intercambio de visitas y coordinar las posiciones políticas en los foros internacionales) con el objetivo de defender intereses comunes y preservar la región del riesgo de introducción de armas.

Poco después se firmó en Buenos Aires, el Protocolo N° 11 sobre Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas.<sup>15</sup> Al que se sumó el Protocolo N° 17 sobre Cooperación Nuclear que definió áreas para realización de desarrollos conjuntos, fundamental debido a los problemas presupuestarios de ambos países.

- Declaración de Viedma, 17 de julio de 1987.<sup>16</sup>

Sin ser demasiado rica en cuanto a su contenido, representó un hito fundamental de la cooperación en el sector, y sobre todo del establecimiento de medidas de confianza. Esto se debió a que en ella se produjo la visita del presidente Sarney a la planta de separación isotópica<sup>17</sup> de Pilcaniyeu, que no estaba bajo el sistema de salvaguardias de la OIEA.

Al respecto manifestaba el presidente brasileño:

*“... es la primera vez en el mundo que viene un jefe de Estado, convidado por otro jefe de Estado, a visitar una usina de enriquecimiento de uranio, que por su naturaleza es una instalación secreta. Éste gesto demuestra el nivel de las relaciones existentes entre Brasil y Argentina y la visión de construir un futuro con el presidente Alfonsín”* (Declaraciones de José Sarney a Clarín 18/7/87)<sup>18</sup>

Pero la importancia del evento no solo se centró en la presencia de Sarney en Picalenyeu. También se invitó a un grupo de expertos brasileños a recorrer las instalaciones de dicha planta concluyendo lo que representaría un acto trascendental en el proceso de integración.

A esto se referiría Marco Marzo<sup>19</sup> (1996) del siguiente modo:

*“En ese momento la delegación Brasileña era escéptica respecto de la visita. Nuestro presidente había visitado la planta una semana antes por lo que nos parecía que lo nuestro sería puro protocolo (...) Para nuestra sorpresa hicimos una gran cantidad de preguntas que fueron contestadas por los*

---

<sup>15</sup> El protocolo sobre Información Inmediata y Asistencia Recíproca en casos de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas se adelantó a las convenciones internacionales sobre “Pronta notificación de accidentes nucleares” y sobre “Asistencia mutua en el caso de accidente nuclear o emergencia radiológica” que entraron en vigencia a fines de 1987, después del accidente de Chernovyl.

El sistema de asistencia funcionó eficientemente durante el único accidente de gravedad ocurrido en la región, más precisamente en Goiania en septiembre de 1987. Éste se produjo durante el desmantelamiento de un equipo de teleterapia. Frente al mismo la CNEA envió al lugar del hecho, en cuestión de horas, expertos en protección radiológica, gestión de desechos radioactivos, y atención y tratamiento de las personas afectadas por la radiación. Éstos colaboraron con los técnicos brasileños en la adopción de medidas pertinentes para minimizar las consecuencias (Ornstein, 1998: 137, 138).

<sup>16</sup> Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, Viedma, 17 de julio de 1987.

<sup>17</sup> Las plantas de separación isotópica forman parte de una tecnología muy sensible, fundamental para la fabricación de armamento nuclear (aunque ni Argentina ni Brasil las han utilizado con tales fines).

<sup>18</sup> Fragmento extraído de Campbell, Rozemberg y Svarzman 1999, pag 101.

<sup>19</sup> Quien fuera entonces Director de la División de Salvaguardias de Brasil desempeñándose actualmente como Secretario de la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares.

*argentinos. Visitamos todas las instalaciones (...) Esta tecnología es muy secreta. Dicho paso fue muy importante para la construcción de confianza, no solo entre los dos países, sino además para los técnicos relacionados con dicha actividad.*

Por otro lado, Ariel Levite (1997) agregaría:

*“En ese momento pensé, está bien esta será una visita protocolar. Haremos muchas preguntas y la gente diría ‘bla, bla, bla , bla’ y nunca responderían las preguntas. Pero para mi sorpresa, fuimos a la planta de enriquecimiento y todas nuestras preguntas fueron contestadas.”*

- Declaración de Iperó, 8 de abril de 1988.<sup>20</sup>

En la misma el gesto realizado por Alfonsín en Viedma fue retribuido por Sarney. El presidente argentino visitó el centro experimental de Amaran, Iperó, donde se realizaba la inauguración de una planta de separación isotópica, también excluida en ese momento del sistema de salvaguardias de la OIEA. Dicha medida fue de vital importancia ya que el mencionado centro pertenece a la Armada brasileña, por lo que la visita no solo tenía un importante significado en lo que se refiere a la integración, sino además a las transiciones democráticas.

