

Universidad ORT Uruguay
Facultad de Administración y Ciencias Sociales

**Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil en
la política nuclear en el período 1968 – 1991**

Entregado como requisito para la obtención del título Licenciado en Estudios Internacionales

Agustina Barranquet 178036

Micaela Riezler 180465

Federico Wynter 158693

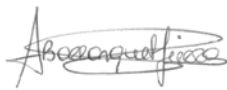
Tutor: Lic. David Telias.

2016

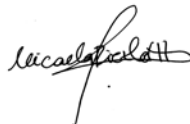
Declaración de autoría

Nosotros Agustina Barranquet, Micaela Riezler y Federico Wynter, declaramos que el trabajo que se presenta en esta obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la Licenciatura en Estudios Internacionales;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Agustina Barranquet
178036



Micaela Riezler
180465



Federico Wynter
158693

3 de marzo de 2016

Abstract

En los años cincuenta, Argentina y Brasil comenzaron a desarrollar programas nucleares que en determinados momentos suscitaban dudas, en la región y en la comunidad internacional en general, respecto a sus intenciones. Estas sospechas fueron reforzadas por la negativa de ambos Estados de ratificar el Tratado de Tlatelolco y adherir al Tratado de No Proliferación Nuclear, en virtud de lo que ellos entendían era su carácter discriminatorio y violador de la soberanía. Desde este punto de partida, Argentina y Brasil desarrollaron en la política nuclear una relación inusual para dos países que históricamente se veían como rivales. En 1991, esta relación finalmente condujo al establecimiento de un sistema de verificaciones mutuas para garantizar la naturaleza exclusivamente pacífica de sus programas nucleares. La presente investigación pretendió estudiar la relación en la política nuclear entre Argentina y Brasil entre 1968 y 1991, y analizar cómo fue evolucionando la cooperación entre ambos Estados. Valiéndonos de una gran cantidad de fuentes primarias gracias a los archivos digitales del Wilson Center y la Fundación Getulio Vargas, realizando entrevistas y utilizando la bibliografía existente como fuentes secundarias, llegamos a la conclusión de que durante el período de estudio existió una superposición de lógicas de cooperación y competencia, en una dinámica que se vio afectada por factores externos, internos y de contexto. Asimismo, pudimos concluir que la lógica de cooperación que finalmente se impuso, se canalizó en la creación de un régimen internacional con principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, a fin de regular las expectativas de ambos actores en la política nuclear.

Palabras clave: Argentina, Brasil, política nuclear, cooperación, competencia, régimen.

Índice

1. Introducción	5
1.1. Objetivos y justificación del tema de estudio	5
1.2. Revisión bibliográfica	9
1.3. Problema de investigación e hipótesis	12
1.4. Marco teórico	15
1.5. Metodología y fuentes	22
2. Antecedentes	24
2.1. Principales hitos en las relaciones bilaterales	24
2.1.1. La consolidación de los Estados	24
2.1.2. La carrera naval	28
2.1.3. Del ABC a la discordia	30
2.1.4. Argentina, Brasil y las Guerras Mundiales: posiciones divergentes.....	31
2.1.5. Tensiones, encuentros y desencuentros	35
2.2. El inicio de los programas nucleares.....	39
3. Primera etapa: los primeros intentos de acercamiento (1968 – 1979).....	44
3.1. Encontrando principios comunes	44
3.2. Desavenencias políticas	49
3.3. La explosión india y el acuerdo germano-brasileño.....	54
3.4. La política de Estados Unidos y los programas paralelos	61
3.5. El Acuerdo Tripartito	69
4. Segunda etapa: la construcción de la confianza (1980 – 1985).....	71
4.1. De Itaipú a Paso de los Libres.....	71
4.2. Hitos en el proceso de <i>confidence-building</i>	76
4.3. Rumbo a Foz de Iguazú	79
5. Tercera etapa: la consolidación del régimen (1986 – 1991).....	89
5.1. Hacia una política nuclear común	89
5.2. Agujeros en la Sierra de Cachimbo: un posible escollo en el camino	90
5.3. Las visitas a instalaciones no salvaguardadas.....	92
5.4. Cambio de gobierno y continuidad en la política nuclear	97
5.5. El SCCC y la ABACC	99
6. Conclusiones	107
Bibliografía.....	116
Anexos.....	126
Anexo I – Cronología.....	126
Anexo II – Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear	133

1. Introducción

1.1. Objetivos y justificación del tema de estudio

“La Argentina y el Brasil, ligados por la tierra, los ríos y los mares, parecen modelados para completarse, engranándose por un intercambio de servicios que el tiempo y la civilización se encargarán de hacer día a día más intensos y más fecundos en beneficios recíprocos, a la sola condición de la concordia.”

Manuel Gorostiaga, 1905¹

A lo largo de los siglos los Estados han sido concebidos como los sujetos (únicos primero, y principales después) de las Relaciones Internacionales. Tradicionalmente se les ha atribuido las responsabilidades de librar la guerra, firmar la paz, comerciar, segregarse, integrarse, establecer alianzas y romperlas, institucionalizar revoluciones, crear organizaciones y someterse a ellas; y todo el repertorio de temas que forman esa lista de fenómenos que son objeto de estudio de la disciplina. Amén de que existen otros sujetos que operan en el plano internacional, es innegable que los Estados siguen revistiendo una importancia fundamental para el estudio de las Relaciones Internacionales. En este sentido, las relaciones entre ellos en sus diversas dimensiones continúan siendo una inagotable fuente de curiosidades, intereses y cuestionamientos.

Nuestro trabajo se enmarca en esta lógica y pretende abordar el estudio de la relación entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil en la política nuclear en el período comprendido entre 1968 y 1991.

Partimos de un interés por comprender más a fondo esta área de las relaciones bilaterales, dada la continua prominencia que los asuntos nucleares han tenido en la política internacional desde las medianías del siglo pasado. Distintos Estados han visto en el desarrollo nuclear un instrumento para proyectar su hegemonía, a la vez que un medio para desarrollar una matriz energética alternativa. Sus programas no siempre han sido similares ni han desembocado en los mismos resultados; de modo que hoy día hay potencias nucleares, Estados por fuera del régimen de no proliferación que poseen armas

¹ Carta enviada el 7 de septiembre de 1905 por el diplomático argentino Manuel Gorostiaga al Canciller de Brasil, Barón de Rio Branco, con motivo de la celebración de un tratado de arbitraje entre los dos Estados. Recopilada en: ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *Um diplomata da República*. [en línea]. Fundação Alexandre Gusmão, 2006. Pág. 30. [Consultado el 19/04/2015]. Disponible en <https://books.google.com.uy>

nucleares, algunos que las construyeron y luego las destruyeron, otros que al día de hoy presumiblemente las persiguen, y muchos otros aún que utilizan la energía nuclear solamente con fines pacíficos.

Naturalmente, nuestra región no fue ajena a este fenómeno, ya que Argentina y Brasil simultáneamente mantuvieron programas nucleares, que además en determinados momentos suscitaron sospechas en cuanto a sus intenciones. Dada la relevancia estratégica de la cuestión nuclear, tanto a nivel político, económico, tecnológico y militar, el campo de las relaciones en la política nuclear entre Argentina y Brasil, dos países que según muchos autores históricamente han sostenido una relación marcada por la rivalidad, la desconfianza, la competencia, y en ocasiones la abierta agresividad², se presenta como un tema interesante para el estudio.

El período de estudio ha sido cuidadosamente delimitado. En primer lugar, en 1968 el Tratado de No Proliferación Nuclear (en adelante TNP) se abrió a la firma y ratificación de todos los Estados. El fundamento de este acuerdo multilateral era controlar la transferencia de armas nucleares o tecnologías para fabricarlas de parte de Estados nucleares a Estados no nucleares, así como la producción de las mismas por parte de estos últimos.³ Desde este momento, tanto Argentina como Brasil rehusaron ser partes del Tratado por verlo como un instrumento de congelamiento del poder que restringía las posibilidades de desarrollo de los Estados en virtud de una discriminación entre los Estados nucleares y los no nucleares, donde estos últimos debían aceptar las salvaguardias totales que el acuerdo imponía. Tal convergencia generó incentivos para formar un frente común en oposición al régimen de no proliferación, a pesar de que los respectivos programas nucleares de cada uno generaban ciertos recelos en el otro.

Pero luego, en 1991, los dos Estados establecieron una agencia bilateral para el control mutuo de las actividades nucleares, y acordaron con el Organismo Internacional de Energía Atómica (en adelante OIEA) un sistema de salvaguardias que prácticamente equivalió a las salvaguardias totales derivadas del TNP a las que tanto se habían opuesto en un primer momento.⁴

² Véase entre otros: HIRST, Mónica; SOARES DE LIMA, María Regina. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. En Roberto RUSSELL (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1990. Págs. 61-110. JAGUARIBE, Helio. Brasil-Argentina: breve análisis de las relaciones de cooperación y conflicto. *Estudios Internacionales*. 1982, Vol. 15, Nº 87, 9-27. [Consultado el 17/4/2015]. Disponible en <http://www.revistaiei.uchile.cl> BUENO, Clodoaldo. *Passado e presente das relações Brasil-Argentina*. [en línea] San Pablo. Instituto de Estudos Avançados da USP. 1997, 1-20. [Consultado el 17/4/2015]. Disponible en <http://www.iea.usp.br> SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciara. *Brasil – Argentina: Divergências e convergências*. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal. 1991.

³ OIEA. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. [en línea]. [Consultado el 03/06/2015]. Disponible en: <http://disarmament.un.org>

⁴ CARSALES, Julio César. *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1997. Pág. 97.

El presente trabajo pretende entender y explicar este proceso de cooperación, y por lo tanto se enmarca en la vasta literatura existente sobre la historia y política exterior de Argentina y Brasil. Las relaciones bilaterales entre ambos países son el tópico general de la investigación, y las relaciones en la política nuclear entre 1968 y 1991 configuran su tema específico. Si bien existe mucha bibliografía sobre las relaciones entre Argentina y Brasil en la política nuclear, nuestro trabajo se inscribe en una nueva línea de investigación, elaborada fundamentalmente por la Fundación Getulio Vargas (en adelante FGV), que busca revisar algunos de los postulados tradicionales: que realmente existía una carrera nuclear latente, y que los procesos de democratización crearon las condiciones para un acercamiento.⁵

De esta manera, apuntamos a contribuir a esta línea historiográfica al analizar los hechos entre 1968 y 1991, y al proveer un enfoque teórico para entender por qué y cómo Argentina y Brasil formaron un régimen para cooperar en el área nuclear. El tema reviste de particular importancia por diversos motivos. A nivel académico, puede aportar un mayor entendimiento de la temática, especialmente desde la teoría de los regímenes internacionales. Desde el punto de vista histórico, es relevante para comprender mejor el proceso de acercamiento general entre ambos Estados, en el cual la cuestión nuclear parecería haber jugado un rol clave. A su vez, políticamente sirve para analizar ejemplos de política exterior de dos países en desarrollo embarcados en programas nucleares que fueron, como mínimo, controversiales, y para apreciar con mayor claridad cómo fue el proceso de toma de decisiones que condujo hacia la cooperación y qué factores incidieron en él. Por último, todo lo anterior es particularmente importante desde Uruguay, dada la cercanía geográfica pero también cultural, política, social y económica, todo lo cual transforma las relaciones entre Brasil y Argentina en un asunto de gran importancia para el Estado uruguayo.

La monografía está compuesta por seis capítulos. El primer capítulo recoge, además de la presente introducción, una revisión bibliográfica, la explicación del problema de investigación y las hipótesis, la exposición del marco teórico utilizado, y la descripción de la metodología seguida. La revisión bibliográfica, en la cual se exponen los principales autores que han investigado la temática y las ideas en las cuales se han centrado sus trabajos, permite delimitar y situar claramente a esta investigación en el contexto de la bibliografía existente. A su vez, las dos hipótesis del trabajo son las siguientes: por un lado que a lo largo del período existió una superposición de lógicas de cooperación y competencia en una dinámica en la cual incidieron factores de distinta índole, y por otro que finalmente la lógica de cooperación que se impuso se canalizó en la creación de un régimen internacional con los elementos que predice la teoría de Stephen Krasner, a saber, principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones comunes. El marco teórico utilizado para analizar el período en cuestión es la teoría de los regímenes internacionales; a estos efectos se exponen diversos autores que tratan la temática,

⁵ FGV. História Oral Crítica dos Programas Nucleares de Brasil e Argentina. 23/3/2012. [en línea]. [Consultado el 6/6/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

priorizando las definiciones y conceptos de algunos de ellos. En cuanto a la metodología a seguir para la investigación, esta es la propia del estudio de caso, utilizando fuentes primarias y secundarias. El segundo capítulo se dedica a repasar los antecedentes del tema de estudio, es decir la historia de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil en general, y en la política nuclear en particular. El tercer capítulo corresponde a la primera etapa del período de estudio, aquella comprendida entre 1968 y 1979 y que se ha denominado “los primeros intentos de acercamiento”. El cuarto capítulo describe y analiza la segunda etapa del período, entre 1980 y 1985, llamada “la construcción de la confianza”. El quinto capítulo, por su parte, se ocupa de la tercera y última etapa, comprendida entre 1986 y 1991, y designada “la consolidación del régimen internacional”.⁶ Por último, el sexto capítulo contiene las conclusiones del trabajo y explica por qué han sido confirmadas las hipótesis iniciales.

⁶ Una cronología completa del período de estudio puede encontrarse en el Anexo I.

1.2. Revisión bibliográfica

Según Mallea, Spektor y Wheeler, la literatura existente sobre la cuestión nuclear se puede desglosar en dos corrientes.⁷ Por un lado, la primera corriente sostiene que la relación en la política nuclear entre Argentina y Brasil estuvo marcada por la competencia, con la posibilidad real de que se desatase una carrera nuclear (Flemes, Fabbri, Kupchan, Singh y Way). Fabbri sostiene que “*The two countries also engaged in an incipient arms race which included the development of nuclear potential and ballistic missile technology.*”⁸. Por su parte, Flemes, quien se concentra más en el caso brasileño, narra:

Within the familiar circle of his generals, President Geisel also explained that in view of the Argentine progresses in the nuclear research one had to intensify one’s own efforts: “So we try to develop a technology, which allows us to produce those nuclear weapons that the others [Argentina] possess already. (...) If we develop our technology efficiently further, we will reach this aim easily” (ibid: 132, see also O Estado de São Paulo, 17 August 2004).⁹

A su vez, la segunda corriente revisa los postulados de la anterior, estableciendo que si bien pudieron existir sospechas o momentos de tensión, no estaban dadas las condiciones para una carrera nuclear. Aún más, esta corriente destaca los intentos de generar una mayor cooperación provenientes de ambos países a lo largo de la relación (Barletta, Carasales, Hurtado, Hymans, Kutchesfahani, Mallea, Oelsner, Solingen, Reddick). A modo de ejemplo, Mallea sostiene que:

Lejos de observarse un enfrentamiento en éste campo estratégico –algo que podría esperarse en un contexto de rivalidad regional– el diálogo bilateral nuclear no sólo se desarrolló en un clima de cordialidad (...) sino que también se tradujo en acciones coordinadas frente al régimen de no proliferación regional y global, como también en varias tentativas de establecer un acuerdo de cooperación nuclear ya hacia fines de la década del 60.¹⁰

En la misma línea, Hymans subraya “(...) *the desire of both sides to avoid a nuclear arms race (...)*”¹¹, y Kutchesfahani señala: “*However, since neither side had ever seen each other as enemies, they had*

⁷ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. *Los orígenes de la cooperación nuclear. Una historia oral crítica entre Argentina y Brasil*. [en línea]. Rio de Janeiro: FGV School of Social Sciences y Woodrow Wilson International Center for Scholars. Pág. 34. [Consultado el 28/8/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

⁸ FABBRI, Claudia M. *The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to ‘Old’ and ‘New’ Puzzles. The South American Case*. [en línea]. Warwick: University of Warwick Department of Politics and International Studies. 2005. Pág. 12. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://wrap.warwick.ac.uk>

⁹ FLEMES, Daniel. Brazil’s Nuclear Policy. From Technological Dependence to Civil Nuclear Power. *GIGA Research Program: Dynamics of Violence and Security Cooperation*. [en línea] Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2006, N°23. Pág. 14. [Consultado el 7/10/2015]. Disponible en <https://www.ciaonet.org>

¹⁰ MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. [en línea] Rio de Janeiro: UERJ, 2012. Pág. 150. [Consultado el 26/5/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

¹¹ HYMANS, Jacques E.C. The Dynamics of Nuclear Politics. Lessons from Latin America. En Ana COVARRUBIAS, Jorge I. DOMÍNGUEZ (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*. [en línea]. Nueva York: Taylor and Francis Group, 2014. Págs. 362-375. Pág. 372. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <https://www.researchgate.net>

never envisioned a nuclear war with one another."¹². Los autores englobados en esta corriente en mayor o menor medida niegan que Argentina y Brasil hayan intentado adquirir armas nucleares¹³, y degradan la dimensión de la supuesta enemistad entre ambos Estados a algo más "deportivo"¹⁴, una especie de "(...) pugna por ser el primero, el mejor, de un grupo humano, de una familia (...) "¹⁵.

Una conclusión que surge a primera vista es la mayor concentración de trabajos e investigaciones en la segunda corriente. Este trabajo también se encuentra más afín al *approach* de esta segunda línea de investigación, aunque no dejará de tener en cuenta elementos de la primera corriente al momento de analizar las lógicas que guiaron la relación entre Argentina y Brasil en la política nuclear.

Al realizar la revisión hemos constatado que varias premisas e ideas se repiten entre los autores, existiendo predominancia de ciertos temas. Un ejemplo de ello es el análisis del rol que jugó Estados Unidos al ejercer presión sobre ambos países (Hymans, Kutchesfahani, Oelsner, Martínez Vidal y Ornstein, Mallea). En general, los autores coinciden en la idea de que Brasil y Argentina se unieron para formar un frente común ante la presión que las potencias nucleares (sintetizadas en Estados Unidos) ejercían debido a su insistencia en mantenerse al margen del TNP. En este sentido, Martínez Vidal y Ornstein afirman que: "*Un factor político que indudablemente instigó este acercamiento fue la necesidad compartida de aliviar las presiones internacionales (...) fundadas en supuestas razones de 'no proliferación' y aduciendo una jamás probada carrera bélica nuclear (...)*"¹⁶.

Para Mallea, la cuestión de la presión de Estados Unidos sobre Argentina y Brasil por su rechazo al régimen internacional de no proliferación es un asunto medular. De hecho, en su trabajo tres de los cuatro factores que según el autor explican el acercamiento entre Argentina y Brasil se relacionan con esta dimensión: el rechazo al TNP, la necesidad de aliviar la presión internacional sobre sus programas y de desmentir que estaban en medio de una carrera nuclear, y la búsqueda de un mecanismo para asegurar entre ellos y ante terceros que usarían la energía nuclear con fines pacíficos.¹⁷

Por otra parte, son muchos los autores que abordan el tema de las transiciones a la democracia y su importancia en el proceso de acercamiento en el ámbito nuclear (Pinguelli Rosa, Mallea, Hymans, Fabbri, Kutchesfahani, Oelsner, Martínez Vidal y Ornstein). Estos autores en su mayoría sostienen que los orígenes de la cooperación anteceden a los procesos de democratización. A modo de ejemplo,

¹² KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. *Politics and the bomb: Explaining the Role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes*. [en línea] Londres: UCL Department of Political Science, 2010. Pág. 96. [Consultado el 6/10/2015]. Disponible en <http://discovery.ucl.ac.uk>

¹³ Sin perjuicio de que algunos actores dentro de los respectivos países hayan abogado por ello.

¹⁴ HYMANS, Jacques E.C. Ob. Cit. Pág. 367.

¹⁵ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 35.

¹⁶ MARTÍNEZ VIDAL, Carlos; ORNSTEIN, Roberto. La cooperación argentino-brasileña en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear. En Mónica HIRST (ed.), *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*. Buenos Aires. FLACSO. 1990. Págs. 339-349. Pág. 341.

¹⁷ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 150.

Kutchesfahani afirma: “(...) *it is important to note that negotiations on nuclear issues between the two states had already begun in 1980, when both nations were ruled under military leaderships.*”¹⁸. Sin perjuicio de lo anterior, existe cierto consenso sobre el hecho de que los gobiernos democráticos impulsaron e intensificaron el proceso ya comenzado por sus predecesores militares.

En relación a esto, diversos autores han resaltado el punto de inflexión que significó el Acuerdo Tripartito de 1979, como factor que habilitó la cooperación en otros planos, notablemente el nuclear (Barletta, Carasales, Fabbri, Mallea, Kutchesfahani). Abordando la disputa de Corpus-Itaipú que este acuerdo dirimió, Carasales dice: “*Mientras esa controversia no fuera resuelta, era inútil pensar en un mejoramiento global de las relaciones entre los dos países, comprendido el aspecto nuclear. El conflicto permeaba (...) todo el espectro de las vinculaciones bilaterales (...)*”¹⁹.

Otra cuestión que logramos identificar es el papel que los asuntos económicos desempeñaron como factor que impulsó la cooperación (Oelsner, Hurtado, Solingen). Su argumento es que las restricciones económicas enfrentadas por ambos Estados durante la década de los ochenta los llevaron a reconsiderar su posición internacional en el ámbito nuclear. A modo de ejemplo, Solingen realiza un estudio en el que concluye que donde hay coaliciones liberales en lo económico, hay mayor probabilidad de que se adopte un régimen para el área nuclear, y explica que en el caso de Brasil y Argentina esto no se dio hasta las administraciones de Collor de Melo y Menem, respectivamente.

Por último, la importancia de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de materiales nucleares (en adelante ABACC) es analizada en especial profundidad por Kutchesfahani. Para la autora, la ABACC es importante por cuanto fue “(...) *a remarkable accomplishment given that the two nations had hitherto been embroiled in a century-long rivalry. It is therefore quite significant that the one sensitive area in which they were competing, mistrusting, and suspicious, in fact, brought them closer together.*”²⁰. Con todo, no es un tema estudiado exhaustivamente, como la propia Kutchesfahani manifiesta: “(...) *the creation of ABACC and how it verified Argentina and Brazil’s non-nuclear weapon status has been overlooked in the existing literature.*”²¹.

Habiendo realizado una revisión bibliográfica basándonos en los autores citados por los editores de *Los orígenes de la cooperación nuclear*, decidimos a nivel general estudiar la evolución de las relaciones analizando la coexistencia de cooperación y rivalidad, y a nivel específico profundizar en cómo se desarrolló la cooperación, qué formas adoptó, a qué niveles se dio, y cómo se fue profundizando y complejizando a lo largo del período.

¹⁸ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 13.

¹⁹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 61.

²⁰ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 75.

²¹ *Ibidem*. Pág. 74.

1.3. Problema de investigación e hipótesis

La reconstrucción histórica expuesta en el capítulo “Antecedentes” nos ha permitido comprobar que al menos desde 1880 las relaciones entre Argentina y Brasil estuvieron marcadas por la rivalidad y la competencia, y contaron con la constante presencia de una hipótesis de conflicto. Además, específicamente en el plano nuclear, hemos podido constatar las diferencias entre los programas de cada país, los recelos existentes y también ciertos puntos de convergencia.

Por lo tanto, resulta interesante estudiar cómo estos dos países emprendieron un camino de cooperación en un área tan sensible de las relaciones internacionales como lo es la nuclear, y en un contexto adverso a nivel internacional. Desde su rechazo al TNP por considerarlo discriminatorio y violador de la soberanía, Argentina y Brasil enfrentaron la presión de Estados Unidos y otras potencias que sospechaban de las intenciones de sus programas nucleares. En este sentido, ya se mencionó cómo algunos autores sugieren que esto generó incentivos para formar un frente común en oposición al régimen internacional de no proliferación. La superposición de esta dinámica a la histórica lógica de rivalidad que por décadas había imperado entre ellos, configuró un escenario en el que finalmente se habría de desarrollar una inusual cooperación.

Si bien Argentina y Brasil no eran los únicos países en desarrollo que desafiaban el régimen de no proliferación, su caso es por demás interesante, ya que son dos países históricamente rivales que decidieron avanzar en la cooperación en la política nuclear. Por lo tanto, la primera pregunta que guiará esta investigación es: ¿cómo se desarrollaron las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil en la política nuclear durante el período 1968–1991?

La pregunta apunta a comprender en profundidad las relaciones entre ambos Estados en la política nuclear, a fin de conocer su naturaleza y sus distintos aspectos. De esta manera llegamos al planteo de la siguiente hipótesis:

En el período 1968-1991 es posible constatar la superposición de lógicas de cooperación y competencia. Esta dinámica se puede explicar por variables internas y externas.

Entre las variables de orden externo, podemos encontrar la presión ejercida por Estados Unidos, que puede ser vista como un *driver* del acercamiento, y el acuerdo nuclear germano-brasileño. Además vamos a considerar variables que operan a nivel de contexto, como por ejemplo los cambios de régimen en cada Estado y las crisis económicas de 1973, 1979 y 1982, que pueden haber influido en la formulación de políticas en el área nuclear. En las variables internas cabe mencionar los impulsos proporcionados por los nuevos presidentes democráticos para profundizar la cooperación, el rol de la

comunidad epistémica, las posiciones de las Fuerzas Armadas de ambos Estados ante el programa nuclear propio y del otro país, y la disputa por los recursos hidroeléctricos.

De alguna forma esta hipótesis toma elementos de ambas corrientes de investigación discutidas en la revisión bibliográfica, ya que se sitúa en las zonas grises entre la lógica de rivalidad y competencia y los esfuerzos de cooperación. Sin embargo, justamente por matizar la rivalidad y pretender entender mejor la lógica de cooperación, es más afín a la segunda corriente.

En este sentido, también nos planteamos una pregunta específica que aborda las formas y modalidades que adoptó esta cooperación. En un período de restricciones externas, cambio de régimen interno en ambos Estados, y diversidad de actores y grupos de interés, resulta relevante analizar el avance de la cooperación. De esta manera, nuestra pregunta específica es: ¿cómo evolucionó la dinámica de cooperación en la política nuclear entre Argentina y Brasil?

Nos proponemos entender este proceso a nivel teórico amparándonos en la teoría de los regímenes, dado que con sus diversos matices consideramos que puede ser útil para entender los diseños e instrumentos convenidos por Brasil y Argentina durante este período. En consecuencia, la segunda hipótesis de este trabajo es:

Los sucesivos pasos dados en dirección de la cooperación fueron conformando un régimen internacional con principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones comunes.

A efectos de organizar el análisis del período de estudio, distinguimos en él tres etapas. La primera de ellas es entre 1968 y 1979 y la llamaremos “los primeros intentos de acercamiento”. Esta etapa está caracterizada por la convergencia ante el régimen internacional de no proliferación, la presión de Estados Unidos y los intentos iniciales de acercamiento bilateral, que empero fueron frustrados por la persistencia de la cuestión hidroeléctrica.

La segunda etapa, que llamaremos “la construcción de la confianza”, transcurre entre 1980 y 1985. Este lapso comienza con los primeros acuerdos en materia nuclear en 1980, que fueron seguidos por las primeras medidas de *confidence-building* realizadas por los gobiernos militares. Es en esta etapa cuando se dieron los cambios de régimen político en ambos Estados, importantes por cuanto los nuevos gobiernos democráticos impulsaron aún más la cooperación.

Por su parte, la tercera etapa, denominada “la consolidación del régimen”, abarca el período entre 1986 y 1991. En esta etapa se firmaron numerosos acuerdos y se realizaron declaraciones destinadas a profundizar la cooperación. Además, en esta etapa la comunidad epistémica cobró mucha relevancia y

se crearon las primeras instituciones bilaterales, todo lo cual facilitó el proceso y le dio mayor alcance. La etapa culmina con la creación del Sistema Común de Contabilidad y Control (en adelante SCCC), la ABACC para aplicarlo, y el Acuerdo Cuatripartito con el OIEA.

La puesta a prueba de nuestras hipótesis resulta relevante porque permitiría explicar cómo y por qué las dos naciones que históricamente pujaron por la hegemonía regional decidieron abandonar un plano de competencia y rivalidad para intentar colocarse en uno de cooperación en la cuestión nuclear.

Es importante aclarar que este trabajo no pretende valorar dicho proceso. El estado actual de las relaciones bilaterales no es competencia de la investigación, así como tampoco todo suceso que haya acontecido con posterioridad al espacio temporal por ella comprendido. Lo importante para nuestro estudio es el proceso histórico, junto con las estrategias y decisiones de los actores a lo largo del mismo.

A la luz de todo lo anterior, este trabajo aspira a ser un aporte a la bibliografía existente sobre las relaciones entre Argentina y Brasil, especialmente en lo relativo a la cuestión nuclear.

1.4. Marco teórico

Para el presente trabajo nos valdremos fundamentalmente del herramental teórico de un área de estudio que es pertinente para el análisis de nuestro tema: la teoría sobre regímenes internacionales. Esta literatura nos servirá para comprender el proceso mediante el cual se canalizó la lógica de cooperación en el ámbito nuclear entre Argentina y Brasil.

La literatura sobre regímenes internacionales se puede incluir dentro del paradigma de la interdependencia compleja. Al igual que este, comenzó a popularizarse de la mano de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, sus formuladores: “*During the early 1980s, he and a number of other scholars were responsible for popularizing the idea of ‘regimes’ as intervening variables between state power on the one hand, and international outcomes on the other.*”²². Dado este lugar que se les asigna en el contexto internacional, es que podría considerarse al análisis de regímenes como el estudio de la gobernanza internacional.²³

Un autor que ha contribuido en gran medida a la teoría sobre regímenes es Stephen D. Krasner, quien desde una perspectiva esencialmente realista ha escrito ensayos como *Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables*, en donde maneja distintos enfoques para entender el fenómeno. Si bien pueden utilizarse múltiples definiciones de régimen internacional, y son pocos los autores que al escribir sobre el tema no han formulado una propia, expondremos en primer lugar la de Krasner por ser una de las más aceptadas.²⁴

Según esta definición, “*Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.*”²⁵. En este esquema, las normas y los principios definen la naturaleza y los rasgos más salientes del régimen, mientras que las reglas y procedimientos de toma de decisiones son la

²² GRIFFITHS, Martin; ROACH, Steven C.; SOLOMON, M. Scott. *Fifty Key Thinkers in International Relations* (2nd ed.). Nueva York. Routledge. 1999. Pág. 46.

²³ *Ibidem*. Pág. 95.

²⁴ HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of international regimes. En *International Organization*. 1987, 41, 3. Págs. 491-517. Pág. 493. KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. Nueva Jersey. Princeton University Press. 1984. Pág. 57.

²⁵ KRASNER, Stephen D. *Power, the State, and Sovereignty. Essays on international relations*. Nueva York. Routledge. 2009. Pág. 113. Krasner no lo menciona, pero Keohane en *After Hegemony* (1984) sostiene que a pesar de ser comúnmente atribuida a Krasner, esa definición fue convenida en una conferencia sobre regímenes internacionales.

forma en que los actores se desempeñan dentro del mismo, pudiendo por lo tanto haber una variedad de reglas y procedimientos que conformen a los mismos principios y normas.²⁶

Comentando esta definición, Keohane explica aún más estos elementos: “(...) *principles* (...) *define, in general, the purposes that their members are expected to pursue* (...) *Norms contain somewhat clearer injunctions to members about legitimate and illegitimate behavior, still defining responsibilities and obligations in relatively general terms.*”²⁷. Al hablar de las reglas, el autor dice que si bien pueden ser confundidas con las normas, la diferencia es que mientras las normas delimitan las obligaciones en general, las reglas dan prescripciones específicas. Los procedimientos de toma de decisiones también operan a un nivel más específico y su objetivo es “(...) *provide ways of implementing their principles and altering their rules.*”²⁸. De todos modos, para Keohane la distinción entre estos cuatro elementos no importa tanto como el hecho de que los regímenes implican mandatos (*injunctions*) que prescriben o proscriben comportamientos, más allá de si se presentan bajo la forma de un principio extendido y aceptado o una regla concreta sobre lo que está permitido y lo que no.²⁹

Haggard y Simmons también analizan esta definición, y agregan que admitir la posibilidad de que un régimen sea implícito puede ocasionar problemas, ya que este enfoque le atribuye mayor importancia a la convergencia de expectativas y no permite dilucidar hasta qué punto hay normas y reglas que están pautando el comportamiento.³⁰ Además, otro elemento que no está contenido en la definición y es objeto de discusión es la efectividad del régimen, es decir si los actores deben realmente modificar su comportamiento para que el régimen pueda ser considerado como tal en lugar de un simple contrato o acuerdo que luego puede incumplirse.³¹

A pesar de todos estos matices, es importante resaltar las virtudes que la anterior definición tiene frente a otras. Ernst Haas habla de conjuntos de procedimientos, reglas y normas que son coherentes entre sí³², cuando en realidad quizás pueda pensarse en un régimen donde los actores no se desenvuelvan de forma del todo coherente con los principios y normas rectoras del mismo.

Otra definición que se maneja es la de Hopkins y Puchala, que afirman que hay un régimen para cada área de las relaciones internacionales en donde hay comportamientos regulares. Sin embargo, para Haggard y Simmons “*Deducing regimes from patterned behavior makes it difficult to decide how they*

²⁶ *Ibidem*. Pág. 114.

²⁷ KEOHANE, Robert O. Ob. Cit. Pág. 58.

²⁸ *Ibidem*. Pág. 58.

²⁹ *Ibidem*. Pág. 59.

³⁰ HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Ob. Cit. Págs. 494-495.

³¹ HAAS, Peter M. *Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation*. En Volker RITTBERGER (ed.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press. 1995. Págs. 168-201. Pág. 174.

³² KRASNER, Stephen D. Ob. Cit. Pág. 113.

mediate, constrain, or influence behavior.”³³. Además, afirmar que hay un régimen para toda área prácticamente volvería vacío o redundante el concepto de régimen en sí.

A la hora de conceptualizar un régimen internacional es importante diferenciarlo de la noción de cooperación. En *After hegemony*, Keohane vuelve sobre el tema de los regímenes internacionales, la cooperación internacional y la hegemonía. Al momento de trazar una definición de cooperación, el autor dice: “(...) *intergovernmental cooperation takes place when policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.*”³⁴. Para Keohane, la cooperación es una respuesta a una situación de conflicto o a la amenaza de un conflicto, no un fenómeno que surge en condiciones en que las políticas de los actores están en armonía: “*Cooperation takes place only in situations in which actors perceive that their policies are actually or potentially in conflict, not where there is harmony. Cooperation should not be viewed as the absence of conflict, but rather as a reaction to conflict or potential conflict. Without the specter of conflict, there is no need to cooperate.*”³⁵.

En esta línea, Haggard y Simmons también diferencian estos conceptos y sostienen que “*Regimes are examples of cooperative behavior, and facilitate cooperation, but cooperation can take place in the absence of established regimes.*”³⁶.

No tener clara esta distinción puede llevar a calificar de regímenes a situaciones que son solo de cooperación, o a determinados acuerdos o consensos coyunturales. A estos efectos Krasner señala que “*Regimes must be understood as something more than temporary arrangements that change with every shift in power or interests (...) Agreements are ad hoc, often ‘one-shot,’ arrangements. The purpose of regimes is to facilitate agreements.*”³⁷. Esta distinción es importante a fin de poder identificar cuándo se está en presencia de un régimen internacional, de la naturaleza o en el área que sea.

Con todo, si bien los regímenes en cierto sentido están diseñados para trascender cambios puntuales en intereses o distribución de poder, estos no son un elemento estático. De hecho, Keohane y Nye dedican un capítulo entero de su obra a la cuestión del cambio de régimen. En efecto, los regímenes pueden debilitarse y también pueden cambiar, en función del elemento del régimen que se vea afectado.

³³ HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Ob. Cit. Pág. 493.

³⁴ KEOHANE, Robert O. Ob. Cit. Pág. 52.

³⁵ *Ibidem*. Pág. 54.

³⁶ HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Ob. Cit. Pág. 495.

³⁷ KRASNER, Stephen D. Ob. Cit. Pág. 113.

Es posible hablar del debilitamiento de un régimen en dos escenarios: cuando se erosiona la coherencia entre los principios y normas por un lado, y las reglas y procedimientos de toma de decisiones por otro; y cuando la práctica es incoherente con alguno o todos los elementos del régimen. En ambos casos, el régimen no desaparece, sino que su capacidad de gobernanza se ve seriamente limitada ante la desviación de uno o más actores que en él participan.

Además, según Krasner: “*Changes in rules and decision-making procedures are changes within regimes, provided that principles and norms are unaltered (...) Changes in principles and norms are changes of the regime itself.*”³⁸. Por lo tanto, cuando las reglas y procedimientos sufren modificaciones pero no dejan de ser consistentes con los principios rectores y las normas estructurales del régimen, no hay un debilitamiento sino simplemente un cambio al interior del régimen. Keohane pone en duda este punto, ya que para él la coherencia entre principios, normas y reglas es lo que determina la legitimidad de un régimen, y por lo tanto “*(...) judgments about whether changes in rules constitute changes of regime or merely changes within regimes necessarily contain arbitrary elements.*”³⁹.

Por otra parte, cuando el componente que se modifica son los principios y las normas, puede hablarse de un cambio de régimen. Para Krasner, esto puede derivar en una transición a un nuevo régimen o en la erradicación de regímenes para el área en cuestión.

Haggard y Simmons también establecen cuatro elementos a tener en cuenta para analizar los cambios de régimen y las diferencias entre regímenes: fuerza (*strength*), forma organizacional, alcance y modo de asignación de recursos. El primer elemento tiene que ver con “*(...) the degree of compliance with regime injunctions (...)*”⁴⁰, y puede asemejarse con la coherencia entre la práctica y los elementos del régimen de la que habla Krasner. Sobre la forma organizacional, lo importante es entender qué tan centralizado o descentralizado es el régimen a nivel institucional. Por su parte, el alcance tiene que ver con la cantidad de temas y asuntos que el régimen abarca, partiendo de la base que “*The jurisdictional scope of a regime is not incidental to its success.*”⁴¹, porque los regímenes demasiado complejos pueden redundar en mayores costos. Por último, los autores distinguen entre regímenes que asignan los recursos de una forma similar a un mercado y los que los asignan autoritariamente.⁴²

Una cuestión relevante en el estudio de los regímenes internacionales es su surgimiento. Ante todo, esta discusión es precedida por la elección del enfoque a través del cual se los entiende. En este

³⁸ *Ibidem*. Pág. 114.

³⁹ KEOHANE, Robert O. *Ob. Cit.* Pág. 59.

⁴⁰ HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. *Ob. Cit.* Pág. 496.

⁴¹ *Ibidem*. Pág. 497.

⁴² Los regímenes *market oriented* “*(...) supports the private allocation of resources, discourages national controls, guarantees property rights, and facilitates private contracting (...)*”, mientras que los *authoritative* implican “*(...) the direct control of resources by regime authorities (...)*” (*Ibidem*. Pág. 498).

sentido, Krasner identifica tres grandes orientaciones: una realista estructural convencional, donde los regímenes no son importantes e incluso enturbian los análisis de poder e intereses; una realista estructural modificada, donde los regímenes son relevantes pero se debe rendir cuentas de su surgimiento bajo circunstancias determinadas donde los actores actuando de forma independiente alcanzan resultados sub-óptimos; y una perspectiva que bebe de la tradición de Grocio y donde los regímenes son elementos penetrantes presentes en todos los sistemas y ámbitos de la arena internacional.⁴³ Para Krasner: “*The issue is not so much whether one accepts the possibility of principles, norms, rules, and decision-making procedures affecting outcomes and behavior, as what one’s basic assumption is about the normal state of international affairs. (...) From a realist perspective, regimes are phenomena that need to be explained; from a Grotian perspective, they are data to be described.*”⁴⁴.

Si asumimos una posición más afín al realismo, debemos brindar explicaciones sobre el surgimiento de los regímenes internacionales. En este punto, la lectura de Krasner se vuelve mucho más útil que la de Keohane, dado que este último no se adentra en la cuestión del origen del régimen, sino solamente en su dinamismo y su cambio.

Entre las principales variables causales delineadas por Krasner se encuentran interés y normas y principios.⁴⁵ En la perspectiva basada en el primer factor, interés, el autor inscribe los planteos de Arthur Stein sobre la cooperación entre las naciones, basados en la economía política internacional. Según el autor: “*There are situations, however, in which all the actors have an incentive to eschew independent decision making: situations, that is, in which individualistic self-interested calculation leads them to prefer joint decision making because independent self-interested behavior can result in undesirable or suboptimal outcomes.*”⁴⁶. Estas situaciones son los dilemas de intereses comunes, que se dan cuando la acción independiente de los actores resulta en situaciones que no son la opción preferida de ninguno de ellos⁴⁷, y los dilemas de aversiones comunes, que Stein define como “*(...) characterized by actors having a common interest in avoiding a particular outcome. These situations occur when actors with contingent strategies do not most prefer the same outcome but do agree that there is at least one outcome that all want to avoid.*”⁴⁸.

⁴³ En esta orientación encaja naturalmente la definición de Hopkins y Puchala, por ejemplo.

⁴⁴ KRASNER, Stephen D. Ob. Cit. Pág. 119.

⁴⁵ Ibídem. Pág. 120.

⁴⁶ STEIN, Arthur A. *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca, Nueva York. Cornell University Press. 1990. Pág. 32.

⁴⁷ El típico ejemplo es el dilema del prisionero, donde existen incentivos para cooperar y abandonar las estrategias dominantes.

⁴⁸ STEIN, Arthur A. Ob. Cit. Pág. 36.

Para Haggard y Simmons este enfoque puede “(...) *explain the conditions under which regimes might arise (...) but it has difficulty explaining organizational form, scope or change.*”⁴⁹. Los autores abogan por un enfoque que vincule la política doméstica y la existencia de intereses específicos que demanden la creación de regímenes, con la política internacional y los procesos de creación de los mismos. Esta perspectiva surge al constatar la negligencia con la cual los enfoques de un nivel más sistémico o estructural han visto la relación entre los regímenes y las decisiones de política interna, y asume que existen grupos domésticos con intereses en la creación de regímenes y que por lo tanto “(...) *a state’s decision to enter into and abide by international rules can be treated in the same way as any other public policy choice.*”⁵⁰.

Otra variable causal discutida por Krasner es los principios y normas, aunque les atribuye menor poder explicativo que a los intereses, por ejemplo. El argumento es que “(...) *norms and principles that influence the regime in a particular issue-area but are not directly related to that issue-area can also be regarded as explanations (...)*”⁵¹. El autor no desarrolla mucho esta hipótesis, sino que la ilustra mediante algunos casos, como por ejemplo la célebre tesis de Weber contenida en *La ética protestante y el espíritu capitalista*, donde construye un nexo causal entre el ascenso de sistemas capitalistas y valores protestantes como el trabajo duro, la lealtad y el honor. Stein disiente con este punto; para él los principios y normas no pueden ser tomados como variables explicativas del surgimiento de los regímenes por el simple hecho de que existen regímenes sin ellos: “*Indeed, it is easy to conceive of unprincipled regimes, such as OPEC. Regimes may, but need not, have some principle underlying them.*”⁵².

Por último, el conocimiento también puede ser considerado una variable. Para Peter Haas: “*Scientific knowledge may be best operationalized in terms of epistemic communities. Consensual knowledge does not emerge in isolation, but rather is created and spread by transnational networks of specialists.*”⁵³. Haas argumenta que las comunidades epistémicas pueden facilitar el trabajo de los tomadores de decisiones al disminuir la incertidumbre y mejorar la información con respecto a determinados temas, conduciendo a la creación de patrones de creencias, preferencias y expectativas que pueden traducirse en políticas. A su vez, una comunidad epistémica es definida por el autor como “(...) *networks of knowledge-based communities with an authoritative claim to policy-relevant knowledge within their domain of expertise.*”⁵⁴.

⁴⁹ HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Ob. Cit. Pág. 504.

⁵⁰ *Ibidem*. Pág. 516.

⁵¹ KRASNER, Stephen D. Ob. Cit. Pág. 124.

⁵² STEIN, Arthur A. Ob. Cit. Pág. 32.

⁵³ HAAS, Peter M. Ob. Cit. Pág. 179.

⁵⁴ *Ibidem*. Pág. 179.

En definitiva, la literatura sobre regímenes es profusa y en ella conviven distintas orientaciones. Si bien no es total, existe cierto consenso en una definición de trabajo, que empero no deja de crear dudas y ambigüedades al momento de estudiar la realidad. Al analizar la relación en la política nuclear entre Argentina y Brasil, procuraremos identificar los componentes de un régimen y las condiciones de su surgimiento y evolución a la luz de esta definición, pero a su vez señalando posibles interpretaciones o visiones alternativas según lo sostenido por los distintos autores.

1.5. Metodología y fuentes

A fin de poner a prueba nuestra hipótesis utilizaremos una estrategia metodológica cualitativa, más precisamente un estudio de caso. Según Robert Yin en *Case study research design and methods*, una de las justificaciones para emprender un estudio de caso es la unicidad del mismo. En este sentido, apreciamos la singularidad del caso de Argentina y Brasil como el de dos Estados históricamente rivales que emprendieron un camino de cooperación en el área nuclear.

Para ello recurriremos tanto al análisis de datos provenientes de fuentes primarias como secundarias, y produciremos material a partir de entrevistas en profundidad.

En cuanto a las fuentes primarias, nos valdremos del Digital Archive del Wilson Center, que cuenta con una sección sobre historia nuclear donde hay una colección de documentos oficiales y archivos sobre Argentina y Brasil. Dichos documentos son presentados en colaboración con el Centro de Relações Internacionais de la FGV, en el marco de su programa “Brasil e Argentina Na Ordem Nuclear Global”. Además utilizaremos los archivos históricos del Departamento de Estado de Estados Unidos y el National Security Archive de la George Washington University. Por último, exploraremos, en la medida en que haya accesibilidad, la prensa argentina y brasileña que se publicaba durante el período de estudio, por ejemplo: *O Estado de São Paulo*, *Jornal do Brasil*, *Folha de São Paulo*, *La Nación*, revista *Estrategia*.

En cuanto a las entrevistas en profundidad, procuraremos realizar intercambios con personalidades provenientes de distintos ámbitos cuyos relatos de primera mano puedan resultar relevantes para nuestra investigación. En este sentido, nos proponemos entrevistar a diplomáticos, técnicos e investigadores.

Los diplomáticos y técnicos, participantes directos, aportarán su punto de vista profesional, así como podrán contar eventos extraoficiales o poco conocidos, y arrojar luz sobre las posiciones mantenidas por sus respectivos gobiernos. A su vez, los investigadores serán importantes para enriquecer la investigación desde el punto de vista de la rigurosidad histórica, la identificación de hitos y la interpretación de los hechos.

Sobre las fuentes secundarias, nos basaremos en la bibliografía existente sobre las relaciones entre Argentina y Brasil. En este sentido, la bibliografía es extensa, e incluso hay bibliografía sobre la política nuclear que será útil para nuestro estudio. Además, el programa de la FGV ha editado un libro titulado *Los orígenes de la cooperación nuclear* y varios dossiers a partir de la documentación del

Wilson Center y de la aplicación de la metodología de la Historia Oral Crítica en una conferencia con varios participantes directos de ambos Estados celebrada en Rio de Janeiro en marzo de 2012.

2. Antecedentes

Comprender las relaciones entre Argentina y Brasil en el ámbito nuclear requiere, *a priori*, de un profundo conocimiento de la historia de las relaciones bilaterales y los eventos que la marcaron. Esta reconstrucción histórica llegará hasta 1979, dado que creemos que este año representa un hito en las relaciones bilaterales. A su vez, los antecedentes específicos sobre la cuestión nuclear irán hasta 1968, que es cuando comienza nuestro período de estudio. Este desfase resulta funcional a fin de poder abordar en la investigación los hechos acontecidos desde 1968, pero sin abundar en ella en otros hechos no directamente vinculados al ámbito nuclear que ocurrieron después de la fecha.

2.1. Principales hitos en las relaciones bilaterales

2.1.1. La consolidación de los Estados

La historiografía señala que la rivalidad entre Argentina y Brasil tiene raigambre en la llegada de los españoles y portugueses a Sudamérica, cuando los conflictos entre las posesiones de cada Corona eran librados por cuestiones predominantemente territoriales y de límites.⁵⁵ El período que sucedió a la independencia de las colonias estuvo marcado por la rivalidad entendida como la competencia por el control de la Cuenca del Plata⁵⁶ y por la hegemonía regional; mas sin estar exento de etapas de entendimiento, notablemente durante la Guerra de la Triple Alianza.⁵⁷

La década de 1880 constituye un adecuado punto de partida para la reconstrucción histórica de las relaciones entre Argentina y Brasil debido a dos fenómenos: la consolidación de Argentina como Estado-nación y la disolución del Imperio Brasileño en 1889 para dar paso a la Vieja República. Según Jaguaribe, fue a partir de 1880, a la luz del acelerado crecimiento argentino, que Brasil volvió a ver a su vecino como una amenaza a su liderazgo, tras el hiato de la coalición de la Guerra de la Triple Alianza. En *Política Externa Brasileira*, Henrique Altemani de Oliveira, citando al susodicho autor, expresa: “Jaguaribe pondera que a relativa supremacia que o Brasil obtivera após a Guerra do Paraguai não mais se mantinha em decorrência do extraordinário crescimento argentino a partir de 1880. E que a posição brasileira tornara-se vulnerável diante da possibilidade de constituição de um bloco hispano-americano hostil ao País, sob a liderança da Argentina.”⁵⁸.

⁵⁵ HEREDIA, Edmundo A. Historiografía de las relaciones argentino-brasileñas. *Revistas Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, 1996, tomo. LIII, N° 2, 267-284.

⁵⁶ ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo. Editora Saraiva. 2005. Pág. 31.

⁵⁷ Sobre las relaciones durante la época colonial y los años siguientes a la independencia véase: SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciana. Ob. Cit.; y JAGUARIBE, Helio. Ob. Cit.

⁵⁸ ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. Ob. Cit. Pág. 39.

En este contexto de consolidación estadual, en el que ambos países procuraban efectivizar el control de su territorio, se dio la resolución del conflicto por límites más tenso que existió entre ellos: aquel por el territorio de Palmas, o Misiones. La disputa se remontaba a la época colonial y se debía a la mala demarcación de los límites y a la ambivalente identificación de los cursos de agua en el Tratado de Madrid de 1750.⁵⁹ En 1881 Argentina creó la Gobernación de Misiones (que incluía parte del territorio contestado) y la incorporó como Territorio Nacional. El Gobierno de Brasil, temiendo una ocupación total del área y queriendo marcar una frontera viva⁶⁰, hizo lo propio instalando las Colonias Militares de Chapecó y Chopim, y posteriormente la Colonia Militar de Foz de Iguazú.⁶¹

En 1890 se firmó en Montevideo un Tratado de Límites, pero ante su no ratificación por parte del parlamento brasileño, al año siguiente se resolvió someter la cuestión al arbitraje del Presidente de Estados Unidos, Stephen Grover Cleveland. En este escenario surgieron dos personajes que marcaron la política exterior de cada Estado así como las relaciones entre ellos en este período: Estanislao Severo Zeballos en Argentina y José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barón de Rio Branco en Brasil.

Zeballos y Rio Branco fueron los abogados de sus respectivos Estados ante el árbitro en la cuestión de Palmas, y según Silveira de Aragão e Frota, son quienes “(...) *estabeleceram, respectivamente para os seus países, a luta pela supremacia sul-americana.*”⁶² Rio Branco, perteneciente al ámbito diplomático, se erigió como representante de Brasil en 1893 tras la muerte de Aguiar de Andrade, el primer abogado elegido. A su vez, Zeballos, abogado, político, periodista, diplomático, académico e historiador, había sido Canciller entre 1889 y 1890 (cargo que volvería a ocupar otras dos veces) y gozaba de un enorme poder e influencia en Buenos Aires, tanto entre los políticos como a ojos de gran parte de la opinión pública.⁶³ La cuestión de Palmas generó una animosidad⁶⁴ entre ellos que, es razonable aventurar, marcó los acontecimientos futuros que ambos protagonizaron. Esta afirmación encuentra sustento en lo escrito por Jaguaribe, para quien Zeballos y Rio Branco fueron exponentes de “(...) *la vinculación ideológica que se estableció tanto en Brasil como en Argentina, entre el nacionalismo conservador y el antagonismo de cada país en relación al otro (...)*”⁶⁵.

En 1895 el Presidente Cleveland zanjó la cuestión a favor de Brasil y en 1898 los Ministros de cada Gobierno firmaron un tratado definitivo. El triunfo de Brasil en este contencioso se tradujo en

⁵⁹ ARAUJO JORGE, A.G. *Introdução as obras do Barão do Rio Branco*. [en línea] Brasilia. Fundação Alexandre de Gusmão. 2012. Pág. 74. [Consultado el 19/4/2015]. Disponible en <http://www.funag.gov.br>

⁶⁰ *Ibidem*. Pág. 74.

⁶¹ RITT, Evandro. *A Colônia Militar de Foz do Iguaçu – PR: Um projeto de consolidação de uma fronteira: 1880 – 1920*. [en línea] Londrina. Universidade Estadual de Londrina. 2011. [Consultado el 19/4/2015]. Disponible en <http://www.bibliotecadigital.uel.br>

⁶² SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciana. Ob. Cit. Pág. 49.

⁶³ LACOSTE, Pablo. Estanislao Zeballos y la política exterior Argentina con Brasil y Chile. *Revista Conferencia*, Año 1. 2003, N° 2, 107-128. [Consultado el 18/4/2015]. Disponible en <http://bdigital.uncu.edu.ar>

⁶⁴ BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2012, Vol. 55, N° 2, 170-189. [Consultado el 20/4/2015]. Disponible en <http://www.scielo.br>

⁶⁵ JAGUARIBE, Helio. Ob. Cit. Pág 16.

prestigio para la figura de Rio Branco⁶⁶, allanando así su camino hacia la Cancillería, para la que fue electo en 1902 y que no abandonaría hasta su muerte en 1912.

El Barón de Rio Branco persiguió una política de acercamiento a Estados Unidos, con quien ya existían relaciones comerciales. Altemani de Oliveira sostiene que Brasil buscaba “(...) *aumentar o poder de barganha brasileiro (...)*”⁶⁷, dado que la ayuda de Estados Unidos era valiosa para resolver ciertas cuestiones de límites, principalmente la del Acre. Esta asociación contrastaba claramente con la que existía entre Gran Bretaña y Argentina; y se complementaba con la amistad con Chile, otro histórico rival de Argentina. Según el autor: “*A frase ‘O Brasil só tem dois amigos no continente: o Chile no sul e os Estados Unidos no norte’ atribuída ao barão, retrata bem o peso da aliança com os Estados Unidos para respaldo dos interesses brasileiros e o papel do Chile na neutralização de uma reação negativa por parte da Argentina.*”⁶⁸.

Para Clodoaldo Bueno, en cuanto a la relación con Estados Unidos, Rio Branco consideraba “(...) *nítido o caráter utilitário que emprestava à aproximação, pois esperava ampliar a liberdade de movimentos da chancelaria brasileira no seu contexto imediato.*”⁶⁹. La importancia conferida por ambos Estados a su nueva alianza se materializó en diciembre de 1904 cuando las legaciones en cada país fueron elevadas al rango de Embajadas. A pesar de que Argentina mantenía una política inamistosa hacia Estados Unidos, Silveira de Aragão e Frota dice: “*A Argentina protestou contra a instalação da embaixada brasileira em Washington e contra o que considerava ser a continuação de um programa de expansionismo brasileiro.*”⁷⁰. Asimismo, la arista comercial de la relación entre Estados Unidos y Brasil también habría de fastidiar a Argentina, tal como menciona Morales: “*El gobierno [brasileño] negoció el libre acceso para sus exportaciones de café en el mercado norteamericano, a cambio de la obtención de una tarifa preferencial para el trigo norteamericano en el mercado brasileño. Esta estrategia comercial fue percibida por la diplomacia de la Argentina como una maniobra para impedir la colocación del trigo argentino en Brasil.*”⁷¹.

A pesar de la relativa concordia lograda por el Gobierno de Roca (1898–1904), en los años 1905 y 1906 las relaciones se deterioraron. En 1905 el Gobierno argentino afianzó sus lazos con Perú, que en aquel momento intentaba dirimir sus problemas territoriales con Brasil, en una movida que Itamaraty no vio con buenos ojos.⁷² A pesar de esto, en octubre de ese mismo año ambos países suscribieron un

⁶⁶ BUENO, Clodoaldo. 2012. Ob. Cit. Pág. 173.

⁶⁷ ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. Ob. Cit. Pág. 36.

⁶⁸ Ibídem. Pág. 39.

⁶⁹ BUENO, Clodoaldo. 2012. Ob. Cit. Pág. 178.

⁷⁰ SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciara. Ob. Cit. Pág. 54.

⁷¹ MORALES, Pablo Raúl. *ABC: Un modelo de poder regional inconcluso*. [en línea]. La Plata: Ediciones IRI, 2008. Pág. 22. [Consultado el 20/4/2015]. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar>

⁷² SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciara. Ob. Cit. Pág. 49.

tratado general de arbitraje.⁷³ En 1906, el rechazo por parte del Gobierno de Brasil a la Doctrina Drago sobre el no uso de la fuerza para el cobro de deudas, presentada por la delegación argentina durante la 3ª Conferencia Panamericana celebrada en Rio de Janeiro, no hizo más que profundizar las diferencias.⁷⁴ Según Bueno, el bloqueo naval impuesto a Venezuela en 1902 por Gran Bretaña, Italia y Alemania, y que inspiró la Doctrina Drago, fue “(...) o primeiro teste de Rio Branco.”⁷⁵ Ante este hecho, Luis María Drago, el Canciller argentino, lideró una campaña para consagrar el principio del no uso de la fuerza y el rechazo a la ocupación material para el cobro de deudas públicas, lo cual luego se formularía en la doctrina que lleva su nombre y que se intentó oficializar en la Conferencia de Rio de Janeiro.⁷⁶ Como Brasil cumplía con sus compromisos en materia de deuda, y además era acreedor de varios países que respaldaron a Drago, tanto en 1902 en pleno desenvolvimiento de los hechos (cuando Drago propuso formar una Liga Sudamericana a fin de oponerse a esa clase de demostraciones coercitivas realizadas por países europeos), como en 1906 durante la cumbre panamericana, Rio Branco optó por alinearse con Estados Unidos en detrimento de Argentina.⁷⁷

El contexto norteamericano no era propicio para recibir la propuesta de Drago, ya que la administración de Theodore Roosevelt practicaba un internacionalismo de “lobo solitario” que implicó una política exterior que impulsó la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades de expansión, dejando de lado el aislacionismo norteamericano.⁷⁸ En este sentido Cisneros y Escudé manifiestan que “(...) las frecuentes manifestaciones de apoyo de la Casa Blanca y los militares norteamericanos a Brasil exacerbaron los ancestrales temores argentinos respecto de su vecino (...)” y que este accionar contribuyó a aumentar los “(...) temores y suspicacias [argentinas] el hecho de que por aquella época Estados Unidos tuviera un embajador en Río y solo un ministro en Buenos Aires (...)”⁷⁹. En este contexto se llegó a la carrera naval que comenzó en 1906 y puso en peligro el estado de paz.⁸⁰

⁷³ Dicho Tratado, antecedente del Tratado del ABC, fue firmado por Rio Branco y el diplomático argentino Manuel Gorostiaga el 7 de septiembre de 1905. Es del posterior intercambio de cartas entre ellos, congratulándose por tal logro, que surge el epígrafe de la introducción. Para una lectura completa de la correspondencia y un atisbo de la relación que llegaron a cultivar ambos hombres véase: ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. 2006. Ob. Cit.

⁷⁴ SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciana. Ob. Cit. Pág. 52.

⁷⁵ BUENO, Clodoaldo. 2012. Ob. Cit. Pág. 176.

⁷⁶ *Ibidem*. Pág. 176.

⁷⁷ De fondo radicaba la cuestión de la vigencia de la Doctrina Monroe. Estados Unidos se mantuvo neutral, argumentando que la Doctrina no estaba en tela de juicio porque las potencias europeas no aspiraban a una anexión territorial. Brasil adoptó la misma posición que su aliado alegando los mismos motivos. Argentina, por su parte, sostenía que la postura de Estados Unidos la volvía obsoleta.

⁷⁸ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. [en línea] Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000. [Consultado el 17/04/2015]. Disponible en <http://www.argentina-rree.com>

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ BUENO, Clodoaldo. 2012. Ob. Cit. Pág. 180.

2.1.2. La carrera naval

En 1906 Gran Bretaña introdujo los acorazados *dreadnoughts*, disparando una carrera naval que se trasladó a varios escenarios, incluyendo el sudamericano.⁸¹ El Gobierno de Brasil, que estaba en medio de una reestructuración de su Marina, optó por redirigir el presupuesto para construir tres *dreadnoughts*, y así la joven república se transformó en el tercer país en tener esta clase de buque en construcción. Los intereses de Brasil respondían, por un lado, a revertir su inferioridad naval en relación a Argentina y Chile, y por otro, a satisfacer “(...) *an ambition to assume the hegemony to which physical size and geographic location entitled it.*”⁸². En este sentido, es importante tener en cuenta que la posesión de acorazados *dreadnoughts* era símbolo de prestigio, status y poderío, de forma análoga a lo que habrían de ser las armas nucleares décadas después.⁸³ De modo que cuando Brasil dispuso a la compañía inglesa Armstrong Whitworth las órdenes para construir los dos primeros de los tres *dreadnoughts*, Argentina y Chile procedieron a anular un pacto de no agresión firmado en 1902 que limitaba el tamaño de sus flotas, dando lugar a una carrera naval en toda regla.

A pesar de que la economía argentina no estaba en condiciones de financiar el costoso programa, en 1907 el Gobierno comenzó a preparar una nueva Ley Naval que destinase fondos a la construcción de los acorazados. Livermore identifica a los medios de comunicación como un factor de peso a la hora de tomar esta decisión y de movilizar a las masas a apoyarla: “*The agitation for a naval increase was fostered by the principal newspaper of the republic, La Prensa, which denounced the authorities for their want of preparedness in the face of Brazilian menace.*”⁸⁴. Pero no todo era furor mediático; también la clase política dejaba traslucir su preocupación al respecto: en noviembre de 1906 el Canciller argentino Manuel Augusto Montes de Oca había justificado el deseo armamentista en razón de que un solo acorazado *dreadnought* brasileño podría acabar con las flotas de Argentina y Chile.⁸⁵

En primera instancia, Zeballos, entonces sucesor de Montes de Oca, propuso a Brasil la adquisición de uno de los dos primeros acorazados que había encargado, a fin de alcanzar una situación de equilibrio. Adelar Heinsfeld explica el plan de Zeballos en su totalidad: “*Caso o Brasil apresentasse resistência a este plano, a Argentina daria um ultimatum e concedendo oito dias de prazo para resolver a situação, ao final dos quais a marinha argentina atacaria o Rio de Janeiro, ‘que segundo os Ministros de*

⁸¹ LIVERMORE, Seward W. Battleship Diplomacy in South America: 1905-1925. *The Journal of Modern History*. 1944, Vol. 16, Nº 1, 31-48. [Consultado el 22/4/2015]. Disponible en <http://www.jstor.org>

⁸² *Ibidem*. Pág. 32.

⁸³ BLACK, Jeremy [ed.]. *European Warfare 1815-2000*. [en línea] Nueva York: Palmgrave, 2002. Pág. 182. [Consultado el 16/04/2015]. Disponible en <https://books.google.com.uy>

⁸⁴ LIVERMORE, Seward W. *Ob. Cit.* Pág. 33.

⁸⁵ MORALES, Pablo Raúl. *Ob. Cit.* Pág. 21.

Guerra y Marina, era um ponto estudado y fácil, pela situação indefensa do Brasil.”⁸⁶. Sin embargo, el 11 de junio de 1908, un día antes de que Zeballos se presentara en el Congreso de la Nación para exponer su proceder, el periódico *La Nación* filtró su plan, forzando al Canciller a dimitir bajo intensa presión y el peso de su propia animadversión hacia Brasil.

La figura de Zeballos despierta controversias entre los historiadores⁸⁷, mas existe cierto consenso entre sus críticos y sus defensores de que su accionar “(...) *pesó negativamente sobre nuestras relaciones con Brasil.*”⁸⁸. En este caso, influenciando a los medios y a la opinión pública, Zeballos lanzó acusaciones tales como “(...) *tenía las pruebas escritas y firmadas por el mismo Barón de Rio Branco, de que se prepara a agredir a la República Argentina (...)*”⁸⁹, que a todas luces contrastaban con las declaraciones del propio Rio Branco, quien en junio de 1908 alegó que Brasil no tenía intenciones agresivas para con sus vecinos.⁹⁰ En septiembre, en lo que fue el episodio más infame de este enfrentamiento, Zeballos, ya fuera de la Cancillería, publicó en su *Revista de Derecho, Historia y Letras* un artículo en el que manifestaba haber interceptado y decodificado un telegrama proveniente de Itamaraty con pruebas de las pretensiones agresivas de Brasil, escenario ante el cual aprobar una nueva ley de armamentos se tornaba un asunto de importancia categórica. Finalmente en noviembre, tras meses de tensión y declaraciones cruzadas, Rio Branco tomó la audaz decisión de difundir las pautas de decodificación de telegramas, revelando así el verdadero contenido de la misiva interceptada, que difería de las acusaciones esgrimidas por Zeballos.⁹¹

Con todo, la prueba de que el contenido del telegrama había sido fraguado no eliminaba el incontrovertible hecho de que la Marina de Brasil había adquirido los *dreadnoughts*. Por lo tanto, los recelos en lo relativo a la inferioridad tanto técnica como geopolítica persistían, la opinión pública ya había sido movilizada y la ley para el rearme naval que había promovido Zeballos estaba por ser promulgada. El clima de tensión era real, alimentado en esta instancia por los hechos de Brasil, los dichos de Argentina (especialmente de Zeballos), y la cobertura mediática que el asunto recibía en el resto del mundo.⁹² Entretanto, el *Minas Geraes* y el *São Paulo*, los *dreadnoughts* de Brasil, arribaron a sus costas en enero y julio de 1910, respectivamente.

⁸⁶ HEINSFELD, Adelar. Falsificando telegramas: Estanislau Severo Zeballos e as relacoes Brasil-Argentina no início do século XX. Artículo presentado en *IX Encontro Estadual de História: Vestígios do passado*. Porto Alegre, Brasil. 2008, julio. Pág. 4.

⁸⁷ Miguel Ángel Scenna, su principal crítico, lo considera un político primitivo, visceral y agresivo; mientras que para otros, como Etchepareborda, fue un ejemplo de patriota y hombre de Estado. (LACOSTE, Pablo. Ob. Cit. Pág. 108.)

⁸⁸ *Ibidem*. Pág. 108.

⁸⁹ HEINSFELD, Adelar. Ob. Cit. Pág. 3.

⁹⁰ *Ibidem*. Pág. 2.

⁹¹ Para un relato detallado del asunto del telegrama véase: HEINSFELD, Adelar. Ob. Cit.

⁹² El 30 de agosto, luego de que el Congreso argentino aprobara la mencionada ley, el Pittsburgh Press tituló una columna: “Brazil and Argentina Might Fight. Congress of Latter Country Votes Immense Sum to Finance the Conflict”. Este y otros ejemplos de lo anterior pueden encontrarse en <https://news.google.com>

La diplomacia del dólar conducida por el Presidente Taft y las gestiones de Charles H. Sherrill, enviado a Buenos Aires para apoyar a las firmas norteamericanas en la negociación con el Gobierno argentino, le granjearon el contrato a una empresa de esta nacionalidad (lo cual constituyó la primera vez que Estados Unidos se disponía a fabricar un buque para otro país), contrariando así a las competidoras europeas que el Gobierno argentino había encarado en primer lugar, y a quienes luego buscó apaciguar con otros encargos.⁹³

El contrato del Gobierno argentino con la empresa Fore River preveía encargar un tercer *dreadnought*, lo cual estaba pensado en la eventualidad de que el Gobierno de Brasil hiciera lo mismo. Según Livermore, paradójicamente fue este mismo contrato lo que incitó a Brasil a apostar por el tercer buque, desatando a su vez la ambición de Argentina por equiparlo. Alcanzar a la Marina brasileña en este sentido se impuso tan vehementemente como una necesidad en Argentina que el editor del diario *La Argentina* llegó a organizar una colecta popular para recaudar los fondos necesarios.⁹⁴

El 22 de noviembre de 1910, un motín ejecutado por la tripulación del *Minas Geraes* y del *São Paulo*, en reclamo por un trato más humano y mejoras salariales, forzó un cambio de planes en el Gobierno brasileño, que detuvo la construcción del tercer *dreadnought*. En palabras de Livermore: “*The collapse of the Brazilian menace took much of the wind out of the nascent navalism in South America and put an effective end to the agitation for a third dreadnought in Argentina.*”⁹⁵. A los problemas internos de Brasil debe sumarse que en diciembre de aquel año asumió la Presidencia argentina Roque Sáenz Peña, mucho más favorable a un acercamiento con Brasil que el Presidente saliente, José Figueroa Alcorta. Sáenz Peña “(...) *made a sincere effort with Brazil that would curtail the naval programs of both countries.*”⁹⁶, no sin enfrentar reticencias provenientes de los oficiales de la Marina.

Finalmente, Argentina nunca encargó el tercer acorazado *dreadnought* al que tenía derecho, y Brasil vendió el suyo al Imperio Otomano.

2.1.3. Del ABC a la discordia

La gestión de Sáenz Peña y de Ramón J. Cárcano, su Embajador en Brasil, logró abrir un lapso de cordialidad y relativa confianza entre los dos Estados.⁹⁷ Tras una mediación conjunta exitosa en el conflicto entre Estados Unidos y México en 1914, el 25 de mayo de 1915 los Gobiernos de Argentina, Brasil y Chile suscribieron el tratado que fue conocido como del ABC. La idea no era nueva, sino que ya en 1904 el Barón de Rio Branco había acariciado junto con el diplomático argentino Manuel

⁹³ LIVERMORE, Seward W. Ob. Cit. Pág. 37.

⁹⁴ *Ibidem*. Pág. 44.

⁹⁵ *Ibidem*. Pág. 45.

⁹⁶ *Ibidem*. Pág. 44.

⁹⁷ MORALES, Pablo Raúl. Ob. Cit. Pág. 25.

Gorostiaga (con quien además había firmado el ya mencionado acuerdo de arbitraje) la idea de un acuerdo entre las tres repúblicas.⁹⁸ Según Bueno, la lógica subyacente era asegurar la estabilidad de la región mediante una alianza de sus más importantes países para evitar violaciones a su soberanía y asegurar la prosperidad.⁹⁹ Por su parte, Morales cita a Scenna, quien sostiene que Rio Branco obraba movido por el conocido deseo de evitar que Argentina liderase una coalición en su contra precisamente aliándose con Buenos Aires y con Chile, que “(...) *flanquea las espaldas argentinas al tiempo que es un eventual gendarme contra Perú, aliado natural de la Argentina.*”¹⁰⁰. Si bien Rio Branco encontraba en Roca un interlocutor dispuesto a llevar adelante la propuesta, este abandonó la Presidencia en 1904; y pronto la tensión latente entre Brasil y Argentina hizo fracasar el proyecto.

Tras la muerte de Rio Branco y de Sáenz Peña (quien ensayó un acercamiento a Brasil a efectos de limitar la influencia de Estados Unidos), sus sucesores retomaron esta propuesta y en la mencionada fecha los Cancilleres Murature (Argentina), Müller (Brasil) y Lira (Chile) firmaron el tratado, que establecía un mecanismo de solución de controversias para las disputas cuya vía de resolución no estuviera predeterminada. Para Morales: “*No fue un pacto de alianza, pero podía servir de base para ella, para [por] lo cual despertó serios temores en las otras cancillerías americanas (...)*”¹⁰¹.

Efectivamente, el Tratado del ABC despertó pasiones a lo largo del continente. En Argentina, el radicalismo se opuso firmemente a una alianza de cualquier tipo, anticipando lo que sería su postura durante la Primera Guerra Mundial. El propio Hipólito Yrigoyen manifestó su oposición, alegando que violaba el principio de igualdad de los Estados. El Poder Legislativo chileno tampoco ratificó el Tratado, según Morales porque aspiraba a un instrumento que le permitiera proyectarse en la región e igualarse con Argentina y Brasil más que a un mecanismo de solución de controversias.¹⁰² En cuanto a Brasil, sí ratificó el Tratado pero en los hechos se volcó a una cooperación activa con Estados Unidos, en el contexto de su puja por la hegemonía regional.

Cuando Yrigoyen, quien profesaba cierta antipatía hacia Brasil e Itamaraty, asumió en 1916, no volvió sobre el tema ni planteó otras opciones. La breve entente finalizó en 1917, precedida por la entrada de Estados Unidos a la Gran Guerra.

2.1.4. Argentina, Brasil y las Guerras Mundiales: posiciones divergentes

Si bien inicialmente ambos Estados permanecieron neutrales en la contienda, cuando Estados Unidos rompió relaciones con las Potencias Centrales en 1917, Argentina se apegó religiosamente a la

⁹⁸ BUENO, Clodoaldo. 2012. Ob. Cit. Pág. 182.

⁹⁹ *Ibidem*. Pág. 182.

¹⁰⁰ MORALES, Pablo Raúl. Ob. Cit. Pág. 24.

¹⁰¹ *Ibidem*. Pág. 26.

¹⁰² *Ibidem*. Pág. 27.

neutralidad mientras Brasil siguió el ejemplo de su aliado. Morales afirma que la divergente actitud de Brasil y Argentina respecto a la guerra significó en los hechos el fin de su aparente entendimiento.¹⁰³

Tras la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos se erigió como potencia y continuó viendo a América como una zona estratégica tanto a nivel económico como político. En este contexto, Argentina seguía siendo considerada un escollo en su afán de influencia regional, profundizándose entonces la tensa relación entre ambos. Aún más, desde la óptica del Departamento de Estado norteamericano, Argentina y su Gobierno poseían tendencias supremacistas y racistas.¹⁰⁴

De hecho, historiadores y analistas sociales y políticos afirman que a partir de 1930 Argentina se asemejaba a un país no solo simpatizante del fascismo sino también con elementos del mismo.¹⁰⁵ Esta idea se vio fuertemente reforzada durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el Gobierno volvió a apearse a la neutralidad. Estas percepciones generaron un rechazo que no hizo más que ahondar la desconfianza que existía entre ambos y que databa del siglo anterior. Sin embargo, aunque no faltaron momentos de cordialidad (por ejemplo la ya mencionada concesión de la construcción de los *dreadnoughts*), mayormente respondían a intereses coyunturales y no a una lógica de largo plazo.¹⁰⁶

Incluso durante la Segunda Guerra Mundial, Corder Hull, el secretario de Estado norteamericano, afirmó poseer inteligencia sobre los planes del Ejército argentino para promover golpes de Estado derechistas en la región a fin de consolidar una coalición anti-Estados Unidos.¹⁰⁷ Con todo, cabe señalar que la Embajada norteamericana en Argentina dijo que no registró indicios de deseos expansionistas en Buenos Aires. Todo parecía más bien responder a los juegos políticos, el contexto bélico y la tensión entre ambos, a la que se sumaba la sana relación entre Estados Unidos y Brasil.

Es que precisamente entre Brasil y el país norteamericano seguía existiendo una fuerte relación. Desde los tiempos de Rio Branco, la política exterior brasileña contaba con un marcado acento americanista y, a su vez, Estados Unidos siempre había visto a Brasil como un adecuado contrapeso a la alianza entre Gran Bretaña y Argentina a fin de proyectarse en la región. Entre 1935 y 1939, el Presidente Roosevelt se encargó de estrechar vínculos con Brasil, realizando acuerdos comerciales y mediante misiones diplomáticas. Luego, durante la Segunda Guerra Mundial, Brasil probó ser de gran importancia estratégica debido a su ubicación.

¹⁰³ *Ibíd.* Pág. 29.

¹⁰⁴ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. *Ob. Cit.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Por ejemplo, según Silveira de Aragão e Frota, el empresariado argentino, surgido en los 40 como un grupo poderoso, intentó aproximarse a Estados Unidos buscando obtener industria pesada.

¹⁰⁷ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. *Ob. Cit.*

Estos prolegómenos sobre las relaciones de cada país con Estados Unidos, la nueva e indiscutida potencia, son relevantes a fin de esclarecer cómo se desarrollaron las relaciones entre Argentina y Brasil en este período. La sostenida oposición argentina al proyecto panamericano promovido por Estados Unidos era una dimensión más de esta dinámica que operaba a favor de Brasil, distanciando aún más a su rival subregional de su aliado regional. Pero en los foros regionales también Argentina y Brasil se enfrentaban directamente. En la Conferencia de La Habana de 1928, la delegación argentina realizó una propuesta en la Comisión de Derecho Internacional Público sobre el aprovechamiento de los ríos internacionales. La justificación era que Brasil buscaba una constante expansión, a pesar de que se alegaba estar defendiendo los intereses de Paraguay y Uruguay.¹⁰⁸

En este contexto también puede entenderse el motivo por el cual a partir de 1930 Argentina comenzó a reclamar la posesión de las Islas Malvinas. Sin desconsiderar todas las cuestiones que hacen al complejo nacionalismo argentino, es relevante el argumento de que Argentina buscaba mantener la posesión de bases marítimas en el sur con la finalidad de impedir un cerco realizado por Chile y Brasil.¹⁰⁹ Según Aragão e Frota, este temor, sumado a la amenaza que suponía la hegemonía militar brasileña en el continente, fue uno de los principales motivos por los cuales Argentina sentó las bases de su industria militar en este período.

Con todo, durante los mandatos del General Agustín P. Justo (1932-1938) y de Vargas, también se intercambiaron visitas oficiales, y se firmó un acuerdo para construir un puente que uniera Paso de los Libres con Uruguayana. Según Fraga: “*Justo debió vencer entonces la oposición de su ministro de Guerra, el general Manuel A. Rodríguez, quien, de acuerdo al pensamiento militar predominante en la época, sostenía que un puente entre ambos países era riesgoso, porque en caso de conflicto podía convertirse en una vía rápida de invasión al propio territorio.*”¹¹⁰. Aunque el acuerdo se ejecutó de todos modos y en 1938 se inauguró el primer puente que unió Argentina con Brasil, el ejemplo es útil para ilustrar que la idea de una guerra entre Argentina y Brasil continuaba latente.

Cuando estalló la Segunda Guerra Mundial, los Estados americanos consagraron la neutralidad en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en Panamá. No obstante, la entrada de Estados Unidos en la contienda cambió la situación. El Gobierno de Brasil abandonó la neutralidad y se sumó a los esfuerzos bélicos. Por su parte, el Canciller argentino Storni envió una carta a Hull manifestando

¹⁰⁸ SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciara. Ob. Cit. Pág. 65.

¹⁰⁹ *Ibidem*. Pág. 61.

¹¹⁰ FRAGA, Rosendo. El concepto de las hipótesis de conflicto. En Andrés CISNEROS (comp.). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. 1998. Págs. 237-250. Pág. 241.

su apoyo a la causa de los Aliados, aunque según Silveira de Aragão e Frota la misiva era más que nada una solicitud de armas y apoyo para desarrollar las capacidades industriales.¹¹¹

El descenso de la demanda inglesa de los productos argentinos forzó a que el Gobierno ensayara una diversificación hacia mercados norteamericanos, lo que demuestra que a nivel comercial las consideraciones políticas pesaron relativamente poco. Sin embargo, la férrea postura neutral y filonazi de Argentina (aún contra la presión norteamericana para que rompiera relaciones con el Eje) tuvo un altísimo costo: la diplomacia de Estados Unidos generó un aislamiento de la diplomacia argentina, para lo cual, según Morales, el Departamento de Estado contó con el cauteloso apoyo de Itamaraty. Luego, el aislamiento también se amplió a un boicot de suministros.¹¹²

Ni siquiera la declaración de guerra en 1945, pocos meses antes del final del conflicto, logró revertir la situación para Argentina. Además, resultaba evidente que la maniobra se había realizado a fin de ingresar legítimamente a las instituciones internacionales que nacían tanto en el ámbito interamericano como en el internacional.

Las posturas tan divergentes adoptadas ante la guerra por Argentina y Brasil marcaron su situación en los años subsiguientes:

(...) Brasil logró consolidar una alianza con la nación más poderosa del mundo que lo consideró el país clave del continente y merecedor por lo tanto de la ayuda económica que posibilitó sus primeros desarrollos siderúrgicos, de una privilegiada asistencia militar y de un apoyo político que superó todas las contingencias de la política nacional brasileña. A la Argentina, por el contrario el final de la guerra mundial la encontró acosada por [por] el aislamiento diplomático, un hostigamiento económico que persistió hasta prácticamente 1949 y una desconfianza política por parte del gobierno de Washington que recién pudo transformarse al comenzar la década de los 50. Las relaciones argentino-brasileñas no fueron ajenas a esta situación internacional por parte, sobre todo, de vastos sectores de los grupos dirigentes brasileños.¹¹³

Un ejemplo de esta dinámica fue la propuesta de concretar un convenio de comercio bilateral con Brasil que el Presidente Juan Domingo Perón impulsó durante su primera presidencia (1946-1952). Aunque en principio podría parecer un gesto a favor de la integración, en realidad era una reacción al boicot impuesto por Estados Unidos, y el acuerdo planteaba términos más favorables para Argentina. Por otra parte, despuntaba la Guerra Fría y a fin de posicionarse como un país estratégico, Brasil se esforzaba por presentar una cierta contraposición con Argentina a ojos de Estados Unidos. Considerando todo lo anterior, el parlamento brasileño no ratificó el acuerdo.

¹¹¹ SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciana. Ob. Cit. Pág. 73.

¹¹² MORALES, Pablo Raúl. Ob. Cit. Pág. 34.

¹¹³ *Ibidem*. Pág. 33.

A principios de 1950, a ojos del Secretario asistente de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Spruille Braden, subsistía la amenaza militar de Argentina en la región y su empeño por crear un bloque anti-americano. La estrategia argentina se apoyaba en cuatro instrumentos: la negociación de convenios económicos bilaterales, la designación de agregados obreros en las embajadas, el aumento de la propaganda y el impulso al establecimiento de gobiernos militares en la región.¹¹⁴

Por su parte, la política exterior que practicaba Brasil bajo la Presidencia de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) se caracterizó por su alineamiento incondicional con los Estados Unidos, lo que contrastó notoriamente con la Tercera Posición sostenida por Perón. No obstante, el Gobierno brasileño intentó evitar los roces con su vecino, oficiando de mediador entre Washington y Buenos Aires. La relativa simpatía de políticos brasileños, como Vargas, por el régimen peronista, fue criticada por el parlamento, la diplomacia, la prensa y la opinión pública.

2.1.5. Tensiones, encuentros y desencuentros

Durante la segunda Presidencia de Vargas (1951-1954), el Canciller João Neves de Fontoura sostenía que la enemistad existente entre Argentina y Estados Unidos era funcional a los objetivos brasileños. En esta línea, a pesar de su deseo de mantener una buena relación con Argentina, Vargas se encontró bajo presión interna para no firmar acuerdos con su vecino. Dos ejemplos resultan adecuados para ilustrar este punto: el rechazo de Vargas al intento de Perón por reeditar el Tratado del ABC en los cincuenta; y la firma de un acuerdo comercial en 1953 que despertó críticas en Brasil por las concesiones realizadas.¹¹⁵ En definitiva, durante su período hubo cierto distanciamiento del vecino, empero no marcado por acciones de cariz anti-argentino.¹¹⁶

En 1955 Pedro Eugenio Aramburu perpetró un golpe de Estado militar en Argentina y gobernó *de facto* hasta 1958. Su Gobierno continuó con un cambio de rumbo en la política exterior iniciado en la última etapa del peronismo, que consistió en un acercamiento a Estados Unidos y Europa ante un escenario de crisis económica con necesidad de inversiones y asistencia financiera extranjera.

Con posterioridad, la afinidad entre los Presidentes Arturo Frondizi y Juscelino Kubitschek trajo algunos cambios en la relación entre ambos Estados. Esto se ve reflejado en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en adelante ALALC) en febrero de 1960, cuando los criterios de ambos Gobiernos, marcadamente desarrollistas, coincidieron en que los países de la región debían apuntar a incentivar el desarrollo nacional con el objetivo de lograr, en primer lugar, una

¹¹⁴ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ MORALES, Pablo Raúl. Ob. Cit. Pág. 35.

integración nacional, para luego alcanzar la integración económica regional.¹¹⁷ En la Conferencia de los Cancilleres de diciembre de 1966, ambos representantes coincidieron en que la ALALC debía ser un programa flexible de las naciones, sin alcanzar una visión supranacional como planteaba Chile.

Durante el mandato del Teniente General Juan Carlos Onganía (1966-1970), los Gobiernos argentino y brasileño presentaron coincidencias ideológicas tales como el anticomunismo y el pro-occidentalismo. No obstante, hubo diferencias de política exterior entre las gestiones de Humberto Castelo Branco y Artur da Costa e Silva, los dos primeros Presidentes que gobernaron Brasil tras el golpe militar de 1964. En el contexto de Guerra Fría, mientras Castelo Branco y su Canciller Juracy Magalhães mantuvieron un respeto por las “fronteras ideológicas”, Costa e Silva desarrolló una política exterior más acorde con la *détente*. En consecuencia, en el ámbito internacional se presentaron posturas diferentes sobre diversos temas: el límite de la soberanía continental, la postura compartida con Argentina frente al plan de Estados Unidos de crear las Fuerzas Interamericanas de Paz (en adelante FIP), y el reconocimiento de regímenes de centro-izquierda y de izquierda en la región.

El posible acercamiento respecto de las FIP fracasó en febrero de 1967 cuando se llevó a cabo la Tercera Conferencia Extraordinaria de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA), en la que la delegación argentina presentó un proyecto para la creación de un Comité Consultivo de Defensa con carácter permanente; propuesta que el representante brasileño no apoyó. Además, el delegado argentino propuso un mecanismo de consulta previa para la construcción de cualquier proyecto hidroeléctrico incluyendo aquellos situados fuera de frontera, pero Brasil también rechazó esta iniciativa, y solo consintió en aceptar el intercambio de información.

Sobre las posturas frente a los gobiernos izquierdistas de la región, resulta interesante señalar la Duodécima Reunión de Consulta de la OEA desarrollada en septiembre de 1967, en la que el Canciller argentino Costa Méndez propuso la invasión armada a Cuba: la delegación brasileña se opuso y respaldó la postura chilena de no intervención.

En cuestiones de energía, hacia 1969 Brasil desempeñaba un rol activo en proyectos energéticos mientras que Argentina permanecía prácticamente inactiva. Esta situación generaba inquietudes en los sectores nacionalistas argentinos, ya que se enfrentaban al acelerado crecimiento económico de Brasil.

En marzo de 1972 el Presidente argentino Lanusse visitó Brasil, donde junto con su par Emílio Garrastazu Médici firmó una declaración conjunta en la que se destaca: el rechazo a la división del mapa en sectores de influencia, el compromiso de respeto a ciertos principios (ejercicio de democracia representativa, condena a la violencia, adhesión a la declaración sobre derecho del mar de Montevideo

¹¹⁷ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

y de Lima), cooperación en la explotación de los recursos naturales, compromiso de continuar con el programa de la Cuenca del Plata, y la intensificación de la cooperación a nivel general.

Cisneros y Escudé sostienen que “(...) existió en esta época una fuerte competencia geopolítica entre la Argentina y Brasil estimulada por la mayoría de los medios de prensa nacionalistas de ambos países (...)”¹¹⁸, que lanzaban duras críticas sobre las decisiones gubernamentales y ejercían presión sobre las autoridades, fomentando la rivalidad. La prensa argentina estaba dividida entre los nacionalistas ortodoxos (*Azul y Blanco* y *La Prensa*) y los desarrollistas (*Clarín* y la revista *Estrategia*). Los primeros sostenían que la alianza establecida con Washington y el expansionismo brasileño en la Cuenca del Plata representaban una amenaza a los intereses argentinos. Proclamaban además la importancia de desplazar a Brasil del liderazgo continental. Entretanto, los segundos advertían un posible desequilibrio de poder favorable a Brasil como consecuencia de la exitosa diplomacia conocida como de “hacer obras” o “diplomacia del kilowatt”¹¹⁹ llevada a cabo por Itamaraty, que contrastaba con la inacción del Palacio San Martín, que como ya fue mencionado apostaba al sistema de consulta previa para frenar el supuesto expansionismo brasileño en la Cuenca del Plata. El sector desarrollista descartaba la efectividad de tal instrumento por lo que propuso dos alternativas como medios efectivos: tomar medidas de desarrollo económico, social y cultural en las zonas fronterizas del Nordeste argentino con Brasil (Chaco, Formosa y Misiones), y la realización de las obras hidroeléctricas pendientes (Salto Grande y Yaciretá-Apipé). Los desarrollistas buscaban una especie de alianza conjunta con Brasil con el objetivo de liderar el Cono Sur, rompiendo así con la dependencia respecto de Washington. Para ello, equipararse con Brasil en cuanto a proyectos hidroeléctricos en la Cuenca del Plata era una condición *sine qua non*.

Por su parte, los medios brasileños se dividieron entre los nacionalistas, que sostenían la existencia de una hipótesis de conflicto¹²⁰ con la Argentina (*O Globo*), y los que promovían un entendimiento bilateral (*O Estado de São Paulo* y *Jornal do Brasil*). En este sentido se generaban discusiones entre las editoriales acerca de temas de política exterior: mientras unos criticaban toda muestra de simpatía y cordialidad entre los países vecinos que pudiera producir un acercamiento, otros las alentaban. A modo de ejemplo, en marzo de 1973 el *Jornal do Brasil* ensalzó la posición expresada por el Presidente de la Cámara de Comercio Argentino-Brasileña, Arturo Diggloti, quien en la Asociación Comercial de Río de Janeiro abogó por la superación de la lógica de conflicto.¹²¹

¹¹⁸ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Entendida como “(...) las previsiones sobre aquellas situaciones que podían dar lugar a una guerra (...)” (FRAGA, Rosendo. Ob. Cit. Pág. 237.)