También se pueden destacar los avances logrados en materia de salvaguardias. Iperó representó en ese sentido un hito fundamental, ya que abrió el camino para rediscutir Tlatelolco y cerrar un acuerdo de salvaguardias con OIEA a través de la construcción del futuro Sistema Común de Control y Contabilidad (de Oliveira, 1998: 15).

- Declaración de Ezeiza, 29 de noviembre de 1988.<sup>21</sup>

A finales de 1988 Sarney volvió a Argentina. Esta vez, visitó el Laboratorio de Procesos Radioquímicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), en Ezeiza. En dicha visita se reafirmaron otros puntos ya planteados en los anteriores encuentros como el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, etc. Aunque los motivos de ésta última declaración parezcan redundantes, este tipo de acciones reafirmativas son centrales dentro de un proceso en el que antiguos rivales intentan terminar con una situación de desconfianza.

## **TIERRA FÉRTIL PARA LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO**

Esta serie de encuentros presidenciales (junto a los 24 protocolos firmados) representaron un punto alto del proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil. Las visitas recíprocas a las instalaciones determinaron una alteración en el conocimiento de las capacidades de cada país.

*“Las visitas de los jefes de Estado –vale la pena destacarlo- no fueron simplemente actos protocolares normales en la vida de relación entre dos vecinos. Tuvieron el designio de expresar, al más alto nivel, que el proceso de acercamiento iniciado era impulsado y avalado por los gobernantes de los dos países, que le prestaban su atención personal y directa y que examinaban con*

---

<sup>20</sup> Declaración de Iperó. Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, Iperó, 8 de abril de 1988.

<sup>21</sup> Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, Ezeiza, 29 de noviembre de 1988.

*especial interés todo lo que podía emprenderse en el futuro, para darles endoso particular si era necesario (Carasales, 1997: 85).*

Aunque cabe señalar que las medidas de confianza abarcaban a las elites políticas y organismos técnicos de nivel nacional, dándose así no sólo un fluido diálogo a máximo nivel político, sino además institucionalmente.

*“Las visitas tuvieron obviamente alta significación política, pero trascendieron ese plano para tocar aspectos técnicos cuando los Presidentes y sus comitivas recorrieron establecimiento de extremo carácter sensitivo, como plantas de enriquecimiento de uranio” (Carasales, 1997: 85)*

En palabras de Marco Marzo (1996):

*“Desde mi punto de vista, si alguien me decía en ese momento (refiriéndose a mediados de los setenta), que en 1984 o 1985 habría cooperación entre Argentina y Brasil, le hubiese dicho que “estaba loco”. Porque desde mi perspectiva, la situación era la siguiente: como Director de la División de Salvaguardias en Brasil nunca había encontrado a mi contraparte argentino. Ocasionalmente en algún simposio, pero eso nunca superó las formalidades. No estaba bien informado del desarrollo nuclear en Argentina y ellos no estaban informados del de Brasil.”*

Pero, la diplomacia interpresidencial y el contacto entre los científicos no fueron los únicos nexos entre los países. También los Ministerios de Relaciones Exteriores se movieron muy inteligentemente coordinando tanto actividades políticas como científicas, invitando a participar a todos los actores relevantes del sector a las negociaciones (Marzo, 1997<sup>22</sup>). Sumado a esto, los escasos cambios en los equipos negociadores de cada país posibilitaron que el proceso de acercamiento no solo sea profundo sino además rápido.

Otro hecho importante fue la decisión de distribuir y publicitar los contenidos de las declaraciones en las reuniones de la OIEA como modo de intentar aumentar la transparencia del desarrollo de la energía nuclear hacia el resto del mundo (Bocco, 1989: 28, 29). Así, la sintonía en el plano político (liderada por la cooperación nuclear) permanecía como sustento del proceso de cooperación e integración frente a la asintonía macroeconómica (Bocco, 1989: 36).

1989 aparecía como un año crítico. El discurso de Carlos Menem, candidato (peronista) favorito para ganar las elecciones presidenciales en Argentina, y la incertidumbre de quien sería el triunfador en Brasil<sup>23</sup>, no parecían favorables para la continuación de los procesos de integración. Esto representaba un gran peligro, dado que entonces cada gesto de acercamiento había sido liderado directamente por los presidentes salientes.