¹²¹ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

En abril de 1973 el Gobierno de Brasil firmó un acuerdo con su par de la República del Paraguay estableciendo la construcción de la represa de Itaipú. El nuevo Gobierno peronista que asumió en Argentina ese mismo año realizó una campaña contra la represa mediante la publicación de opiniones de técnicos, personalidades y agremiaciones. Por su lado, la diplomacia del kilowatt continuó y los medios de prensa brasileños denunciaron la abierta hostilidad de los dirigentes peronistas hacia el Brasil. Según Cisneros: “*Ya durante la campaña electoral peronista, los diarios brasileiros denunciaron la abierta hostilidad de los dirigentes peronistas hacia el Brasil y los observadores manifestaron su temor acerca de ‘una política continental más agresiva’ que pudiera ‘profundizar la dicotomía entre América Hispana y la América Portuguesa’.*”¹²². En este sentido la prensa comenzó a utilizar términos como conflicto, amenaza y hostilidad al referirse a las relaciones entre ambos países.

En junio de 1973 tuvo lugar una reunión de la OEA en Lima, donde el representante argentino criticó el Tratado entre Brasil y Paraguay e hizo hincapié en la necesidad de un sistema de consulta previa ante problemas sobre recursos naturales compartidos. Las tensiones entre la Argentina y los Gobiernos del Paraguay y Brasil estuvieron presentes durante los tres meses que duró el mandato de Raúl Alberto Lastiri. Tales diferencias quedaron en evidencia en la Cuarta Conferencia de Países No Alineados que tuvo lugar en septiembre, en la que la representación argentina (apoyada por Argelia, Chile, Cuba y México) planteó nuevamente la importancia del principio de consulta previa, mientras que Brasil esgrimió el derecho de cada nación de ejercer soberanía plena sobre los recursos naturales, aún si estos fueran compartidos con otros países. En esta ocasión la propuesta argentina triunfó sobre la brasileña.

En octubre de 1973 Perón volvió a asumir la Presidencia, y los problemas persistieron. En noviembre se desarrolló la reunión en la que los delegados de veintiún países de Latinoamérica y el Caribe crearon la Organización Latinoamericana de Energía. En esta oportunidad, el representante argentino mantuvo un perfil bajo evitando mencionar el principio de consulta previa. La estrategia parece haber sido la de reservar dicho tema para la sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas que tuvo lugar a fines de ese mes, y en la que fue aprobada por amplia mayoría una resolución titulada *Cooperación en el Campo del Medio Ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados*, que incluía el principio tan celosamente defendido por Argentina.

En 1976 un nuevo golpe militar inauguró el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina y Jorge Rafael Videla asumió la Presidencia. En relación a Brasil, la posición de Argentina era desfavorable: tras una historia de frustraciones diplomáticas en el intento de impedir el avance brasileño en materia energética, mientras Itaipú se materializaba, los proyectos hidroeléctricos argentinos no progresaban. En este sentido, se adoptaron tres medidas importantes: el nombramiento de Óscar Camilión como

¹²² *Ibídem.*

Embajador en Brasilia, la decisión de revigorizar el proyecto hidroeléctrico argentino-paraguayo Corpus, en la Cuenca del Plata al igual que Itaipú, y la apuesta al desarrollo nuclear.¹²³

En 1977 y 1978 se desarrollaron las reuniones tripartitas de cancilleres con el objetivo de estimular la compatibilización de los proyectos Corpus e Itaipú. En lo técnico, el principal inconveniente era la definición de la cota para la represa hidroeléctrica de Corpus y el número de turbinas para el funcionamiento de Itaipú. Cada país defendía sus intereses nacionales, lo que presentaba trabas adicionales a las negociaciones. Incluso llegaron a existir amenazas de eventuales cierres de fronteras, lo que refleja claramente el tono que había tomado el proceso.¹²⁴

En marzo de 1979 asumió la Presidencia brasileña João Baptista de Oliveira Figueiredo, y como Canciller Ramiro Saraiva Guerreiro. Finalmente, tras años de gestiones, el 19 de octubre de 1979 en la ciudad Presidente Stroessner, los Gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay firmaron el Acuerdo Multilateral sobre Corpús–Itaipú, también llamado Acuerdo Tripartito. Mediante este acuerdo, se definió la cota de Corpus y se encaminó el uso compartido de los recursos. Según Carasales: *“Con el ambiente despejado luego de tantos años de conflicto, la situación pareció ser propicia para encarar proyectos conjuntos o por lo menos aproximar posiciones en una serie de temas trascendentes para los dos países. Uno de los primeros fue el problema nuclear.”*¹²⁵.

2.2. El inicio de los programas nucleares

Los órganos responsables de conducir los programas de energía atómica de ambos países fueron creados en los años cincuenta: la Comisión Nacional de Energía Atómica de la República Argentina (en adelante CNEA) en 1950 y la Comisión Nacional de Energía Nuclear de la República Federativa del Brasil (en adelante CNEN) en 1956.

Fundada por el decreto N° 10.936/50 con partida presupuestaria propia y dependencia de la Presidencia de la Nación, la CNEA fue creada para coordinar y estimular las investigaciones atómicas que se realicen en el país y centralizar todo acto e investigación en la materia.¹²⁶ En 1951, la CNEA se hizo cargo del programa nuclear cuando fue despedido Ronald Richter, el científico austríaco quien hasta entonces había liderado los esfuerzos de Argentina en la energía atómica.¹²⁷ Según

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 43.

¹²⁶ CNEA. Decreto N° 10.936. 31/5/1950. [en línea]. [Consultado el 31/05/2015]. Disponible en <http://www2.cnea.gov.ar>

¹²⁷ Ronald Richter era un físico austríaco que había trabajado para el Tercer Reich y tras la Segunda Guerra Mundial se había refugiado en Argentina. Ganándose la confianza del Presidente Perón, lo convenció de que podía elevar a Argentina a la altura de las potencias nucleares y fue nombrado Director de una instalación de investigación en la Patagonia, a pesar de que no tenía ninguna publicación a su nombre y que chocaba constantemente con otros científicos y colaboradores del Presidente.

Kutchesfahani, tres motivos principales subyacían en el programa nuclear argentino: “(...) *Argentina’s search for national pride and prestige, including its desire to be technologically superior, its aim to achieve nuclear technological autonomy in order to be self-sufficient in (nuclear) energy, and for reasons of national security.*”¹²⁸. De ellos, el primer y el tercer motivo incluían a Brasil en la ecuación: a la luz de la rivalidad histórica entre ambos Estados, la posibilidad de que Brasil iniciase un programa nuclear era suficiente para que Argentina hiciera lo propio.

Hasta 1958 la CNEA se concentró en la exploración de yacimientos de uranio y la formación profesional, siempre bajo la bandera de los usos pacíficos de la energía atómica y guiada por dos principios fundamentales: independencia y nacionalismo.¹²⁹ En 1958 se inauguró el primer reactor experimental construido por argentinos y diseñado por norteamericanos, gracias al programa “Átomos para la Paz”, que Eisenhower lanzó en 1953 para ayudar en los usos pacíficos de la energía nuclear a través del suministro de equipamiento y *know-how*, y del cual Argentina y Brasil se beneficiaron ampliamente.¹³⁰ Argentina se convirtió así en el primer Estado latinoamericano en construir y dirigir su propio reactor, lo cual para Carasales constituyó “(...) *un logro importante, ya que la gran mayoría de las naciones comparables los adquiriría ‘llave en mano’ (...)*”¹³¹.

Carlos Martínez Vidal y Roberto M. Ornstein afirman que la CNEA apuntó a la excelencia técnica y creó “(...) *un ambiente creativo del más alto nivel (...)*”¹³², y que a su vez intentó extender esta experiencia al resto de la región a través de proyectos de colaboración. Pero para Carasales, los avances argentinos provocaron a la vez respeto y celos en la comunidad internacional, y suscitaban especial atención porque Argentina no era un Estado industrializado sino uno en desarrollo. Al mismo tiempo, Carasales afirma que si bien Argentina necesitaba la cooperación técnica que ofrecían los Estados desarrollados, no estaba dispuesta a aceptar “(...) *limitaciones a su libertad de elección y un sometimiento a lo que percibió como una suerte de colonialismo técnico-científico (...)*”¹³³. A esto Adler lo llama “antidependencia pragmática”, un punto medio entre la dependencia tecnológica de las potencias nucleares y la posición que mira toda transferencia de forma sospechosa.¹³⁴

El programa nuclear argentino cursó su desarrollo con coherencia y continuidad, a pesar de los cambios de gobierno e incluso de régimen. Kutchesfahani, citando a Adler, sostiene: “*CNEA became a nonpartisan organisation, enjoying continuity of leadership and political autonomy, consensus and*

Cuando Perón anunció logros inéditos, la comunidad científica internacional los desmintió y Richter y todo su personal fue acusado de fraude y despedido (HYMANS, Jacques E.C. Ob. Cit.)

¹²⁸ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 83.

¹²⁹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 16.

¹³⁰ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 76.

¹³¹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 12.

¹³² MARTÍNEZ VIDAL, Carlos; ORNSTEIN, Roberto. Ob. Cit. Pág. 339.

¹³³ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 17.

¹³⁴ HYMANS, Jacques E.C. Ob. Cit. Pág. 363.

*insulation that allowed it to impose a programme and an ideology onto the political elites (Adler 1987: 280)."*¹³⁵. Carasales coincide, afirmando que la CNEA siempre estuvo por encima de la "política pequeña" que en ocasiones enturbia el desempeño de los organismos públicos. Aunque hasta 1983 la Presidencia de la CNEA era propiedad de la Marina, los directores y el personal eran en su mayoría civiles, y la CNEA nunca estuvo sujeta a la voluntad de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a Brasil, lo primero que Carasales destaca es que el desarrollo de su política nuclear fue más lento que en Argentina.¹³⁶ De hecho, incluso podría considerarse que el verdadero esfuerzo brasileño no comenzó hasta ver las tentativas argentinas. En este sentido, según Kutchesfahani, cuando en 1951 Perón hizo su anuncio, Brasil retribuyó ese mismo año creando el Consejo Nacional de Investigaciones, el antecedente de la CNEN. Por su parte, Daniel Flandes atribuye la creación de dicho organismo a la necesidad de regular la exportación de uranio.¹³⁷

La Presidencia del Consejo Nacional de Investigaciones estuvo a cargo del Almirante Alvaro Alberto da Motta e Silva, el "(...) pionero del esfuerzo del Brasil en el terreno nuclear (...) "¹³⁸. De esta manera, ya se puede apreciar que tanto en Argentina como en Brasil el programa nuclear estaba ligado a la Marina. En 1954 el Almirante Alberto adquirió ultracentrifugadoras alemanas para enriquecer uranio, y se procedió a estatizar la producción de minerales estratégicos, pero según Luiz Pinguelli Rosa, "(...) las presiones norteamericanas fueron muy fuertes, terminaron por apartar a Alvaro Alberto y minimizaron los efectos de este primer arranque en la primera mitad de la década del 50."¹³⁹. Los roces con Estados Unidos ya habían comenzado antes, porque si bien en 1952 habían acordado la exportación de uranio brasileño a cambio de tecnología, Estados Unidos no había cumplido su parte.¹⁴⁰

En 1956, durante la Presidencia de Kubitschek, se creó la CNEN. Según Pinguelli Rosa, al igual que en Argentina, la CNEN colaboró con Estados Unidos en el marco de "Átomos para la Paz", y dentro de la lógica de relacionamiento más amplia planteada por el Gobierno desarrollista de Kubitschek.¹⁴¹ A pesar de todas las dificultades anteriores, fueron construidos dos reactores de investigación, uno en San Pablo y otro en Minas Gerais. Para Carasales, la CNEN difería de la CNEA en cuanto a que su autoridad fue más diluida y su continuidad menos clara.¹⁴² Además, resalta que a diferencia de la CNEA, la CNEN no era el único organismo público con competencia en la materia, sino "(...) *el ente*

¹³⁵ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 82.

¹³⁶ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 21.

¹³⁷ FLEMES, Daniel. Ob. Cit. Pág. 10.

¹³⁸ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 22.

¹³⁹ PINGUELLI ROSA, Luiz. Energía nuclear en Brasil y en Argentina y cooperación tecnológica. En Mónica HIRST (ed.), *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*. Buenos Aires. FLACSO. 1990. Págs 351-363. Pág. 355.

¹⁴⁰ Flandes menciona tres acuerdos de cooperación entre Estados Unidos y Brasil celebrados en 1955 que en los hechos fracasaron en proveer a Brasil de tecnología para el desarrollo nuclear.

¹⁴¹ PINGUELLI ROSA, Luiz. Ob. Cit. Pág. 355.

¹⁴² CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 22.

que presidía una federación de entidades autónomas o semiautónomas.”¹⁴³. Esta dispersión de las actividades derivó en una pérdida de eficiencia y entorpeció el desarrollo brasileño. Existían discusiones sobre qué tecnología perseguir y qué recursos utilizar: según Pinguelli Rosa a partir de 1960 la CNEN adoptó una política nuclear con preferencia por los reactores de uranio natural, mientras en Minas Gerais surgió el llamado grupo del torio; pero luego hacia fines de los sesenta se optaría por el uranio enriquecido y se abandonarían las otras propuestas. Esta decisión implicó una cierta dependencia de Estados Unidos, el suministrador de uranio enriquecido. De esta manera se compró una planta “llave en mano” a Westinghouse, una empresa estadounidense, bajo la condición de colocarla bajo las salvaguardias del OIEA.¹⁴⁴

Carasales compara las políticas nucleares de ambos Estados en función de tres factores: la conducción, la participación de las Fuerzas Armadas y la participación de la comunidad científica y el público. En cuanto a la conducción, señala que en Argentina fue centralizada y uniforme, mientras que en Brasil no. Sobre las Fuerzas Armadas, sostiene que en Brasil tuvieron mucho mayor injerencia que en Argentina (aunque en Argentina la Marina ostentó la Presidencia de la CNEA durante tres décadas). Relacionando estas variables, es interesante la visión que plantea Hymans al atribuir la continuidad del programa nuclear argentino justamente al hecho de que la CNEA estaba fuertemente enraizada en la Marina, su hogar institucional, donde se encontraba a salvo de interferencias políticas.¹⁴⁵ Por último, en Argentina el público y la comunidad científica recibieron con entusiasmo el programa nuclear, mientras que en Brasil hubo más debate público y polémicas por aspectos técnicos.¹⁴⁶

A la luz de la rivalidad histórica de Argentina y Brasil, los autores relevados hasta cierto punto coinciden en que el área nuclear se transformó en otro escenario de la vieja competencia.¹⁴⁷ Sin embargo, lo interesante del caso es que hubo momentos en los que lograron coordinar sus posiciones. Un ejemplo de ello fue la competencia por un asiento permanente en la Junta de Gobernadores del OIEA. De acuerdo al Estatuto del organismo, en cada región “(...) el miembro más adelantado en la tecnología de la energía atómica, inclusive la producción de materiales básicos (...)”¹⁴⁸ tendría derecho a sentarse en la Junta, a la que también se podría acceder por votación de la Conferencia General. Naturalmente, Argentina y Brasil reclamaban el asiento por la primera vía debido al reconocimiento que esto traía aparejado.¹⁴⁹ En junio de 1962 el OIEA estableció un panel de tres expertos al que encomendó dirimir la cuestión en un plazo de un mes. No obstante, el informe del panel alegó que no tuvo tiempo suficiente para zanjar la cuestión y fue inconcluso en tanto que determinó que cada

¹⁴³ *Ibidem*. Pág. 22.

¹⁴⁴ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 23.

¹⁴⁵ HYMANS, Jacques E.C. Ob. Cit. Pág. 364.

¹⁴⁶ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 29.

¹⁴⁷ Véase por ejemplo: CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 38. KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 95.

¹⁴⁸ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 44.

¹⁴⁹ Esto fortalece la idea planteada por Kutchesfahani de que la rivalidad en el ámbito nuclear a esta altura era una por status y liderazgo, y no una carrera nuclear de connotaciones bélicas.

Estado era el más adelantado en ciertas áreas.¹⁵⁰ Al final, Argentina y Brasil acordaron que rotarían anualmente como el miembro más adelantado de América Latina, y en los años en que uno gozara de tal calidad, el otro integraría la Junta como miembro electo por la Conferencia General.

Otro ejemplo de coordinación se presentó con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (en adelante Tratado de Tlatelolco) de 1967, que estableció una zona libre de armas nucleares en América Latina y mediante el cual los Estados Parte se comprometieron a utilizar los materiales e instalaciones nucleares con fines exclusivamente pacíficos. En concreto, Argentina y Brasil se oponían a la disposición del Tratado que prohibía las explosiones nucleares pacíficas¹⁵¹ (en adelante ENPs), en ese momento vistas como muy útiles para el desarrollo económico. Kutchesfahani agrega que además del interés pacífico, se quería mantener abierta la vía de las ENPs por motivos de defensa, en caso de que surgiera una amenaza a su seguridad.¹⁵²

En el plano global, las potencias se oponían a las ENPs porque estas daban a los países la tecnología para construir un arma nuclear, lo cual contradecía la política de no proliferación que se trataba de consolidar en el TNP, que se estaba negociando en Ginebra. Según Kutchesfahani, “(...) *PNEs were viewed as a transparent cover for a desire to build nuclear weapons (Hymans 2006: 161)*”¹⁵³, por lo que la posición que favorecía su prohibición era muy fuerte. No obstante, Carasales da fe de que las delegaciones de Argentina y Brasil “(...) *actuaron mancomunadas y apoyándose mutuamente en la defensa de intereses similares, si no idénticos, y demostrando que en esta materia el adversario no era su vecino sino un mundo exterior liderado por las grandes potencias.*”¹⁵⁴. Al final, se admitió la posibilidad de realizar ENPs sujetas a requisitos del OIEA, pero las potencias hicieron una interpretación del conjunto del Tratado que implicó que la tecnología para ejecutar ENPs debía ser distinta a la requerida para fabricar armamento nuclear.

Para Kutchesfahani, la colaboración mencionada por Carasales “(...) *set the political context for the emergence of an epistemic community.*”¹⁵⁵. Tlatelolco fue la primera ocasión en que notaron que existían temas de la política nuclear que eran sensibles a ambos, y por tanto en medio de su rivalidad había espacio para la coordinación de posiciones comunes.

El Tratado de Tlatelolco fue firmado por Argentina y Brasil pero no fue ratificado hasta 1994.

¹⁵⁰ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 46.

¹⁵¹ Las explosiones nucleares pacíficas o ENPs son técnicamente iguales a una explosión nuclear con fines militares, con la diferencia de que su fundamento radica en actividades de orden económico como el dragado de canales y puertos, la creación de cavidades para disponer residuos, etc.

¹⁵² KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 99.

¹⁵³ *Ibidem*. Pág. 99.

¹⁵⁴ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 54.

¹⁵⁵ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Págs. 106-107.

3. Primera etapa: los primeros intentos de acercamiento (1968 – 1979)

3.1. Encontrando principios comunes

El año 1968 encontró a Argentina y Brasil con renovadas expectativas de cooperación a nivel técnico. En diciembre de 1967 una delegación brasileña de alto nivel asistió a la inauguración del Centro Atómico Ezeiza, prueba de que existía, *a priori*, contacto entre los altos mandos de los organismos nucleares de cada país. Luego de esta visita, el entonces Presidente de la CNEA, Óscar Quihillalt, escribió una carta al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Nicanor Costa Méndez, con motivo de un potencial acuerdo de cooperación con Brasil. En la misiva, Quihillalt afirmó que:

La razón de la asistencia de tan numerosa y calificada delegación, tanto como a participar en la inauguración del Centro Atómico Ezeiza obedeció a otra especial circunstancia: la de facilitar un intercambio directo de ideas entre técnicos brasileños y argentinos tendiente a posibilitar bases concretas y efectivas para un mejor y más amplio contacto y cooperación entre los dos países, en materia de energía nuclear.¹⁵⁶

Las palabras de Quihillalt permiten suponer que si bien hasta entonces no había habido instancias de cooperación en lo estrictamente técnico, había interés y disposición en ambas partes para avanzar en esta dirección. Otro aspecto que resulta interesante es el simple hecho de que el Presidente de la CNEN, Uriel da Costa Ribeiro, junto con varios miembros de su Comisión Directiva y jefes de otros institutos abocados a la investigación nuclear, hayan visitado una instalación nuclear argentina, ya que si se acepta que el área nuclear era un escenario más en el que se proyectaba la histórica rivalidad, estos gestos serían, por lo menos, inusuales.

Empero, justamente en la carta Quihillalt también apreció un creciente “(...) *espíritu de cooperación para la resolución de problemas científicos y tecnológicos de interés común.*”¹⁵⁷, y afirmó que sin lugar a dudas la colaboración sería útil para ambos países en varias áreas de sus programas. Además, el Presidente de la CNEA dijo que una mayor aproximación entre ambos Estados brindaría “(...) *la posibilidad de presentar un frente común ante los organismos internacionales a fin de obtener programas concretos de asistencia técnica en proyectos regionales.*”¹⁵⁸.

Este último punto es por demás interesante, ya que como se ha mencionado, en aquel mismo año ambos Estados habían homologado su posición frente al Tratado de Tlatelolco y lo que ellos consideraban que eran intentos de las grandes potencias por cercenar sus derechos, especialmente el de

¹⁵⁶ CNEA. Letter, Director of the Argentinian National Atomic Energy Commission (CNEA) to the Foreign Minister on Nuclear Cooperation with Brazil. December 29, 1967. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

¹⁵⁷ *Ibídem.*

¹⁵⁸ *Ibídem.*

realizar ENPs como una herramienta vinculada al desarrollo económico y a los usos pacíficos de la energía atómica. Roberto Ornstein, gerente de Relaciones Exteriores de la CNEA entre 1979 y 1995 subraya este punto: “(...) *la posición de los dos países era que no querían limitaciones de ninguna especie a su desarrollo tecnológico nuclear en una época en que se hablaba de las explosiones con fines pacíficos como una gran solución para las obras de ingeniería.*”¹⁵⁹. Asimismo, en un informe interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto argentino fechado el 15 de enero de 1968, se sostuvo no solo que Argentina y Brasil esgrimieron posiciones similares frente al Tratado de Tlatelolco, sino que incluso existió una “acción coordinada” en aspectos que ellos consideraban cruciales, como la autorización para realizar ENPs.¹⁶⁰

A esto hay que sumarle que al momento que Quihillalt escribió esta carta se estaba gestando el TNP y Brasil era parte del Comité de Desarme que en Ginebra lo estaba negociando. Luiz Felipe Lampreia, ex Embajador brasileño y Consejero Económico del Ministro de Relaciones Exteriores Antonio Francisco Azeredo da Silveira entre 1974 y 1979, calificó la postura de Argentina y Brasil frente al TNP como intransigente¹⁶¹, y Camilión reiteró que “(...) *tanto la parte diplomática argentina como la brasileña no tenía ninguna opinión favorable a suscribir [suscribir] ese tratado, lo que situaba un punto común en el planteo entre los dos países (...)*”¹⁶².

En primer lugar, ambos Estados se oponían al TNP por su enfoque y por la forma de dividir a los países. Según Mallea: “*El régimen que se negociaba en la ONU dividía al mundo entre Estados Poseedores de Armas Nucleares (...) y Estados No Poseedores de Armas Nucleares (...) era percibido –según la visión de la delegación argentino [argentina] y brasileña– como un instrumento de congelamiento de poder mundial, constituido, además sobre bases discriminatorias.*”¹⁶³. Según el artículo IX del TNP, los Estados poseedores de armas nucleares son aquellos que lograron fabricar y detonar un arma nuclear u otro artefacto nuclear explosivo antes de 1967.¹⁶⁴ En este sentido, en 1977 el Presidente de Brasil Ernesto Geisel escribió: “*The NPT seeks to legitimise a distribution of power which is unacceptable, because it results from the stage at which States found themselves at the date of its signature (...)*”¹⁶⁵.

Mientras que los Estados poseedores de armas nucleares podían seguir aumentando sus arsenales y desarrollar sus actividades sin salvaguardias, los Estados no nucleares estaban sujetos a salvaguardias

¹⁵⁹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 80.

¹⁶⁰ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Report, Argentinian Ministry of Foreign Relations, ‘Nuclear Energy’. January 15, 1968. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

¹⁶¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 65.

¹⁶² *Ibidem*. Pág. 76.

¹⁶³ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 45.

¹⁶⁴ OIEA. Ob. Cit.

¹⁶⁵ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 102.

y no podían elaborar artefactos nucleares. Al imponer esta división y restringir las posibilidades que los Estados no nucleares alegaban tener por derecho inalienable¹⁶⁶, Argentina y Brasil percibían al TNP como un instrumento discriminatorio que no tenía en cuenta las necesidades y aspiraciones de los países en desarrollo¹⁶⁷ y que era contrario al principio de igualdad entre los Estados¹⁶⁸.

En lo que acaso fue la más elocuente expresión de lo que Argentina y Brasil sentían con respecto al TNP, José María Ruda, el representante argentino ante Naciones Unidas, se quejó durante el XXIII período de sesiones de la Asamblea General en diciembre de 1968, de que las potencias nucleares exigían un enorme sacrificio a los países desnuclearizados y que, lejos de asegurar la paz en el mundo, “*Paradoxically, this treaty is for the disarmament of the disarmed.*”¹⁶⁹.

Además de estos motivos, en el Comité de Ginebra Brasil también defendió la realización autónoma de ENPs, que en la lógica del TNP estaban permitidas bajo supervisión internacional y si el material era adquirido a un Estado nuclear.¹⁷⁰ Según el ya mencionado informe, “*El empeño brasileño por mantener su libertad de acción en materia de explosiones con fines pacíficos ha motivado especial preocupación en los Estados Unidos (...)*”¹⁷¹. Naturalmente, Brasil no logró que el TNP permitiera las ENPs sin restricciones, porque las negociaciones eran controladas por Estados Unidos y la URSS.¹⁷²

El 12 junio de 1968 la Asamblea General aprobó una resolución con el texto del TNP por 95 votos a favor, 4 en contra y 21 abstenciones, entre ellas las de Argentina y Brasil. La conjugación de una visión preocupada por la seguridad y por el desarrollo económico, con la oposición a clasificar a los países, conformaron una negativa al TNP que encontró arraigo en las visiones nacionalistas de ambos países y definió su posición ante la comunidad internacional en esta materia por décadas.

Sin embargo, más que el éxito o fracaso de Argentina y Brasil por traducir sus propuestas en el TNP, lo que se puede rescatar es la continuación de una coincidencia que ya había comenzado con motivo

¹⁶⁶ *Ibidem*. Pág. 101.

¹⁶⁷ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

¹⁶⁸ HURTADO, Diego. De “átomos para la paz” a los reactores en potencia. Tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. 2005, Vol. 2, N° 4, 41-66. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://www.redalyc.org>

¹⁶⁹ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 101.

¹⁷⁰ Para Mallea esto revela una dimensión claramente comercial del TNP en lo relativo a las ENPs. (MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 47.)

¹⁷¹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Report, Argentinian Ministry of Foreign Relations, ‘Nuclear Energy’. January 15, 1968. Ob. Cit.

¹⁷² En este sentido, y teniendo en consideración la relación histórica de Brasil con Estados Unidos, Maria Regina Soares de Lima subraya que la postura de Brasil ante el TNP fue muy significativa justamente por el desentendimiento con su tradicional aliado: “*Brazilian position on the NPT can be seen as a change of the country’s previous stance on issues of disarmament and non-proliferation (...) it represented a modification of traditional Brazilian support for past United States non-proliferation initiatives (...) Moreover, it was the first time, since the military took power in 1964, that Brazilian foreign policy was clearly at variance with United States orientations.*” (SOARES DE LIMA, Maria Regina. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy. Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. [en línea]. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Pág. 143. [Consultado el 26/5/2015]. Disponible en <http://funag.gov.br>)

del Tratado de Tlatelolco. En este sentido, el ya mencionado informe de la Cancillería argentina de 1968 señala que “*Si bien la Argentina no se ha pronunciado sobre estas enmiendas [propuestas por Brasil al texto del TNP], debe señalarse que responden a los principios que inspiraron la posición de nuestro país durante las negociaciones que culminaron en el Tratado de México.*”¹⁷³. Es decir, Argentina y Brasil ya compartían principios en lo que tiene que ver con el régimen de no proliferación internacional y los usos pacíficos de la energía atómica, y es posible aventurar que esta coincidencia inicial sentó las bases del proceso de cooperación.

No obstante, Kutchesfahani advierte que a pesar de esta sintonía no se puede olvidar la rivalidad de fondo que existía entre ambos y que antecedía por décadas a sus programas nucleares. En 1968, si bien los dos Estados estaban bajo regímenes militares (Juan Carlos Onganía en Argentina y Artur da Costa e Silva en Brasil), sus políticas exteriores eran divergentes y esto produjo choques en varias áreas ya mencionadas en el capítulo “Antecedentes”. Notablemente, fue en este período que la Cuenca del Plata se convirtió en un punto neurálgico de conflicto, a raíz de los proyectos hidroeléctricos de cada país y las estrategias que opusieron a nivel internacional. Considerando entonces el ámbito nuclear como parte inextricable de las relaciones en general, resulta llamativa la cordialidad y los contactos entre ambas partes en un área tan sensible como lo suele ser la energía atómica.

Sin embargo, precisamente por esta dificultad en separar la cuestión nuclear del resto de la relación, se tornó difícil avanzar en la cooperación planteada por Quihillalt. En su carta al Ministerio él propuso un acuerdo-marco a nivel gubernamental, que expresase a su vez la necesidad de ser complementado con un acuerdo técnico entre la CNEA y la CNEN. En este esquema, el acuerdo de corte político serviría para dejar claras las intenciones, y el convenio organizacional para asegurar su implementación. La propuesta de Quihillalt revela que el Presidente de la CNEA entendía cabalmente la importancia del factor político y la realidad de que difícilmente se podría concretar la cooperación en el plano nuclear si esta no partía de las esferas del gobierno. Y en este sentido, el informe interno del Ministerio, al recibir acuso de la carta de la CNEA, afirma que “*A pesar del reciente interés evidenciado por nuestra Comisión, la firma de un acuerdo constituye una decisión política, subordinada naturalmente al cuadro general de nuestras relaciones con el Brasil. En tal sentido, puede representar un instrumento útil en el marco de la negociación de otros problemas pendientes con nuestro país.*”¹⁷⁴. Por lo tanto, cabe diferenciar una clara voluntad técnica por avanzar en una senda de cooperación, de una posición proveniente de la esfera político-diplomática que se muestra más cauta y expectante.

Asimismo, también se aprecian matices en la forma en que se veía la relación nuclear. Mientras que Camilión comentó que “*(...) había la mejor buena voluntad y el mejor espíritu entre las dos*

¹⁷³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Report, Argentinian Ministry of Foreign Relations, ‘Nuclear Energy’. January 15, 1968. Ob. Cit.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

autoridades máximas del programa nuclear de los dos países (...)”¹⁷⁵, y Ornstein señaló que “Nunca existió en la CNEA (...) una rivalidad que no fuera casi deportiva diría yo, con la CNEN.”¹⁷⁶, el informe del Ministerio en relación a la misma época se refirió a una “carrera hacia el pleno desarrollo”, manifestó recelo por la política ventajera de Brasil “(...) dirigida a obtener un máximo de beneficios sin ofrecer, como contraprestación, ventajas correlativas (...)” y recomendó “(...) evitar todo compromiso para firmar un acuerdo en Rio de Janeiro para que ello no nos coloque en el plano internacional en una posición secundaria con respecto al Brasil.”¹⁷⁷. Por su parte, planteando una visión más mesurada, Marcos Sade, físico de la CNEA, recuerda que en aquella época a Brasil “(...) prácticamente se lo veía como una especie de quizás competencia en algún aspecto científico.”¹⁷⁸. Todo lo anterior sugiere que la visión en Argentina hacia Brasil era, como mínimo, heterogénea.

En Brasil, el gobierno de Costa e Silva, que comenzó en 1967, preparó los planes para la construcción de un primer reactor y también intentó acercarse a Argentina. Tras algunos esfuerzos infructuosos, finalmente la inauguración del Centro Atómico Ezeiza significó una ocasión oportuna para volver a intentarlo. En enero de 1968, poco después de la mencionada visita de la delegación de la CNEN, el Ministro argentino Costa Méndez visitó Brasil y junto con su par Magalhães Pinto emitieron un comunicado conjunto en el que se afirmaba: “En el plano de la política mundial, comprobaron la comunidad de ideales que anima a los dos Gobiernos. Reiteraron su idéntica vocación de paz y la consecuente adhesión al principio de no proliferación de armas atómicas, sin perjuicio del uso pacífico de la energía nuclear bajo todas sus formas.”¹⁷⁹. Esto demuestra una reafirmación de las bases comunes que ambos países habían comenzado a encontrar en aquel entonces; y puede leerse en la frase “bajo todas sus formas” una explícita defensa de las ENPs.

A su vez, la CNEA fue invitada a reciprocitar la visita brasileña de diciembre de 1967, y en marzo Quihillalt y otros funcionarios de la CNEA visitaron Brasil. En esta ocasión, que fue idónea para conocer más de cerca el programa brasileño, la comitiva de la CNEA recibió un anteproyecto de acuerdo en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear.¹⁸⁰ El preámbulo de dicho documento resalta el propósito de “(...) promover el desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear (...) dentro del espíritu de amistad que caracteriza las relaciones entre ambos países.”¹⁸¹. El proyecto es breve y cuadra con la anterior idea de Quihillalt, dado que se plantea como un acuerdo gubernamental que compromete a ambos Estados a cooperar en los usos pacíficos de la energía

¹⁷⁵ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 70.

¹⁷⁶ *Ibidem*. Pág. 71.

¹⁷⁷ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Report, Argentinian Ministry of Foreign Relations, ‘Nuclear Energy’. January 15, 1968. Ob. Cit.

¹⁷⁸ Entrevista con Marcos Sade. 15/1/2016.

¹⁷⁹ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 52.

¹⁸⁰ *Ibidem*. Pág. 53.

¹⁸¹ CNEN. Draft Argentinian-Brazilian Agreement in the Field of Peaceful Uses of Nuclear Energy. 1968. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

atómica, a la vez que estipula que los organismos técnicos competentes realicen convenios complementarios para efectivizar la cooperación. Cabe destacar el último punto de las áreas de cooperación sugeridas: “*La coordinación de actividades en relación con las responsabilidades de ambas naciones ante los organismos internacionales y regionales de energía atómica.*”¹⁸², lo cual sostiene la idea de la necesidad de apoyarse mutuamente en foros donde compartían posiciones adversas a las predominantes. En los comentarios argentinos hechos al anteproyecto, se identifica un “(...) *evidente interés de parte de las autoridades de la Comisión Nacional de Energía Nuclear del Brasil en la firma de un convenio bilateral en Buenos Aires.*”¹⁸³. En contraste con Argentina, que era reacia a firmar un acuerdo en Rio de Janeiro por las implicaciones que eso podría tener para su imagen internacional, a esta altura Brasil sí parecía estar dispuesto a firmar un convenio en Buenos Aires, lo cual puede implicar una mayor predisposición política por parte de Brasil a concretar un acuerdo. De todos modos, el acuerdo nunca se firmó.

3.2. Desavenencias políticas

En junio de 1968 Argentina comenzó la construcción de Atucha I, una central adquirida “llave en mano” a la compañía alemana Siemens. Apenas un mes después, los diarios brasileños *Jornal do Brasil* y *Estado de São Paulo* comunicaron que Argentina estaba conduciendo investigaciones para construir un artefacto nuclear explosivo, lo cual la CNEA negó de plano.¹⁸⁴

Desde el inicio Argentina optó por el uso de uranio natural, lo cual fue una ventaja con respecto a Brasil, que por su parte elegiría uranio enriquecido y como no contaba con facilidades para producirlo, debía importarlo. En este sentido, a mediados de 1968 un oficial de la Embajada brasileña en Buenos Aires comunicó la intención de su Gobierno de comprar cinco toneladas de uranio argentino sin salvaguardar. Si bien Quihillalt defendió la operación como una forma de encarrilar la cooperación, recibió una nota de la Cancillería que manifestaba incomodidad con la transacción y oponía resistencia debido a problemas que subsistían con Brasil a nivel diplomático.¹⁸⁵

De esta manera se puede apreciar cómo ya en esta temprana etapa de la relación en la política nuclear existía una dinámica de impulsos y frenos, que en cierta medida seguía las líneas de la división político-técnica. En 1969 Azeredo de Silveira, entonces Embajador de Brasil en Buenos Aires, dijo en una conferencia en Palermo: “*La integración entre el Brasil y la Argentina es una perspectiva que reúne condiciones casi ideales para concretarse (...) Evidentemente, podrá ser acelerada o retardada*

¹⁸² *Ibidem.*

¹⁸³ *Ibidem.*

¹⁸⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Report, Argentinian Ministry of Foreign Relations, ‘Nuclear Energy’. January 16, 1968. Ob. Cit.

¹⁸⁵ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 54.

en la medida en que los gobiernos se den cuenta o no de que en ella está la llave para la solución de buena parte de las cuestiones de desarrollo que condicionan las respectivas estructuras económicas y sociales.”¹⁸⁶. Sin embargo, hacia fines de dicho año el Presidente Costa e Silva se enfermó y falleció, retrasando las negociaciones pero no anulando la predisposición del Gobierno brasileño.

Precisamente, en 1970 el Canciller brasileño Barboza elevó al Consejo de Seguridad Nacional (en adelante CSN) y al Presidente Emilio Garrastazu Médici un nuevo proyecto de cooperación nuclear con Argentina. Según Mallea, la CNEN vio con buenos ojos esta propuesta y el CSN lo evaluó como relevante para los intereses de seguridad nacional de Brasil.¹⁸⁷ No obstante, la Cancillería argentina volvió a indicar que era conveniente postergar todo acuerdo con Brasil en tanto no mejoraran “(...) las condiciones generales de nuestras relaciones (...)”¹⁸⁸. Al hacer un racconto de este intento en una nota al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en febrero de 1972, Quihillalt utilizó el concepto “oficialización de las relaciones”¹⁸⁹, que resulta por demás preciso por cuanto reafirma la idea de que entre los sectores técnicos ya existía contactos, discusiones y proyectos, y que no trabajaban aisladamente en pura competencia. Sin embargo, estos contactos no pueden en absoluto calificarse de cooperación en el sentido en que Keohane utiliza el término, dado que a estos impulsos hacia la cooperación no les siguió un proceso de coordinación de políticas.

En gran medida esto se debe a que a nivel político las relaciones se siguieron deteriorando. Lanusse buscó proyectar una imagen de hombre fuerte en el exterior para consolidar su figura entre los círculos militares y la población civil.¹⁹⁰ Según Spektor: “*O estilo do mandatário argentino chegou a mesmo a constrangir o Presidente Médici durante jantar oferecido no Itamaraty.*”¹⁹¹. En esta ocasión, el Presidente se salió del protocolo e improvisó un párrafo de su discurso, criticando a Brasil por los perjuicios que sus acciones en la Cuenca del Plata le causaban a Argentina y reivindicando el mecanismo de consulta previa.

Esta animosidad, que trabó todo intento de cooperación en el plano nuclear, tenía que ver con el espectacular crecimiento económico de Brasil frente al de Argentina, pero fundamentalmente con el nuevo eje Washington-Brasilia, artificio del entonces Asesor de Seguridad Nacional norteamericano Henry Kissinger.¹⁹² En diciembre de 1971, el Presidente Nixon se reunió con Médici y afirmó: “(...)

¹⁸⁶ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 42.

¹⁸⁷ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 55.

¹⁸⁸ Ibídem. Pág. 55.

¹⁸⁹ CNEA. Note from the Director of Argentinian National Atomic Energy Commission (CNEA) on a Possible Agreement with Brazil. February 16, 1972. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

¹⁹⁰ SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina*. Brasilia. Universidade de Brasilia. 2002. Pág. 49.

¹⁹¹ Ibídem. Pág. 49.

¹⁹² FGV. The First Attempt at Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation and the Argentine Response, 1967-1972. 7/2013. [en línea]. [Consultado el 14/12/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

*we know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American Continent (...)*¹⁹³. En Argentina esto se entendió como una afirmación del liderazgo brasileño y una validación de sus aspiraciones hegemónicas regionales. Ante esto, la ya mencionada visita de Lanusse a Médici debía cumplir con el propósito de anular estas pretensiones y desbaratar el acercamiento entre Brasil y Estados Unidos.¹⁹⁴ Esto explica mejor por qué, pese a las tensiones y a la degradación general de la relación, Lanusse y Médici firmaron la anteriormente mencionada declaración de intención de cooperación en varias áreas, entre las cuales la nuclear brillaba por su ausencia.

En paralelo, la relación entre el Canciller argentino Pablo Pardo y Azeredo da Silveira también contribuyó al deterioro de la relación. La cuestión hidroeléctrica naturalmente fue un punto de fricción entre ellos, sobre todo cuando en 1971 Pardo presentó a Azeredo da Silveira una propuesta de declaración conjunta que se habría de firmar en la IV Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata ese año, y que este último consideró inaceptable por consagrar las consultas previas y el uso de espacios multilaterales para el aprovechamiento de los recursos naturales compartidos.¹⁹⁵

A la luz de lo anterior, podría afirmarse que la posibilidad de concretar una mayor cooperación en el plano nuclear fue retrasada por factores que no estaban directamente vinculados al mismo, ya sea la crisis por los recursos naturales de la Cuenca del Plata, las disparidades en el crecimiento económico que amenazaban con alterar el balance entre ambos países, o las relaciones entre Brasil y Estados Unidos. En este sentido, cabe aventurar que a esta altura los principales detractores de la cooperación bilateral en la política nuclear, que eran argentinos, lo eran no porque no creyeran en los beneficios que reportaría, sino porque en el acto de priorizar otras áreas de la relación más marcadas por la competitividad y la rivalidad y utilizar la política nuclear como carta de negociación, esta quedaba inevitablemente destinada a seguir siendo un ámbito de competencia, aunque sea formal.

Con todo, en aquellos años comenzó a gestarse un instrumento que pronto volvería a enfrentar a Brasil con Estados Unidos: el acuerdo con la República Federal Alemana (en adelante RFA). Preocupado por el abastecimiento de uranio enriquecido en el mercado mundial, en 1971 el Gobierno brasileño comenzó a evaluar cuatro posibilidades: importar uranio enriquecido a precios internacionales; importar reactores y enriquecer uranio para autoabastecerse; construir una planta junto a otro país que ya dominase una tecnología de enriquecimiento para abastecer con esa producción al mercado internacional; y montar una planta, en asociación con otro país, en la que desarrollar una nueva

¹⁹³ PRESIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS. Toasts of the President and President Medici of Brazil. 7/12/1971. [en línea]. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu>

¹⁹⁴ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 59.

¹⁹⁵ SPEKTOR, Matias. Ob. Cit. Págs. 50-51.

tecnología también para abastecer al mercado mundial.¹⁹⁶ En un memorándum para Médici enviado por Paulo Nogueira Batista, el Embajador brasileño en Bonn, el diplomático sugirió a la RFA como socio natural para desarrollar el cuarto curso de acción, afirmando que “*A importância de engajar-se o Brasil na corrida do enriquecimento de urânio é de fato transcendental. Além do alto valor econômico que encerra, a decisão colocaria o Brasil na vanguarda da tecnologia moderna (...)*”¹⁹⁷.

Sin embargo, en este contexto la palabra “carrera” no parecería indicar una dimensión militar, ya que el memorándum también señala “*(...) nossa disposição de aplicar as salvaguardas A.I.E.A a qualquer empreendimento conjunto.*”¹⁹⁸. Además, en el documento se subraya la delicada posición de Brasil en la escena internacional en lo relativo a la cuestión nuclear, mencionando “*(...) dos problemas de ‘imagem’ que hoje enfrenta o Brasil no exterior.*”¹⁹⁹, que, para el caso, eran similares a los que enfrentaba Argentina.

A esta altura, lo que estos documentos permiten apreciar sobre Brasil es una preocupación fundamentalmente económica pero también con componentes de prestigio y nacionalismo que empujaron por un desarrollo nuclear autónomo, de la misma manera que Argentina había comenzado a hacerlo pocos años antes. Según Kutchesfahani: “*In order to prevent further lagging behind Argentina and to remain as a viable regional competitor, Brazil needed a similar – if not more – sophisticated programme.*”²⁰⁰. Lampreia ilustra más esta visión: “*En Brasil se tenía conciencia de la ventaja Argentina (...) la sensación era de que Argentina estaba a la cabeza, lo cual tenía un importante impacto estratégico.*”²⁰¹. Esta percepción fue confirmada por Marcos Sade: “*Teníamos una sensación que desde el punto de vista de la ciencia nuclear estábamos más avanzados nosotros.*”²⁰². En definitiva, aunque el documento brasileño no lo menciona, cabe aventurar que las alusiones a la “carrera” y “la vanguardia tecnológica” en realidad tenían mucho que ver con Argentina.

Al tiempo que comenzaban los contactos con Alemania, en 1972 Brasil adquirió un reactor a la empresa norteamericana Westinghouse, que fue instalado en Angra dos Reis y llamado Angra I. Si bien según Pinguelli Rosa esto acarrió un estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos²⁰³, pronto Nixon robusteció su política de no proliferación y Brasil quedó insatisfecho al no obtener toda la tecnología que pretendía debido a su condición de no signatario del TNP.

¹⁹⁶ EMBAJADA DE BRASIL EN RFA. Memorandum, Ambassador Paulo Nogueira Batista, Information for the President of Brazil, ‘Enrichment of Uranium’. April 19, 1971. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 91.

²⁰¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 66.

²⁰² Entrevista con Marcos Sade. 15/1/2016.

²⁰³ PINGUELLI ROSA, Luiz. Ob. Cit. Pág. 356.

Cuando Paraguay y Brasil firmaron el Tratado de Itaipú en 1973, agravando la relación argentino-brasileña, Argentina estaba celebrando el regreso del peronismo luego de las elecciones que pusieron fin a la Revolución Argentina. Los cortos Gobiernos de Cámpora y Lastiri se opusieron al Tratado de Itaipú y aprovecharon los foros internacionales para manifestarlo.²⁰⁴ En esta línea, los diarios argentinos se embanderaron en una campaña en contra del proyecto hidroeléctrico, publicando críticas de técnicos, agremiaciones y personalidades. Spektor ilustra con mucha claridad el impacto del Tratado de Itaipú en la sociedad argentina: “*Ao tempo em que Brasil e Paraguai assinavam o Tratado de Itaipu (maio de 1973), as ruas de Buenos Aires eram adornadas por cartazes que clamavam contra o projeto, e todos os setores da sociedade argentina haviam sido contaminados pelo sentimento de indignação.*”²⁰⁵.

Por otra parte, durante la Presidencia de Perón la confrontación con Brasil por los recursos naturales compartidos se agudizó. Al igual que sus antecesores, Perón utilizó los foros internacionales para pronunciarse y exigir el recurso de consultas previas, como ya fue mencionado en “Antecedentes”. Además, volvió a impulsar el proyecto hidroeléctrico de Corpus, como contracara del acuerdo brasileño-paraguayo de Itaipú²⁰⁶, lo cual escaló la disputa ya que la compatibilización de las dos represas se transformó en un grave problema.

A la hora de entender a cabalidad la cuestión de Itaipú, resulta útil servirse de las reflexiones de Camilión: “*Itaipú fue tan emocional y tan difícil de aprehender que no fue una simple suma de proyectos hidroeléctricos que debían coordinarse técnicamente. En realidad era un gran tema político, porque de alguna manera era una cuestión de frontera; una cuestión territorial, no tanto por el trazado de la línea, sino más bien sobre el control del área.*”²⁰⁷. Además, Camilión alegó que ambos Estados mantenían visiones un tanto paranoicas, y pone como ejemplo el temor argentino de que Itaipú se convirtiese en una “bomba hídrica” o “bomba atómica de agua”.²⁰⁸ En este sentido, a las preocupaciones argentinas se contraponían las brasileñas, ya que según Lampreia cualquier intento argentino por neutralizar Itaipú equivalía a un *casus belli*, dado que la represa debía abastecer el 30% del consumo energético brasileño.²⁰⁹

²⁰⁴ En la Conferencia de la OEA, desarrollada en Lima el 23 de junio de 1973, el representante argentino, Jorge Vázquez, quien era Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestó la oposición de su Gobierno al Tratado; en julio el Canciller Puig denunció el Acuerdo de Nueva York firmado por ambos países en septiembre de 1972, que establecía una solución provisional al asunto de los recursos naturales compartidos entre los dos países pero que, según Spektor, era tan vago que resultó ineficaz (SPEKTOR, Matias. Ob. Cit. Pág. 58); y en la IV Conferencia de Países No Alineados, celebrada en Argel en septiembre, se reiteró la necesidad de establecer un sistema de consultas previas ante problemas sobre recursos compartidos. (MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 74.)

²⁰⁵ SPEKTOR, Matias. Ob. Cit. Págs. 59-60.

²⁰⁶ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 75.

²⁰⁷ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 64.

²⁰⁸ Ibídem. Pág. 65.

²⁰⁹ Ibídem. Pág. 65.

De este modo se puede apreciar que las relaciones en la política nuclear, que a nivel de los organismos técnicos se desarrollaban con total cordialidad, operaban sobre el trasfondo de una relación política deteriorada con visos de percepciones de amenazas a la seguridad nacional de cada país.

3.3. La explosión india y el acuerdo germano-brasileño

En 1973 una delegación brasileña viajó a la RFA y realizó visitas a varias ciudades, siendo un paso más en el camino hacia el futuro acuerdo germano-brasileño de cooperación nuclear.²¹⁰ Ese mismo año y al año siguiente se dieron dos fenómenos que aceleraron el proceso con la RFA. En primer lugar, la crisis del petróleo llevó a que Brasil se viera en una encrucijada, porque si bien estaba desarrollando proyectos hidroeléctricos como alternativa al petróleo, los mismos no eran suficientes para mantener su crecimiento. En este sentido, en un memorándum dirigido al Presidente Geisel, el Canciller Azeredo da Silveira afirmó: “*A crise do petróleo veio dar novo impulso à questão da energia nuclear, ao demonstrar a vulnerabilidade dos países industrializados tanto em matéria de garantia de suprimento quando de preço.*”²¹¹. Preguntado sobre esto, Mallea confirmó la relación: “*(...) los años 1973 y 1979 fueron las crisis del petróleo – esto sirvió como argumento para los que estaban a favor de la industria nuclear de sus respectivos países de destinarle más recursos al programa atómico como proveedor de energía alternativa al petróleo (...)*”²¹².

En segundo lugar, el Presidente Nixon comenzó a robustecer su política de no proliferación, negándose a cooperar en la construcción de plantas en el extranjero y comenzando a trabajar con otros Estados proveedores. Como consecuencia, el proyecto nuclear brasileño se debilitó, y al igual que Argentina, comenzó a buscar su independencia en el campo nuclear.²¹³ Es justamente en respuesta a este panorama que Azeredo da Silveira envió el susodicho memorándum, discutiendo posibles cursos de acción.

El análisis del documento presenta varios puntos interesantes. Por un lado, revela la persistencia de un espíritu competitivo con respecto a Argentina por la cuestión del liderazgo regional: “*As circunstâncias parecem indicar ao Brasil a conveniência de fixar-se uma diretriz nesse terreno capaz inclusive de assegurar-nos uma posição de liderança na América Latina. Levando-se em conta que a Argentina tem em operação desde este ano um reator de urânio natural (...) o Brasil não deveria mais adiar uma decisão sobre o problema do segundo reator e da usina de enriquecimento de urânio*

²¹⁰ DELEGACIÓN BRASILEÑA EN RFA. Agenda, Brazilian Delegation to West Germany, ‘Program of the Meeting on Nuclear Cooperation’. May 10, 1973. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²¹¹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum, Foreign Minister Azeredo da Silveira, Information for the President of Brazil, ‘Uranium Enrichment’. April 2, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²¹² Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

²¹³ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 76.

(...)”²¹⁴. Por otro lado, revela que apenas un año antes de firmar el importante acuerdo con la RFA, se seguía considerando la posibilidad de un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Sin embargo, al discutirla, Azeredo da Silveira la descartó por las dificultades que suponía la posición de Brasil frente al TNP, sugiriendo en cambio avanzar definitivamente con la RFA. Esta evaluación sugiere que se estudiaron las opciones y se decidió por no renunciar a los principios que habían guiado la política nuclear de Brasil a lo largo de los últimos años en aras de un acuerdo con Estados Unidos, lo cual hubiera representado más salvaguardias y la prohibición de realizar ENPs, derechos a los que Brasil no estaba dispuesto a renunciar.²¹⁵

Apenas un mes después de este memorándum, ocurrió un hecho que impactaría profundamente en ambos países: India detonó un artefacto nuclear, convirtiéndose en el primer Estado nuclear al margen del TNP. La operación fue catalogada por el Gobierno indio como una ENP vinculada a obras de minería, pese a lo cual enseguida Pakistán protestó y los Estados proveedores impusieron mayores restricciones a las transferencias de materiales y tecnología.²¹⁶ En 1975 se creó el Club de Londres, que reunía a algunos de los Estados proveedores y que abrió el camino a mayores ajustes en la legislación de los países vendedores y a mayores controles sobre lo comercializado.

Argentina y Brasil fueron afectados por este proceso, que además retroalimentó la decisión de Brasil de negociar con la RFA. No obstante, presumiblemente el mayor efecto de la explosión india sobre ambos países fue que al ser una ENP, la credibilidad de Brasil y Argentina al defender esta herramienta como un medio pacífico vinculado al desarrollo se vio notablemente mermada. La relación era evidente y los Estados nucleares comenzaron a expresar su preocupación. En un memorándum del 11 de julio de 1974, redactado por el Secretario Ejecutivo del Departamento de Estado de Estados Unidos y dirigido al Secretario Kissinger, bajo la sección “Reaction to the Indian Development” se encuentra el siguiente apartado: “*How to minimize the risk that others (such as Argentina and Brazil) will follow the Indian-type “PNE” route (...)*”, y el cómo incluye “*(...) efforts to avoid their acquiring a purely indigenous capability to produce weapons grade material.*”²¹⁷.

Sin embargo, luego se afirma que ambos aún están muy lejos de poder emular a India en cuanto a capacidades técnicas, y que por lo tanto aún es posible detenerlos. En este sentido, la estrategia delineada para estos países tiene como objetivo su adhesión incondicional al TNP, aunque se reconoce que las posibilidades de lograrlo son bajas.²¹⁸ En otro memorándum dirigido a Kissinger con fecha 31

²¹⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum, Foreign Minister Azeredo da Silveira, Information for the President of Brazil, ‘Uranium Enrichment’. April 2, 1974. Ob. Cit.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Para leer más sobre el rol de los Estados nucleares en la explosión india véase: MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Págs. 63-65.

²¹⁷ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Memorandum for the Secretary. Subject: Analytical Staff Meeting. July 11, 1974. [en línea]. [Consultado el 16/12/2015]. Disponible en <http://nsarchive.gwu.edu>

²¹⁸ *Ibidem*.

de julio de 1974, se vuelve a abordar la temática, esta vez con una estrategia específica hacia Argentina y Brasil mucho más larga que en el memorándum anterior. El documento del 31 de julio desiste del objetivo de máxima de buscar la adhesión al TNP y apunta a prevenir las transferencias de material y tecnología, es decir, trabajar con los proveedores nucleares ya que la carencia de ambos Estados radicaba en la capacidad técnica. Pero dicho documento es por demás interesante por dos cosas: en primer lugar, al establecer que los Estados necesitan capacidad para desarrollar explosivos nucleares y motivación para efectivamente hacerlo, afirma que si bien Argentina y Brasil distan de tener capacidad, sí tienen motivación²¹⁹; y, en segundo lugar, sugiere incentivar a ambos países a entablar consultas bilaterales con el objetivo de evitar una carrera de explosivos nucleares.²²⁰

Sobre el primer punto, la visión norteamericana contradice abiertamente lo documentado por Argentina y Brasil. Casi en simultáneo a lo anterior, el 1 de julio la Embajada de Brasil en Buenos Aires informó a Itamaraty sobre la visita de la delegación de la Escuela Superior de Guerra de Brasil a Atucha, donde fueron recibidos por el Secretario de la Embajada de Brasil, Luiz Augusto de Castro Neves, y el Director de la planta, Jorge Cosentino. En el correr de la visita Cosentino aclaró que Argentina no tenía intención de fabricar un dispositivo nuclear y demostró que los procesos que ocurrían en la planta no podrían servir a ese propósito. Sobre esto, Ornstein luego comentó que “(...) *los técnicos brasileños entendieron perfectamente eso [que las actividades desarrolladas en la planta de Atucha no conducirían al arma nuclear], cosa que obviamente es más difícil que lo hayan percibido claramente tanto el sector diplomático como el sector militar brasileño.*”²²¹. A lo que cabría agregar, quizás tampoco lo entendía el sector diplomático-político norteamericano.

En cuanto al segundo punto, la sugerencia hecha por el Departamento de Estado es relevante por cuanto encierra la fórmula que se aplicará muchos años más tarde. Esta propuesta, por ahora sumamente vaga, también tenía sus exponentes latinoamericanos. Uno de ellos fue el General argentino Juan E. Guglielmelli, Director de la revista *Estrategia*, quien con la intención de resolver el dilema de las ENPs al que se enfrentaban Argentina y Brasil tras la explosión india, y ante la obvia eventualidad de que si uno avanzara hacia un explosivo el otro no dudaría en secundarlo²²², sostuvo la “(...) *conveniencia de emprender una seria y meditada negociación global con el Brasil, en cuya agenda de cuestiones a resolver no podrá faltar el tema de la política nuclear y de la posible*

²¹⁹ A efectos prácticos, como una ENP requiere de un dispositivo que también es útil militarmente, no importa si la motivación está orientada hacia las ENPs o no porque el objetivo de Estados Unidos era limitar la posesión de explosivos nucleares.

²²⁰ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Memorandum for the Secretary. Subject: Analytical Staff Meeting. July 31, 1974. [en línea]. [Consultado el 16/12/2015]. Disponible en <http://nsarchive.gwu.edu>

²²¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 86.

²²² CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Págs. 39-40.

*fabricación de artefactos explosivos. Nuestra privilegiada ventaja en la materia nos da la oportunidad de ofrecer un acuerdo de información, consulta y eventual cooperación técnica (...)*²²³.

Precisamente, el telegrama enviado a Itamaraty por la Embajada brasileña en Argentina ratifica la voluntad de los técnicos por alcanzar una cooperación más efectiva, es decir, dar un paso más allá de las visitas e intercambios. En este sentido, Castro Neves expresó que “(...) *estas visitas al sector técnico (...) hicieron que ambos lados compartieran un vínculo más fluido, ya que se identificaban con el otro al tener problemas parecidos y, en el plano internacional, ambos padecían las mismas acusaciones.*”²²⁴. Este último punto se puede relacionar con la documentación de Estados Unidos, que a la sazón aplicaba el mismo juicio a Argentina y Brasil y los consideraba amenazas al régimen de no proliferación.²²⁵

Ambos Estados percibían muy agudamente este hecho en aquel momento. Tras la visita a Atucha, el CSN de Brasil envió al Presidente Geisel un memorándum con una exposición de motivos resumiendo los intentos de cooperación con Argentina. Al final del informe se asevera que la firma de un acuerdo de cooperación sobre el uso pacífico de la energía nuclear con Argentina sería conveniente para Brasil por tres motivos principales, uno de los cuales es los beneficios políticos tanto a nivel bilateral como internacional: “*Um acordo nesse sentido acarretaria vantagens no campo político, na medida em que tal entendimento (...) viesse a dirimir a desconfiança mútua e contribuir para neutralizar determinados comentários de outros países, sobre uma eventual disputa entre o BRASIL e a ARGENTINA na busca do artefato nuclear.*”²²⁶. Unos días más tarde el Secretario General del CSN brasileño, General de División Hugo de Andrade Abreu, envió una carta a Itamaraty transmitiendo que Geisel afirmó:

- Há diversos assuntos pendentes de negociação entre o BRASIL e a ARGENTINA, inclusive o da cota de Itaipu.
- Um possível acordo de cooperação sobre energia nuclear poderá ser negociado na oportunidade em que o forem os demais assuntos acima referidos.
- Recomendo, pois, que se aguarde a ocasião para a adequado procedimento e que, entretanto, se continuem os estudos a respeito, inclusive no preparo de minuta do acordo a ser poposto.²²⁷

²²³ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 67.

²²⁴ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 85.

²²⁵ Además de lo ya mencionado, en un memorándum se los cataloga como Estados que han demostrado sus aspiraciones de obtener armas nucleares.

²²⁶ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Explanatory Memorandum from National Security Council to the President of Brazil. September 8, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²²⁷ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Letter, Secretary-General of the National Security Council to the President of Brazil, on Nuclear Cooperation with Argentina. September 11, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

En otras palabras, la cuestión de Itaipú volvía a representar un obstáculo en la relación bilateral, uno que era fundamental enmendar para poder avanzar en la cooperación en el ámbito nuclear.

Cabe destacar que mientras en las anteriores ocasiones (1968 y 1970) fue el Gobierno argentino el que declinó las propuestas de cooperación, en esta oportunidad fue el brasileño el que bloqueó el intento. Este punto es importante ya que en todos los casos el motivo parecería haber sido el mismo: las condiciones generales de la relación y específicamente la disputa por Corpus-Itaipú. En definitiva, esto demuestra que la disputa, entendida como un factor que afectó la relación en la política nuclear, operó de igual manera en ambos actores que debían tomar la decisión de si avanzar o no en la senda de la cooperación: siempre en sentido de agregar restricciones y soslayar la posibilidad de cooperar.

En agosto De Andrade Abreu informó a Azeredo da Silveira que el Presidente dio luz verde al acuerdo entre Brasil y la RFA a efectos de acelerar el programa nuclear brasileño.²²⁸ En este sentido, hay que tener en cuenta que en julio Nixon había dado un paso más en el fortalecimiento de su política de no proliferación al suspender la exportación de uranio enriquecido a reactores en el extranjero. Esto había dado un impulso definitivo a las negociaciones con la RFA para concretar lo que fue bautizado como el “acuerdo nuclear del siglo”.²²⁹

Resulta curioso que en la exposición de motivos enviada al Presidente, De Andrade Abreu no hiciera ninguna alusión a una competencia con Argentina, como sí lo había hecho Azeredo da Silveira anteriormente. Ya en mayo del año anterior el Canciller había afirmado que en su opinión Argentina perseguía un artefacto nuclear siguiendo los pasos de India.²³⁰ Teniendo esto en cuenta, se puede apreciar que en ambos países las instituciones que a esta altura más se opusieron a un acercamiento y con más recelo vieron a su contraparte fueron las Cancillerías, lo cual se condice con la afirmación de Ornstein de que a veces los sectores diplomáticos son más lentos en internalizar determinados elementos de una cuestión técnica.

En todo caso, en junio de 1975 Brasil firmó un Acuerdo en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear con la RFA, por el cual el Estado europeo se comprometió a transferir tecnología para todo el ciclo del combustible nuclear y a exportar reactores para el enriquecimiento de uranio. Además, el acuerdo creó la empresa Nuclebrás a fin de construir reactores adicionales en Brasil y de implementar el convenio.²³¹

²²⁸ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Memorandum, Information for the President of Brazil, No. 055/74 from National Security Council. August 13, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 6/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²²⁹ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 89.

²³⁰ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 68.

²³¹ CARSALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 24.

El acuerdo parecía ser muy beneficioso para el desarrollo nuclear brasileño pero se reveló un tanto exigente para su economía y problemático en varios aspectos. A modo de ejemplo: la tecnología para enriquecer uranio que se transfirió (jet nozzle) fue una aún en desarrollo, las salvaguardias aceptadas contemplaban padrones de seguridad aún más severos que los impuestos por el OIEA, y se profundizaba la dependencia de uranio importado. Además las negociaciones habían sido secretas y dirigidas por el CSN. Por todo lo anterior, la comunidad científica realizó duras críticas al acuerdo, especialmente por no haber sido parte del mismo y por haberse sentido desplazada e ignorada.²³²

A nivel regional, la Cancillería argentina manifestó en principio su preocupación, transmitiéndole al encargado de negocios alemán que para el Gobierno la disparidad de tecnologías en la región resultaba imprescindible para mantener el equilibrio político, ya que si Brasil obtuviera un arma nuclear, Argentina también habría de obtenerla. En contraposición, el funcionario alemán respondió que no pretendían agudizar la rivalidad regional, y que el acuerdo firmado con Brasil podía leerse dentro del mismo esquema de cooperación que ya existía entre la RFA y Argentina.²³³

Sin embargo, cuando el acuerdo fue *ipso facto* denunciado por Estados Unidos, cuyo Gobierno ejerció considerable presión para anularlo, se desarticuló esta visión y las autoridades diplomáticas y científicas argentinas se solidarizaron con Brasil. Así, se manifestaron a favor del acuerdo basándose en el derecho soberano de todos los Estados de elegir su camino hacia el desarrollo más allá de políticas y disposiciones de otros Estados.²³⁴ Preguntado sobre esto, el ex diplomático argentino Raúl Estrada Oyuela dijo: “No había resquemores por la cooperación de uno y otro con Alemania.”²³⁵. Esta posición refleja que a pesar de que subsistía una tensión y una rivalidad, había también una oposición compartida al régimen internacional de no proliferación que los conducía a mancomunarse en la defensa de intereses que ya no eran solo propios sino también compartidos. Precisamente, una forma de entender la postura argentina es que el apoyo a Brasil, ciertamente contraintuitivo dada la histórica tónica de rivalidad de la relación entre ambos países, se puede explicar por el hecho de que veían un mismo adversario en el régimen de no proliferación, de que Argentina también estaba sujeta a presiones, y que indudablemente el acuerdo germano-brasileño menoscababa ese adversario y contrariaba a su principal abanderado: Estados Unidos.

Este es un punto importante por cuanto solidificó aún más la sintonía que Argentina y Brasil habían encontrado en razón de su actuación en el OIEA, y su oposición a Tlatelolco y al TNP. De cierta manera, tras prácticamente ocho años de contactos e intentos de cooperación frustrados, y entre persistentes rumores de una carrera nuclear entre ambos, el entendimiento que habían alcanzado en un

²³² *Ibidem*. Pág. 25.

²³³ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 78.

²³⁴ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 25.

²³⁵ Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

principio fue puesto a prueba por el acuerdo germano-brasileño. Al apoyarlo, se fortaleció este espacio de cordialidad y confianza tras el que subyacían elementos tan básicos para ambos como el derecho a beneficiarse de los usos pacíficos de la energía nuclear.

El 26 de febrero de 1976 entró en vigor un acuerdo entre el OIEA, Brasil y la RFA para la aplicación de salvaguardias, como corolario del acuerdo de 1975. Dicho instrumento estableció en su artículo 2 lo siguiente: “*El Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Federal de Alemania se comprometen a que ninguno de los materiales o instalaciones que a continuación se enumeran se utilicen para la fabricación de cualquier arma nuclear o de modo que contribuyan a cualquier otro fin militar, ni para la fabricación de ningún otro dispositivo nuclear explosivo (...)*”²³⁶. Cabe destacar que esta provisión prohibía expresamente las ENPs, lo cual constituye un hito en la política nuclear brasileña.

El amplísimo alcance de las salvaguardias negociadas condujo a que el Gobierno de Ford se mostrara relativamente favorable al acuerdo resultante. Aunque la administración Ford también estaba comprometida con la no proliferación y era reacia a las transferencias de material proliferante, cabe aventurar que la aceptación final del acuerdo se debía al marco general de entendimiento que el Gobierno americano procuraba tener con el brasileño.²³⁷

Pero en noviembre de 1976, cuando Jimmy Carter ya había ganado las elecciones y en la campaña había denunciado a Brasil por su programa nuclear y específicamente por el acuerdo con la RFA, volvieron a saltar las diferencias. Un cable de la Embajada de Estados Unidos en Brasilia dirigido a Kissinger que cita declaraciones de un oficial del Ministerio de Minas y Energía brasileño reafirma dos puntos de los anteriormente mencionados: por un lado la existencia de la presión y oposición norteamericana, y por otro los intereses pacíficos del acuerdo con la RFA:

Americans were very tough with us and we had to leave them aside, despite all the threats and reprisals which unhappily resulted and will result until no one knows when. Our nuclear program will continue, at least to the extent it depends on us, against all internal and external pressures. The Germans know that we acted with seriousness in signing the agreement. We do not want the atomic bomb. We want to be independent, to construct our future, and to prevent (the effects of) any future world petroleum and energy crisis. Brazil will not give way (...) We wanted to be a respected country; we wanted and we want

²³⁶ OIEA. Acuerdo del 26 de febrero de 1976 concertado entre el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Federal de Alemania para la aplicación de salvaguardias. [en línea]. [Consultado el 2/10/2015]. Disponible en <https://www.iaea.org>

²³⁷ La Doctrina Nixon priorizaba las relaciones con países estratégicamente relevantes, como Brasil en América del Sur. La relevancia de esto puede verse evidenciada en un memorándum de entendimiento entre Kissinger y Azeredo da Silveira, que afirmó la existencia de un canal de diálogo entre ambos países. (MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 91.)

to make our own reactors. And what do we see with distress? The Americans, our allies, are behaving in a way worse than that of our common enemies, the Russians.²³⁸

El cable refleja que el Gobierno de Brasil recelaba de las políticas norteamericanas, y que a pesar de la cordialidad durante la era Kissinger, en donde se intentó boicotear el acuerdo aunque al final se le terminó aceptando, la relación entre Estados Unidos y Brasil se había tensado con motivo del convenio con Alemania. Más aún, sugiere que Brasil estaba dispuesto a arriesgar un deterioro en las relaciones con Estados Unidos, su socio histórico, en aras de un nacionalismo nuclear que fortaleciera al país en el ámbito internacional.

3.4. La política de Estados Unidos y los programas paralelos

Con el golpe de Estado en Argentina en marzo de 1976, tanto Brasil como Argentina pasaron a estar regidos por dictaduras militares. El nuevo Gobierno *de facto* argentino tenía un firme interés en acercarse a sus vecinos, en virtud de la coincidencia ideológica frente al comunismo y a motivos más prácticos como procurar coartar el aislamiento que comenzaban a sufrir las dictaduras latinoamericanas por parte de Estados Unidos y Europa.²³⁹

Algunas expresiones de estos intentos hacia Brasil fueron las participaciones en los foros internacionales, que antes se habían utilizado para denunciar al Estado vecino. En la 8ª Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata de diciembre de 1976, tanto el Canciller argentino César Guzzetti como el Presidente Geisel manifestaron su firme deseo de estrechar lazos entre ambos países, con el fin de retomar un diálogo franco y fluido. Aún más, Videla y Geisel intercambiaron cartas expresando sus deseos de resolver problemas bilaterales trabajando en conjunto. Además, en la XX Conferencia del OIEA celebrada en Rio de Janeiro, el delegado argentino y Director de la CNEA, Carlos Castro Madero, propuso un acuerdo argentino-brasileño con el fin de mitigar la sospecha mundial de que estaban enzarzados en una carrera nuclear. La propuesta fue analizada en Itamaraty pero las negociaciones no progresaron, siendo el motivo de esto la persistencia de la disputa por los recursos hidroeléctricos, la misma postura que Geisel había mantenido unos años antes. Fue con el objetivo de destrabar esta disputa que el Gobierno *de facto* argentino designó como Embajador en Brasilia a Camilión, nombramiento que no agradó en absoluto al Gobierno brasileño, que lo entendió como un intento argentino de resolver la disputa en sus propios términos.²⁴⁰

²³⁸ EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN BRASIL. US Embassy Cable, Brazilian Public Reaction to US Nuclear Policies. November 19, 1976. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²³⁹ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Págs. 80-81.

²⁴⁰ *Ibidem*. Pág. 82.

En cuanto a Chile, todo intento de acercamiento se vio obstaculizado ante la crisis del Canal de Beagle, que en 1977 puso a ambos Estados al borde de una guerra, finalmente abortada gracias a la mediación papal. Mientras que Mallea afirma que las políticas provocadoras de Argentina hacia Chile tuvieron como efecto colateral dañar la relación con Brasil, natural e histórico aliado de Chile frente a Argentina, Hurtado sostiene lo contrario: que el deterioro de las relaciones con Chile impulsó a la diplomacia argentina a acercarse a Brasil.²⁴¹

La Junta Militar, portadora de una lógica desarrollista que impulsó y dio continuidad al programa nuclear, pretendió buscar independencia respecto de los proveedores mundiales en el contexto de presión que estos ejercían sobre los países compradores; y estrechar la relación con Brasil en el área nuclear a pesar de los otros problemas que persistían. Como ya fue mencionado, Castro Madero mantuvo la histórica postura del sector científico, propenso a un acuerdo con Brasil. Así lo expresó en sus memorias, en las que afirmó que tomó una decisión trascendente al tener como finalidad acercar a los dos países en la política nuclear, como preludio de una nueva relación entre ambos.²⁴² Sin embargo, se ve que en realidad Castro Madero no fundó ninguna política sino que, como director de la CNEA colocado por la dictadura, se limitó a mantener la postura de la comunidad científica.

Si a esto se le suman los esfuerzos diplomáticos anteriormente mencionados, cabe sostener que a esta altura los actores involucrados por el lado argentino, tanto el Gobierno como la comunidad científica, estaban alineados en su interés de llegar a un acuerdo con Brasil. El Presidente Geisel, por su parte, alegando que el asunto de Itaipú debía resolverse primero, no accedió a ningún acuerdo.

Sin embargo, esto no quiere decir que no hubo avances. En enero de 1977 Guzzetti y Azeredo da Silveira emitieron un comunicado conjunto en el que se comprometían a intercambiar información entre los organismos técnicos dada la necesidad de cooperar en el plano nuclear.²⁴³ Esta fue la primera vez que ambos Estados acordaron intercambiar información y, según Oelsner, fue el punto de partida a partir del cual comenzaron a construirse vínculos entre los líderes de las comunidades científicas.²⁴⁴

Con la llegada de Jimmy Carter al Gobierno de Estados Unidos en 1977, aumentó la tensión entre la potencia norteamericana por un lado, y Argentina y Brasil por el otro. Carter estaba fuertemente comprometido con la no proliferación nuclear y buscaba a toda costa restringir a los Estados o al menos subordinarlos a las provisiones del TNP. Sus intentos merecieron que Carasales lo llamase un “(...) *obseso de la no proliferación* (...)”²⁴⁵ y que en un cable de la Embajada brasileña en Bonn

²⁴¹ HURTADO, Diego. *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires. Edhasa. 2010. Pág. 173.

²⁴² MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 85.

²⁴³ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 104.

²⁴⁴ OELSNER, Andrea. *Security in Latin America. The Development of a Zone of Peace in the Southern Cone*. [en línea]. Londres: LSE, 2003. Pág. 187. [Consultado el 8/10/2015]. Disponible en <http://etheses.lse.ac.uk>

²⁴⁵ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 56.

calificaran sus actos como esfuerzos para “(...) ‘*put the atomic genius back in the bottle*’ (...)”²⁴⁶. Mallea, por su parte, afirmó que “*El momento de mayor presión de EE.UU. sin dudas fue bajo el gobierno de Carter (...)*”²⁴⁷. En este esquema, Argentina y Brasil eran sumamente relevantes para Carter, quien además trajo consigo una nueva política de derechos humanos que lo alienó de las dictaduras latinoamericanas, otro motivo por el cual se distanció de ambos países, en el caso de Brasil quebrando el entendimiento Kissinger-Silveira.

En su primera reunión con el Consejo de Seguridad Nacional, Carter ordenó al Vicepresidente Mondale que advirtiera al Canciller alemán Schmidt que la transferencia de tecnología de reprocesamiento del combustible nuclear a Brasil provocaría una crisis en las relaciones de la RFA con Estados Unidos.²⁴⁸ A su vez, en enero el Subsecretario de Estado Asistente para Asuntos de Seguridad, Ciencia y Tecnología, Joseph Nye, propuso a Brasil que Estados Unidos abastecería sus reactores a cambio de que ellos abandonaran su objetivo de enriquecer uranio; pero su propuesta no tuvo eco alguno.²⁴⁹ Asimismo, uno de los primeros viajes del Subsecretario de Estado Warren Christopher fue a Brasil, en febrero de ese mismo año, viaje que fue considerado un fracaso por cuanto Azeredo da Silveira se negó rotundamente a revisar el acuerdo con la RFA, aunque eso significase aceptar un deterioro de las relaciones con Estados Unidos.²⁵⁰ Todas estas tentativas fueron más o menos fútiles, y provocaron que Paulo Nogueira Batista, flamante Presidente de Nuclebrás, dijera que los americanos ejecutaban una política exterior de novatos.²⁵¹ Sobre esto mismo, Lampreia se expresó de manera singularmente locuaz: “*Creo que fue una de esas cosas típicas del inicio de un gobierno, en que las personas creen que pueden hacer todo, que van a cambiar al mundo (...)*”²⁵².

De todo lo anterior, un aspecto que molestó particularmente al Gobierno brasileño fue que Mondale hubiera hablado con Schmidt antes de hablar con Brasil. Según el análisis del entonces Asesor de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski: “*They feel that if any deal is to be made it must be struck with them and not imposed upon them by the Northern powers. They feel that by going to the Germans first, we relegate them to second class status.*”²⁵³. Esto es revelador en el sentido de que vuelve a

²⁴⁶ EMBAJADA DE BRASIL EN RFA. Brazilian Embassy Cable, Brazilian Ambassador to Bonn Reports on Soviet Pressure on West Germany. March 21, 1977. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²⁴⁷ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

²⁴⁸ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 13/12/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

²⁴⁹ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 93.

²⁵⁰ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. March 2, 1977. En: Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. [en línea]. [Consultado el 13/12/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

²⁵¹ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. Ob. Cit.

²⁵² MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 78.

²⁵³ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter. s/f. En Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 13/12/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

introducir el componente de prestigio, hartamente mencionado tanto por actores brasileños y argentinos como por otros externos, lo cual ratifica la importancia que Brasil otorgaba a la energía nuclear como símbolo de status. Inegablemente, esta valoración del prestigio se asocia a Argentina, el único país latinoamericano capaz de rivalizar con Brasil por el status regional.²⁵⁴

En este sentido, tanto Brasil como Argentina mantuvieron sus posturas en cuanto a su independencia y desarrollo de políticas nucleares, así como la oposición al TNP frente a la presión externa. Naturalmente había una asociación entre estos dos elementos. Marcos Sade dijo: “(...) *la CNEA tenía un programa muy fuerte (...) de lograr la autonomía, prácticamente era el ciclo completo de energía nuclear, y yo creo que eso en parte era consecuencia de las distintas presiones que venían de diferentes países.*”²⁵⁵. En cuanto a Brasil, la aspiración de independencia y autonomía también se reflejaba en la postura intransigente frente a esas presiones: en un memorándum del 25 de febrero de 1977 que Azeredo da Silveira envió a Geisel para discutir la estrategia norteamericana para con Brasil, se afirma: “(...) *a atitude radical que os norte-americanos vêm tomando contra o Acordo Brasil-RFA (...) corresponde a uma intromissão nos negócios externos do Brasil e chega a ponto de ferir as relações amistosas, que tradicionalmente os dois países mantêm.*”²⁵⁶.

Frente a las intensificadas presiones norteamericanas y su uso de incentivos negativos, Argentina reiteró su defensa del programa brasileño. Desde el sector científico, en febrero y en agosto (en esta ocasión Castro Madero) se manifestaron en este sentido. El área diplomática también hizo lo suyo, ya que más adelante Camilión declaró a la prensa que Argentina no veía ningún objetivo militar en el acuerdo germano-brasileño y que este instrumento se encontraba a la altura de las pretensiones brasileñas. Ambos sectores comenzaron a generar sinergias, por ejemplo cuando Camilión juntó a Nogueira Batista y a Castro Madero en Brasilia para hablar de los programas nucleares y discutir con cordialidad, fomentando así un ambiente de confianza en un espacio que no era puramente técnico ni puramente diplomático.²⁵⁷ Estos gestos cuadran con la forma en que Mallea explica la situación: “(...) *la presión de Carter empujó a que haya cierta ‘solidaridad nuclear’ entre ambos países y les generó la necesidad de hacer algo conjunto para escudarse frente a terceros, especialmente EE.UU. (...)*”²⁵⁸.

Curiosamente, una de las propuestas para crear una respuesta conjunta provino nada menos que de un funcionario norteamericano. En agosto de 1977, en el marco de una visita a Sudamérica de congresistas norteamericanos, Paul Findley, un congresista republicano, realizó a Argentina y Brasil

²⁵⁴ Marcos Sade afirma algo similar pero en sentido inverso: “(...) *cuando se hacían avances, se miraba a Brasil, porque era el único otro país que tenía la capacidad de desarrollos de similar porte (...)*” (Entrevista con Marcos Sade. 15/1/2016.)

²⁵⁵ *Ibíd.*

²⁵⁶ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum from Brazilian Foreign Minister Silveira to President Geisel, US Threats and Promises and Brazilian Responses. February 25, 1977. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²⁵⁷ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 68.

²⁵⁸ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

un planteo sobre cooperación nuclear. Pero en lugar de buscar la adhesión de Brasil y Argentina al régimen de no proliferación mundial o regional, Findley planteó que “*A bilateral, on-site, nuclear verification agreement between Argentina and Brazil could help to arrest mounting concern over the character of each country’s ultimate nuclear aspirations.*”²⁵⁹. La propuesta reconocía la complicada y competitiva relación entre ambos países, y se basaba en una renuncia expresa al desarrollo de artefactos nucleares y en un sistema bilateral de visitas mutuas que complementase las salvaguardias del OIEA y cualquier provisión impuesta por un país proveedor.

Varios puntos son importantes con respecto a este hecho. En primer lugar, Findley actuó a título exclusivamente personal al contactar a las autoridades brasileñas y argentinas. No solo no fue dirigido por su partido o la Casa Blanca, sino que al contrario, el gobierno reaccionó a sus intentos con escepticismo. En un memorándum de Brzezinski a Carter, el primero dice: “*Representative Paul Findley (Rep. Ill.) had an article in the Washington Post on Thursday, September 1, urging Argentina and Brazil (and indirectly, you) to agree to bilateral, on-site, nuclear verification agreements as a way to check the advance of both countries toward a full fuel cycle. The problem with his proposal is that Argentina and Brazil could conceivably collude to cheat (...)*”²⁶⁰. Por lo tanto, mientras Argentina y Brasil daban pasos tentativos hacia construir confianza, en lo cual se basaba la propuesta de Findley, el Gobierno de Estados Unidos no confiaba en absoluto en ellos, ya que Brzezinski sugirió desdeñar el intento de Findley y atenerse a la estrategia original, lo cual Carter aceptó. Por otra parte, la propuesta resulta interesante por cuanto hace eco de las ideas de Guglielmelli y de una sugerencia anteriormente discutida en el seno del Departamento de Estado, ambas ya mencionadas. Más aún, posteriormente Camilión comentó lo siguiente:

Ahora, lo que sí podíamos imaginar entre ambos países era algo así como un tratado de no-proliferación abierto entre Brasil y Argentina sobre la base de un mecanismo que más o menos permitiera a cada uno de los dos países saber cuáles eran los desarrollos del otro y de esa manera establecer un vínculo de confianza. Quiero decir que nosotros ya concebíamos como una respuesta posible a los planteos norteamericanos en el período 1975-1977 un mecanismo que permitiera a los dos países crear confianza en cuanto a las posibles aplicaciones de la energía nuclear o a las posibles tentaciones de desarrollo militar nuclear del otro.²⁶¹

A partir de esto, resulta plausible creer que la fórmula para encarar una solución bilateral a la cuestión nuclear era conocida por todos, en mayor o menor medida, mucho antes de su efectiva realización. La propuesta de Findley fue bien recibida en Argentina, como expresó el Canciller Montes de Oca, pero

²⁵⁹ PRESIDENCIA, BRASIL. Report, Brazil, ‘Official Mission to Washington, DC, While Representing Brazil at the Treaty Signing Ceremonies on the New Agreements Over the Panama Canal. September 7, 1977. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²⁶⁰ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Memorandum from the President’s Assisant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter. August 31, 1977. En: Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 13/12/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

²⁶¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Págs. 77-78.

no así en Brasil, posiblemente porque las relaciones con Argentina seguían empañadas por la cuestión de Itaipú, pero también a causa de las deterioradas relaciones con Estados Unidos. En la lógica brasileña, aceptar una propuesta extraoficial que proviniese de Estados Unidos en un contexto de una ofensiva diplomática intensificada, equivalía a sucumbir a las presiones que tanto habían soportado.²⁶²

En noviembre de 1977 el Secretario de Estado Cyrus Vance visitó Argentina y Brasil, cargando una especie de ultimátum del Gobierno norteamericano. En Argentina los principales objetivos eran lograr su adhesión plena al Tratado de Tlatelolco y convencerles de postergar el funcionamiento de una planta de reprocesamiento de combustible nuclear, a efectos de tener una posición más sólida para negociar con Brasil.²⁶³ El Canciller Montes de Oca aceptó dar pasos explícitos hacia la adhesión al Tratado de Tlatelolco, pero en cuanto al reprocesamiento, Vance reportó el siguiente logro: “(...) *a private expression of Argentine willingness to consider deferring reprocessing if Brazil also defers (a concept of regional equilibrium) and if it receives heavy water technology from the US and Canada.*”²⁶⁴. Una vez más, se puede apreciar el espíritu competitivo subyacente en la relación Argentina-Brasil, que no era en modo alguno excluyente de los pasos hacia la cooperación y la construcción de confianza que se intentaban dar, sino que precisamente justificaba y resaltaba la necesidad de estos en una situación en que ninguno deseaba quedar detrás del otro.

Por su parte, la táctica desplegada por Estados Unidos en Brasil fue utilizar a Argentina como elemento de presión. Frente a esto, Geisel defendió el programa nuclear de su vecino, procurando desactivar la estrategia norteamericana al sugerir que no había un alto grado de rivalidad entre Argentina y Brasil. Pero además, al defender el programa argentino también defendía el suyo, ya que a nivel estructural ambos eran similares en asuntos como las posturas frente al TNP y la existencia de lógicas soberanistas.²⁶⁵ La conclusión de Vance fue que Brasil permaneció indoblegable.

Con todo, se ve cómo Estados Unidos persiguió una estrategia ineficaz al ofrecer a Brasil incentivos que no apelaban a sus principales intereses. Según Mallea, Estados Unidos malinterpretó la relación argentino-brasileña al considerarlos en una carrera nuclear similar a la indo-pakistaní y aplicar una

²⁶² MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 112.

²⁶³ Los problemas suscitados por el reprocesamiento de plutonio y el enriquecimiento de uranio tenían que ver con una iniciativa lanzada en 1977 por Estados Unidos y que se llamó International Fuel Evaluation Cycle. Su objetivo era reevaluar el ciclo del combustible nuclear y especialmente buscar alternativas para sus elementos más proliferantes, el enriquecimiento y el reprocesamiento. Sobre esto Estrada Oyuela dijo: “(...) *lo que quería hacer era compartimentar el ciclo de combustible nuclear y excluir de ciertos segmentos de ese ciclo a países como los nuestros. (...) y nosotros queríamos tener el ciclo entero, el conocimiento del ciclo entero, con fines pacíficos, no para producir armamentos, sino para tener el mejor ciclo posible y disfrutarlo y usarlo de la mejor manera para beneficio de nuestro pueblo.*” (Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.)

²⁶⁴ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Memorandum from Secretary of State Vance to President Carter. November 17, 1977. En: Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 13/12/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

²⁶⁵ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 104.

estrategia en consecuencia, como si ambos Estados fueran enemigos.²⁶⁶ Sin embargo, en un informe de inteligencia de marzo de 1977 se afirma lo siguiente: “(...) *some states clearly represent more risk than others. For example, the Brazilian-Argentinian rivalry, which centers more on a competition for prestige than deep-seated antagonisms, would likely provoke a much less dangerous nuclear arms race than the Pakistani-Indian case.*”²⁶⁷. Por lo tanto, esto sugiere un hecho sorprendente: aún conociendo la naturaleza de la relación mejor de lo que se suponía, el Gobierno de Carter escogió una estrategia errónea, lo cual quedó demostrado con su fracaso y que por ende avala la idea de que Argentina y Brasil jamás estuvieron involucrados en una carrera por un artefacto nuclear.

La relación más cordial de Estados Unidos con Argentina que Vance logró cultivar se derrumbó cuando Argentina adquirió a una compañía suiza una planta de agua pesada, lo cual junto con uranio natural servía para moderar los reactores argentinos y era por lo tanto crucial para la autonomía nuclear. Estados Unidos intentó obstaculizar esta operación, lo que condujo a profundizar las diferencias en materia de política nuclear y a tensar la relación entre ambos Estados.²⁶⁸

En marzo de 1978 Estados Unidos aprobó la Nuclear Non Proliferation Act, que estableció nuevos lineamientos para las exportaciones nucleares. La ley apuntaba a reducir el riesgo proliferante inherente a los ciclos de combustible nuclear al invitar a buscar alternativas al enriquecimiento de uranio, la separación de plutonio y el reprocesamiento de materiales, así como a perfeccionar el sistema de salvaguardias. En esta línea, además, exhortaba a todos los países no signatarios del TNP a adherirse a la brevedad, y exigía salvaguardias totales del OIEA sobre todas las actividades nucleares de un Estado no nuclear que quisiera comprar a Estados Unidos materia prima, material nuclear especial, instalaciones de producción o tecnologías sensibles.²⁶⁹

En definitiva, la nueva regulación fortalecía aún más la política de no proliferación de Carter y como contrapartida perjudicó a Argentina y Brasil, al forzar a todos los países que importaban de Estados Unidos a adaptarse a sus nuevas medidas.