*“1989 fue un año de especial significación para las democracias de Argentina y Brasil. En las dos naciones debían llevarse a cabo elecciones presidenciales. Los dos protagonistas del proceso iniciado y concretado desde 1985, Alfonsín y Sarney, dejarían el poder. Su participación en el proceso había sido tan decisiva que, a medida que se aproximaba la fecha de las elecciones, fue*

---

<sup>22</sup> “Regional Safeguards in Latin America: Implications for the Middle East?” El Cairo, October 27, 1997.

<sup>23</sup> Cualquiera de los dos posibles ganadores, Fernando Collor de Melo o Luiz Inacio Da Silva, parecían no representar la continuidad de Sarney.

*surgiendo inevitablemente la pregunta: ¿El trascendental proceso de integración se debilitaría con su ausencia, iría mermando o incluso se estancaría? ¿Los nuevos Presidentes, albergarían ideales similares o tendrían ideas distintas? (Carasales, 1997: 88).*

El peronismo fue históricamente favorable al desarrollo de la energía nuclear<sup>24</sup> (por lo que las políticas del sector a nivel nacional parecían garantizadas), pero su nacionalismo, exacerbado en el discurso de Menem<sup>25</sup>, hacía dudar respecto a la cooperación en la materia.

Finalmente, las elecciones fueron ganadas por Collor y Menem que pronto evidenciaron que todos los temores respecto del abandono de la cooperación en el sector eran infundados. Inmediatamente asumida la presidencia el nuevo presidente argentino se ocupó de despejar cualquier duda al respecto, manifestando en un discurso:

*“Nos sentimos orgullosos del proceso iniciado con la Declaración de Iguazú de 1985, que permitió consolidar la confianza recíproca, intercambiar experiencias, compartir tecnologías y generar nuevas investigaciones. Defendemos juntos los derechos inalienables de llegar al próximo siglo con bases científicas y tecnológicas propias y compartidas para el beneficio económico y social de nuestros pueblos” (Carasales, 1997: 90).*

Collor asumió el poder el 17 de marzo de 1990 intentando desde un principio tener una posición conciliadora en el sector, llevando adelante políticas de vital importancia como el cierre del sospechoso centro de pruebas de Cachimbo (Diamint, 2001: 136). Incluso, poco tiempo después de la asunción viajó a Buenos Aires donde ambos presidentes emitieron un comunicado que contiene algunos párrafos simbólicamente<sup>26</sup> fundamentales para la “integración nuclear”, entre ellos:

*“... la necesidad de continuar y profundizar la cooperación y la complementación [...] la coincidencia de puntos de vista sobre política nuclear [...] el compromiso de la Argentina y del Brasil de utilizar la energía nuclear exclusivamente con fines exclusivamente pacíficos y de desarrollarla para el adelanto y el bienestar de los pueblos...”*

Elogiando además

*“... las tareas del Comité Permanente Argentino Brasileño sobre Política Nuclear [...] para que se intensifique su labor en procura de profundizar y ampliar los campos de cooperación y complementación entre los países en esta materia...” (Carasales, 1997: 92).*

El paso central se dio pocos meses después, el 28 de noviembre de 1990, nuevamente en Foz de Iguazú donde se realizó una Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña.

---

<sup>24</sup> El mismo Perón fue el “fundador” de la Comisión Nacional de Energía Atómica (1950). Esto contrastaba con la tradicional postura del radicalismo, que sin ser opositor (Alfonsín fomentó cooperación en la política nuclear pero disminuyó sensiblemente el presupuesto de la CNEA si se lo compara con todas las administraciones previas) tenía una postura “menos positiva”.

<sup>25</sup> El discurso de Menem cambió drásticamente una vez alcanzada la presidencia sobreactuando posiciones neoliberales.

<sup>26</sup> El Comunicado no establece ningún compromiso sino que es puramente declarativo.

Así como el primero de los encuentros marcó el camino para la cooperación y la integración, éste sería otro momento fundacional que las colocaría sobre nuevas bases que significarían la inserción definitiva en la estructura imperante en el mundo en materia nuclear a través de la construcción de un Sistema Común de Control de Materiales e Instalaciones Nucleares y la Agencia Argentino Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC)<sup>27</sup> (Carasales, 1997: 92).

## RECAPITULANDO

En los últimos diez años se perfilaron claras tendencias de cooperación en materia de políticas de seguridad en el Cono Sur. Las consideraciones geopolíticas y los escenarios de amenaza tradicionales entre los Estados de la región perdieron significado dándose los primeros pasos hacia un entendimiento en política de seguridad. Esto permite suponer que podría estar surgiendo una comunidad regional de seguridad (Flemes, 2003). Pero esta situación no existiría de no haberse tomado inicialmente una serie de medidas que fomentasen la confianza recíproca con el fin de disminuir las percepciones de amenaza mutua.