A finales de marzo Carter visitó Brasil, donde mantuvo la estrategia de presión creyendo que los desarrollos en la política nuclear argentina instigados por Estados Unidos podían afectar la toma de decisiones en la política brasileña. Al tratar el asunto de la política nuclear, Carter le consultó a Geisel

²⁶⁶ *Ibíd.* Pág. 106.

²⁶⁷ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Intelligence Report. March, 1977. En: Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 13/12/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

²⁶⁸ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág 109.

²⁶⁹ CONGRESO. Nuclear Non-Proliferation Act of 1978. [en línea]. [Consultado el 2/10/2015]. Disponible en <https://www.gpo.gov>

si su país ratificaría el Tratado de Tlatelolco en el caso de que Argentina lo hiciera, a lo cual Geisel reiteró que Argentina no representaba una gran preocupación para Brasil.²⁷⁰

Ante este panorama, los autores de *Los orígenes de la cooperación nuclear* sostienen lo siguiente:

En lugar de ceder ante la presión, los regímenes militares argentino y brasileño avanzaron con sus planes originales. Este fue el caso que siguió a la promulgación del *Nuclear Non Proliferation Act* (1978) de los EE.UU., (...). En 1979, Argentina y Brasil intensificaron sus esfuerzos para enriquecer uranio, incluso si ello significaba realizar experimentos lejos del escrutinio público y bajo el más estricto sigilo. Así, se fortalecía la crítica conjunta al régimen global de no proliferación que las autoridades argentino-brasileñas consideraban igualmente intrusivo, discriminatorio y corrosivo de la soberanía nacional.²⁷¹

Precisamente, Argentina y Brasil comenzaron programas secretos para el desarrollo de ciertas tecnologías, manteniendo el principio de uso para fines exclusivamente pacíficos. La finalidad era lograr el enriquecimiento de uranio y el reprocesamiento del combustible nuclear al margen de un régimen de salvaguardias y del TNP.

Argentina lo hizo construyendo una planta de enriquecimiento de uranio en Pilcaniyeu que operó bajo la más estricta reserva. No obstante, el secretismo no implicaba en modo alguno motivos no pacíficos, sino que más bien se debía a la necesidad de mantenerse a salvo de las presiones. Esto es sostenido por lo descubierto por Hymans, quien afirma: “(...) *the plant’s gaseous diffusion technology was configured to produce 20 percent enriched uranium, not the 90 percent enriched uranium that is necessary for weapons.*”²⁷².

Mientras Mallea afirma que el programa secreto argentino respondió a los bloqueos impuestos por Estados Unidos, Kutchesfahani agrega que se debió a la magnitud del acuerdo germano-brasileño, que motivó al Gobierno argentino a avanzar en su programa. Sin embargo, cabría reformular esto restando importancia al acuerdo germano-brasileño, que como ya fue mencionado Argentina veía con buenos ojos, y atribuyéndola a la rivalidad por status y prestigio, que se entrelazaba con las trabas impuestas por Estados Unidos y que impedían alcanzar el objetivo de autonomía nuclear. Por si fuera poco, hacia 1978 el acuerdo germano-brasileño presentaba ya varios problemas.

En efecto, en el caso de Brasil, a las restricciones impuestas por Estados Unidos cabe agregar los fallos del acuerdo de 1975 como incentivos para desarrollar su programa autónomo. En 1978 un memorándum brasileño afirmaba que “(...) *deveríamos envidar esforços para obter uma tecnologia*

²⁷⁰ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág 107.

²⁷¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pag. 27.

²⁷² HYMANS, Jacques E.C. Ob. Cit. Pág. 367.

*mais desenvolvida do que a do 'jet nozzle'.*²⁷³. Barletta afirma que la frustración ante la parálisis del acuerdo con la RFA, que dilatava la transferencia de tecnología, incentivó a los líderes militares a ofrecerse para conducir un programa que no dependiera en modo alguno de agentes extranjeros.²⁷⁴ La decisión fue tomada en 1979 por el Presidente Figueiredo y el proyecto fue encomendado a las Fuerzas Armadas y la CNEN, que volvió a escena tras el protagonismo de Nuclebrás durante los años anteriores.

El físico Rex Nazaré, Presidente de la CNEN, fue el encargado de supervisar los programas de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, que buscaban el mismo objetivo a través de diferentes técnicas. De todos ellos, el más exitoso fue el de la Armada, basado en enriquecimiento por centrifugación y agua liviana.²⁷⁵ Aunque la Armada brasileña tenía particular interés en la construcción de submarinos de propulsión nuclear, de manera similar a lo discutido con Argentina, Carasales afirma que esto “(...) *necesita un pequeño reactor alimentado con uranio enriquecido, aunque no al nivel requerido para las armas nucleares.*”²⁷⁶.

3.5. El Acuerdo Tripartito

En este contexto se reiniciaron conversaciones entre funcionarios argentinos y brasileños orientadas a lograr un acuerdo nuclear, esta vez a iniciativa argentina. En agosto de 1979 el consejero argentino Raúl Estrada Oyuela visitó Itamaraty para conversar con Luiz Augusto de Castro Neves, entonces subjefe de la División de Energía y Recursos Minerales. Estrada Oyuela afirmó que los contactos se daban dos o tres veces por semana, es decir con bastante frecuencia, y que la relación entre los oficiales diplomáticos argentinos y sus contrapartes brasileños era excelente.²⁷⁷ En estas conversaciones, Oyuela afirmó que “(...) *o Governo argentino mantinha essa iniciativa anterior e que veria com agrado o estreitamento de relações com o Brasil no campo nuclear.*”²⁷⁸.

En un memorándum escrito por Héctor A. Subiza, el jefe del Departamento de América Latina de la Cancillería argentina, se dice que coincidente con la llegada al poder de Figueiredo es posible apreciar un cambio en Brasil hacia una postura más favorable a cooperar en el área nuclear. El análisis de dicho documento permite reafirmar conceptos anteriormente destacados. A la hora de justificar los intentos

²⁷³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum, Foreign Minister Azeredo da Silveira, Information for the President of Brazil, ‘Nuclear Issues. Meeting at 13/02/78. Alborada Palace.’. February 23, 1978. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²⁷⁴ BARLETTA, Michael. *The Military Nuclear Program in Brazil*. [en línea]. Stanford: Center for International Security and Arms Control Stanford University. 1997. Pág. 5. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://cisac.fsi.stanford.edu>

²⁷⁵ PINGUELLI ROSA, Luiz. Ob. Cit. Pág. 358.

²⁷⁶ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 27.

²⁷⁷ Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

²⁷⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Letter, Luiz Augusto de Castro Neves, Deputy Chief of the Energy and Mineral Resources Division of Itamaraty, ‘Brazil-Argentina. Possibilities for Nuclear Cooperation’. August 20, 1979. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

de cooperación se asevera lo siguiente: “Finalmente, el apoyo recíproco que ambos países se han dado en diversas circunstancias (...) crea las bases para un sistema de consulta que permita asumir posiciones conjuntas ante las presiones del Club de Londres [Londres] cuando ello sea adecuado. (...) Asimismo, la cooperación de Argentina y Brasil permitiría presentar una imagen mas homogénea de la región ante terceros países cuyas políticas desalientan la actividad nuclear.”²⁷⁹, reconociendo que las coincidencias en el plano internacional fueron en cierto sentido fundacionales del acercamiento argentino-brasileño y que estas fortalecían la posición de cada uno frente a las potencias. No obstante, Subiza mantuvo la política, a esta altura ya sostenida por todos en alguna u otra ocasión, de que todo acuerdo en el plano nuclear debía quedar sujeto a la resolución de la disputa por Corpus-Itaipu.

Entre 1976 y 1979 se habían dado constantes reuniones entre los Cancilleres de Argentina, Brasil y Paraguay, los tres países involucrados en el contencioso. Las negociaciones estuvieron colmadas de obstáculos, como la insistencia argentina para respetar el principio de consultas previas, y las cuestiones relativas a la cota de ambas represas y su número de turbinas, puntos que por momentos parecieron imposibles de resolver.²⁸⁰ Empero, Figueiredo y su Canciller Saraiva Guerreiro mostraron un carácter más flexible que sus antecesores. De este modo, las negociaciones fueron favorecidas y tras la firma del Acuerdo Tripartito quedó solucionada la cuestión de Corpus-Itaipú. Mientras que el Canciller argentino Carlos Washington Pastor afirmó que la firma del tratado fue “(...) un punto de importancia singular en la historia diplomática latinoamericana y en la del propio derecho internacional.”²⁸¹, Saraiva Guerreiro destacó la serenidad y espíritu objetivo de los tres países para la resolución del conflicto, y dijo que fue un acontecimiento fraterno para unir a los países. En cierto sentido, esto inauguró un clima de optimismo y mayor confianza que preludió los eventos de la década siguiente.

²⁷⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Memorandum, Héctor A. Subiza, Head of the Latin American Department of the Argentinian Foreign Ministry, ‘Cooperation with Brazil in the Nuclear Field.’. August 23, 1979. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²⁸⁰ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

²⁸¹ EL DÍA. Brasil, Argentina y Paraguay firmaron un acuerdo sobre las presas de Itaipú y Corpus. s/f. [en línea]. [Consultado el 31/10/2015]. Disponible en <http://www.unla.edu.ar/>

4. Segunda etapa: la construcción de la confianza (1980 – 1985)

4.1. De Itaipú a Paso de los Libres

Superado el conflicto que había frenado el acercamiento entre Argentina y Brasil, quedó preparado el camino para estrechar las relaciones bilaterales y concretar la cooperación en otros planos, fundamentalmente en el nuclear, tal y como afirmó Estrada Oyuela: “(...) *la cooperación con Brasil hasta la solución, hasta que se encaminó el tema de la utilización del Alto Paraná, estaba envenenada por ese conflicto (...)*”²⁸².

En este contexto, en enero de 1980, representantes de la CNEA se reunieron con jefes de la CNEN y de Nuclebrás en Brasil, para discutir las posibilidades de la cooperación nuclear, intercambios científicos y consultas técnicas. Previo a ello ya habían acontecido las ya mencionadas conversaciones sostenidas por Estrada Oyuela, quien era consejero en la Embajada, lo cual demuestra que no eran negociaciones secretas de alto nivel ya que los escalafones menores de los organismos diplomáticos también participaron en ellas.

Fue en la visita de enero de 1980 que el Canciller brasileño propuso dos condiciones para negociar el acuerdo: la participación de sectores industriales brasileños y la ratificación de la posición frente a los tratados de no proliferación; lo cual fue aceptado por Buenos Aires. Ambos puntos eran relevantes por razones muy similares. En cuanto al carácter industrial, en el informe de Castro Neves sobre sus conversaciones con Estrada Oyuela, el primero reportó lo siguiente: “*Estrada ressaltou, finalmente, que uma eventual cooperação nuclear entre o Brasil e a Argentina deveria ter uma característica marcadamente econômica e comercial...*”²⁸³. Cuando se preguntó a Estrada Oyuela si este era el principal interés argentino, clarificó lo anterior de la siguiente manera: “*No es que fuera el interés, no lo hacíamos para ganar plata, sino que lo hacíamos para borrar el fantasma de la confrontación militar. Hagamos una cosa que sea industrial, con interés económico, y con interés financiero, para que se aviven (...) que no estamos tratando de desarrollar armas nucleares sino estamos tratando de desarrollar nuestras energías.*”²⁸⁴.

De modo que esto se vincula directamente con los problemas en el plano internacional, de lo que se desprende que uno de los principales (sino el principal) motivo detrás de la realización del acuerdo de mayo de 1980 fue hacer causa común para relajar las presiones sobre sus programas nucleares y

²⁸² Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

²⁸³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Letter, Luiz Augusto de Castro Neves, Deputy Chief of the Energy and Mineral Resources Division of Itamaraty, ‘Brazil-Argentina. Possibilities for Nuclear Cooperation’. August 20, 1979. Ob. Cit.

²⁸⁴ Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

disipar las sospechas con miras a acceder al dominio completo del ciclo de tecnología nuclear, para lo cual Tlatelolco y el TNP resultaban inconvenientes.

Tanto el Gobierno argentino como las autoridades brasileñas estaban entonces convencidos respecto de la idea de lograr un acuerdo de cooperación que resonara positivamente en los países proveedores de la tecnología. Al tiempo que Estrada Oyuela sostenía lo anterior y Castro Madero afirmaba que un acuerdo nuclear serviría para “(...) *deshacer las acusaciones norteamericanas sobre la supuesta carrera armamentista entre el Brasil y la Argentina.*”²⁸⁵, Saraiva Guerreiro proponía las susodichas condiciones, y un documento de la División de Energía y Recursos Minerales de Itamaraty sostenía que “(...) *a cooperação nuclear entre o Brasil e a Argentina servirá para desarticular pressões (...)*”²⁸⁶ refiriéndose a Estados Unidos. De hecho, poniendo de manifiesto la importancia del componente internacional en este acercamiento, el artículo IX del acuerdo firmado en mayo de 1980 expresa lo siguiente: “*Las Partes se consultarán con respecto a las situaciones de interés común, que se susciten en el ámbito internacional en relación con la aplicación de la energía nuclear con fines pacíficos, con el objeto de coordinar sus posiciones cuando ello sea aconsejable.*”²⁸⁷.

A pesar de que la percepción general era que la presión internacional no haría otra cosa que intensificar²⁸⁸, para 1980, hacia fines del Gobierno de Carter, Estados Unidos comenzó a ejercer una política menos agresiva hacia Argentina y Brasil. En parte esto derivaba de la evaluación de su política anterior, que fue considerada un fracaso. En las actas de una reunión del Special Policy Review Committee celebrada el 9 de abril de 1980 se rubricó lo siguiente: “*Our failures include the FRG/Brazil deal, Argentina and our efforts to use organized sanctions in Pakistan.*”²⁸⁹, y en el paper “U.S. Non-Proliferation Policy and Programs: An Assessment” de octubre del mismo año, se reconoce lo siguiente, en referencia, entre otros, a Argentina y Brasil: “*We have been unable to persuade this countries (...) to accept fullscope safeguards.*”²⁹⁰.

El nuevo enfoque apuntaba a sacar provecho de la creciente aproximación entre Argentina y Brasil, en lugar de usar a uno como carta de negociación frente al otro, como se había procurado antes.²⁹¹ Esto se fortaleció con la llegada al poder de Reagan, quien priorizando la Guerra Fría procuró mejorar las

²⁸⁵ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 132.

²⁸⁶ Ibídem. Pág. 128.

²⁸⁷ ABACC. 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. [en línea]. [Consultado el 17/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

²⁸⁸ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 95.

²⁸⁹ DEPARTAMENTO DE ESTADO. Minutes of a Special Policy Review Committee Meeting. April 9, 1980. En: Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 18/1/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

²⁹⁰ DEPARTAMENTO DE ESTADO. U.S. Non-Proliferation Policy and Programs: An Assessment. October 30, 1980. En: Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 18/1/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

²⁹¹ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 130.

relaciones con las dictaduras latinoamericanas y limar las asperezas en el área nuclear.²⁹² En un memorándum enviado por Saraiva Guerreiro a Figueiredo tras una reunión con el Secretario de Estado Alexander Haig, este informó: “*Disse Haig que considerava a multiplicidade de normas existentes nos EUA sobre a energia nuclear uma ‘aberração’, uma ‘fixação’ que não corresponderia ao pensamento nem do Presidente Reagan nem do próprio povo norte-americano.*”²⁹³, y concluía constatando que la política norteamericana en diversos temas, entre ellos la energía nuclear, estaba atravesando una evolución favorable a los intereses brasileños.

Aunque Mallea, citando a Ornstein, destaca que en ciertos sectores militares de ambos países existía una firme oposición a la firma del acuerdo y a las perspectivas de mayor cooperación, por su parte, Estrada Oyuela afirmó que no recuerda resistencias de ningún tipo, incluso en los sectores más extremistas.²⁹⁴ Preguntado sobre esto, Mallea explicó su visión:

Yo creo que pudo haber habido cierta resistencia de sectores nacionalistas pero no estrictamente vinculadas al tema nuclear, sino al marco general de las relaciones bilaterales. La situación de Itaipú que se había resuelto apenas un año atrás había tensado mucho el estado de las cosas, y un cambio de paradigma en la relación bilateral que tienda a la cooperación y el diálogo franco no se produce de un día para el otro.²⁹⁵

De esta manera se puede vincular la cuestión nuclear con el panorama general de las relaciones bilaterales, y es entendible que a la luz de la rivalidad histórica, al impulso de cooperación en el área nuclear se haya superpuesto una corriente que no necesariamente estaba en contra del acuerdo en tal área (lo cual en parte explicaría la ausencia de oposición percibida por Estrada Oyuela, un consejero que en aquel momento estaba apostado en Brasilia, no en Argentina), pero sí a la mera idea de acercarse más al vecino. En todo caso, el acuerdo prosperó.

En mayo de 1980 Figueiredo viajó a Argentina, en lo que fue la primera visita presidencial entre ambos Estados desde 1935. En esta visita, los cancilleres Pastor y Saraiva Guerreiro firmaron el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. El primer acuerdo bilateral de cooperación nuclear, fue un acuerdo-marco, de cooperación a nivel de gobiernos, y como tal fue acompañado por un convenio de ejecución de la CNEA con la CNEN y otro convenio de ejecución de la CNEA con Nuclebrás. A su vez, complementando el último convenio, se firmó el Protocolo de Complementación Industrial. De esta manera, se ve retomada la

²⁹² En este sentido, en 1982 se creó un grupo de trabajo nuclear brasileño-norteamericano, y en el caso argentino se dieron diversas visitas en las cuales se abordaron temas de interés para ambas partes. (Ibíd. Pág. 131.)

²⁹³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum of Conversation, Brazilian Foreign Minister Guerreiro and US Secretary of State Haig. September 30, 1981. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 18/1/2016]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

²⁹⁴ Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

²⁹⁵ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

fórmula esbozada por el ex Presidente de la CNEA Óscar Quihillalt muchos años antes, es decir la de suscribir un acuerdo-marco e ir implementándolo mediante distintos acuerdos entre los organismos técnicos.

En el prólogo del acuerdo gubernamental se puede apreciar una reafirmación de los principios compartidos preexistentes:

Conscientes del derecho de todos los países al desarrollo y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y, asimismo, al dominio de la tecnología necesaria para ese fin (...) Teniendo presente que el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos constituye un elemento fundamental para promover el desarrollo económico y social de sus pueblos; (...) Convencidos de la necesidad de impedir la proliferación de las armas nucleares a través de medidas no discriminatorias que impongan restricciones orientadas a obtener el desarme nuclear general y completo bajo estricto control internacional (...).²⁹⁶

Aunque ambos Estados habían reafirmado esto una y otra vez, en declaraciones unilaterales, correspondencia o reuniones, en esta ocasión fue novedoso por cuanto significó el primer acuerdo entre ambos países, y por lo tanto aquel que dotó de formalidad a estos principios, y al institucionalizarlos en un instrumento de derecho internacional los convirtió en vinculantes. En este sentido, el acuerdo gubernamental de 1980 dio un grado de explicitud a estos principios, estas creencias que ambos Estados sostenían. A su vez, cabría decir que el acuerdo de 1980 dio un paso más allá al introducir normas. Si entendemos a las normas en los términos de Krasner, como estándares de conducta generales, se podría afirmar que en tanto un principio es el derecho al desarrollo y los usos pacíficos de la energía nuclear, una norma es la cooperación en distintos ámbitos para satisfacer y gozar de ese derecho. Es decir, el hecho de comprometerse a *cooperar*, a adoptar una actitud y una política determinadas en función del otro, sostenida a su vez en principios subyacentes, puede ser considerado una norma, una obligación general de conducta.

De la misma manera, mediante el detalle de los campos donde tendrá lugar la cooperación y los instrumentos que se utilizarán, puede pensarse que se está ante las reglas de un régimen, entendidas como prescripciones específicas para la acción.²⁹⁷ Estos fueron notoriamente ampliados y

²⁹⁶ ABACC. 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. Ob. Cit.

²⁹⁷ Según lo dispuesto en el artículo III del acuerdo, los campos son los siguientes: investigación, desarrollo y tecnología de reactores experimentales y de potencia, incluyendo las centrales nucleares; ciclo de combustible nuclear incluyendo la exploración y explotación de los minerales nucleares y la fabricación de elementos combustibles; producción industrial de materiales y equipos y prestación de servicios; producción de radioisótopos y sus aplicaciones; protección radiológica y seguridad nuclear; protección física del material nuclear; investigación básica y aplicada en relación con los usos pacíficos de la energía nuclear; otros aspectos científicos y tecnológicos referentes al uso pacífico de la energía nuclear que las partes consideran de mutuo interés. Por su parte, los medios son: Asistencia recíproca para la formación y capacitación de personal científico y técnico; intercambio de expertos; intercambio de profesores para cursos y seminarios; becas de estudio; consultas recíprocas sobre problemas científicos y tecnológicos; formación de grupos mixtos de trabajo para la realización de estudios y proyectos concretos de investigación científica y desarrollo tecnológico; suministro recíproco de equipos, materiales y servicios relativos a los campos señalados precedentemente; intercambio de información relativa a los campos señalados

complementados mediante los acuerdos de carácter técnico, negociados junto con el gubernamental y suscritos en simultáneo.²⁹⁸ De estos, según Ornstein, el Protocolo de Complementación Industrial fue “(...) *la pieza más genuina de complementación (...)*”²⁹⁹. Este abarcaba cuatro temas: la venta de Argentina a Brasil de tubos de zircaloy para la fabricación de combustibles nucleares; el préstamo de uranio natural a la CNEN; la venta de la CNEA a Nuclebrás de una tecnología para la purificación de uranio; y la participación de Nuclebrás en la construcción del recipiente de presión de Atucha II. Aunque solo dos de estas cuatro operaciones funcionaron, la buena voluntad y el interés en cooperar y complementarse era evidente. En esta línea, sobre la operación de los tubos de zircaloy, Estrada Oyuela recordó: “(...) *los hacíamos nosotros y queríamos compartir esta actividad, esta industria, esta tecnología con Brasil, y eso fue un buen paso.*”³⁰⁰. No obstante, este fue uno de los componentes que no prosperó, pero por motivos puramente técnicos y comerciales, no políticos.³⁰¹

Junto con estos acuerdos, el mismo 17 de mayo, en su Declaración Conjunta, Figueiredo y Videla expresaron “(...) *particular satisfacción por los documentos suscritos en materia nuclear.*”³⁰². Tales convenios fueron, por un lado, la coronación de los impulsos hacia la cooperación cuyos fracasos se habían amontonado a lo largo de los últimos años, y por otro la fundación de un nuevo período de colaboración y acercamiento a nivel bilateral en general y en el ámbito nuclear en particular. También lograron emanar cierta tranquilidad a la comunidad internacional, y en este sentido Estrada Oyuela fue categórico al afirmar que el acuerdo “(...) *fue muy importante porque terminó con el fantasma de este asunto de la competencia, digamos, con fines militares (...)*”³⁰³.

En agosto de 1980 Videla visitó Brasil, como contracara de la visita de Figueiredo. En dicha visita, se firmaron un conjunto de acuerdos en el marco del convenio CNEA-CNEN: Protocolo de Ejecución No. 1 y Protocolo de Ejecución No. 2. El primero trataba sobre recursos humanos y preveía la constitución de un Comité Ejecutivo, y el segundo se refería a la compartición de información. Mientras que el primero no terminó de consolidarse y el Comité Ejecutivo solo se reunió unas pocas veces, el segundo sí funcionó adecuadamente.³⁰⁴

En marzo de 1981 asumió en Argentina la Presidencia el General Roberto Eduardo Viola, quien manteniendo el vínculo entre su par brasileño y Videla, se reunió con Figueiredo en mayo del 1981 en Paso de los Libres. Siendo este el mismo sitio en el que, más de cuarenta años atrás, los Presidentes

precedentemente; otras formas de trabajo que se acuerden dentro de los mecanismos del artículo IV.

²⁹⁸ Para leer con mayor detalle sobre estos instrumentos véase: MARTÍNEZ VIDAL, Carlos; ORNSTEIN, Roberto. Ob. Cit. Págs. 342-345. CARSALES, Julio César. Ob. Cit. Págs. 65-70.

²⁹⁹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Págs. 97-98.

³⁰⁰ Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

³⁰¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 99.

³⁰² CARSALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 62.

³⁰³ Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

³⁰⁴ MARTÍNEZ VIDAL, Carlos; ORNSTEIN, Roberto. Ob. Cit. Pág. 345.

Justo y Vargas habían inaugurado el primer puente que unió a ambos Estados, la reunión entre Figueiredo y Viola en aquel lugar en un período en que se comenzaban a tender nuevos puentes, fue sumamente simbólica. Según Cisneros y Escudé, en aquella reunión se abordó, entre otras, la cuestión nuclear, y se procedió al intercambio de notas entre la CNEA y Nuclebrás que hizo entrar en vigor el Protocolo de Complementación Industrial.³⁰⁵

4.2. Hitos en el proceso de *confidence-building*

Uno de los principales hitos en el proceso de acercamiento argentino-brasileño fue la postura tomada por Brasil ante la Guerra de las Malvinas. El 2 abril de 1982, el Presidente de la Junta Militar argentina ordenó un ataque sorpresa a las Islas Malvinas. Las autoridades brasileñas apoyaron a Argentina, defendiendo su histórico reclamo de soberanía sobre las islas, a pesar de que el Gobierno argentino en ningún momento había comunicado a su vecino sus intenciones hacia el archipiélago. De esta forma, la Embajada de Brasil en Londres aceptó representar los intereses argentinos ante el Reino Unido, una vez rotas las relaciones diplomáticas entre este último y Argentina.³⁰⁶ Además, en el plano internacional, al tiempo que transcurría la guerra, Figueiredo hizo hincapié en el tema en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas.³⁰⁷ La postura brasileña adoptada ante el conflicto en Malvinas y el apoyo demostrado en distintas oportunidades a nivel internacional reflejan claramente el fortalecimiento del vínculo argentino-brasileño y el hito que provocó la solución del conflicto de Itaipú en las relaciones bilaterales. Además, deben ser considerados como actos que contribuyeron a la construcción de la confianza.

Cabe señalar que en cierto punto Argentina sugirió que consideraría la utilización de energía nuclear con fines navales, puesto que sospechaba que el Reino Unido había introducido armas nucleares en la zona del conflicto. Esto suscitó incertidumbre en los demás Estados, recelosos de la mera sugerencia de aplicar la energía nuclear a un propósito militar.

Según Mallea, aunque Estados Unidos había reaccionado positivamente a los acuerdos de 1980 y al inicio del acercamiento entre Argentina y Brasil, “(...) *para ellos la no adhesión a Tlatelolco y TNP siempre va a hacer que este tipo de medidas sean insuficientes para prestar garantías efectivas de que no tienen segundas intenciones en sus programas nucleares.*”³⁰⁸. De modo que teniendo esto en cuenta y ante las mencionadas sugerencias sobre los usos navales de la energía atómica, el Gobierno de

³⁰⁵ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

³⁰⁶ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 136.

³⁰⁷ En aquella ocasión dijo: “*O Brasil reconhece hoje, como desde o início desta controvérsia, no ano de 1833, os direitos soberanos da República Argentina sobre as Ilhas Malvinas e defende, como sempre fez, a necessidade da realização de negociações como meio adequado para a solução desse problema.*” (PRESIDENCIA. Discurso por ocasião da trigésima-sétima sessão da Assembleia Geral da ONU. 27/9/1982. [en línea]. [Consultado el 02/01/2016]. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>)

³⁰⁸ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

Estados Unidos realizó investigaciones y elaboró informes de inteligencia sobre el impacto de Malvinas sobre el programa nuclear argentino. El Consejo de Seguridad Nacional estadounidense emitió el 1 de septiembre de 1982 un Special National Intelligence Estimate en el que se analizaban las políticas nucleares de Argentina luego del conflicto de Malvinas y las capacidades de desarrollar un arma nuclear. El informe afirmaba que “(...) *the immediate impact of the Falklands defeat cuts two wars. Emotionally, it has probably increased the desire to develop a nuclear weapons option. Politically and economically, however, it has reduced Argentina’s capability to fulfill this desire.*”³⁰⁹, y sostenía que la perspectiva desfavorable de la economía argentina y la inestabilidad política parecerían evitar que el país desarrolle la capacidad técnica necesaria para fabricar un arma nuclear. Además, señalaba que aunque el Gobierno estadounidense intentara ejercer presión de forma directa o indirecta, los resultados serían negativos ya que Argentina se había caracterizado por mantener una fuerte resistencia ante los intentos de interferir en la cuestión nuclear.³¹⁰ También Brasil, alarmado ante el contexto, condujo un estudio sobre el programa nuclear argentino, pero que al final fue poco concluyente ya que dictaminó que no se podía afirmar con seguridad si Argentina quería o podía fabricar una bomba.³¹¹

Finalmente, en junio de 1982 Argentina se rindió ante el Reino Unido. Si bien la guerra produjo un mayor aislamiento del régimen militar, continuó sosteniendo el derecho soberano argentino sobre el archipiélago. En enero de 1983 Figueiredo se reunió con su par, reafirmando la solidaridad mutua. El constante apoyo brasileño, el encuentro de los Presidentes y la firma de un acuerdo de cooperación y el desarrollo de proyectos conjuntos reflejan la confianza que sembraron paso a paso ambos Estados.³¹²

Entretanto, desde fines de los setenta el Embajador estadounidense y negociador nuclear Richard Kennedy estuvo realizando visitas tanto a Brasil como a Argentina en busca de acercarse a estos Gobiernos a efectos de cumplir los objetivos de política exterior de Estados Unidos. Según manifiesta Castro Neves, se planteó la idea de crear el grupo de trabajo brasileño-norteamericano, y se ofreció material nuclear, combustibles, y materiales electromecánicos. Por su parte, en mayo de 1983 Kennedy visitó las instalaciones nucleares argentinas y como resultado autorizó el envío de agua pesada estadounidense desde la RFA a Argentina. En este sentido y en relación a lo expresado por Castro Neves, Saracho señaló que “(...) *en la Argentina pasó exactamente igual. El embajador Kennedy propuso concretamente lo mismo.*”³¹³. Tras estas declaraciones es posible concluir que Estados Unidos dirigía una estrategia similar para con ambos países, lo que permite apreciar su

³⁰⁹ CIA. Special Intelligence Estimate, ‘Argentina’s Nuclear Policies in Light of the Falkland’s Defeat’. September 1, 1982. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³¹⁰ *Ibidem.*

³¹¹ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 138.

³¹² *Ibidem.* Pág. 139.

³¹³ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 110.

preocupación por el desarrollo de los programas nucleares de esos Estados y la continuidad de sus esfuerzos por supervisarlos, aún en un contexto en que estos comenzaban a estrechar sus relaciones entre sí. Al respecto, Saracho dijo que las presiones de Estados Unidos e incluso también de la URSS fueron fuertes y jugaron un rol en la aproximación a Brasil.

Para fines de 1983 Argentina alcanzó el dominio del ciclo de combustible nuclear y se colocó entre los escasos países con capacidad para manejar la operación de enriquecimiento de uranio, tras alcanzarlo en la planta del Complejo Tecnológico Pilcaniyeu, en Río Negro.³¹⁴ El 18 de noviembre, antes de anunciar públicamente este logro, el Gobierno militar argentino, en un acto de cordialidad, envió una carta al Presidente brasileño informando acerca del mismo.³¹⁵ El Presidente Bignone hizo hincapié en los fines pacíficos de su programa nuclear y reafirmó el compromiso de Argentina con el principio de no proliferación: *“Cabe simplesmente reiterar, uma vez mais, a plena e firme adesão da República Argentina à política de não-proliferação de armas nucleares, (...) Assim como sua completa identificação com o espírito e a letra do “Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina”, garantindo a exclusiva utilização com fins pacíficos da tecnologia desenvolvida.”*³¹⁶.

Por su parte, el Presidente Figueiredo respondió apreciando este gesto de *confidence-building*, y remarcando los principios comunes y la cooperación conjunta que desarrollaron en el campo nuclear: *“Sei da intenção exclusivamente pacífica desse esforço argentino, que é a mesma que inspira o Brasil. Nossos países já têm desenvolvido excelente cooperação em matéria nuclear, e estou certo de que assim continuarão a trabalhar em mútuo benefício e em proveito do desenvolvimento econômico e social de toda a comunidade latino-americana.”*³¹⁷.

No obstante, es plausible pensar que el dominio argentino de esta tecnología creó cierta preocupación en Brasil. De hecho, varios medios brasileños dispararon las alarmas, creando un clima de tensión: *O Estado de São Paulo* publicó en su edición del 19 de noviembre un artículo que rezaba “Confirmado: a Argentina pode ter a bomba”³¹⁸, y *Folha de São Paulo* tituló su edición del mismo día “Argentina já

³¹⁴ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 14.

³¹⁵ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 87. Además de a Brasil, se notificó a los Gobiernos de Estados Unidos, la URSS, Francia y China (es decir a los miembros del Consejo de Seguridad excepto al Reino Unido), y al OIEA.

³¹⁶ PRESIDENCIA, ARGENTINA. Letter, Argentinian President Bignone to Brazilian President Figueiredo. November 18, 1983. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³¹⁷ PRESIDENCIA, BRASIL. Letter, Brazilian President Figueiredo to Argentinian President Bignone. November 19, 1983. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³¹⁸ O Estado de São Paulo. Noviembre, 19. *Confirmado: a Argentina pode ter a bomba*. 1983. [Consultado el 08/01/2016] Disponible en <http://acervo.estadao.com.br>

pode fazer a bomba”³¹⁹, en la que se afirmaba que Argentina ya disponía de todas las condiciones tecnológicas para fabricar una bomba atómica, lo cual sencillamente no era cierto.³²⁰

4.3. Rumbo a Foz de Iguazú

A fines de 1983 se celebraron en Argentina elecciones democráticas y resultó electo Raúl Alfonsín, quien asumió el 10 de diciembre. Alfonsín reafirmó que su Gobierno promovería el desarrollo de la energía nuclear únicamente para fines pacíficos. En este sentido, por primera vez el liderazgo de la CNEA fue asumido por un civil, Alberto Constantini. Además, Alfonsín creó una comisión, encabezada por el Canciller Dante Caputo, que se encargó de investigar las actividades desarrolladas por la CNEA. La investigación realizada constó de entrevistas tanto con físicos como con investigadores, e implicó la revisión de documentos. Finalmente, la comisión concluyó que no existía razón alguna para sospechar que la CNEA llevaba a cabo el desarrollo de la energía nuclear con fines no pacíficos ni que hubiera existido siquiera un programa para la fabricación de armas nucleares durante el período militar, lo cual desmentía a todas luces las sospechas de las potencias extranjeras e incluso de ciertos sectores de Brasil.

Durante este período hubo visitas de científicos argentinos a Brasil y viceversa. Un encuentro significativo fue el de noviembre de 1983, en el que “(...) *the Brazilian Physics Society (SBF) and the Argentine Physics Association (AFA) issued their first joint declaration which contained a paragraph asking both governments to exchange nuclear information and to establish mutual inspections of nuclear facilities.*”³²¹. Además, la declaración manifestaba la oposición al desarrollo de armas en Sudamérica y el apoyo al desarme nuclear.

Al mes siguiente, en diciembre, Dante Caputo se reunió con Saraiva Guerreiro. Al abordar la cuestión nuclear, este último manifestó la necesidad de que ambos países disipasen “(...) *qualquer idéia [ideia] de rivalidade ou de segundas intenções em nossos respectivos programas nucleares (...)*” y concretamente sugirió una declaración conjunta en la cual, “(...) *sem abrir em nada mão de suas posições de principio quanto ao direito ao pleno acesso e uso da energia nuclear, deixem claro que não tem a intenção de produzir explosivos nucleares.*”³²². La propuesta fue bien recibida en Argentina y ambos se comprometieron a evaluarla en el seno de sus Gobiernos. Según Castro Neves, esta propuesta, motivada por el anuncio argentino de enriquecimiento de uranio, “(...) *no resultó de un*

³¹⁹ Folha de São Paulo. Noviembre, 19. *Argentina já pode fazer a bomba*. 1983. [Consultado el 08/01/2016] Disponible en <http://acervo.folha.uol.com>

³²⁰ MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 141.

³²¹ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Págs. 118-119.

³²² SECRETARÍA DE ESTADO DE LAS RELACIONES EXTERIORES. Memorandum from Brazilian Ambassador Roberto Abdenur to Minister Saraiva Guerreiro, 'Brazil-Argentina. Nuclear energy'. January 10, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

*consenso brasileño, sino que fue un intento de Itamaraty (...)*³²³. Precisamente, esta falta de consenso entre los diversos actores relevantes en la política nuclear brasileña fue una característica que moldeó los acontecimientos de este período.

En enero de 1984, el Gobierno de Ronald Reagan envió una señal a los Gobiernos de Argentina y Brasil alentando esta iniciativa. Previo a una visita del Secretario de Estado Shultz a Brasil, el oficial encargado de asuntos brasileños del Departamento de Estado visitó la Embajada argentina en Washington. Lucio García del Solar, Embajador argentino, reportó lo siguiente en una nota al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

En materia nuclear, funcionario apreció que estado relación Estados Unidos con Brasil es similar al de su relación con Argentina. Agregó que produciría un mejoramiento relevante de los vínculos si ambos países declarasen públicamente que no fabricaban un artefacto nuclear explosivo, señalando que ello, además, les depararía importante influencia moral sobre potencias nucleares. También consideró que sería una medida positiva bien recibida por Brasil y Estados Unidos, sin perjuicio de Tlatelolco, si Argentina y Brasil acordasen algún mecanismo para inspección recíproca de sus instalaciones nucleares.³²⁴

Aunque García del Solar no hizo comentarios propios sobre lo dicho por el oficial estadounidense, pueden apreciarse varias cosas a partir de lo anterior. A pesar de que el Gobierno de Reagan parecía más flexible, ambos países seguían bajo presión norteamericana, lo cual se refleja al condicionar un mejoramiento de las relaciones a una declaración pública de que no buscarían un artefacto explosivo. Por otra parte, volvió a ser mencionada la idea de un sistema bilateral de inspecciones, algo que no era una idea novedosa pero que hasta el momento no había prosperado, y que ni siquiera había sido incluido en el acuerdo de 1980. Otro punto que parece relevante es la expresión “influencia moral sobre potencias nucleares”, subrayada en el original, lo cual da la pauta de la importancia que disipar las dudas sobre los programas nucleares tenía para Estados Unidos en términos de no proliferación y para Argentina y Brasil en términos de tener algún tipo de palancada frente a las potencias nucleares para que también ellas se hicieran cargo de la proliferación vertical.

Esto último coincide con lo dicho por Adolfo Saracho, en aquel entonces Director General de la Dirección de Asuntos Nucleares y Desarme de la Cancillería argentina: “(...) *estábamos propiciando el desarme nuclear frente a la Unión Soviética y Estados Unidos, por lo que nosotros teníamos que dar un ejemplo también de que nuestros programas eran totalmente pacíficos.*”³²⁵.

³²³ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 127.

³²⁴ EMBAJADA DE ARGENTINA EN ESTADOS UNIDOS. Note, Argentine Ambassador Garcia del Solar to the Argentine Foreign Ministry, on US Secretary of State George Shultz's Visit to Brazil. January 18, 1984. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³²⁵ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 139.

Por lo demás, es interesante constatar el fluido diálogo entre el joven y democrático Gobierno de Alfonsín y la dictadura brasileña, a pesar de esta diferencia de régimen.³²⁶ Además de esta reunión entre los Cancilleres, en un memorándum de enero de 1985 Roberto Abdenur, el Embajador brasileño en Buenos Aires, informó que tras estas conversaciones comenzó a trabajar estrechamente con el Subsecretario de la Cancillería argentina, Jorge Sábato, en temas tan variados como comercio, deuda externa y planeamiento de políticas, y que esto “(...) *levou ao estabelecimento de relações estreitas de trabalho (...)*”³²⁷. De esta manera, se puede ver como a partir del acercamiento iniciado en 1979-1980 se fueron configurando anillos inter-burocráticos de cooperación o al menos coordinación que pavimentaron el camino hacia una mayor integración y contribuyeron a la construcción de la confianza. En una de estas reuniones, que tuvo lugar en mayo de 1984, Sábato versó a Abdenur sobre el programa nuclear argentino, explicándole que enriquecía uranio al 20% y por lo tanto no podía tener fines militares. Así, reafirmaron su compromiso con los usos pacíficos de la energía nuclear, principio que iba de la mano con los de derecho al acceso, uso y dominio completo de la energía nuclear con miras a la autonomía.

Ambos funcionarios siguieron manejando a su vez la posibilidad de un encuentro entre Alfonsín y Figueiredo en el cual suscribir una declaración conjunta sobre política nuclear; encuentro que empero nunca se realizó ante la inminencia de la transición brasileña. Con todo, si bien Figueiredo se había mostrado favorable a la idea de reunirse y renunciar conjunta y públicamente a la intención de producir artefactos explosivos, no se había logrado obtener el necesario consenso en Brasil para avanzar en esta dirección, que podría debilitar las posiciones básicas brasileñas. En su memorándum, Abdenur solo se refirió a “algunos sectores” como aquellos que no habían prestado su consentimiento, pero las afirmaciones de Castro Neves clarifican esta dinámica:

En aquel momento, la propuesta existente abría las puertas para la aplicación de salvaguardias recíprocas (...) En el ámbito de estos sectores, había una profunda divergencia. La principal cuestión era que nadie quería ser evaluado por el sistema de salvaguardias. Entonces, todos estaban a favor de que se aplicaran las salvaguardias al programa del otro. De este modo, a la Armada le parecía perfecto que se le salvaguardase el programa a la Fuerza Aérea, que a su vez le parecía perfecto que se salvaguardase el programa de la CNEN, que a su vez le parecía perfecto que se salvaguardase el programa del CDTN, y así sucesivamente.³²⁸

Este es un punto relevante por cuanto constituye una especie de reversión respecto a lo analizado en el capítulo anterior. Durante la primera etapa, los sectores técnicos eran quienes más empujaban por un acercamiento bilateral, mientras que eran los estamentos políticos y diplomáticos los más reticentes a

³²⁶ Según Mallea “(...) *ello no impidió la continuidad de la aproximación política que experimentaban la Argentina y el Brasil desde la solución del conflicto Corpus – Itaipú.*” (MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 142.)

³²⁷ SECRETARÍA DE ESTADO DE LAS RELACIONES EXTERIORES. Memorandum from Brazilian Ambassador Roberto Abdenur to Minister Saraiva Guerreiro, ‘Brazil-Argentina. Nuclear energy’. January 10, 1985. Ob. Cit.

³²⁸ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Págs. 156-157.

cooperar. En cambio, hacia 1984 se sugiere que Itamaraty e incluso el Presidente Figueiredo estaban dispuestos a cooperar, y fue el sector técnico, que ciertamente era muy heterogéneo, el que no manifestó la voluntad suficiente para proseguir. Es cierto que las condiciones no eran las mismas en ambas etapas, ya que el sector técnico de Brasil se había mostrado dispuesto a cooperar en un escenario en el que no solo no tenía un programa nuclear autónomo sino que Argentina no había dominado el enriquecimiento de uranio, lo cual no hacía más que acentuar la necesidad de lo primero, para lo cual las salvaguardias podían representar un obstáculo. A esto cabría agregar que incluso en la CNEN y las Fuerzas Armadas brasileñas había quienes deseaban mantener abierta la opción de artefactos nucleares, como Rex Nazaré y el General Leônidas Pires Gonçalves, y que de hecho el Proyecto Solimões, la vertiente del programa nuclear autónomo conducida por la Fuerza Aérea, tenía como objetivo fabricar explosivos para ENPs.³²⁹

Consultado sobre si en Argentina se estaba al tanto de este Proyecto, Mallea opinó:

No me consta que hubiera certeza argentina sobre Solimões en su momento, pero sí existió la suspicacia – y esto es mutuo– de que el otro pudiera ir hacia la bomba bajo la forma de una ENP centrado en la búsqueda de prestigio internacional. Por un lado, ninguno de los dos sentía que por la naturaleza de la relación bilateral ameritara que el otro busque fabricar una bomba por una percepción de amenaza. Ahora, ello no quiere decir que el hecho de que uno de los dos la obtuviese no generaría una seria preocupación en el otro.³³⁰

En cierta medida esto condensa lo que ya fue discutido respecto a posibles temores y sospechas en ocasiones como la guerra de las Malvinas, el enriquecimiento en Pilcaniyeu, las secuelas de la bomba india, y todas las anteriores preocupaciones por el status internacional. De alguna forma, apoya la idea de que la cooperación coexistió con ciertos resquemores y la eventualidad de un choque de intereses, lo cual según Keohane es prácticamente un factor habilitante de la cooperación, ya que de no existir la sombra de un conflicto, no habría necesidad para practicar una coordinación de políticas.