Si bien en 1980 se dio el primer acercamiento entre Argentina y Brasil, centrado en la necesidad de dar una respuesta mínima a la presión internacional por razones de no proliferación (Hirst y Rico, 1992: 36), recién desde el momento en que los gobiernos democráticos comenzaron a establecer los primeros vínculos de construcción de confianza recíproca la cooperación empezó a ser visualizada como posible (Selcher, 1985: 25)<sup>28</sup>. Desde ese momento ambos países privilegiaron las relaciones subregionales, disminuyendo las percepciones negativas del otro y aumentando la identificación de los intereses comunes.

En este sentido, fueron los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear el punto de partida para la nueva modalidad de relacionamiento entre Argentina y Brasil. La firma de los acuerdos analizados, constituyó el antecedente más importante e inmediato (además de un elemento central para su construcción) del “proceso de seguridad” que tiene lugar en los noventa en la región<sup>29</sup>. En este marco, el creciente ímpetu dado por Alfonsín y Sarney al acercamiento, que no se agotó en el momento fundacional, ayudó a lograr respaldos políticos recíprocos necesarios para la consolidación de la democracia y el afianzamiento de la construcción de un proceso de paz y seguridad.

Los pasos hacia las relaciones cooperativas en materia nuclear contribuyeron decididamente al cambio de percepciones recíprocas y al establecimiento de compromisos conducentes a la integración económica. Así, aun no siendo el único tema a negociar, e incluso presentándose al inicio como un elemento de discreta importancia, la energía atómica se transformaría en uno de los íconos de la integración durante los ochenta. Ésta no solo fue fundamental para la construcción confianza mutua, sino

---

<sup>27</sup> También ambos países junto a la ABCC firmarían un acuerdo con la OIEA; ratificarían, después de la realización de algunas enmiendas, Tlatelolco y se firmaría y ratificaría en NTP

<sup>28</sup> Indudablemente, la instauración de gobiernos democráticos es un elemento central para el desarrollo de la cooperación y el diálogo como fuentes generadoras de integración.

<sup>29</sup> Promediando los '90 los gobiernos civiles ya habrían alcanzado un importante grado de subordinación de las Fuerzas Armadas.

además para generar confianza hacia el exterior, sobre todo durante los períodos en que ninguno de los dos países había ratificado Tlatelolco ni había firmado el TNP.

Finalmente, ambos países asumieron un “compromiso integrador” mucho más amplio y complejo, que alcanzó a constituirse como “proceso de seguridad”. Dentro del mismo los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear fueron fundamentales, ya que se establecieron como las primeras y más innovadoras medidas de confianza que contribuyeron a ponerlo en marcha.

En este marco, la periodicidad de los intercambios entre instituciones sumado al diálogo político de alto nivel, representado por los encuentros de los presidentes y en menor medida por las acciones llevadas adelante por los Ministerios de Relaciones Exteriores, dieron lugar a profundos cambios en las percepciones recíprocas. Así se logró modificar en forma progresiva la imagen y los preconceptos que cada país tenía del otro. No solo mediante mecanismos inéditos, como lo fue el caso de Foz, sino además sobre la base de elementos en buena medida existentes (Fontana, 1996), que marcaron la totalidad de las negociaciones realizadas por ambos gobiernos en los ochenta desde Brasilia hasta Ezeiza pasando por Viedma e Iperó<sup>30</sup>.

Esto llevó a un gradual y acumulativo incremento del peso de los componentes preventivos, cosa que además amplió el alcance de las relaciones de cooperación entre ambos Estados. De este modo, resulta posible apreciar la importancia y la trascendencia de la experiencia de cooperación bilateral en el sector, que implicó el desarrollo de una política común funcional para la construcción de confianza recíproca, y de un proceso de seguridad; ambos esenciales tanto para la construcción de un proceso de integración regional relativamente exitoso como para la consolidación del régimen democrático en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Admiten que militares brasileños planearon una bomba atómica*, La Nación, 8 de agosto de 2005.
- Bocco, Armando (1989): *La Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Notas para una Evaluación Política*, Flacso, Buenos Aires.
- Campbell, Jorge; Rozembreg, Ricardo; Svarzman, Gustavo (1999): “Quince años de integración: muchos ruidos y muchas nueces”, en Campbell, Jorge editor, *MERCOSUR entre la realidad y la utopía*, Nuevohacer, Buenos Aires.
- Carasales, Julio Cesar (1997): *De rivales a socios*, Nuevo Hacer, Buenos Aires.
- Carasales, Julio Cesar (1999): *The so-called proliferator that wasn't: the story of Argentina's nuclear policy*, Nonproliferation Review/ Fall.
- De Oliveira, Odete, (1998): *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*, Rev. Bras. Polit. 41.
- Deutsch, Karl W. (1961): “Security Communities”, en: Rosenau, James (Ed.): *Internacional Politics and Foreign Policy*. New York.
- Diamint, Rut (2001): *Democracia y Seguridad en América Latina*, Nuevohacer, Buenos Aires.