El 15 de enero de 1985 el Congreso brasileño escogió en elecciones indirectas a Tancredo Neves como el primer Presidente civil tras la dictadura militar. No obstante, Neves falleció el 21 de abril sin haber llegado a asumir el cargo el 15 de marzo como estaba previsto, y en su lugar ocupó la Presidencia el Vicepresidente electo y hasta entonces Presidente interino: José Sarney.

En febrero Neves, en su calidad de Presidente electo, visitó Buenos Aires, donde se reunió con Alfonsín. En esa ocasión el Presidente argentino volvió a poner sobre la mesa la idea de crear un

³²⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Memorandum, Information for the President of Brazil. No.011/85 from the National Security Council, Structure of the Parallel Nuclear Program. February 21, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³³⁰ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

sistema regional de salvaguardias, propuesta que al mes siguiente cambió por la de un sistema bilateral en lugar de regional. Esta vez correspondió al Gobierno argentino tomar la iniciativa, en lo que es interpretado como una movida para dotar de mayor legitimidad al programa nuclear argentino, especialmente a su componente autónomo, tras la derrota militar en las Malvinas y el anuncio de enriquecimiento de uranio en Pilcaniyeu, dos episodios que habían suscitado sospechas.³³¹ Sobre esto, Sade comentó: “(...) *el enriquecimiento de uranio (...) yo creo que catalizó la necesidad de vincularse con Brasil con toda claridad digamos, porque el enriquecimiento de uranio (...) podría tener un uso bélico. Entonces me parece que el haber hecho ese anuncio puso sobre la mesa la necesidad de clarificar la relación con Brasil y desde mi punto de vista eso fue positivo.*”³³². A su vez, la explicación de Ornstein sobre por qué Argentina hizo esta propuesta a Brasil teniendo en cuenta sus objetivos, en lugar de apostar por una jugada que diera aún más legitimidad como adherir al TNP o Tlatelolco, complementa lo anterior: “*La Argentina quería mejorar su imagen, transparentara [transparentar] su imagen ante la comunidad internacional en el campo nuclear, pero no estaba dispuesta, de ninguna forma, a pagar el precio de las salvaguardias totales. Entonces, evidentemente, la única salida que había era un acuerdo con Brasil, que transparentara las actividades, y le diera al resto de la comunidad internacional la tranquilidad de que ahí no pasaba nada.*”³³³.

Lo anterior sugiere un elemento muy importante: en lo esencial, el Gobierno de Alfonsín dio continuidad a los lineamientos del programa nuclear de la dictadura militar. Al no estar dispuesto a aceptar salvaguardias totales y en cambio procurar un mecanismo bilateral con Brasil (algo que más o menos se había evaluado antes pero que había sido obstaculizado por otros asuntos pendientes de la relación bilateral), se refuerza la idea de que el programa nuclear argentino también contenía un fuerte componente de nacionalismo, búsqueda de autonomía y defensa del derecho a los usos pacíficos de la energía nuclear como derecho inalienable. La continuidad constatada en los elementos más definitorios de la política nuclear durante el Gobierno de Alfonsín puede, a su vez, menoscabar o, al menos, reducir, el papel de los gobiernos democráticos en el acercamiento en la política nuclear.

Al mismo tiempo, este punto también debe ser estudiado en el contexto brasileño, lo cual permite llegar a la misma conclusión. En un informe de la CIA de diciembre de 1985 se puede leer lo siguiente: “*We believe Brazil’s determination to master the fuel cycle is reflective of its overall quest for major-nation status (...) We further believe the change from a military to a civilian government has not altered these goals. (...) President Sarney plans to further increase the funding of the indigenous nuclear research programs (...) We believe this provides a mantle of legitimacy to the*

³³¹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 165.

³³² Entrevista con Marcos Sade. 15/1/2016.

³³³ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 166.

*programs started under the military government (...)*³³⁴.

Entretanto, los Gobiernos de Argentina y Brasil seguían coqueteando con la idea de un mecanismo bilateral para rebajar las dudas y sospechas. Previa a una reunión entre los Cancilleres Caputo y Olavo Setúbal, un memorándum de la Dirección General de Asuntos Nucleares y Desarme de la Cancillería argentina dirigido a la Dirección de América del Sur de la misma institución, explica que el eventual sistema debería ser distinto al de las salvaguardias del OIEA fundamentalmente porque este último violaría la protección del secreto industrial al forzarlos a entregar informaciones de diseño y otra información sensible, y porque sería muy costoso por conllevar visitas regulares y periódicas. En lugar de esto, se proponía un sistema enmarcado en el acuerdo de cooperación vigente, es decir el de 1980, que contemplase una declaración conjunta, reuniones periódicas para intercambiar información y analizar las posibilidades de cooperación, un compromiso de informar en caso de construir nuevas instalaciones o modificar las ya existentes, y la posibilidad de realizar visitas previo consentimiento caso por caso.³³⁵

Aunque muchos de estos elementos suenan repetitivos del acuerdo de 1980, cabe tener en cuenta que los aspectos técnicos del mismo no fueron completamente implementados, según Carasales debido a la situación imperante en cada país, donde ambos Gobiernos estaban más ocupados en otros problemas como las transiciones, la situación económica y, en el caso argentino, las Malvinas.³³⁶ De hecho, Ornstein dice que en parte esta propuesta del Gobierno de Alfonsín respondía a la realidad de que los acuerdos de 1980 habían producido relativamente poco para ambos Estados, y entonces la necesidad de aumentar la cooperación seguía vigente.³³⁷ Al referirse a la implementación de los acuerdos de 1980, Martínez Vidal y Ornstein dicen: “(...) *se priorizó el efecto político buscado ante la comunidad internacional, sin poner excesivo énfasis en la concreción de una cooperación científico-tecnológica efectiva.*”³³⁸. De esta manera se puede ver cómo en 1985 volvió a haber intentos por traducir los principios acordados en prescripciones específicas, mandatos para implementar la voluntad de las partes.

³³⁴ CIA. Memorandum to Holders of Special National Intelligence Estimate, SNIE 93-83, ‘Brazil’s Changing Nuclear Goals: Motives and Constraints’. December, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³³⁵ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Memorandum from the Argentine General Directorate for Nuclear Affairs and Disarmament, ‘Cooperation with Brazil in the Field of Peaceful Uses of Nuclear Energy’. May 13, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³³⁶ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Págs. 69-70. Respecto a otros temas predominantes en la agenda cabe destacar que según Mallea también en los siguientes temas Brasil y Argentina presentaron posiciones similares o conjuntas: crisis de la deuda externa en el Consenso de Cartagena, pacificación de Centroamérica en el Grupo de Apoyo a Contadora, y cooperación en la Antártida. (MALLEA, Rodrigo. Ob. Cit. Pág. 143.) En cuanto a la crisis de la deuda, en la entrevista realizada a Rodrigo Mallea este afirmó que la crisis “(...) *retrasó el desarrollo de los mismos [de los programas nucleares] pero no la ambición. Diría, para concluir, que el ‘nacionalismo nuclear’ fue más fuerte que la crisis económica.*” (Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.)

³³⁷ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 110.

³³⁸ MARTÍNEZ VIDAL, Carlos; ORNSTEIN, Roberto. Ob. Cit. Pág. 345.

Cuando Caputo formuló la propuesta de salvaguardias, Setúbal respondió diciendo que era un asunto delicado que cabía tratar internamente en Brasil.³³⁹ Por otro lado, mientras se procuraba estrechar la colaboración, durante ese período ocurrieron varios episodios que provocaron cierto grado de tensión o alarma de uno u otro lado. El 28 de abril el diario *Folha de São Paulo* afirmó, citando de forma anónima a un brigadier de la Fuerza Aérea, que Brasil tendría una bomba nuclear para 1990.³⁴⁰ En septiembre, el General Leônidas Pires Gonçalves, el líder del partido mayoritario del Congreso Pimenta da Veiga, y el Presidente del Senado Jorge Fragelli, se pronunciaron a favor de la construcción de una bomba atómica.³⁴¹ Aunque Rex Nazaré y el Ministro de Energía y Minas negaron tener tales intenciones, Rafael Vázquez, Embajador argentino en Brasilia, envió un cable a la Cancillería argentina diciendo que estas declaraciones “(...) *configuran un cuadro serio y que refleja, en primer análisis, una singular desmesura en la apreciación de este asunto. No cabe duda que aún en caso de que tales declaraciones sean desmentidas (lo que es muy probable suceda), situación puede conducir a complicar el cuadro internacional para Brasil y Argentina.*”³⁴² Con todo, ciertamente estos pronunciamientos no iban de la mano con la postura oficial brasileña: en octubre el Gobierno propuso la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, que entre otras cosas implicaba convertir a la zona en libre de armas nucleares.³⁴³

El tercer episodio fue el sobrevuelo de un avión militar brasileño por Pilcaniyeu el 10 de octubre. El avión fue registrado haciendo la maniobra dos veces, por lo cual el Gobierno argentino protestó ante el Gobierno de Brasil y su Embajada en Buenos Aires.³⁴⁴ Sobre este episodio, Saracho dijo que fue algo que generó preocupación en el Gobierno argentino pero que a pesar de eso no tuvo influencia en el encuentro de Foz de Iguazú, cuya realización estaba prevista para el mes siguiente. Según Castro Neves, el sobrevuelo fue una iniciativa de la Fuerza Aérea, y no era extraordinario porque ambos Estados habían hecho lo mismo en otras ocasiones.³⁴⁵ Con todo, los Gobiernos no dejaron que estos hechos, que permiten suponer la existencia de cierta desconfianza, desbarataran la reunión de Foz y los instrumentos que allí se firmarían.

Mientras que Alfonsín y Neves se reunieron apenas un mes después de la elección de este último, tuvo

³³⁹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 146.

³⁴⁰ *Folha de São Paulo*. Abril, 28. *Brasil deverá ter sua primeira bomba atômica em 1990*. 1985. [Consultado el 08/01/2016]. Disponible en <http://acervo.folha.uol.com>.

³⁴¹ En la conferencia de la FGV se habló sobre el papel del General Leônidas Pires, y se dijo que si bien él estaba personalmente a favor de la construcción de bombas nucleares, no obstaculizó el proceso de acercamiento con Argentina que emprendió Sarney.

³⁴² EMBAJADA DE ARGENTINA EN BRASIL. Cable from the Rafael Vazquez, Argentinian Ambassador to Brazil, Requesting Meeting with the Brazilian Foreign Minister. September 2, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³⁴³ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 137.

³⁴⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Memorandum from the Argentine General Directorate for Nuclear Affairs and Disarmament, ‘Overflight by Brazilian Military Plane at Pilcaniyeu Uranium Enrichment Plant’. October 10, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³⁴⁵ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 167.

que transcurrir casi todo el año de 1985 para que Alfonsín y Sarney se reunieran el 29 y 30 de noviembre en Foz de Iguazú. Previo a analizar lo allí acontecido, conviene destacar un tema que no es menor: la elección del lugar. Esa frontera había sido objeto de discordia entre ambos países por más de un siglo, y había sido el escenario de la mucho más reciente disputa por Itaipú que tan caro había costado a la relación bilateral. Por lo tanto, no puede menospreciarse el simbolismo que este lugar tenía para cada Estado por separado pero también para su relación. Al elegirlo como sitio del primer encuentro entre los dos Presidentes responsables de las transiciones tras las dictaduras militares, e incluso al proponer Alfonsín visitar la represa de Itaipú, se estaba enviando una fuerte señal, la del comienzo de un nuevo tiempo en el que los peores conflictos quedaban ya definitivamente superados y se abría una nueva era de cooperación.

El 29 de noviembre se suscribió la Declaración de Iguazú, inaugurando un puente transfronterizo que simbolizaba la unión física y simbólica entre ambos Estados³⁴⁶, y el 30 de noviembre se firmó la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Esta visita y declaración fueron las primeras de una serie de encuentros regulares e instrumentos que fueron marcando el camino de cooperación y consolidando el acercamiento.

La Declaración es sumamente breve y comienza repitiendo las fórmulas ya conocidas: resaltando la importancia de la tecnología nuclear para el desarrollo económico y social, haciendo votos para utilizar la energía nuclear solamente con fines pacíficos, e incluso manifestando que una mayor cooperación permitirá a ambos enfrentar de mejor manera las dificultades en la compra de materiales y equipos nucleares.³⁴⁷ Esto último vuelve a poner de manifiesto la continuidad del factor internacional en el proceso de acercamiento bilateral. A la luz de lo anterior, ambos países declararon:

Su decisión de establecer un grupo de trabajo conjunto bajo la responsabilidad de las cancillerías argentina y brasileña, integrado por representantes de las respectivas comisiones y empresas nucleares. Para el fomento de las relaciones entre los dos países en esa área, la promoción de su desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región, sin perjuicio de los aspectos técnicos de la cooperación nuclear, que continuarán siendo regidos por los instrumentos vigentes.³⁴⁸

En lugar de este inciso, el Gobierno de Argentina había propuesto el siguiente artículo: “*Su decisión de instrumentar un sistema de garantías mutuas en cuanto a la utilización exclusivamente pacífica de*

³⁴⁶ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 238.

³⁴⁷ ABACC. Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. [en línea]. [Consultado el 14/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

³⁴⁸ *Ibíd.*

materiales, equipos e instalaciones nucleares en ambos países.”³⁴⁹. Sin embargo, los representantes brasileños se negaron a incluir salvaguardias o garantías, y en su lugar propusieron la creación de un Grupo de Trabajo Conjunto, que fue lo que finalmente se firmó. Esto es completamente coherente con lo discutido anteriormente sobre la discusión interna en Brasil a la hora de aceptar salvaguardias sobre los programas nucleares. En este sentido, Castro Neves dijo:

La única propuesta sobre la cual hubo consenso fue la de que el proceso con Argentina debería ser gradual y de adquisición de confianza mutua, de *confidence-building*. Entonces, vamos a ir en esta dirección, pero que sea algo gradual, porque por el momento todavía no había una idea clara de adopción de salvaguardias recíprocas, ni de los efectos que estas salvaguardias tendrían sobre los respectivos programas nucleares o sobre la posición de los países en el contexto internacional, ya que ambos eran objetivos de presión.³⁵⁰

Por lo tanto, entendiendo esta lógica que operaba en Brasil y que promovía una mayor gradualidad en el proceso, se entiende por qué la Declaración de Foz de Iguazú creó un Grupo de Trabajo Conjunto en lugar de un sistema de salvaguardias. A pesar de esto, no debe escapar la provisión que atribuye al Grupo de Trabajo Conjunto “(...) *la creación de mecanismos que aseguren los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región (...)*”, y que al no estar contenida en el borrador argentino, cabe especular que fue una concesión que sus representantes lograron arrancar a Brasil a efectos de abrir la puerta a un sistema de garantías más complejo.

Con todo, el Grupo de Trabajo Conjunto fue creado en julio de 1986 en Buenos Aires bajo responsabilidad de las Cancillerías e integrado por diplomáticos y representantes de cada una de las comisiones encargadas de la política nuclear. A su vez se crearon tres subgrupos: Cooperación Técnica, Coordinación de Política Exterior, Requerimientos Legales y Técnicos de la Cooperación.³⁵¹ Según Saracho: “(...) *de alguna manera era una continuación de nuestro grupo técnico, asesorado por los técnicos de la CNEA. Así que había una continuidad de lo que se había trabajado antes. Se pautó así también, lo que mucho tiempo después fue el ABACC. Se avanzaba lentamente pero nosotros sabíamos (...) cuáles eran las dificultades que encontrábamos en Brasil, que los interlocutores no eran unívocos, eran muy dispersos.*”³⁵². Por su parte, Ornstein comentó: “*Se trabajó muy en armonía (...) realmente se fue avanzando, pero con la sensación que nos decía el embajador Saracho que había que apurar el tiempo. Todo ese proceso fue acompañado por visitas recíprocas. Yo diría que en*

³⁴⁹ PRESIDENCIA. Brazil-Argentina Foz do Iguazu Joint Declaration on Regional Nuclear Policy. November, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³⁵⁰ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 157.

³⁵¹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 76.

³⁵² MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 179.

*el largo plazo tuvo una importancia tremenda y aseguró una gran continuidad (...)*³⁵³.

Así, por primera vez se creó un organismo conjunto, que si bien no era completamente autónomo, no estaba sujeto a un solo Estado y configuraba entonces un espacio distinto y, por lo tanto, novedoso. El Grupo de Trabajo Conjunto, como antecesor de la ABACC, fue el primer grado de institucionalidad que puede encontrarse en el régimen bilateral de Argentina y Brasil, y constituyó entonces un paso significativo en su formación. Kutchesfahani, al referirse a los integrantes de este primer Grupo de Trabajo Conjunto, afirma: *“It can be argued that they, in part, helped to change the Argentine-Brazilian nuclear relationship from one of rivalry to that of cooperation. Over the years, they stressed the importance of a bilateral mutual inspections regime, which would verify Argentina and Brazil’s non-nuclear weapon status.”*³⁵⁴.

A la luz de todo lo anterior, Martínez Vidal y Ornstein califican al encuentro de Foz de Iguazú como un hito histórico que *“(...) inauguró una nueva época en la cooperación entre gobiernos y entre los organismos técnicos (...)*³⁵⁵.

³⁵³ *Ibíd.* Págs. 179-180.

³⁵⁴ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. *Ob. Cit.* Pág. 114.

³⁵⁵ MARTÍNEZ VIDAL, Carlos; ORNSTEIN, Roberto. *Ob. Cit.* Pág. 346.

5. Tercera etapa: la consolidación del régimen (1986 – 1991)

5.1. Hacia una política nuclear común

El Grupo de Trabajo Conjunto inauguró su actividad en julio de 1986 como un espacio de diálogo, intercambio de información y consultas.³⁵⁶ Según Mallea, su principal logro fue catalizar el proceso de acercamiento y colaboración: *“Lo útil del Grupo de Trabajo Nuclear –luego Comité Permanente– radica en que acercó a las partes de manera continua para dialogar sobre temas nucleares, me parece interesante como mecanismo de diálogo y construcción de confianza mutua. Ahí había un marco para expresar inquietudes, malestar, desafíos y preocupaciones comunes. Se mejoró la cooperación en tanto a que se crearon diversos instrumentos (protocolos) sobre una diversidad de temas vinculados a lo nuclear.”*³⁵⁷

El 29 de julio de 1986, Alfonsín y Sarney firmaron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que fundó el Programa de Integración y Cooperación Económica con el objetivo de crear un espacio económico común. En la misma cumbre se suscribieron doce protocolos bilaterales, de los cuales cabe destacar el Protocolo No. 11 sobre Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas, que precedió a las convenciones sobre esta materia promovidas por el OIEA.³⁵⁸ Este Protocolo se ejecutó ante el accidente radiológico que ocurrió en septiembre de 1987 en Goiânia, a raíz del robo de una fuente médica radiactiva, y que ocasionó la muerte de cuatro civiles y la contaminación de otros cientos. Como respuesta al accidente, Argentina despachó tres profesionales (dos expertos en exposiciones superiores a las permitidas y uno en manejo de residuos radiactivos) a trabajar con la CNEN para encarar el problema.³⁵⁹ Esto fue relevante en tanto que hasta la fecha se habían realizado muchas declaraciones y demás expresiones de voluntad, mientras que en este caso se vio la aplicación práctica de un mecanismo bilateral de vanguardia desarrollado en este nuevo marco de confianza y cooperación.

Continuando este proceso, el 10 diciembre de 1986 Alfonsín y Sarney firmaron en Brasilia la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. El documento consta de solo ocho puntos y se dedica mayormente a felicitarse por los avances realizados y a señalar la necesidad y voluntad de intensificar los esfuerzos en todas las áreas. Vale resaltar el reconocimiento del clima de confianza; la mención a la creciente frecuencia de contactos técnicos, evidencia de una mayor colaboración interinstitucional;

³⁵⁶ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 120.

³⁵⁷ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

³⁵⁸ MARTÍNEZ VIDAL, Carlos; ORNSTEIN, Roberto. Ob. Cit. Pág. 347.

³⁵⁹ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Págs. 191-192.

y el llamamiento a aumentar la coordinación en el plano internacional “(...) *para la defensa de intereses comunes y para preservar la región del riesgo de la introducción de armas nucleares.*”³⁶⁰.

Por su parte, en la misma ocasión, Caputo y su par brasileño Roberto Costa de Abreu Sodré suscribieron el Protocolo No. 17, que recoge tanto los acuerdos de 1980 como la Declaración de Foz de Iguazú y el Acta para la Integración Argentino-Brasileña. Dicho Protocolo comienza reiterando el compromiso con la aplicación exclusivamente pacífica de la energía nuclear, y su contenido apunta a detallar las áreas de cooperación y desarrollo conjunto, es decir a señalar los campos donde se deberá hacer práctica la colaboración, a efectos de generar sinergias para ambos Estados. Esto potenció los intentos de configurar una política nuclear común conducida por la CNEA y la CNEN según lo establecido en el Protocolo. Por otro lado, un elemento que resulta llamativo es la mención al “(...) *interés común de ampliar la autonomía de sus respectivos programas nucleares.*”³⁶¹, lo cual demuestra que esta veta de sus políticas nucleares seguía constante como motor del acercamiento.

El propio Protocolo recuerda los objetivos del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, cuya naturaleza económica implicaba que su objetivo final era, en definitiva, aumentar el crecimiento y el bienestar de ambas sociedades. Articulando los dos instrumentos, se nota que en el espíritu del Protocolo yace la idea de evitar la duplicación de esfuerzos y la realización de grandes inversiones en épocas de constreñimientos económicos, buscando en su lugar la complementariedad con el vecino, que redundaría en una situación de beneficio mutuo. Por lo tanto, de esto se vuelve a desprender la relación entre energía nuclear y desarrollo, y la convicción de Argentina y Brasil de su derecho a utilizar la energía nuclear para su desarrollo económico y el beneficio de sus pueblos.

También hacia fines de 1986, científicos argentinos visitaron el Instituto de Investigación de Energía Nuclear (en adelante IPEN), bajo la administración de la Marina de Brasil y donde se trabajaba en el enriquecimiento de uranio en el marco del programa paralelo. Para ese entonces, como fue reconocido en la Declaración de diciembre, las visitas de técnicos a las distintas instalaciones eran frecuentes, existiendo un nutrido intercambio entre la CNEA y la CNEN.

5.2. Agujeros en la Sierra de Cachimbo: un posible escollo en el camino

Sin embargo, el año 1986 no transcurrió sin sobresaltos, sino que por el contrario, contó con un hecho que según los editores de *Los orígenes de la cooperación nuclear* pudo haber derivado en un grave

³⁶⁰ ABACC. Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, Brasilia. [en línea]. [Consultado el 25/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

³⁶¹ ABACC. Protocolo No. 17 – Cooperación Nuclear. [en línea]. [Consultado el 25/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

deterioro de la relación: las revelaciones de agujeros subterráneos en la Sierra de Cachimbo.³⁶² El 8 de agosto el periódico brasileño *Folha de São Paulo* publicó una noticia afirmando que “*O governo brasileiro está construindo instalações subterrâneas na Serra do Cachimbo, sul do Pará, limite com Mato Grosso, para fins militares. São covas e cisternas que pelas suas características se prestam a testes nucleares de diversos tipos e ao armazenamento de lixo atômico de usinas.*”³⁶³.

Frente a esto, dadas las buenas relaciones que existían entre Argentina y Brasil, Argentina se limitó a hacer un pedido de informe a la Embajada de Brasil. Ornstein afirmó que si bien la noticia causó desconcierto, no suscitó preocupaciones profundas, ya que no se pensó que pudiera ser la continuación de un programa nuclear peligroso, sino algo que había quedado de una iniciativa anterior.³⁶⁴ Aunque a las autoridades argentinas les sorprendió que el Gobierno brasileño dejara filtrar esa noticia, Alfonsín no estaba dispuesto a desbaratar todo el proceso de acercamiento ni a flaquear en su compromiso hacia el mismo. En este sentido, Mallea dijo: “*El impacto de Serra do Cachimbo fue amortiguado por el inédito proceso de integración que se estaba dando entre ambos países (...)*”³⁶⁵.

Del lado de Brasil, Castro Neves dijo que las actividades militares en Cachimbo existían desde la década de 1950 y eran conducidas por la Fuerza Aérea. Asimismo, adujo que la Fuerza Aérea había querido construir un campo de prueba, lo cual en cierto sentido desmentía o, al menos, reducía la credibilidad de la amenaza de un ensayo nuclear, porque sería irracional empezar un programa nuclear con la construcción de un campo de pruebas.³⁶⁶ Tampoco era creíble que se tratase de un depósito para residuos atómicos, dada su cercanía a cursos de agua subterráneos. Por otra parte, a la luz de la vinculación de la Fuerza Aérea con la región de Cachimbo, puede asociarse a su vez esta revelación con el Proyecto Solimões. A pesar de que funcionarios como el Ministro de las Fuerzas Aéreas brigadier Délio Jardim de Matos propugnaban por la realización de una ENP en la víspera de la transición al Gobierno de Sarney como muestra del desarrollo conquistado durante la dictadura, no solo no existían ni remotamente las capacidades técnicas para tal paso, sino que faltaba la voluntad política, ya que Figueiredo no lo había consentido. Finalmente, Sarney mandó cerrar los agujeros.³⁶⁷

El episodio tampoco pasó desapercibido para Estados Unidos, que en un informe de la CIA suscitó la posibilidad de que “*(...) current Brazilian-Argentine nuclear talks could be adversely affected.*”³⁶⁸. Con todo, cabe afirmar que fue gracias a la medida del Gobierno argentino que este incidente no

³⁶² MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 35.

³⁶³ FOLHA DE SÃO PAULO. Newspaper's article “Serra do Cachimbo may be Nuclear Test Site”. August 8, 1986. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 17/12/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³⁶⁴ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 171.

³⁶⁵ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

³⁶⁶ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 173.

³⁶⁷ *Ibidem*. Págs. 174-175.

³⁶⁸ CIA. Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, “President Sarney and Brazil's nuclear policy” September 8, 1986. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/12/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

trascendió ni desató una escalada de tensión. La virtud para mirar el contexto político en general, en el que la relación con Brasil avanzaba a grandes pasos, primó sobre una cuestión coyuntural que fue rápidamente superada en aras de un mayor entendimiento y un estrechamiento de la cooperación.

5.3. Las visitas a instalaciones no salvaguardadas

El año 1987 fue especialmente importante por cuanto dio inicio a una serie de visitas de alto nivel a instalaciones donde se desarrollaban tecnologías sensibles y que se encontraban fuera de salvaguardias, es decir, donde funcionaban los programas paralelos en uno y otro Estado.³⁶⁹ Sobre estas medidas, Kutchesfahani dice: *“Both the visits and the subsequent nuclear accords played a decisive role in assuring each other and the international community that their nuclear programmes were of a peaceful nature. It is important to note that all the presidential visits were followed by visits of specialised technical personnel, which represented another step towards nuclear transparency.”*³⁷⁰.

La primera de ellas tuvo lugar en julio de 1987, cuando Sarney lideró una delegación a Pilcaniyeu tras recibir la correspondiente invitación de Alfonsín. Durante la visita, que implicó un recorrido por toda la planta, se trataron diversos temas dentro del área nuclear y se firmó la Declaración de Viedma, la cual tomando como base los compromisos asumidos en las declaraciones de Foz de Iguazú, destacó el hito fundamental que fue la visita de Sarney a Pilcaniyeu, *“(…) fuente de legítimo orgullo de la ciencia y la tecnología argentinas.”*³⁷¹. Además, se destacó la satisfacción por los avances alcanzados por el Grupo de Trabajo Conjunto, el amplio y fluido intercambio de informaciones de interés común, los avances legales y técnicos en la cooperación nuclear, y la importancia de las reuniones empresariales como prueba de la participación de empresas públicas y privadas en el proceso de vinculación nuclear.³⁷² Esto último cuadra con lo anteriormente mencionado sobre la complementación industrial y económica, y también remite a la ya discutida idea de que la cooperación debía tener un carácter económico como forma de reforzar la transparencia y disipar las sospechas internacionales sobre motivos no pacíficos.

Marco Marzo, un técnico brasileño que participó de la visita, resaltó:

To our surprise, when we went to the facility, we asked a lot of questions and the Argentines answered all of them. We visited the whole facility. They showed us more than plans. We could see at that time the factory where the diffusion barriers were manufactured. This technology is very secret. This step was very important for confidence building not only between the two countries in general but also among the

³⁶⁹ Aunque la visita en noviembre de 1986 a IPEN fue una visita a una instalación no salvaguardada, sus protagonistas no fueron los Presidentes sino los técnicos, por lo que careció del simbolismo de las visitas siguientes.

³⁷⁰ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 121.

³⁷¹ ABACC. Declaración de Viedma. [en línea]. [Consultado el 06/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

³⁷² *Ibidem*.

technical people involved in nuclear activities (Marzo 1997: 35).³⁷³

Entonces, más allá de lo positivo y simbólico que tuvo el gesto argentino de invitar a sus contrapartes brasileños a visitar una instalación del más alto secreto, la visita también tuvo un impacto real y concreto al aumentar la confianza entre ambas partes, dado que Argentina estaba mostrando a Brasil los aspectos más sensibles y encubiertos de su programa nuclear. Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que en ciertos sectores brasileños se dudaba de aceptar la visita a Pilcaniyeu, ya que implicaba que posteriormente Alfonsín y su delegación deberían conocer su sitio de enriquecimiento de uranio: el Centro Experimental de Aramar, en Iperó.³⁷⁴

Empero, para que esta visita tuviera el mismo valor, las instalaciones en Iperó debían lograr enriquecer uranio. Efectivamente, en septiembre de 1987 el Embajador brasileño Ricupero fue enviado por Sarney a Buenos Aires para informar en persona a Alfonsín que Brasil había conquistado esa parte del ciclo del combustible nuclear. De esta manera se reciprocó el gesto que el Gobierno argentino había tenido con el brasileño en 1983, al notificarle de su logro antes de hacerlo de público conocimiento.

Según un cable enviado por la Embajada brasileña en Buenos Aires, mientras Alfonsín leía la misiva de Sarney, el Presidente se detuvo para “(...) *manifestar, de una forma espontánea, su alegría pela noticia (...)*”³⁷⁵ y se manifestó orgulloso como latinoamericano por el logro de su Estado vecino. Luego, Alfonsín respondió a Sarney, destacando que “*La intensificación de nuestra cooperación en el campo nuclear ha cimentado la confianza y amistad fraterna que nos une. Su carta anticipándome el anuncio del éxito obtenido por el Brasil es un testimonio más de esa confianza y esta amistad (...)*”³⁷⁶. A su vez, en cuanto al sector técnico argentino, Sade dijo: “(...) *yo creo que no generó ningún resquemor, desde mi punto de vista, que Brasil alcanzara el enriquecimiento de uranio, al menos en la comunidad científica (...)*”³⁷⁷, y con relación a la Cancillería Saracho compartió esta posición diciendo que allí “(...) *no despertó un temor, sino que veníamos [veíamos] aquello como un gesto de reciprocidad por lo que la Argentina ya había hecho algunos años antes.*”³⁷⁸.

Aún más, para Ricupero el hecho de que Brasil lograra el enriquecimiento se vio como una compensación frente a la vieja noción de que se encontraba atrasado en el área nuclear con respecto a Argentina. En esta lógica, cuanto más se desarrollara Brasil, más cercana era la concreción de un acuerdo nuclear completo, ya que aquellos sectores que se oponían en virtud de diferencias

³⁷³ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 122.

³⁷⁴ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER. Ob. Cit. Págs. 185-186.

³⁷⁵ EMBAJADA DE BRASIL EN ARGENTINA. Cable on Ambassador Rubens Ricupero's meetings with President Alfonsín and Ambassador Jorge Sabato about Nuclear Cooperation. September 4, 1987. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 10/01/2016]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

³⁷⁶ *Ibídem.*

³⁷⁷ Entrevista con Marcos Sade. 15/1/2016.

³⁷⁸ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 183.

tecnológicas irían relajándose: *“Es como si el partido quedara empatado. En el momento en el que se alcanzara el empate, nadie estaría a la cabeza, sería más fácil que antes congelar el partido.”*³⁷⁹.

En abril de 1988, el Gobierno brasileño devolvió el gesto de la invitación a Pilcaniyeu y Alfonsín visitó las instalaciones de Aramar. Según Ornstein, quien participó de esta y de las otras visitas: *“(…) el ambiente era de absoluta cordialidad. Se mostró, tanto del lado brasileño como del lado argentino, todo lo que había. Se dieron las explicaciones técnicas, muchas de ellas que no podían ser comprendidas fácilmente por los presidentes y demás comitivas. Fue un ambiente agradable.”*³⁸⁰. En esta visita, los Presidentes firmaron la Declaración de Iperó, en la que ambos Gobiernos reafirmaron *“(…) su firme convicción de la importancia de la energía nuclear para el desarrollo económico y social de sus pueblos (…)”*³⁸¹. Al comienzo del documento dejaron en claro su posición de defensa del derecho de cada país a desarrollarse y prosperar gracias a la energía nuclear. Además, como ya lo habían hecho en acuerdos anteriores, hicieron referencia a los usos pacíficos de la energía nuclear y sostuvieron su postura de oposición al TNP por imponer restricciones al desarrollo.³⁸²

En esta línea, ambos Gobiernos declararon su satisfacción con los avances alcanzados hasta el momento en la cooperación bilateral en el ámbito nuclear, así como la importancia de *“(…) la creciente realización de visitas, contactos a nivel político y técnico e intercambio significativo de informaciones, contribuyendo en su conjunto a la consolidación de la confianza mutua.”*³⁸³. En este sentido, con el fin de aumentar el conocimiento recíproco de los programas nucleares, decidieron incrementar las visitas y el intercambio de información, para lograr de esta forma una optimización de la complementación tecnológica y profundizar aún más la confianza. Asimismo, resolvieron elevar el Grupo de Trabajo Conjunto a Comité Permanente, con un mandato de celebrar reuniones cuatrimestrales alternando el lugar de las mismas entre Brasil y Argentina. Esta transformación significó otro paso hacia la construcción de un régimen bilateral, por cuanto implicó un grado más de institucionalización. Resulta interesante señalar lo expresado por Ornstein acerca del Comité y sus actividades: *“El proceso tenía fines y objetivos determinados (…) estaba fundamentalmente apuntado [a] acordar posiciones comunes, no sólo negociar los acuerdos, sino también establecer posiciones comunes en todos los fórums internacionales. Cosa que se logró total y plenamente.”*³⁸⁴. Además, Ornstein manifestó que aunque las reuniones no siempre finalizaban con la concreción de algún asunto, se desarrollaban con entusiasmo.

³⁷⁹ *Ibíd.* Pág. 184.

³⁸⁰ *Ibíd.* Pág. 186.

³⁸¹ ABACC. Declaración de Iperó. [en línea]. [Consultado el 16/01/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

³⁸² *Ibíd.*

³⁸³ *Ibíd.*

³⁸⁴ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 181.

Es posible pensar que la firma de este acuerdo tenía un sentido político profundo al ampliar el alcance de los tratados, transformar la cooperación en un compromiso permanente para los dos países, e intentar dinamizar el proceso de complementación económica. En esta línea, Castro Neves expresó que “(...) *la institucionalización, en verdad, fue colocarle un nuevo sello a los órganos que se crearon y que intentaban trabajar sector a sector.*”³⁸⁵, dejando en claro que ambos Estados buscaron formalizar y estructurar de una forma más ordenada la cooperación que estaban desarrollando.

Kutchesfahani investigó el Comité Permanente y su rol en el acercamiento entre Argentina y Brasil. Sus hallazgos revelan que a pesar del mandato de reunirse cada cuatro meses, la intensidad de trabajo y la fluidez del contacto fue mucho mayor: “(...) *between 1988 and 1991, the PCNA —worked very hectically: travelling every month to each country (staying for a week to ten days) sharing inventories (Interview J).*”³⁸⁶. Sobre sus actividades, se destacan los intercambios de información, intercambios técnicos y científicos de naturaleza consultiva, y discusiones sobre la naturaleza de un eventual sistema de inspecciones y salvaguardias mutuas.³⁸⁷ Sin embargo, hay que aclarar que en primera instancia el Comité Permanente trabajó sobre la idea de salvaguardias regionales y no internacionales, postura que tenía popularidad en las Cancillerías y los sectores técnicos: “*The initial work of the PCNA was based on the presumption that full-scope IAEA safeguards should be avoided, given both countries’ hostility to the international non-proliferation regime.*”³⁸⁸. En todo caso, tal y como dice Kutchesfahani, resulta plausible creer que el Grupo de Trabajo Conjunto primero, y el Comité Permanente después, jugaron un papel clave al funcionar como centros de intercambio de información, promoviendo así mayor transparencia sobre los programas nucleares, incentivando la integración y la aplicación práctica de medidas de cooperación, y difundiendo el conocimiento científico.³⁸⁹

En octubre Brasil reformó su Constitución, agregando algunos artículos acerca del tema nuclear, y en su artículo 21 declaró que “(...) *toda actividad nuclear en el territorio nacional será utilizado [utilizada] únicamente para fines pacíficos (...)*”³⁹⁰. Tal modificación de la Constitución brasileña reflejó claramente las intenciones puramente pacíficas de su programa nuclear, y es importante ya que cristalizó uno de los principios que Argentina y Brasil compartían y le otorgó rango constitucional.

Al siguiente mes Sarney realizó una visita al Laboratorio de Procesos Radioquímicos de la CNEA ubicado en Ezeiza, en lo que fue la tercera visita a una instalación no salvaguardada, ya que allí

³⁸⁵ *Ibidem.* Pág. 181.

³⁸⁶ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 124.

³⁸⁷ *Ibidem.* Pág. 139.

³⁸⁸ *Ibidem.* Pág. 124.

³⁸⁹ *Ibidem.* Pág. 142.

³⁹⁰ GEORGETOWN UNIVERISTY. Constitución Política de 1988. [en línea]. [Consultado el 16/01/2016]. Disponible en www.pdba.georgetown.edu

funcionaba una planta de reprocesamiento.³⁹¹ Resulta interesante mencionar que al poco tiempo de que Alfonsín asumiera el poder, la planta se había paralizado. Según Ornstein “(...) yo creo que fue una decisión tomada en consenso con por lo menos la Cancillería argentina y que respondía a tal vez aliviar un poco las presiones exteriores.”³⁹². Cabe recordar que en ocasiones anteriores Estados Unidos ya había procurado el cierre de esa planta, por lo que la afirmación de Ornstein demuestra que dichos esfuerzos fueron sostenidos y al final surtieron efecto muchos años después de comenzados.³⁹³

Como resultado del encuentro de Ezeiza, el 29 de noviembre se firmó la Declaración de Ezeiza, que recogió “*La inquebrantable vocación pacífica que anima sus respectivos programas nucleares y la firme convicción en los beneficios económicos y sociales que aquellos promueven (...)*”³⁹⁴, y destacó la coincidencia en el plano internacional y el ambiente de confianza y solidaridad. Fundamentalmente, en dicha declaración ambos Estados se comprometieron a impulsar proyectos conjuntos en materia de reactores reproductores rápidos. En este punto, resulta interesante mencionar lo expresado por Mónica Hirst, quien manifestó que la dinámica de la cooperación nuclear resultaba un tanto contradictoria con las condiciones reales de los programas nucleares de ambos países, que no disponían de todos los materiales y recursos necesarios, sobre todo Argentina, que atravesaba una crisis energética.³⁹⁵ Sobre este proyecto conjunto, Ornstein manifestó que mientras la cooperación en el plano político-diplomático fue ampliamente fructífera y satisfactoria, en el plano técnico muchas veces la realidad se sobrepuso a los planes, y temas presupuestales fueron obstáculos que afectaron a la cooperación efectiva y la concreción de los proyectos, entre ellos el mencionado en la Declaración de Ezeiza, que nunca se materializó.³⁹⁶ Esto resulta curioso si se recuerda que desde los años sesenta y setenta, los sectores más deseosos de cooperar eran los técnicos, y los más reticentes los político-diplomáticos.

Además de suscribir aquella Declaración, en la misma visita Alfonsín y Sarney firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, para avanzar la integración económica de ambos Estados. Siendo un paso más en la construcción de una zona de libre comercio, este Tratado debe ubicarse en el mismo clima de confianza y colaboración en que se enmarcaba la complementación en la política nuclear, ambos elementos centrales en la nueva relación entre Argentina y Brasil.

De este modo se puede apreciar que las visitas, fundamentalmente las presidenciales, fueron un componente característico del proceso, por cuanto ayudaron a dar visibilidad al mismo pero también a

³⁹¹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 78.

³⁹² MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 204.

³⁹³ Como contraparte, en 1991 el Presidente Collor cerró una planta piloto de hexafluoruro de uranio en San Pablo. Al aceptar Castro Neves que este hecho puede ser visto como una reacción al cierre definitivo de la planta de Ezeiza durante el gobierno de Menem, se da cierto cierre a la postura que Argentina había planteado al Secretario de Estado Vance a fines de los años setenta, de que cerrarían su planta de reprocesamiento con la condición de que también lo hiciera Brasil.

³⁹⁴ ABACC. Declaración de Ezeiza. [en línea]. [Consultado el 26/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

³⁹⁵ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. Ob. Cit.

³⁹⁶ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 192.

avanzar y poner en marcha los acuerdos y convenios. Según Carasales: “*Las visitas de Jefes de Estado (...) 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.*”³⁹⁷. Esto es especialmente cierto en la medida en que las visitas de 1987 y 1988 incluyeron no solo cumbres presidenciales sino también visitas a instalaciones no salvaguardadas, lo cual fue una importante medida de construcción de confianza que hasta cierto punto dotó de la transparencia necesaria para habilitar los pasos posteriores.

En este sentido, Ricupero afirmó que la diplomacia presidencial jugó un rol clave en el acercamiento y la cooperación entre ambos Estados: “*(...) no creo que si hubiésemos continuado con el tipo de organización de política externa que había antes, en el gobierno militar, los aparatos y los mecanismos de las cancillerías habrían tenido la osadía de avanzar sobre ese tema.*”³⁹⁸. Además, en especial Sarney y Alfonsín tenían una muy buena relación interpersonal, potenciada por el hecho de que enfrentaban desafíos similares tanto en la política doméstica, por liderar transiciones a la democracia, como en la coyuntura económica.

Sin embargo, naturalmente las visitas fueron más que un simple gesto, un intercambio de propuestas o un espacio para fomentar simpatías. Estrada Oyuela explicó lo siguiente: “*(...) para cada visita se preparan varios documentos. Un documento es la declaración de los Jefes de Estado, y en esa declaración de Jefes de Estado lo que se hace es adoptar políticas de común acuerdo. Entonces esas políticas adoptadas de común acuerdo permitían después su implementación en el tratamiento normal de las relaciones diplomáticas.*”³⁹⁹. Por si fuera poco, Kutchesfahani señala que como una medida más de transparencia, los textos de las declaraciones de Iperó y Ezeiza, por ejemplo, fueron difundidos en el seno del OIEA y otros organismos encargados de asuntos nucleares, lo cual refuerza la idea de que las visitas no pretendían solo fortalecer la relación y sincerar los programas nucleares frente al otro y a sus respectivas sociedades, sino también frente al resto de la comunidad internacional.

5.4. Cambio de gobierno y continuidad en la política nuclear

A principios de 1989 se realizaron elecciones en Argentina y resultó electo Carlos Menem. Durante su discurso de inauguración sostuvo su intención de continuar y profundizar la integración que se estaba desarrollando con Brasil, lo que incluía fortalecer la cooperación en el plano nuclear. En este sentido, Ornstein expresó que entre el Gobierno de Alfonsín y el de Menem existió una crucial continuidad en materia de política nuclear, y que “*(...) hubo una línea continua que la [sic] aseguró,*

³⁹⁷ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 85.

³⁹⁸ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 133.

³⁹⁹ Entrevista con Raúl Estrada Oyuela. 15/1/2016.

*fundamentalmente, la continuidad de diplomáticos profesionales argentinos que estaban más allá del problema partidario, y también de la CNEA que era la misma gente que había venido trabajando.”*⁴⁰⁰.

Cabe señalar que Menem realizó su primer viaje oficial a Brasil en las primeras semanas de su mandato. En dicho encuentro, los Cancilleres de ambos Estados suscribieron un acuerdo que fue el Anexo I al ya mencionado Protocolo No. 17, y que tuvo el objetivo de fomentar la complementación industrial en el sector nuclear.⁴⁰¹

En octubre de 1989, el Institute of Nuclear Control, una ONG norteamericana, organizó un seminario en Montevideo entre delegados de Argentina y Brasil en el cual presionó para que ambos Estados robustecieran aún más sus mecanismos de cooperación, planteando la cuestión de un sistema de salvaguardias. Precisamente, según Kutchesfahani: “*At this conference, the idea of the bilateral control system was espoused by both Argentine and Brazilians as a way to assure the international community of their peaceful intentions (Levanthal and Tanzer 1992).*”⁴⁰². Esto a su vez cuadra con lo afirmado por Carasales de que la creación de este sistema de salvaguardias en parte respondía a la persistencia de inquietudes de la comunidad internacional:

El sistema de control recíproco fue visto no solamente como un requisito ineludible para afirmar la confianza mutua entre Argentina y Brasil (...) sino también como una condición indispensable para producir confianza en la sociedad internacional. En otras palabras, Argentina y Brasil podrían conformarse con un sistema laxo de generación de confianza, podrían resolver que los mecanismos propiciados hasta 1989 bastaban para preservar su seguridad, pero los que no se conformarían serían otros países (...) Para ellos las sospechas existentes sobre las intenciones ocultas de los programas nucleares de los dos países sudamericanos no desaparecerían simplemente con un control mutuo informal y pasible de infinitas violaciones, sin excluir, además, la posibilidad de que se produjera una colisión entre los dos y su acercamiento se tradujera finalmente en el desarrollo de una bomba atómica binacional.⁴⁰³

El 17 de marzo de 1990 Collor sucedió a Sarney con la misma voluntad para continuar el proceso de acercamiento. Aunque según Ornstein, Collor y Menem no compartían un grado de empatía y relación interpersonal alto como sí lo tuvieron Alfonsín y Sarney⁴⁰⁴, ambos no solo continuaron sino que también ampliaron y profundizaron lo iniciado por sus predecesores en materia nuclear.⁴⁰⁵

En línea con lo anterior, en julio Collor viajó a Buenos Aires, donde los Presidentes emitieron un Comunicado Conjunto que, entre otros temas, respaldó todos los instrumentos anteriores en materia de energía nuclear, y reafirmó “*(...) el compromiso de Brasil y de Argentina de utilizar la energía*

⁴⁰⁰ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matías; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 180.

⁴⁰¹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 79.

⁴⁰² KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 126.

⁴⁰³ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 87.

⁴⁰⁴ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matías; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 198.

⁴⁰⁵ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 127.

nuclear únicamente para fines pacíficos y de desarrollarla para el progreso y el bienestar de sus pueblos.”⁴⁰⁶. Además, resaltó la importancia de profundizar la cooperación y complementación mediante el Comité Permanente y anunció que se pondría en vigencia una lista común de productos a ser utilizados en las centrales de ambos países.⁴⁰⁷

Luego, en septiembre Collor hizo un acto público para cerrar uno de los agujeros de Sierra de Cachimbo, lo cual según Kutchesfahani fue una medida de *confidence-building* que Argentina apreció.⁴⁰⁸ Ese mismo mes, en un discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Collor aseguró que Brasil no realizaría explosiones nucleares de ningún tipo.⁴⁰⁹ Por esas mismas fechas, el Presidente recibió un documento secreto de las Fuerzas Armadas con un plan de desarrollo de armas nucleares, pero según Carasales Collor enseguida puso fin a cualquier pretensión de este tipo.⁴¹⁰

5.5. El SCCC y la ABACC

El 28 de noviembre de 1990, casi cinco años luego del encuentro de Alfonsín y Sarney en Foz de Iguazú, Menem y Collor se reunieron en aquel mismo teatro y dieron a conocer la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear Común, que dio un paso inédito en el proceso al aceptar salvaguardias y crear un mecanismo *sui generis* para el control recíproco de las actividades nucleares.

La Declaración es relativamente breve. Comienza reiterando la importancia de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear para el desarrollo científico, económico y social, y reafirmando todos los acuerdos desde 1985. Luego, reconoce la labor realizada por el Comité Permanente en materia de investigación, intercambio de informaciones, complementación industrial, intercambio de materiales nucleares, desarrollo de proyectos comunes y coordinación política; y resalta la importancia que las visitas presidenciales tuvieron para el proceso de cooperación, destacando expresamente las excursiones a Pilcaniyeu, Iperó y Ezeiza.⁴¹¹ Finalmente, en su parte dispositiva, ambos Estados deciden aprobar el Sistema Común de Contabilidad y Control, una serie de procedimientos para verificar la naturaleza pacífica de las actividades nucleares, y establecer una serie de medidas prácticas para los siguientes cuarenta y cinco días.⁴¹² Enseguida, se declara que ambos Estados comenzarán a

⁴⁰⁶ ABACC. Comunicado Conjunto de Buenos Aires. [en línea]. [Consultado el 20/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Págs. 127-128.

⁴⁰⁹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 91.

⁴¹⁰ *Ibidem*. Pág. 90.

⁴¹¹ ABACC. Declaración Conjunta sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña. [en línea]. [Consultado el 21/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

⁴¹² Estas medidas son: “A) Intercambio de las respectivas listas descriptivas de todas sus instalaciones nucleares; B) Intercambio de las declaraciones de los inventarios iniciales de los materiales nucleares existentes en cada país; C) Primeras inspecciones recíprocas a los sistemas centralizados de registros; D) Presentación al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) del Sistema de Registro e Información que forma parte del sistema común de contabilidad y control, con el

negociar con el OIEA un acuerdo de salvaguardias sobre la base del SCCC, y que cuando este se concrete, se iniciará el proceso para la ratificación plena del Tratado de Tlatelolco.⁴¹³

De esta manera, Argentina y Brasil pusieron en marcha un mecanismo innovador para contrarrestar la proliferación de armas atómicas y garantizar la naturaleza pacífica de los programas nucleares de forma bilateral y, lo cual no es menor, entre dos Estados que eran rivales y habían mantenido una relación históricamente marcada por la desconfianza y la competencia. Bajo el SCCC, cada uno debía verificar el programa del otro, a la vez que se comprometían a acordar con el OIEA salvaguardias totales. Los Presidentes no escatimaron palabras al hablar de la importancia de esta declaración y sus avances. En su discurso con motivo de la ocasión, Collor dijo:

A Declaração que acabamos de firmar merece, como poucas, ser qualificada de histórica. (...) Com este documento damos o passo conclusivo para a completa superação de qualquer veleidade de competição entre nossos países no campo nuclear. (...) Essas iniciativas garantem total transparência e visibilidade mútua de nossos programas nucleares aos olhos de nossos povos, aos olhos das sociedades argentina e brasileira.⁴¹⁴

Según Kutchesfahani, solo en 1990 los delegados del Comité Permanente se reunieron más de quince veces para estudiar la implementación de las salvaguardias, y el proceso previo a la Declaración y luego de ella transcurrió sin sobresaltos, cumpliendo con todo lo pautado.⁴¹⁵ Incluso, entre 1990 y 1994 Argentina y Brasil actuaron como una sola delegación en la Junta de Gobernadores del OIEA, lo cual da cuenta del alto grado de convergencia y cooperación alcanzado.⁴¹⁶

Posteriormente, el 18 de julio de 1991 los Gobiernos de Argentina y Brasil firmaron en Guadalajara el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear⁴¹⁷. A diferencia de la Declaración de Foz de Iguazú de 1990, este acuerdo recoge todo lo hecho desde 1980, es decir incluye los acuerdos de aquel año que, extrañamente, la Declaración no había mencionado. El texto del acuerdo contiene varios elementos fundamentales y está munido de herramientas y mecanismos mucho más sólidos para su implementación que los instrumentos anteriores.

objeto de armonizarlo con los registros e informes que ambos países someten al organismo de conformidad con los acuerdos de salvaguardias vigentes...” (Ibídem.)

⁴¹³ Según Ornstein, la lógica fue al revés: se tenía intención de ratificar Tlatelolco y como ello implicaba salvaguardias totales, se decidió negociar también con el OIEA. Aunque esta explicación es contraria al orden cronológico de los hechos (el acuerdo con el OIEA se concretó en 1991 y la ratificación de Tlatelolco en 1994), y a lo dispuesto en la Declaración de 1990, fue confirmada por otros participantes de la conferencia de la FGV.

⁴¹⁴ Folha de São Paulo. Noviembre, 29. *Brasil e Argentina terão fiscalização*. 1990. [Consultado el 08/01/2016] Disponible en <http://acervo.estadao.com.br>

⁴¹⁵ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. Ob. Cit. Pág. 130.

⁴¹⁶ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 199.

⁴¹⁷ El texto completo del acuerdo puede encontrarse en el Anexo II.

En primer lugar, en su artículo 1 las partes contraen compromisos clave. Al comprometerse a utilizar todos sus materiales e instalaciones con fines pacíficos, asumen un compromiso práctico, una norma cimentada sobre los principios compartidos, fundamentalmente el de los usos pacíficos de la energía nuclear. Esto no es un componente tan novedoso por cuanto era una conducta que ambos Estados habían ratificado repetidamente en los convenios anteriores, pero es importante porque por primera vez aparece en forma de prescripción, dentro del cuerpo del acuerdo en sí y no en los considerandos o las palabras preliminares. A su vez, en el artículo 1, renuncian claramente a la producción o adquisición de armas nucleares, así como a las ENPs en tanto no exista forma de diferenciarlas de las primeras. Este punto es primordial, y Ornstein lo explica con claridad:

En este momento se establece, fundamentalmente, una moratoria, y es interesante ese concepto porque no es que hayan renunciado los dos países a realizar explosiones con fines pacíficos en el caso que se llegara en el futuro a desarrollar una tecnología apta para eso; lo que hicieron fue una moratoria indefinida sobre ello, lo que implicó un compromiso muy serio pero no un cambio en la posición filosófica de ambos países en relación a las explosiones con fines pacíficos.⁴¹⁸

De esta manera, ambos Estados contrajeron una obligación muy importante, evidentemente contraria a un derecho que habían sostenido a lo largo de más de dos décadas, en un gesto claro de transparencia y buena voluntad hacia la comunidad internacional, pero a la vez dejando la puerta abierta para reclamar por ese derecho. En la medida en que una renuncia incondicional a las ENPs hubiera significado la aceptación de su carácter proliferante, una moratoria indefinida permitía conservar cierta dignidad y defender la tesis de que su interés estaba en *todos* los usos pacíficos para el beneficio de sus pueblos, derecho que es ratificado en el artículo 2 del acuerdo, en el cual el término “sin discriminación” encierra una evidente alusión a la batería de críticas al TNP.

En el artículo 5 se formalizó la creación del SCCC con la finalidad de verificar que los materiales e instalaciones nucleares no sean desviados hacia la construcción de armas u otros explosivos. Asimismo, para aplicar y coordinar la instrumentación del SCCC se creó la ABACC. La ABACC se constituyó como un organismo bilateral, sito en Rio de Janeiro, con personalidad jurídica propia y con facultades definidas en el artículo 8. La lógica detrás de la estructura orgánica de la ABACC es la simetría y la equivalencia, tanto con el personal permanente como con los inspectores *ad hoc*. De este modo, existe una Comisión de cuatro miembros (dos nombrados por cada Estado) y una Secretaría en la que ha de rotar anualmente el Secretario, ocupándolo el funcionario de mayor jerarquía de cada país. De los dos miembros que cada Estado elige para la Comisión, uno es designado por la Cancillería y otro por la autoridad nuclear, lo cual pone de manifiesto el carácter integral y la naturaleza multidimensional que tiene la ABACC: no es solo un organismo técnico, aunque su tarea en esencia lo es, sino que también al representar a ambos Estados frente a terceros y al tener la potestad de celebrar

⁴¹⁸ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 196.

acuerdos (previo consentimiento de los Gobiernos), tiene también un cariz político, lo cual realza su importancia en el proceso de cooperación e integración, y remite a la vieja idea de que la cooperación en el área nuclear tiene que tener, invariablemente, aval y dirección de la política.

Además, otro lineamiento rector de la ABACC es la reciprocidad, como dice Carasales: “*La creación de ABACC representó una innovación en materia de control de actividades nucleares. Ya no se trató de un mecanismo multilateral, con un órgano central de verificación, sino de una institución binacional en la que los dos socios se inspeccionan a sí mismos, significando en la práctica que cada uno controla al otro.*”⁴¹⁹.

Desde el punto de vista de la teoría de regímenes internacionales, resulta claro que el sistema de salvaguardias recíprocas aplicado por la ABACC puede ser considerado como tal. Se funda en los mismos principios en los cuales se inspiró todo el acercamiento en la cuestión nuclear, es decir los usos exclusivamente pacíficos de la energía atómica y el derecho de todos los países a beneficiarse de sus aplicaciones para el desarrollo social y económico de los pueblos. A su vez, las normas principales son el compromiso de utilizar el material e instalaciones nucleares con fines estrictamente pacíficos, la cooperación en la verificación mutua, la prohibición de derivar ninguno de ellos hacia fines que no lo sean, e incluso la abstención de realizar ENPs. En este último punto es que se diferencia de lo construido anteriormente, en tanto que el mandato de utilizar la energía nuclear con fines pacíficos y no derivarla hacia fines militares, que razonablemente puede decirse que ya existía con anterioridad al SCCC y la ABACC, incluía la posibilidad de realizar ENPs (basta recordar el Proyecto Solimões del programa autónomo brasileño) mientras que en este régimen no es así. Las reglas del régimen, las prescripciones específicas de acción, son el sistema de salvaguardias e inspecciones, concretamente los procedimientos que componen el SCCC. Por último, los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas que competen a la Comisión y a la Secretaría que permiten el cumplimiento y la implementación de la voluntad de las partes (artículos 11 y 13 del acuerdo) y, tal como dice Keohane, pueden alterar las reglas, ya que según el artículo 11 los Procedimientos Generales y Manuales de Aplicación que conforman el SCCC son negociados por la Secretaría y aprobados por la Comisión.

Aunque es cierto lo dicho por Keohane de que muchas veces se pueden difuminar las fronteras entre un componente del régimen y aquel que le sigue o le precede, en este caso se aprecia una distinción clara y explícita de cada uno. De todos modos, aunque nos quedáramos con la idea de Keohane de que los regímenes deben ser *injunctio*ns que prescriban o proscriban comportamientos, sin importar bajo qué formato, en este caso innegablemente lo son.

⁴¹⁹ CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 95.

Además, aquí también se conformaría a la definición de régimen propuesta por Haas, en el sentido de que existe un conjunto de procedimientos, reglas y normas que es coherente entre sí; y también se cuadra con la idea de Hopkins y Puchala, de que los regímenes existen en todas las áreas donde hay patrones de conducta, y la ABACC ciertamente crea uno.

El siguiente paso del proceso fue celebrar, el 13 de diciembre de 1991, un acuerdo entre Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA para la aplicación de salvaguardias, que en virtud del número de Partes se llamó Acuerdo Cuatripartito. Este convenio es mucho más largo y complejo que el anterior, y su compromiso básico es la aceptación de salvaguardias totales a todos los materiales nucleares y en todas las actividades realizadas en sus territorios. Es importante entender que el acuerdo no estipulaba que el OIEA debía sustituir a la ABACC en la aplicación de salvaguardias, sino que ambos organismos debían cooperar pero llegar a mediciones independientes y sin duplicar tareas.⁴²⁰

De modo que lo que se creó fue un mecanismo en el cual la ABACC debía aplicar salvaguardias regionales y el OIEA salvaguardias internacionales. Esta disposición configuró un sistema complejo, de verificaciones múltiples. Según Marco Marzo, quien fuera Senior Planning and Evaluation Officer de la ABACC: *“That means that we have the operator level; the state level, the nuclear energy commissions, respectively in Brazil and Argentina; ABACC’s level; and the Agency’s level. That’s complicated, because there are so many interfaces. But it works.”*⁴²¹.

El comentario hecho por Carasales sobre este acuerdo está enfocado en el hecho de que mediante el mismo, Argentina y Brasil aceptaron las salvaguardias totales sobre sus programas a las que tanto se habían opuesto en primer lugar. Incluso dice que esto causó particular revuelo en Brasil, donde el acuerdo tuvo mucha oposición por *“(…) dejar penetrar por la ventana las mismas disposiciones del TNP que tan firmemente se impedía entrar por la puerta principal.”*⁴²². La pregunta natural, entonces, sería por qué Argentina y Brasil no ratificaron el TNP en 1990-1991. Durante la conferencia de la FGV tanto Rego Barros, por Brasil, como Ornstein, por Argentina, trataron esta cuestión. Ornstein explicó que fue por un tema de gradualidad, de ir paso a paso, ya que aún en ese entonces adherirse al TNP hubiera sido un gesto simbólico mayúsculo, y en comparación Tlatelolco era mucho más fácil. A su vez, Rego Barros también dijo que fue por una cuestión de apariencias políticas, y que en ese contexto *“(…) el ambiente en Brasil no se prestaba a jugadas políticas más osadas (…)”*⁴²³. Los

⁴²⁰ ABACC. Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de materiales nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias. [en línea]. [Consultado el 21/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

⁴²¹ INSTITUTE FOR SCIENCE AND INTERNATIONAL SECURITY. ABACC: Designing and Implementing Bilateral Inspections in Argentina and Brazil. [en línea]. [Consultado el 21/1/2016]. Disponible en <http://isis-online.org>

⁴²² CARASALES, Julio César. Ob. Cit. Pág. 101.

⁴²³ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 201.

comentarios de Mallea también reflejan esta posición: “*Si la adhesión al TNP era imposible por ser una política de Estado, la alternativa ABACC era lo mejor que se podía construir en ese sentido.*”⁴²⁴.

Para Castro Neves, la ABACC pasó a ser “(...) *el instrumento más importante y representativo del espíritu de cooperación nuclear Brasil-Argentina.*”⁴²⁵. A pesar de que la idea de las salvaguardias recíprocas no nació con el SCCC y la ABACC sino que tenía continuidad desde los ochenta, varios factores se conjugaron detrás de su desarrollo en el momento en que efectivamente ocurrió.

Un argumento que se maneja refiere al importante rol de la comunidad epistémica binacional. Esto es desarrollado en profundidad por Kutchesfahani, pero básicamente sostiene que los técnicos que formaron el Grupo de Trabajo Conjunto y luego Comité Permanente configuraron una comunidad epistémica binacional que, en la medida en que conocían la materia, tenían la experiencia necesaria para diseñar el sistema y gozaban de acceso a los tomadores de decisiones, impulsaron la creación de este organismo.⁴²⁶ Esto es ratificado por lo dicho por Saracho de que en el Grupo de Trabajo Conjunto se sentaron las bases para la ABACC, aludiendo a una suerte de continuidad entre ambos organismos.

Otro argumento, esbozado por Carasales, está relacionado con la presión internacional para construir un sistema más ejecutable, basado no solo en confianza y buenas intenciones sino en mecanismos concretos de inspección y verificación. A su vez, Mallea sostiene la idea de que un motivo detrás de la ABACC fue que permitía a los gobiernos controlar mejor los programas nucleares, especialmente en el caso brasileño: “(...) *una lectura posible en el caso interno brasileño es que Collor busca ‘domesticar’ al programa nuclear que está en manos de las FF.AA. brasileñas, y un guiño de eso está en su ida a Sierra de Cachimbo donde tapa el agujero para la supuesta realización de ensayos nucleares. En este sentido, se puede argumentar de que Collor va hacia ABACC para ejercer un control efectivo sobre el programa atómico de su país.*”⁴²⁷. Esta última explicación responde al planteo de Haggard y Simmons, quienes abogan por una visión capaz de relacionar el surgimiento de regímenes internacionales con las vicisitudes de la política doméstica.

En cuanto a la aceptación de las salvaguardias internacionales, según autores como Diego Hurtado, el consenso neoliberal de los noventa, al que adhirieron tanto Menem como Collor, implicó no solo las reformas de mercado que condujeron al achicamiento del Estado y recortaron los presupuestos disponibles para los programas nucleares, sino que también produjo el mejoramiento de las relaciones con Occidente y especialmente con Estados Unidos, la única potencia mundial tras la implosión de la URSS. Sobre cómo operó este factor en la firma del Acuerdo Cuatripartito se pueden constatar dos

⁴²⁴ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

⁴²⁵ *Ibíd.* Pág. 197.

⁴²⁶ KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. *Ob. Cit.* Pág. 105.

⁴²⁷ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

visiones: la de que los Gobiernos de Argentina y Brasil, por diversos motivos, creyeron funcional poner bajo inspección internacional sus programas nucleares, y la de que Estados Unidos y otras potencias presionaron para que así sea. En línea con la primera visión, Ornstein dijo:

Dentro del gobierno de Menem había una fuerte corriente para revertir esa mala relación [con Estados Unidos] cuyo máximo exponente era el canciller Guido Di Tella que actuó la mayor parte como Ministro de las Relaciones Exteriores de ese período, y antes, durante un corto tiempo, el Dr. [Domingo] Cavallo. Ambos eran totalmente partidarios de mejorar las relaciones con Estados Unidos, al punto que se llegó a acuñar aquella desafortunada frase de Di Tella al decir que la Argentina buscaba mantener ‘relaciones carnales’ con Estados Unidos. Eso tal vez permita explicar un poco el proceso de aceleración y los Estados Unidos estaban muy interesados en que se llegara a solucionar el problema de estos dos países rebeldes del Cono Sur que se negaban a entrar plenamente en el régimen de no-proliferación.⁴²⁸

Por su parte, y de manera similar, Castro Neves expresó que en Brasil “*Era una época de transición y de mayor acercamiento con el orden que había vencido (...) Los parámetros de la Guerra Fría, que le habían dado cierto espacio de maniobra a países como los nuestros, habían desaparecido. Entonces era mejor que adhiriéramos en alguna medida al orden que prevaleció.*”⁴²⁹. Algo sumamente ilustrativo de esto es que apenas una semana después del encuentro de Foz de Iguazú de 1990, el Presidente Bush visitó Brasil y ante una sesión conjunta del Congreso dijo: “*I want to applaud, as many other nations have done, the recent announcement by Brazil and Argentina that together they will ensure that no nuclear program in their countries is used for anything but peaceful purposes. We applaud your decision to move forward on full-scope nuclear safeguards.*”⁴³⁰.

En cuanto a la segunda visión, Hurtado afirma que Estados Unidos presionó al Gobierno de Menem, y que “*(...) Washington hizo todo lo necesario para que el programa nuclear argentino terminara de languidecer.*”⁴³¹. A su vez, Marco Marzo señaló lo siguiente en una conferencia celebrada en Israel en 1996: “*I think we signed the Quadripartite Agreement because it was necessary to satisfy international concerns. Like many others, I also thought at the beginning that the international community would accept the Bilateral Agreement. But it was not enough: one interpretation was that before the Bilateral Agreement, we were enemies; afterwards, we became accomplices.*”⁴³².

Claramente esto remite a la idea, sostenida más de una década atrás por Zbigniew Brzezinski cuando asesoró a Carter en contra de la propuesta de Paul Findley, de que permitir a Argentina y Brasil elaborar un sistema exclusivamente bilateral era arriesgarse a que engañaran al resto de la comunidad

⁴²⁸ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. Ob. Cit. Pág. 198.

⁴²⁹ *Ibidem*. Págs. 200-201.

⁴³⁰ PRESIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS. Remarks to a Joint Session of the Congress in Brasilia, Brazil. 3/12/1990. [en línea]. [Consultado el 21/1/2016]. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu>

⁴³¹ HURTADO, Diego. 2010. Ob. Cit. Pág. 197.

⁴³² INSTITUTE FOR SCIENCE AND INTERNATIONAL SECURITY. Commentary on the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement: Morning Session, Part 2 [en línea]. [Consultado el 22/1/2016]. Disponible en <http://isis-online.org>

internacional. De esta manera, y a pesar de que en primera instancia y como ya se ha demostrado ambos Estados y esencialmente los técnicos del sector nuclear preferían un mecanismo bilateral, al final el factor internacional terminó imponiéndose.

En todo caso, es plausible creer que las persistentes inquietudes de la comunidad internacional, e incluso la presión de algunos de sus actores, se conjugaron con las visiones pro-norteamericanas de varios actores de los Gobiernos de Argentina y Brasil y también de los Presidentes. Esto estaba indudablemente ligado a las necesidades económicas de ambos países. Según Hurtado, la crisis de fines de los ochenta, que mezcló hiperinflación con el problema de la deuda externa, obligó a recortes presupuestarios en la CNEA, transmitiendo cierta tranquilidad a Estados Unidos y las potencias de que el programa nuclear reduciría su escala. En el caso argentino, Sade hace una vinculación muy fuerte entre la crisis económica y la reducción de ambiciones en el plano nuclear: “(...) *la crisis económica le impidió a Alfonsín mantener el desarrollo autónomo (...)*”⁴³³. Por su parte, Oelsner, aunque matiza este punto, no deja de considerarlo importante: “*As both Argentina and Brazil (...) were willing to improve their relations with the U.S. given, in part, their difficult economic situations, they eventually came to reconsider the possibility of accepting IAEA safeguards for all their nuclear facilities.*”⁴³⁴.

De esta manera, hacia 1991 Argentina y Brasil crearon un régimen internacional bilateral para regular sus programas nucleares, y es interesante constatar que esto aconteció el mismo año en que se firmó el Tratado de Asunción entre los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dando lugar a la creación del Mercosur.

⁴³³ Entrevista con Marcos Sade. 15/1/2016.

⁴³⁴ OELSNER, Andrea. Ob. Cit. Pág. 190.

6. Conclusiones

A lo largo de la investigación hemos podido constatar cómo en cuestión de poco más de dos décadas, Argentina y Brasil transitaron un camino de cooperación en la cuestión nuclear que no estuvo exento de dificultades.

La primera de las dos hipótesis de investigación afirmaba que entre 1968 y 1991 se desarrolló una relación en la política nuclear en la cual coexistieron impulsos hacia la cooperación con frenos o manifestaciones de una lógica de rivalidad. Esta dinámica, que hemos llamado superposición de lógicas de cooperación y competencia, no es en modo alguno contradictorio ni excluyente del impulso hacia el acercamiento que existió en mayor o menor medida en casi todos los actores involucrados y que terminó imponiéndose. Más bien, la existencia de una lógica de competencia contrapuesta a una lógica de cooperación, puede ser considerada como un factor habilitante del desarrollo de esta última, como efectivamente sucedió, en el sentido postulado por Keohane de que la cooperación es en realidad una respuesta a una situación de potencial conflicto, y que por lo tanto sin la posibilidad de conflicto no existe la necesidad de cooperar.

La compleja relación de Argentina y Brasil en la política nuclear presenta ambos componentes, y de esta manera se desarrolló en las zonas grises entre la armonía y el conflicto puro. La hipótesis planteada sugería que en esta dinámica operaron factores externos, internos y de contexto. En cuanto a los factores externos, la presión ejercida por Estados Unidos ante la no ratificación de Tlatelolco y el TNP fue confirmada como un driver del acercamiento. La investigación ha demostrado que la sintonía entre Argentina y Brasil no comenzó en América Latina, sino en Viena y en Ginebra, en los foros internacionales sobre energía atómica en los cuales ambos Estados empezaron a encontrar un terreno común y fértil, que serviría de piedra angular a toda la arquitectura posterior de la cooperación. Como respuesta a eso, Estados Unidos, que en Argentina y Brasil parecería haber encarnado la defensa del TNP, comenzó a recelar de los dos Estados díscolos que habían permanecido al margen del acuerdo de no proliferación, lo cual se habría de materializar en los años subsiguientes en todo tipo de intentos para minar las bases de sus programas nucleares, restringiendo su acceso a tecnología sensible y luchando por su adhesión a Tlatelolco y al TNP. Esta política, que tuvo su clímax en la época de Carter pero ciertamente no comenzó con él, condujo a estrechar aún más los vínculos entre Argentina y Brasil, a generar cierta sensación de comunidad y solidaridad, lo cual es evidente en las múltiples alusiones a la oposición compartida al régimen de no proliferación y a la necesidad de coordinar las acciones en el plano internacional que existieron en casi todos los convenios celebrados, pero también en los documentos privados que con anterioridad al primer acuerdo de 1980 ya reconocían esta ventaja de la cooperación.

Posteriormente, Estados Unidos jugó un rol menor en la segunda etapa, fundamentalmente debido a que la Administración Reagan fue mucho más permisiva con las dictaduras del Cono Sur. Aunque esto no quiere decir que disminuyeron sus recelos, lo cual se ve ante los análisis hechos y el envío del negociador Kennedy para intentar mejorar la relación con Argentina y Brasil. En la tercera etapa, el factor de presión de Estados Unidos parecería haber vuelto a cobrar un rol relevante, requiriendo aún más de Argentina y Brasil, procurando la creación de un sistema de salvaguardias robusto, ejecutable e internacional, y no conformándose con un sistema genérico de diálogo y consultas como lo que había existido hasta 1990. Por lo tanto, la presión de Estados Unidos y la oposición de Argentina y Brasil a Tlatelolco y al TNP de la cual derivaba, puede ser considerado un factor que impulsó la cooperación.

Esto no deja de constituir una paradoja, puesto que los documentos internos de Estados Unidos analizados revelaron que a juicio de la Administración Carter su política fue un fracaso. Es decir, la política que Argentina y Brasil percibieron como la más agresiva, y por lo tanto la que produjo importantes resultados en términos de acercamiento bilateral, últimamente conduciendo a la aceptación de salvaguardias, fue evaluada como un fracaso por quienes la ejecutaron, a pesar de que fue un factor crucial en el acercamiento entre Argentina y Brasil, incentivando un proceso que al final alcanzó casi los mismos resultados que esa política estaba diseñada para conseguir.

Una reflexión adicional debe hacerse en este punto: en el área nuclear el histórico esquema de alianzas fue quebrado. Como fue estudiado en el capítulo “Antecedentes”, Brasil y Estados Unidos eran aliados estratégicos, mientras que Argentina rivalizaba con ambos. De hecho, la entrada de Estados Unidos al juego regional casi siempre había implicado, en alguna medida, un mayor distanciamiento entre Brasil y Argentina. Así había ocurrido cuando en 1904 Estados Unidos abrió en Brasil su primera Embajada en el continente, cuando Brasil se alineó con Estados Unidos contra la Doctrina Drago, y más notablemente cuando Brasil ingresó en la Primera y Segunda Guerra Mundial secundando a Estados Unidos, solo por poner algunos ejemplos. En cambio, en la política nuclear la variable Estados Unidos tuvo desde un inicio el efecto opuesto: el de acercar a Argentina y Brasil y empujarlos a explorar formas de coordinación y cooperación para hacer frente a lo que era percibido como una amenaza común. En última instancia, esto habla del importante precio político y estratégico que Brasil estaba dispuesto a pagar a fin de desarrollar su programa nuclear autónomo, y por ende, del elevadísimo lugar que el “nacionalismo nuclear” tenía en sus cálculos. Más aún, lo que esto finalmente implicó fue que en un área teñida por el nacionalismo, como lo fue la nuclear en ambos Estados, se rompiera la vieja asociación entre nacionalismo conservador y antagonismo de cada país en relación al otro, que Jaguaribe remonta a la época de Zeballos y Rio Branco.

El otro factor externo que nos propusimos analizar fue el acuerdo germano-brasileño de 1975. Precisamente, el análisis del contexto que rodeó el acuerdo reveló que Brasil, además de una

preocupación económica, también tenía una preocupación nacionalista, es decir, que la celebración del acuerdo incluía el intento de fortalecer sus aspiraciones de liderazgo tecnológico regional frente a una Argentina científicamente más avanzada. Esta dinámica no era en absoluto nueva, ya que resulta análoga al temor que Brasil había tenido ante el extraordinario crecimiento argentino a partir de 1880, a la entrada de Argentina a la carrera naval cuando Brasil encargó sus *dreadnoughts* en 1906, y al plan argentino de construir Corpus para hacer de contrapeso a Itaipú, por poner algunos ejemplos. Por lo tanto, visto en clave histórica, la preocupación de uno por los desarrollos que ponían al otro en una posición estratégicamente más avanzada era una característica de la relación. Sin embargo, mientras que todo lo anterior demostraría la existencia de una lógica de competencia, los hechos posteriores dan cuenta de una lógica de cooperación. En efecto, cuando Argentina declaró su respaldo al acuerdo, quedó de manifiesto que la defensa del programa ajeno era también la defensa del propio, en un contexto en que ambos no solo colaboraban con la RFA sino que también enfrentaban presiones similares desde el exterior. Por lo tanto, con el acuerdo germano-brasileño se dio la curiosidad de que mientras su negociación y concreción respaldan la existencia de una rivalidad tecnológica, lo que Argentina hizo después de su implementación por su parte avala la permanencia de una lógica de cooperación, en este caso inextricablemente vinculada a la oposición al régimen de no proliferación y a Estados Unidos, el verdadero opositor al acuerdo.

En relación al punto mencionado en el precedente párrafo sobre la competencia y la preocupación de cada uno por los desarrollos del otro, cabe hacer otra observación: la relación entre Argentina y Brasil fue paulatinamente mutando de una situación de simetría a una de asimetría. Mientras que a lo largo del siglo XX ambos Estados se encontraban en una posición de relativa simetría económica, política y tecnológica, ya hacia la segunda mitad del siglo Brasil claramente sobrepasó a Argentina para perfilarse como un actor de mucho mayor peso en la región. En este sentido, Miriam Colacrai de Trevisán, escribe: *“Desde comienzos de los años setenta el denominado ‘milagro económico’ de Brasil y el estancamiento relativo de Argentina constituyen un argumento reincidente para cambiar conceptos que describían situaciones de rivalidad tradicional entre ambos actores nacionales por otros que acentuaban el peligro de la hegemonía brasileña en la región.”*⁴³⁵. Sería necesario y relevante, como materia de otra investigación, estudiar en qué medida este factor objetivo influyó en la decisión argentina de acercarse a Brasil en los ámbitos económicos, políticos, científicos y demás.

En cuanto a los factores internos, uno que resultó clave fue el papel de la comunidad científica. La investigación ha demostrado que desde fines de los sesenta ya existían contactos no oficializados entre los funcionarios técnicos de la CNEA y la CNEN, y que había visitas, intercambio de proyectos e

⁴³⁵ COLACRAI DE TREVISÁN, Miriam. Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina. En Roberto RUSSELL (ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1992. Págs. 19-51. Pág. 27.

incluso se formularon exactamente cuatro propuestas para realizar acuerdos de cooperación. Esto indica que en la primera etapa, la variable de la comunidad científica jugó a favor de la lógica de cooperación en ambos Estados, empero encontrándose con las resistencias de la clase política y diplomática por motivos no estrictamente vinculados a lo nuclear. En la segunda etapa, la comunidad científica no logró materializar la cooperación técnica prevista en los acuerdos de 1980, y hacia el final de la etapa el fragmentado sector técnico de Brasil bloqueó una osada propuesta de salvaguardias que Figueiredo hubiera aceptado. De manera que en la segunda etapa, si bien no sería adecuado decir que el sector técnico brasileño sostuvo una lógica de competencia, sí sería apropiado afirmar que impuso resistencias y la necesidad de ir con mayor gradualidad, alterando así la dinámica anterior. En cambio, es en la tercera etapa que este factor jugará su rol más decisivo a favor de la cooperación, ya que la labor del Grupo de Trabajo Conjunto/Comité Permanente permitió institucionalizar la cooperación, aumentar la transparencia, preparar las visitas a instalaciones no salvaguardadas, abogar por un sistema de salvaguardias mutuo y, en última instancia, servir de base y antecedente a la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control. Esto remite a la idea de Haas de que una comunidad epistémica puede facilitar la toma de decisiones al mejorar la información y reducir la incertidumbre, y atribuye por lo tanto un papel a este factor en el surgimiento del régimen internacional. Por otra parte, aunque al final la cooperación técnica se haya materializado, no puede dejar de destacarse la paradoja de que mientras los sectores técnicos eran quienes al principio más defendían la cooperación y las clases políticas quienes se negaban a ello, al final la cooperación de estos últimos tuvo éxito mucho más rápido que la de los primeros.

Otro factor interno mencionado fue el rol de las Fuerzas Armadas. Una guerra con el Estado vecino siempre estuvo en las previsiones de las Fuerzas Armadas de cada país, cada uno siempre constituyó una hipótesis de conflicto para el otro. Aunque en definitiva esto sea una forma de justificar la existencia de las Fuerzas Armadas, es razonable pensar que esta institución tuvo recelos respecto de la cooperación. Varios ejemplos pueden ser las declaraciones de los oficiales brasileños a favor de una bomba atómica, los sobrevuelos a Pilcaniyeu, las actividades en Sierra do Cachimbo, las declaraciones argentinas sobre usos navales de la energía atómica durante la Guerra de las Malvinas, las resistencias nacionalistas a los acuerdos de 1980 mencionadas por Mallea, las reticencias a aceptar salvaguardias en 1985 de los sectores técnicos brasileños bajo control militar. Por lo demás, en la medida en que ambos gobiernos estuvieron dominados por las Fuerzas Armadas y aún bajo su égida emprendieron un camino hacia la cooperación, sería inadecuado decir que las Fuerzas Armadas alimentaron la lógica de competencia, sino que más bien es plausible creer que dentro de las mismas hubo elementos que recelaron de la cooperación antes e incluso después de las transiciones, como una reacción razonable de una institución siempre marcada por sus previsiones y su tradición. Esto tampoco es un componente propio de la política nuclear, ya que podemos recordar que en 1910, para disipar la sombra de la carrera naval, Sáenz Peña tuvo que enfrentar resistencias de la Marina, y en 1938 Justo

había tenido que superar la oposición de su Ministro de Guerra, que veía con malos ojos la construcción del primer puente binacional. En definitiva, a lo largo de la historia de las relaciones bilaterales en más de una ocasión los intentos de pasar la página habían contado con la oposición o recelos de los aparatos militares o de ciertos sectores dentro de los mismos.

Por último, entre los factores internos está la disputa por Corpus-Itaipú. Este factor operó en la primera etapa y decididamente como uno negativo, uno que motivó en gran medida la lógica de competencia durante ese período y que fue lo suficientemente fuerte como para bloquear varios intentos de acercamiento. La cuestión hidroeléctrica era un tema sumamente sensible para ambos Estados, no solo por los recursos, sino también por el control de la frontera: basta recordar que la disputa en torno a esta área se remontaba a 1890, cuando Argentina creó la Gobernación de Misiones y Brasil las Colonias Militares, de las cuales una fue la de Foz de Iguazú, no incidentalmente el escenario de posteriores entendimientos. En suma, la disputa por Corpus-Itaipú era profunda y compleja, mucho más que la compatibilización técnica de dos represas, y no fue hasta que estuvo solucionada que Argentina y Brasil pudieron avanzar en un verdadero camino de cooperación.

La última clase de factores es la de aquellos de contexto. Aquí se encuentran los cambios de régimen en Argentina y en Brasil. Naturalmente, este factor operó en la segunda y tercera etapa, a favor de la cooperación, ya que tanto Alfonsín y Menem como Sarney y Collor profundizaron el acercamiento e intensificaron la cooperación. No obstante, la investigación ha confirmado la idea de que el proceso de cooperación antecede a las transiciones a la democracia. Al apreciar los intentos de cooperación que tuvieron lugar entre 1968 y 1983, y que incluso arrojaron resultados concretos como los acuerdos de 1980, se puede concluir que los gobiernos democráticos no trajeron consigo el fin de la rivalidad y el inicio de la cooperación, como fue sostenido durante mucho tiempo, sino que se esforzaron por continuar y ampliar un proceso que los gobiernos militares habían comenzado. Un hecho que avala esta afirmación es que Brasil representó los intereses argentinos en el conflicto de las Malvinas, gesto que habría sido imposible entre dos Estados enemistados o rivales. Relacionando este factor con el anterior, se podría afirmar que en realidad el principal obstáculo para la cooperación no fueron las dictaduras sino el asunto Corpus-Itaipú. Con todo, debe reconocerse que los logros conseguidos sí pueden ser atribuidos a los gobiernos democráticos, que ciertamente empujaron la lógica de cooperación e hicieron uso de un repertorio de instrumentos de política exterior, especialmente la diplomacia presidencial, para consolidar el proceso.

Para finalizar con el repaso de los factores que incidieron en la relación entre Argentina y Brasil, cabe mencionar las crisis económicas. Hubo crisis del petróleo en 1973 y 1979, crisis de la deuda en 1982 y fenómenos de hiperinflación a fines de 1980, por lo cual el factor económico estuvo presente en las tres etapas. Sin embargo, no jugó un rol tan importante, ya que como dijo Mallea los problemas

económicos y presupuestarios estuvieron subordinados al nacionalismo nuclear, lo cual explica por ejemplo por qué la Junta Militar argentina, a la cual se le atribuye una reforma que tuvo como objetivos principales achicar el Estado y fomentar las importaciones, invirtió fuertemente en el desarrollo nuclear en un período de recortes fiscales. La excepción parecería haber sido la crisis de fines de 1980, que en un principio no habíamos considerado, y cuya relevancia fue señalada con mayor importancia que las demás por Sade y Mallea, dos de los entrevistados. Sus efectos habrían conducido a una necesidad de reestructurar las economías y ligado a ello reducir las ambiciones de los programas nucleares, en última instancia llevando a aceptar las insistencias de Estados Unidos de aceptar salvaguardias como parte del intento de recuperar su imagen internacional y reconstruir las relaciones con Estados Unidos en un contexto económico adverso. Esto resalta la importancia de la variable sistémica o contextual, que jugó aquí un papel de la misma manera que lo había hecho a fines de la Segunda Guerra Mundial, cuando en los albores de la Guerra Fría Brasil quiso presentar una imagen positiva a Estados Unidos en contraposición a Argentina, que no contaba con el favor del gobierno norteamericano. En ambos casos, el factor sistémico, del lugar de cada Estado en el concierto internacional, operó sobre su relación pero en sentido opuesto, pues mientras que en este ejemplo los distanció, en la política nuclear produjo un mayor acercamiento.

La segunda hipótesis de la investigación sostenía que los sucesivos pasos dados hacia la cooperación fueron conformando un régimen internacional con principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. En efecto, con la creación de la ABACC se consolidó un régimen para el plano nuclear que conforma con la definición de Krasner, ya que es un conjunto explícito de esos cuatro elementos alrededor del cual convergen las expectativas de los actores.

Los principios elementales del régimen son los usos pacíficos de la energía nuclear y el derecho inalienable de todos los Estados al desarrollo y las aplicaciones de la energía nuclear en beneficio social y económico de sus pueblos. Estos, se ha demostrado, eran los lineamientos centrales de sus programas nucleares incluso antes del acercamiento bilateral. Podría argumentarse, a su vez, que el rechazo al TNP y sus términos discriminatorios es un principio, ya que fue una característica muy fuerte de la política nuclear de ambos Estados a lo largo de todo el período. Sin embargo, el rechazo al TNP y al régimen internacional de no proliferación, que sentó los principios anteriores como principios *compartidos*, es en realidad una consecuencia de estas dos máximas, en la medida en que Argentina y Brasil veían que este régimen discriminatorio no permitía explotar al máximo los usos pacíficos de la energía nuclear en beneficio de sus pueblos, especialmente al prohibir las ENPs. No es ni siquiera una norma, pues no define derechos y obligaciones. Entonces, el hecho de haber aceptado, mediante el Acuerdo Cuatripartito, las salvaguardias totales técnicamente iguales que si hubieran accedido al TNP, no erosiona en modo alguno sus principios comunes, sino que al contrario, los refuerza y los ratifica en su lugar de principios del régimen que se desarrolló.

Aceptar las salvaguardias del OIEA con el Cuatripartito no era una renuncia a lo que ambos Estados sostenían, como explicó Mallea: “(...) *ambos países no estaban [en] contra de las inspecciones del OIEA (de hecho, la mayor parte de los programas nucleares de cada país ya tenía salvaguardias bilaterales con sus proveedores), y eran contrarios a la proliferación de armas nucleares. En cambio, sí estaban fervientemente en contra a los términos en los que se redactó el TNP.*”⁴³⁶.

Aunque argumentamos nuestro caso, en virtud de los resultados de la investigación, de que el rechazo al TNP no es un principio, norma, o rasgo definitorio del régimen, una lectura alternativa que sí lo considere como tal también es válida. En este caso, una línea de investigación que se abre es la de hasta qué punto el acceso al TNP de Argentina en 1994 y de Brasil en 1998 constituye un cambio de principios y, como tal, según los términos de Krasner, un cambio de régimen.

Otra discusión que podría darse es si existe un régimen internacional desde antes de la creación de la ABACC. En este caso, los componentes a analizar serían dos y están encadenados. El primero sería dilucidar si a partir de 1985 y especialmente a partir de 1987 existen procedimientos de toma de decisiones. Hasta ese momento no existía un mecanismo bilateral de salvaguardias e inspecciones, sino un intento por formular una política nuclear común basada en la norma de cooperar. En la medida en que el Comité Permanente empezó a juntarse, intercambiar información y delinear la idea de la ABACC con mayor claridad, cabría preguntarse si estos procedimientos podrían considerarse como tales. En caso afirmativo, la segunda cuestión sería: ¿hubo un cambio de régimen con la creación de la ABACC? Si consideramos que existía un régimen antes de la ABACC, entonces con su creación habría existido un cambio de reglas y procedimientos de toma de decisiones, y quizás incluso un cambio de norma, ya que se pasó de la norma general de cooperar en una política nuclear común (pre-ABACC) a las normas de utilizar el material e instalaciones nucleares con fines estrictamente pacíficos, la cooperación en la verificación mutua, y la abstención de realizar ENPs (ABACC). En función de lo dicho por Krasner, un cambio de norma puede implicar un cambio de régimen. Sin embargo, cabe recordar lo discutido por Keohane de que dilucidar la existencia de un cambio de régimen, al final resulta, inevitablemente, una operación arbitraria.

Habiendo planteado el supuesto, afirmamos que no existió este escenario de cambio de régimen. En primer lugar, los hallazgos destacan la continuidad de la idea de instrumentar inspecciones, por lo cual no sería apropiado juzgar un cambio de régimen, dado que las normas del régimen de la ABACC están construidas sobre, y son una ampliación de, las normas preexistentes, que mandaban la cooperación *ex ante*. La creación de la ABACC no puede verse como un momento fundacional, sino como la coronación de un proceso de construcción más prolongado, y por tanto no es la aparición del régimen internacional sino su consolidación con todos los elementos. En este sentido cabe recordar la

⁴³⁶ Entrevista vía e-mail con Rodrigo Mallea. 29/1/2016.

formulación de la hipótesis: “los sucesivos pasos dados en dirección de la cooperación fueron conformando un régimen internacional...”, la cual demuestra la importancia de analizar cada paso del proceso y juzgarlo en dos planos, cada paso como tal pero también como parte del todo.

Si utilizamos los parámetros de Haggard y Simmons se puede apreciar esa construcción: en cuanto a la fuerza, el régimen de la ABACC está bastante consolidado, mientras que previo a la ABACC seguían ocurriendo incidentes que reflejaban cierto nivel de desconfianza; sobre la forma organizacional, antes de la ABACC es muy acotada y con un nivel de institucionalización mínimo, y con la ABACC se está en presencia de un régimen centralizado y fuertemente institucionalizado; y en relación al alcance de temas, este es mayor en la ABACC ya que incluye la aplicación de salvaguardias. Por ende, quizá sería más adecuado decir que antes de la ABACC el régimen no estaba del todo consolidado, y se estaba en una zona más cercana al terreno de la cooperación, que como fue discutido, es un proceso de coordinación de políticas que puede ocurrir en ausencia de regímenes establecidos y explícitos.

Analizando las circunstancias del surgimiento y consolidación del régimen, cabe afirmar que esta investigación es afín a la tradición realista estructural modificada presentada por Krasner, donde se explica el surgimiento de los regímenes bajo circunstancias determinadas, donde los actores actuando de forma independiente alcanzan resultados que no son los más deseados. Aquí se mencionan dos causas para explicar el surgimiento de los regímenes, de las cuales vale destacar la primera: interés. En este punto Krasner citaba a Stein, quien explicaba que las situaciones donde los actores tienen incentivos para cooperar son aquellas en las que decidiendo independientemente obtienen resultados sub-óptimos: los dilemas de intereses comunes y los dilemas de aversiones comunes. Analizando la historia de Argentina y Brasil en la política nuclear, y especialmente el rol que el TNP, la presión de Estados Unidos, y la necesidad de disipar dudas en el plano internacional a efectos de poder alcanzar sus objetivos sin mayores obstáculos, tuvieron en su acercamiento, cabría afirmar que se está más cerca de una situación de aversiones comunes. Es decir, la coordinación y cooperación permitía enfrentar mejor la aversión común, y la no cooperación seguiría arrojando resultados sub-óptimos. Aunque a primera vista esta lectura parece razonable, por el grado de complejidad matemática que implicaría estudiar la aplicabilidad de estos modelos al caso argentino-brasileño, esto sería materia para una investigación en sí misma. De todos modos, creemos oportuno destacar aquellas cuestiones que nos suscitan preguntas y que por lo tanto merecerían seguir siendo estudiadas.

Para concluir, es oportuno reflexionar acerca del lugar de la cuestión nuclear en la relación bilateral. La perspectiva histórica proyectada sobre las relaciones bilaterales ha demostrado una trayectoria de rivalidad y competencia, pero no de enemistad. Durante gran parte de su existencia como Estados independientes, Argentina y Brasil pujaron por un lugar hegemónico en el continente, con episodios más o menos agresivos, pero sin llegar nunca a un conflicto armado. Mientras que la política nuclear

fue un área a la cual también se trasladó esta rivalidad, esta característica de su relación determinó que ninguno percibiera una verdadera amenaza a su seguridad en el programa nuclear del otro. Es decir, la política nuclear se vio modelada por la relación, por su fenomenología y por lo que ocurría en ella en otros planos, por ejemplo en el de los recursos compartidos; y a su vez, el entendimiento en el área nuclear reforzó el acercamiento bilateral en general al procurar anular uno de estos reductos de competitividad y cristalizar la cooperación en un régimen internacional capaz de reducir la incertidumbre, aumentar la transparencia, y asegurar a cada uno respecto de las actividades del otro. De esta manera, la superación de la lógica de competencia en la política nuclear, gracias a la imposición de una lógica de cooperación que se canalizó en la progresiva construcción de un régimen internacional, contribuyó a dejar atrás la rivalidad histórica.

Bibliografía

ABACC. 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. [en línea]. [Consultado el 17/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Acuerdo entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de materiales nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la Aplicación de Salvaguardias. [en línea]. [Consultado el 21/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Comunicado Conjunto de Buenos Aires. [en línea]. [Consultado el 20/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Declaración Conjunta sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña. [en línea]. [Consultado el 21/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. [en línea]. [Consultado el 14/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Declaración de Ezeiza. [en línea]. [Consultado el 26/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Declaración de Iperó. [en línea]. [Consultado el 16/01/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Declaración de Viedma. [en línea]. [Consultado el 06/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ABACC. Protocolo No. 17 – Cooperación Nuclear. [en línea]. [Consultado el 25/1/2016]. Disponible en <http://www.abacc.org.br>

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo. Editora Saraiva. 2005.

ARAUJO JORGE, A.G. *Introdução as obras do Barão do Rio Branco*. [en línea] Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. 2012. [Consultado el 19/4/2015]. Disponible en <http://www.funag.gov.br>

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *Um diplomata da República*. [en línea]. Fundação Alexandre Gusmão, 2006. [Consultado el 19/04/2015]. Disponible en <https://books.google.com.uy>

BARLETTA, Michael. *The Military Nuclear Program in Brazil*. [en línea]. Stanford: Center for International Security and Arms Control Stanford University. 1997. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://cisac.fsi.stanford.edu>

BLACK, Jeremy [ed.]. *European Warfare 1815-2000*. [en línea] Nueva York: Palmgrave, 2002. [Consultado el 16/04/2015]. Disponible en <https://books.google.com.uy>

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Ríó Branco no Itamaraty (1902-1912). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2012, Vol. 55, Nº 2, 170-189. [Consultado el 20/4/2015]. Disponible en <http://www.scielo.br>

CARASALES, Julio César. *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1997.

CIA. Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, “President Sarney and Brazil’s nuclear policy” September 8, 1986. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/12/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CIA. Memorandum to Holders of Special National Intelligence Estimate, SNIE 93-83, ‘Brazil’s Changing Nuclear Goals: Motives and Constraints’. December, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CIA. Special Intelligence Estimate, ‘Argentina’s Nuclear Policies in Light of the Falkland’s Defeat’. September 1, 1982. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CISNEROS, Andrés (comp.). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. 1998.

CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. [en línea] Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000. [Consultado el 17/04/2015]. Disponible en <http://www.argentina-rree.com>

CNEA. 31/5/1950. Decreto N° 10.936. [en línea]. [Consultado el 31/05/2015]. Disponible en <http://www2.cnea.gov.ar>

CNEA. Letter, Director of the Argentinian National Atomic Energy Commission (CNEA) to the Foreign Minister on Nuclear Cooperation with Brazil. December 29, 1967. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CNEA. Note from the Director of Argentinian National Atomic Energy Commission (CNEA) on a Possible Agreement with Brazil. February 16, 1972. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CNEN. Draft Argentinian-Brazilian Agreement in the Field of Peaceful Uses of Nuclear Energy. 1968. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CONGRESO. Nuclear Non-Proliferation Act of 1978. [en línea]. [Consultado el 2/10/2015]. Disponible en <https://www.gpo.gov>

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Explanatory Memorandum from National Security Council to the President of Brazil. September 8, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Letter, Secretary-General of the National Security Council to the President of Brazil, on Nuclear Cooperation with Argentina. September 11, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Memorandum, Information for the President of Brazil, No. 055/74 from National Security Council. August 13, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 6/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, BRASIL. Memorandum, Information for the President of Brazil. No.011/85 from the National Security Council, Structure of the Parallel Nuclear Program. February 21, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

COVARRUBIAS, Ana; DOMÍNGUEZ, Jorge I. (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*. [en línea]. Nueva York: Taylor and Francis Group, 2014. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <https://www.researchgate.net>

DELEGACIÓN BRASILEÑA EN RFA. Agenda, Brazilian Delegation to West Germany, 'Program of the Meeting on Nuclear Cooperation'. May 10, 1973. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

DEPARTAMENTO DE ESTADO. Foreign Relations of the United States 1977-1980. Vol. XXVI Arms Control and Nonproliferation. 2015. [en línea]. [Consultado el 13/12/2015]. Disponible en <http://history.state.gov>

DEPARTAMENTO DE ESTADO. Memorandum for the Secretary. Subject: Analytical Staff Meeting. July 11, 1974. [en línea]. [Consultado el 16/12/2015]. Disponible en <http://nsarchive.gwu.edu>

DEPARTAMENTO DE ESTADO. Memorandum for the Secretary. Subject: Analytical Staff Meeting. July 31, 1974. [en línea]. [Consultado el 16/12/2015]. Disponible en <http://nsarchive.gwu.edu>

EL DÍA. Brasil, Argentina y Paraguay firmaron un acuerdo sobre las presas de Itaipú y Corpus. s/f. [en línea]. [Consultado el 31/10/2015]. Disponible en <http://www.unla.edu.ar/>

EMBAJADA DE ARGENTINA EN BRASIL. Cable from the Rafael Vazquez, Argentinian Ambassador to Brazil, Requesting Meeting with the Brazilian Foreign Minister. September 2, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

EMBAJADA DE ARGENTINA EN ESTADOS UNIDOS. Note, Argentine Ambassador Garcia del Solar to the Argentine Foreign Ministry, on US Secretary of State George Shultz's Visit to Brazil. January 18, 1984. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

EMBAJADA DE BRASIL EN ARGENTINA. Cable on Ambassador Rubens Ricupero's meetings with President Alfonsín and Ambassador Jorge Sabato about Nuclear Cooperation. September 4, 1987. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 10/01/2016]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

EMBAJADA DE BRASIL EN RFA. Brazilian Embassy Cable, Brazilian Ambassador to Bonn Reports on Soviet Pressure on West Germany. March 21, 1977. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

EMBAJADA DE BRASIL EN RFA. Memorandum, Ambassador Paulo Nogueira Batista, Information for the President of Brazil, 'Enrichment of Uranium'. April 19, 1971. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN BRASIL. US Embassy Cable, Brazilian Public Reaction to US Nuclear Policies. November 19, 1976. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

FABBRI, Claudia M. *The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to 'Old' and 'New' Puzzles. The South American Case.* [en línea]. Warwick: University of Warwick Department of Politics and International Studies. 2005. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://wrap.warwick.ac.uk>

FGV. História Oral Crítica dos Programas Nucleares de Brasil e Argentina. 23/3/2012. [en línea]. [Consultado el 6/6/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

FGV. The First Attempt at Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation and the Argentine Response, 1967-1972. 7/2013. [en línea]. [Consultado el 14/12/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

FLEMES, Daniel. Brazil's Nuclear Policy. From Technological Dependence to Civil Nuclear Power. *GIGA Research Program: Dynamics of Violence and Security Cooperation.* [en línea] Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2006, N°23. [Consultado el 7/10/2015]. Disponible en <https://www.ciaonet.org>

Folha de São Paulo. Abril, 28. *Brasil deverá ter sua primeira bomba atômica em 1990.* 1985. [Consultado el 08/01/2016] Disponible en <http://acervo.folha.uol.com>

FOLHA DE SÃO PAULO. Newspaper's article "Serra do Cachimbo may be Nuclear Test Site". August 8, 1986. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 17/12/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

Folha de São Paulo. Noviembre, 19. *Argentina já pode fazer a bomba.* 1983. [Consultado el 08/01/2016] Disponible en <http://acervo.folha.uol.com>.

Folha de São Paulo. Noviembre. *Confirmado: a Argentina pode ter a bomba*. 1983. [Consultado el 08/01/2016] Disponible en <http://acervo.folha.uol.com>

Folha de São Paulo. Noviembre, 29. *Brasil e Argentina terão fiscalização*. 1990. [Consultado el 08/01/2016] Disponible en <http://acervo.folha.uol.com>

GEORGETOWN UNIVERISTY. Constitución Política de 1988. [en línea]. [Consultado el 16/01/2016]. Disponible en www.pdba.georgetown.edu

GRIFFITHS, Martin; ROACH, Steven C.; SOLOMON, Scott. *Fifty Key Thinkers in International Relations* (2nd ed.). Nueva York. Routledge. 1999.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of international regimes. En *International Organization*. 1987, 41, 3. Págs. 491-517.

HEINSFELD, Adelar. Falsificando telegramas: Estanislau Severo Zeballos e as relacoes Brasil-Argentina no início do século XX. Artículo presentado en *IX Encontro Estadual de História: Vestígios do passado*. Porto Alegre, Brasil. 2008, julio.

HEREDIA, Edmundo A. Historiografía de las relaciones argentino-brasileñas. *Revistas Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, 1996, tomo. LIII, N° 2.

HIRST, Mónica (ed.), *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*. Buenos Aires. FLACSO. 1990.

HURTADO, Diego. De “átomos para la paz” a los reactores en potencia. Tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. 2005, Vol. 2, N° 4, 41-66. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://www.redalyc.org>

HURTADO, Diego. *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires. Edhasa. 2010.

INSTITUTE FOR SCIENCE AND INTERNATIONAL SECURITY. ABACC: Designing and Implementing Bilateral Inspections in Argentina and Brazil. [en línea]. [Consultado el 21/1/2016]. Disponible en <http://isis-online.org>

INSTITUTE FOR SCIENCE AND INTERNATIONAL SECURITY. Commentary on the Argentine-

Brazilian Nuclear Rapprochement: Morning Session, Part 2 [en línea]. [Consultado el 22/1/2016]. Disponible en <http://isis-online.org>

JAGUARIBE, Helio. Brasil-Argentina: breve análisis de las relaciones de cooperación y conflicto. *Estudios Internacionales*. 1982, Vol. 15, N° 87, 9-27. [Consultado el 17/4/2015]. Disponible en <http://www.revistaei.uchile.cl>

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. Nueva Jersey. Princeton University Press. 1984.

KRASNER, Stephen D. *Power, the State, and Sovereignty. Essays on international relations*. Nueva York. Routledge. 2009.

KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. *Politics and the bomb: Explaining the Role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes*. [en línea] Londres: UCL Department of Political Science, 2010. [Consultado el 6/10/2015]. Disponible en <http://discovery.ucl.ac.uk>

LACOSTE, Pablo. Estanislao Zeballos y la política exterior Argentina con Brasil y Chile. *Revista Conferencia*, Año 1. 2003, N° 2, 107-128. [Consultado el 18/4/2015]. Disponible en <http://bdigital.uncu.edu.ar>

LIVERMORE, Seward W. Battleship Diplomacy in South America: 1905-1925. *The Journal of Modern History*. 1944, Vol. 16, N° 1, 31-48. [Consultado el 22/4/2015]. Disponible en <http://www.jstor.org>

MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. *Los orígenes de la cooperación nuclear. Una historia oral crítica entre Argentina y Brasil*. [en línea]. Rio de Janeiro: FGV School of Social Sciences y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2015. [Consultado el 28/8/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

MALLEA, Rodrigo. *La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)*. [en línea] Rio de Janeiro: UERJ, 2012. [Consultado el 26/5/2015]. Disponible en <http://ri.fgv.br>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Memorandum, Héctor A. Subiza, Head of the Latin American Department of the Argentinian Foreign Ministry, 'Cooperation with Brazil in the Nuclear Field.'. August 23, 1979. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Memorandum from the Argentine General Directorate for Nuclear Affairs and Disarmament, 'Cooperation with Brazil in the Field of Peaceful Uses of Nuclear Energy'. May 13, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Memorandum from the Argentine General Directorate for Nuclear Affairs and Disarmament, 'Overflight by Brazilian Military Plane at Pilcaniyeu Uranium Enrichment Plant'. October 10, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, ARGENTINA. Report, Argentinian Ministry of Foreign Relations, 'Nuclear Energy'. January 15, 1968. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 3/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Letter, Luiz Augusto de Castro Neves, Deputy Chief of the Energy and Mineral Resources Division of Itamaraty, 'Brazil-Argentina. Possibilities for Nuclear Cooperation'. August 20, 1979. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum from Brazilian Foreign Minister Silveira to President Geisel, US Threats and Promises and Brazilian Responses. February 25, 1977. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum of Conversation, Brazilian Foreign Minister Guerreiro and US Secretary of State Haig. September 30, 1981. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 18/1/2016]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum, Foreign Minister Azeredo da Silveira, Information for the President of Brazil, 'Uranium Enrichment'. April 2, 1974. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 5/11/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, BRASIL. Memorandum, Foreign Minister Azeredo da Silveira, Information for the President of Brazil, 'Nuclear Issues. Meeting at 13/02/78.

Alborada Palace.'. February 23, 1978. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

MORALES, Pablo Raúl. *ABC: Un modelo de poder regional inconcluso*. [en línea]. La Plata: Ediciones IRI, 2008. [Consultado el 20/4/2015]. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar>

OELSNER, Andrea. *Security in Latin America. The Development of a Zone of Peace in the Southern Cone*. [en línea]. Londres: LSE, 2003. [Consultado el 8/10/2015]. Disponible en <http://etheses.lse.ac.uk>

OIEA. Acuerdo del 26 de febrero de 1976 concertado entre el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Federal de Alemania para la aplicación de salvaguardias. [en línea]. [Consultado el 2/10/2015]. Disponible en <https://www.iaea.org>

OIEA. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. [en línea]. [Consultado el 03/06/2015]. Disponible en: <http://disarmament.un.org>

PRESIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS. [en línea]. [Consultado el 4/10/2015]. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu>

PRESIDENCIA, ARGENTINA. Letter, Argentinian President Bignone to Brazilian President Figueiredo. November 18, 1983. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

PRESIDENCIA, BRASIL. Letter, Brazilian President Figueiredo to Argentinian President Bignone. November 19, 1983. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

PRESIDENCIA, BRASIL. Report, Brazil, 'Official Mission to Washington, DC, While Representing Brazil at the Treaty Signing Ceremonies on the New Agreements Over the Panama Canal. September 7, 1977. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

PRESIDENCIA. Brazil-Argentina Foz do Iguaçu Joint Declaration on Regional Nuclear Policy. November, 1985. Archivo Digital del Wilson Center. [en línea]. [Consultado el 29/10/2015]. Disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org>

RITT, Evandro. *A Colônia Militar de Foz do Iguaçu – PR: Um projeto de consolidação de uma fronteira: 1880 – 1920*. [en línea] Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2011. [Consultado el 19/4/2015]. Disponible en <http://www.bibliotecadigital.uel.br>

RITTBERGER, Volker (ed.). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press. 1995. Págs. 168-201.

RUSSELL, Roberto (ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1992.

RUSSELL, Roberto (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1990.

SILVEIRA DE ARAGAO E FROTA, Luciara. *Brasil – Argentina: Divergências e convergências*. Brasilia. Centro Gráfico do Senado Federal. 1991.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy. Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. [en línea]. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. [Consultado el 26/5/2015]. Disponible en <http://funag.gov.br>

SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina*. Brasilia. Universidade de Brasilia. 2002.

STEIN, Arthur A. *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca, Nueva York. Cornell University Press. 1990.

YIN, Robert K. *Case study research. Design and methods*. 3ra edición. California. Sage Publications. 2003.

Anexos

Anexo I – Cronología⁴³⁷

Los primeros intentos de acercamiento 1968 – 1979

El período comienza con la negativa de ambos a entrar al TNP. A lo largo del mismo existen contactos entre órganos técnicos y Gobierno de ambas partes, tanto a nivel político como científico. Comienza a percibirse la presión de EEUU para que Brasil y Argentina integren el TNP. Por su parte, Brasil firma un acuerdo con la RFA, y luego ambos Estados emprenden programas paralelos. En este contexto, ambos países comienzan a evaluar el beneficio de hacer un acuerdo bilateral, pero la cuestión hidroeléctrica de Itaipú aparece como un inconveniente que no permite avanzar en la cooperación.

1967

Diciembre

* El Presidente de la CNEN viaja a la Argentina para la inauguración del Centro Atómico de Ezeiza. Manifiesta su interés en la cooperación nuclear. La CNEA está de acuerdo, pero el Ministro argentino de Relaciones Exteriores frena la iniciativa.

1968

Marzo

* Un científico de la CNEA viaja a Brasil para ser informado de una propuesta de cooperación nuclear.

Junio

* La resolución de TNP es aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con un registro de 95 votos a favor, 4 en contra y 21 abstenciones. Brasil y Argentina se abstienen.

Diciembre

* La CNEA aprueba la venta de uranio argentino para Brasil.
* Reunión con participación del Presidente de la CNEA Oscar Quihillalt, del Presidente de

Argentina Onganía y del Ministro de Relaciones Exteriores argentino Costa Méndez, en donde Quihillalt argumenta sin éxito la adhesión de Argentina al TNP.

1969

Enero

* Un informe interno de la CNEA afirma que el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina no posee interés en transferir uranio enriquecido a Brasil por “razones políticas”.

Agosto

* En Brasil se da un cambio de Gobierno creándose una Junta de Gobierno Provisional de facto, integrada por el Almirante Augusto Rademaker, el Mariscal Aurélio de Lira y el General Tavares Márcio Melo.

Octubre

* Asume el General Emílio Garrastazu Médici como Presidente *de facto* de Brasil.

Diciembre

* La CNEA apoya formalmente la negociación de un acuerdo de cooperación nuclear con Brasil.

1970

* El Presidente Médici da su aprobación para llevar a cabo conversaciones sobre el tema nuclear entre Brasil y Argentina, y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país trabajan en conjunto para escribir un primer borrador.

Marzo

* El TNP entra en vigencia. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) establece un sistema de salvaguardias para todos los miembros.

Junio

* Asume el General de Brigada Roberto Marcelo Levingston como Presidente *de facto* de Argentina.

⁴³⁷ Cronología elaborada en base a *Los orígenes de la cooperación nuclear. Una historia oral crítica entre Argentina y Brasil*.

1971

Marzo

* En Argentina asume el Teniente General Alejandro Agustín Lanusse como Presidente *de facto*.

1973

Mayo

* Se celebran elecciones libres en Argentina luego de veintiún años y poniendo fin a la Revolución Argentina. Las mismas se realizaron bajo un régimen electoral diseñado por la dictadura, que contemplaba la posibilidad de segunda vuelta. De este modo, es electo Héctor J. Cámpora como Presidente. Su Presidencia duró cuarenta y nueve días.

Julio

* Luego de cuarenta y nueve días de haber asumido como Presidente de Argentina, Cámpora renuncia. Así también lo hace el Vicepresidente, Vicente Solano Lima, y asume como Presidente de la República Raúl Alberto Lastiri, quien era próximo en la línea de sucesión.

Octubre

* En Argentina se celebran elecciones y asume Juan Domingo Perón como Presidente.

1974

Marzo

* En Brasil asume el General Ernesto Geisel como Presidente *de facto*.

Mayo

* India realiza su primera explosión nuclear. El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Azeredo da Silveira, le comunica a Geisel que los argentinos manifestaron voluntad política y capacidad técnica para seguir el ejemplo de India.

Junio

* El Director de la planta nuclear de Atucha visita Brasil y declara su interés en el intercambio de información y experiencias.

Julio

* Una delegación de la Escuela Superior de Guerra de Brasil visita la planta de Atucha en Argentina. El Director de la planta de Atucha

reitera su interés en la cooperación bilateral y afirma que Argentina no posee interés en la construcción de un arma nuclear.

* El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil afirma que el inicio de las conversaciones sobre el tema nuclear con Argentina para mitigar la sospecha mundial sobre una corrida regional por armas nucleares sería una “conveniencia política”

* Tras el fallecimiento del Presidente argentino asume en su lugar la Vicepresidente María Estela Martínez de Perón.

Septiembre

* El Presidente Geisel afirma que cualquier avance en las negociaciones nucleares con Argentina se llevará a cabo una vez que la disputa de Itaipú estuviera resuelta.

1975

Junio

* El Gobierno brasileño firma un acuerdo de cooperación nuclear con Alemania Occidental que incluye la construcción de 8 plantas nucleares y la transferencia de tecnología de enriquecimiento de uranio. El Gobierno argentino expresa su preocupación en relación a este acuerdo a la Embajada de Alemania Occidental en Buenos Aires.

1976

Febrero

* Brasil, Alemania Occidental y el OIEA firman un acuerdo de salvaguardias. Es la primera vez que un país no-miembro del TNP, como Brasil, firma un acuerdo de este tipo.

Marzo

* En Argentina se dio un golpe de estado dando origen a la dictadura denominada Proceso de Reorganización Nacional, liderada por el Teniente General Jorge Rafael Videla.

Septiembre

* En la 21a conferencia del OIEA en Rio de Janeiro, Argentina y Brasil discuten los mecanismos para mitigar la sospecha mundial sobre sus respectivos objetivos nucleares. Las negociaciones, sin embargo, no progresaron.

1977

Febrero

* Carlos Castro Madero, Presidente de la CNEA, expresa públicamente su apoyo al acuerdo bilateral entre Brasil y Alemania Occidental.

Agosto

* Castro Madero habla sobre el estado avanzado de las negociaciones nucleares, que se estarían encaminando hacia un acuerdo bilateral.

* Una delegación de legisladores estadounidenses visita a América del Sur. El congresista Paul Findley (republicano de Illinois) se encuentra con las autoridades de la CNEA y representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil para discutir sobre un sistema de inspección bilateral con el fin de reducir las preocupaciones internacionales sobre el programa nuclear de los dos países.

Septiembre

* El Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Manuel Augusto Montes de Oca, es optimista sobre la idea de crear un sistema de inspección mutua con Brasil. Sin embargo, el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño descarta la propuesta de Findley.

Noviembre

* En las negociaciones con el Secretario de Estados Unidos Cyrus Vance, el Gobierno de Argentina acuerda, en principio, ratificar el Tratado de Tlatelolco y posponer la construcción de una industria de reprocesamiento, solo si Brasil hace lo mismo. Vance visita Brasil, pero no logra llegar a un acuerdo.

1978

Febrero

* Óscar Camilión, Embajador argentino en Brasil, defiende públicamente el derecho de Brasil a desarrollar un programa nuclear autónomo fuera de la mirada internacional de salvaguardias.

Marzo

* El Congreso de Estados Unidos aprueba la ley de no-proliferación nuclear (*Nuclear Non-Proliferation Act*), que establece las

condiciones para la transferencia de tecnología nuclear para otros países. Tales condiciones serían la firma del TNP y la adhesión al acuerdo de salvaguardias del OIEA.

1979

Marzo

* En una conferencia de prensa, Castro Madero afirma que Argentina podría construir un arma nuclear.

Agosto

* El Ministro de Relaciones Exteriores brasileño sugiere agregar la cooperación nuclear en la agenda del Comité Especial de Cooperación Brasil-Argentina. Las autoridades argentinas responden que la disputa de Itaipú debe ser resuelta antes.

Octubre

* Argentina, Brasil y Paraguay firman el Acuerdo Tripartito que pone fin a la disputa de Itaipú.

La construcción de la confianza 1980 – 1985

El período comienza con el primer acuerdo de cooperación nuclear bilateral y otros acuerdos y protocolos. Se reafirman los principios compartidos: el uso pacífico de la energía nuclear, el derecho de todos los países al desarrollo nuclear. De esta forma comienza la cooperación formal en determinadas áreas, aunque hubo episodios de recelos. También se realizan las primeras visitas presidenciales en décadas. A nivel externo, Estados Unidos continúa ejerciendo presión a través de visitas y otras políticas. A nivel interno Argentina se democratiza en 1983 y Brasil en 1985. En este mismo año, ambos países firman la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, muy simbólica por ser firmada en Foz de Iguazú. Establecen un Grupo de Trabajo Conjunto que responde a las Cancillerías.

1980

Enero

* Castro Madero entrega la propuesta de cooperación nuclear, intercambio científico y consultas técnicas a sus contrapartes brasileñas.

Marzo

* La ley de no-proliferación de Estados Unidos entra en vigencia, causando la suspensión de exportación de tecnología nuclear para los no-miembros del TNP como Argentina y Brasil.

Mayo

* El Presidente brasileño João Figueiredo viaja a la Argentina en lo que sería el primer viaje presidencial entre ambos países desde 1935. Durante su estadía, Figueiredo y el Presidente de facto argentino el Teniente General Rafael Videla, firman el primer acuerdo bilateral de cooperación nuclear, complementado luego con el Convenio de Cooperación entre la CNEA y la CNEN y los Protocolos de Cooperación Industrial N° 1 y 2.

Agosto

* El Presidente de Argentina, Rafael Videla, viaja a Brasil. La CNEA coloca en la agenda un mecanismo de arrendamiento de uranio entre CNEA-Nuclebrás.

1981

Marzo

* El Teniente General Roberto Eduardo Viola asume la Presidencia *de facto* de Argentina.

Mayo

* El Presidente brasileño João Figueiredo se encuentra con el Presidente argentino. Castro Madero declara que la relación nuclear entre los Estados Unidos y Argentina es “mala”.

Diciembre

* En Argentina asume el Vicealmirante Carlos Alberto Lacoste como Presidente interino. Luego de once días, asume el Teniente General Leopoldo Fortunato Galtieri.

1982

Abril

* Argentina lanza un ataque sorpresa a las Islas Malvinas. El servicio de inteligencia brasileño concluye que es imposible determinar si Argentina posee la capacidad o voluntad de construir un artefacto nuclear. Brasil apoya el alegato de posesión del país sobre las islas.

Junio

* Argentina se rinde tras haber sido derrotada por Gran Bretaña y pide a la Embajada

brasileña en Londres que represente sus intereses en el país.

* El Presidente *de facto* argentino renuncia y asume el General de División Alfredo Saint-Jean de forma provisoria.

Julio

* En Argentina asume la Presidencia *de facto* el General de División Reynaldo Bignone.

1983

Mayo

* Al visitar las instalaciones nucleares argentinas, el Embajador estadounidense Richard Kennedy autoriza el envío de agua pesada producida por los Estados Unidos para Argentina.

Agosto

* El Departamento de Energía de los Estados Unidos autoriza el pedido de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) para que Alemania Occidental pueda transferir a Argentina 143 toneladas de agua pesada producida por los Estados Unidos, para ser utilizadas en Atucha y Embalse.

* Richard Kennedy visita Brasil para una reunión del grupo de trabajo Brasil-Estados Unidos sobre energía nuclear.

* Darío Gomes de Nuclebrás y Rex Nazaré, de la CNEN, visitan las instalaciones nucleares de Argentina.

Octubre

* De acuerdo a un informe de la CIA, no hay evidencias de un programa de armas nucleares en Brasil.

Noviembre

* Argentina anuncia oficialmente que dominó la tecnología de enriquecimiento en Pilcaniyeu. Antes de hacerse público, el Gobierno argentino envía una carta al Gobierno brasileño (así como también al OIEA y a todos los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, excepto al Reino Unido). El Presidente Figueiredo de Brasil responde la carta felicitando al Gobierno argentino.

* Se realizan elecciones democráticas en Argentina, triunfando Raúl Alfonsín, quien afirma que su Gobierno impondrá control civil sobre las actividades nucleares.

Diciembre

* En Argentina finaliza la dictadura y comienza el proceso de transición a la democracia. Como resultado de las elecciones democráticas resulta electo como Presidente Raúl Alfonsín.

* El Ministro de Relaciones Exteriores brasileñas, Ramiro Saravia Guerreiro, y su equivalente argentino el Ministro Dante Caputo se encuentran por primera vez y acuerdan en elaborar una declaración conjunta para “ayudar a disipar sospechas de posibles componentes militares en los programas nucleares de ambos países”.

1984

Enero

* Un diplomático estadounidense le comunica a un diplomático argentino en Washington que las relaciones nucleares entre Argentina y los Estados Unidos “mejoraría sustancialmente” si Argentina y Brasil renunciasen públicamente al derecho de producir artefactos nucleares y sugiere la adopción de un mecanismo de inspecciones mutuas.

* El Presidente electo Alfonsín crea un comité para investigar las actividades de la CNEA y concluye que la política nuclear del Gobierno militar había sido dirigida para fines exclusivamente pacíficos.

Febrero

* El Ministro de las Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo, anuncia en la Comisión de Desarmamento de la ONU la idea de promover el desarmamento nuclear en el mundo. Afirmó que la Argentina no firmaría el TNP, pero que su Gobierno consideraría la firma del Tratado de Tlatelolco.

1985

Enero

* Luego de veintiún años de dictadura se realizan elecciones democráticas en Brasil y triunfa Tancredo Neves.

Febrero

* El Presidente electo de Brasil viaja a Argentina y se reúne con Alfonsín, quien sugiere “un sistema regional de salvaguardias”.

Marzo

* Alfonsín habla acerca del establecimiento de

salvaguardias bilaterales con Brasil en lugar de un mecanismo regional de salvaguardias.

Abril

* El diario brasileño *Folha de São Paulo* cita una fuente anónima: “Brasil tendrá una bomba atómica en 1990”.

* Tancredo Neves fallece sin asumir la Presidencia y en su lugar asume el Vicepresidente, José Sarney, como el primer Presidente democrático de Brasil.

Mayo

* Un informe argentino sobre la reunión entre el Ministro de Relaciones Exteriores, Caputo, y su contraparte brasileña, Olavo Setúbal, informa que ambos consideraban que el principal aspecto de la agenda nuclear era la implementación de un régimen de “garantías mutuas”, como opción a las salvaguardias del OIEA y del TNP.

* Argentina propone un sistema de inspecciones mutuas. El Gobierno brasileño responde que el asunto es delicado y que precisa ser cuidadosamente discutido en el ámbito doméstico.

Agosto

* El Ministro de Ciencia y Tecnología brasileño, Renato Archer, declara que Brasil no tiene intención de fabricar una bomba nuclear. Definió las relaciones entre Argentina y Brasil como “excelentes”.

Septiembre

* El líder del partido mayoritario del Congreso brasileño, Pimenta da Veiga, y el Presidente del Senado Jorge Fragelli, dan declaraciones a favor de la bomba atómica. El Ministro de Energía brasileño, Aureliano Alves, niega las alegaciones de Gonçalves. Rex Nazaré, de la Comisión Nuclear Brasileña niega que el programa nuclear brasileño tenga objetivos militares.

* El Gobierno brasileño crea una comisión para evaluar su programa nuclear. El Presidente Sarney declara que no permitirá que el uso de energía nuclear para la producción de una bomba atómica.

Octubre

* Brasil impulsa la creación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) que tiene como propósito promover la cooperación regional, así como la paz y seguridad en la

zona. Además, promueve la desmilitarización y desestima la proliferación nuclear en la región.

* Argentina informa que un avión militar brasileño cambió de rumbo y voló sobre la planta de enriquecimiento de Pilcaniyeu en dos ocasiones diferentes.

Noviembre

* El Presidente de Brasil, Sarney, y el Presidente de Argentina, Aflonsín, firman la declaración en Iguazú y la declaración conjunta sobre política nuclear. El Gobierno argentino sugirió la inclusión de “salvaguardias bilaterales” en la declaración, pero los representantes brasileños se negaron y propusieron a cambio un Grupo de Trabajo Conjunto.

La consolidación del régimen 1986 – 1991

Durante el período se firman numerosas declaraciones y acuerdos, avanzando así con la cooperación en el ámbito nuclear. En este sentido, se transforma el Grupo de Trabajo Conjunto en Comité Permanente. De esta manera se va ratificando el camino recorrido. En 1990 la Segunda Declaración crea el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear (SCCC) y en 1991 se crea la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de materiales nucleares (ABACC) para aplicarlo. Este mismo año, se celebra el Acuerdo Cuatripartito entre Argentina, Brasil, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la ABACC. En este proceso hubo contacto entre los técnicos de ambos países y se consolidó una comunidad epistémica binacional.

1986

Abril

* El Embajador estadounidense Richard Kennedy menciona el progreso de la cooperación nuclear entre Argentina y Brasil en una comisión del Senado estadounidense.

* La CNEA y CNEN identifican áreas de cooperación nuclear.

Mayo

* Un diplomático argentino se reúne con el Embajador Kennedy, quien expresa su interés en expandir la relación nuclear bilateral entre Washington y Buenos Aires.

Julio

* Se crea el Grupo de Trabajo Conjunto Brasil-Argentina sobre asuntos nucleares.

* El Presidente Sarney de Brasil y el Presidente Alfonsín de Argentina firman el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, así como también doce protocolos bilaterales. Dentro de ellos, el protocolo número 11 sobre la “notificación de accidentes nucleares” y “asistencia mutua en casos de accidentes nucleares y emergencia radiológica”.

Agosto

* El periódico brasileño *Folha de São Paulo* publica un artículo titulado “*O Brasil se prepara para teste nuclear*”, revelando la existencia de agujeros para prueba nuclear en Cachimbo.

Septiembre

* El Presidente Sarney da órdenes para que el programa nuclear brasileño sea orientado exclusivamente para fines pacíficos.

Noviembre

* El periódico *Folha de São Paulo* publica un artículo, afirmando que “Argentina ya tiene la cantidad suficiente de plutonio para fabricar una bomba nuclear”.

Diciembre

* El Gobierno brasileño invita a los inspectores nucleares argentinos a visitar el Instituto de Investigación de Energía Nuclear en San Pablo, bajo la administración de la Marina de Brasil.

* El Presidente Alfonsín de Argentina, viaja a Brasil y firma con Sarney la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear y otros protocolos, entre ellos el Protocolo N°17 sobre Cooperación Nuclear.

1987

Julio

* El Presidente Sarney de Brasil visita Pilcaniyeu. En retribución, Sarney invita a Alfonsín a visitar las instalaciones nucleares brasileñas.

* En su visita a Argentina, Sarney y Alfonsín firman la Declaración de Viedma.

Septiembre

* Argentina presta ayuda técnica a Brasil ante el accidente radiológico en Goiânia.

* Sarney envía al Embajador Ricupero como su enviado especial para reunirse con Alfonsín y comunicarle, antes de ser anunciado públicamente, que Brasil dominó la tecnología de enriquecimiento de uranio.

1988

Abril

* Alfonsín visita las instalaciones de Aramar en Brasil. Junto con Sarney, firma la Declaración de Iperó, elevando al Grupo de Trabajo Conjunto al rango de Comité Permanente.

Octubre

* La nueva Constitución democrática de Brasil prohíbe el uso de la energía nuclear para fines no-pacíficos.

Noviembre

* Sarney y Alfonsín firman el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y visitan la planta de reprocesamiento de Ezeiza en Argentina.

1989

Julio

* En Argentina se llevan a cabo elecciones y asume Carlos Menem como Presidente.

Octubre

* El *Institute of Nuclear Control*, siendo una ONG de Washington, Estados Unidos, patrocina una reunión en Uruguay entre representantes de Argentina y Brasil y presiona por una cooperación más profunda entre ambos países, insistiendo en un sistema de salvaguardias mutuo.

1990

Marzo

* En Brasil se celebran elecciones resultando electo como Presidente Fernando Collor de Melo.

Septiembre

* El Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, José Goldemberg, revela que el Presidente Fernando Collor de Mello recibió un documento secreto de cincuenta páginas de las Fuerzas Armadas, conteniendo un plan de desarrollo de un programa de armas nucleares.

Noviembre

* El Presidente de Brasil, Collor, firma con Menem, Presidente de Argentina, una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear Común, que aboga por la ratificación del Tratado de Tlatelolco, el establecimiento de un organismo bilateral para realizar inspecciones mutuas y un acuerdo de salvaguardias del OIEA para ambos países

1991

Marzo

* Los Presidentes Collor y Menem junto con los Presidentes de Paraguay y Uruguay, firman el Tratado de Asunción, que crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para estimular el comercio intra-regional.

Julio

* Los Presidentes Collor de Melo y Carlos Menem crean la ABACC.

* Se celebra el Acuerdo Cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y OIEA.

Anexo II – Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, en adelante "las Partes";

Constatando los progresos logrados en la cooperación nuclear bilateral como resultado del trabajo común en el marco del Acuerdo de Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, firmado en Buenos Aires el 17 de mayo de 1980;

Recordando los compromisos asumidos en las Declaraciones Conjuntas sobre Política Nuclear de Foz de Iguazú (1985), Brasilia (1986), Viedma (1987) e Iperó (1988), reafirmados por el Comunicado Conjunto de Buenos Aires del 6 de julio de 1990;

Considerando las decisiones adoptadas en la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña de Foz de Iguazú del 28 de noviembre de 1990;

Reafirmando su decisión de profundizar el proceso de integración entre ambos países;

Teniendo en cuenta el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil del 29 de noviembre de 1988 y el Protocolo No. 17 de Cooperación Nuclear del 10 de diciembre de 1986;

Reconociendo la importancia de la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos para el desarrollo científico, tecnológico, económico y social de sus pueblos;

Coincidiendo en que los beneficios de todas las aplicaciones de la tecnología nuclear deberán ser asequibles para fines pacíficos a todos los Estados;

Reafirmando los principios del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina;

Han convenido lo siguiente:

COMPROMISO BÁSICO

Artículo I

1. Las Partes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción o control.

2. Las Partes se comprometen, en consecuencia, a prohibir e impedir en sus respectivos territorios, y a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, o de participar de cualquier manera:

a) en el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, y

b) en el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier otra forma de posesión de cualquier arma nuclear.

3. Teniendo en cuenta que no existe, actualmente, distinción técnica posible entre dispositivos nucleares explosivos para fines pacíficos y los destinados a fines bélicos, las Partes se comprometen, además, a prohibir e impedir en sus respectivos territorios, y a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, o a participar de cualquier manera en el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición por cualquier medio de cualquier dispositivo nuclear explosivo, mientras persista la referida limitación técnica.

Artículo II

Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo afectará el derecho inalienable de las Partes de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, preservando cada Parte sus secretos industriales, tecnológicos y comerciales, sin discriminación y de conformidad con sus Artículos I, III y IV.

Artículo III

Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo limitará el derecho de las Partes a usar la energía nuclear para la propulsión u operación de cualquier tipo de vehículo, incluyendo submarinos, ya que ambas son aplicaciones pacíficas de la energía nuclear.

Artículo IV

Las Partes se comprometen a someter todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares que se realicen en sus territorios, o que estén sometidas a su jurisdicción o bajo su control en cualquier

lugar, al Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) establecido en el Artículo V del presente Acuerdo.

SISTEMA COMÚN DE CONTABILIDAD Y CONTROL DE MATERIALES NUCLEARES

Artículo V

Las Partes establecen el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (en adelante "SCCC"), el cual tendrá como finalidad verificar, de conformidad con las pautas básicas fijadas en el Anexo que forma parte del presente Acuerdo, que los materiales nucleares en todas las actividades nucleares de las Partes no sean desviados hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, de acuerdo con el Artículo I.

AGENCIA BRASILEÑO-ARGENTINA DE CONTABILIDAD Y CONTROL DE MATERIALES NUCLEARES

Artículo VI

Las Partes establecen la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (en adelante "ABACC"), que tendrá personalidad jurídica para cumplir el objetivo que le asigna el presente Acuerdo.

OBJETIVOS DE LA ABACC

Artículo VII

Será objetivo de la ABACC administrar y aplicar el SCCC conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo.

FACULTADES DE LA ABACC

Artículo VIII

Serán facultades de la ABACC:

a) Acordar con las Partes nuevos Procedimientos Generales y Manuales de Aplicación, y las modificaciones eventualmente necesarias de los ya existentes;

b) Efectuar las inspecciones y demás procedimientos previstos para la aplicación del SCCC; c) Designar a los inspectores que efectúen las inspecciones indicadas en el inciso b); d) Evaluar las inspecciones realizadas para la aplicación del SCCC; e) Contratar los servicios necesarios para asegurar el cumplimiento de su objetivo; f) Representar a las Partes ante terceros en relación con la aplicación del SCCC; g) Celebrar acuerdos internacionales con expresa autorización de las Partes; y h) Actuar en justicia.

ÓRGANOS DE LA ABACC

Artículo IX

Serán órganos de la ABACC la Comisión y la Secretaría.

COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

Artículo X

La Comisión estará compuesta por cuatro Miembros, correspondiendo a cada Parte la designación de dos de ellos. La Comisión será constituida dentro de los sesenta días de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

FUNCIONES DE LA COMISIÓN

Artículo XI

La Comisión tendrá como funciones:

- a) Velar por el funcionamiento del SCCC;
- b) Aprobar los Procedimientos Generales y los Manuales de Aplicación referidos en el Artículo VIII, inciso a), negociados por la Secretaría;
- c) Procurar los medios necesarios para el establecimiento de la Secretaría;
- d) Supervisar el funcionamiento de la Secretaría, elaborar las instrucciones y directivas