---

<sup>30</sup> Estas dos últimas cobraron una importancia fundamental por se acompañadas por las visitas a instalaciones sensitivas.

- Fontana, Andrés (1996): *Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano*, Buenos Aires, ISEN.
- Fontana, Andrés (2001): *Seguridad Internacional y Transición democrática. La experiencia Argentina 1983-1999*, Universidad de Belgrano, Documentos de Trabajo.
- Flandes, Daniel (2003): *Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina - Una Propuesta Teórica*, 51° CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS, Santiago, Chile, 14 – 18 Julio
- Hirst, Mónica y Rico, Carlos. (1992): *Regional security perceptions in Latin America*. Serie: Documentos e informes de investigación N° 129. Área: Relaciones Internacionales. FLACSO. Buenos Aires. Mayo.
- Hobsbawm, Eric (1992): *La historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona.
- Literio, Luciana (2003): *Políticas de seguridad en el Mercosur. Una perspectiva desde la seguridad cooperativa*, Trabajo Inédito.
- Llenderozas, E. (2001): “Las percepciones estratégicas en un contexto de integración regional: los casos de Argentina y Brasil.” En Pinto comp. *Argentina entre dos siglos, la política que viene*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Llenderozas, E. (1996): “Seguridad y democracia: Nuevos rumbos en la política exterior argentina”. En Pinto, Julio compilador. *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Oficina de publicaciones del C.B.C. Buenos Aires.
- Marzo, Marco (1996): *The evolution of the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement (Part 1) Argentina Brazil Nuclear Rapprochement*. Institute for Science And International Security, Nahel Soreq, Israel, May 16.
- Marzo, Marco (1997): “Regional Safeguards in Latin America: Implications for the Middle East?” El Cairo, October 27.
- Milanese, Juan Pablo (2004): *¿Supranacionalidad en el Cono Sur? Análisis de un Caso Inédito, Ignorado y Potencialmente Paradigmático*. Trabajo presentado en el 1° Encuentro de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, del Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados, Universidad de Belgrano 11 y 12 marzo.
- Milanese, Juan Pablo (2003): *El día que el MERCOSUR logró lo que la Unión Europea no*. Trabajo presentado en el 6° Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario 5, 6, 7 y 8 noviembre.
- Milanese, Juan Pablo (2004) *El Átomo y la Integración Regional. Un Análisis Histórico de las Políticas de Cooperación en el Uso Pacífico de la Energía Nuclear en Argentina-Brasil y EURATOM*, Buenos Aires, Università di Bologna, Tesis de Maestría.
- Ornstein, Roberto (1998): “La Complementación con Brasil”, en Carasales, Julio Cesar y Ornstein, Roberto, Coordinadores, *La Cooperación Internacional de la Argentina en el Campo Nuclear*, CARI, Buenos Aires.
- Redick, John (1996): *The evolution of the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement (Part 1) Argentina Brazil Nuclear Rapprochement*. Institute for Science And International Security, Nahel Soreq, Israel, May 16.
- Selcher, Wayne (1985): *Brazilian-Arentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition*, Journal of International Studies and World Affairs, Vol 27, No. 2 (Summer, 1985), 23-53.
- Telò, Alessandro (2004): *La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Puente @ Europa, Università di Bologna Representación Buenos Aires, año 2 N°1.

- Viera Vargas, (1997): “Atomos na integraçao: a aproximaçao Brasil-Argentina no campo nuclear e a construcao do MERCOSUL”, Rev. Bras. Int. 40.

#### **Acuerdos Internacionales.**

- Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. Buenos Aires, 17 de mayo de 1980.
- Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Foz de Iguazú, 30 de noviembre de 1985.
- Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Brasilia, 10 de diciembre de 1986.
- Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Viedma, 17 de julio de 1987.
- Declaración de Iperó, Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Iperó, 8 de abril de 1988.
- Declaración de Ezeiza, Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Ezeiza, 29 de noviembre de 1988.
- Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino Brasileña. Foz de Iguazú 28 de noviembre de 1990.
- Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear.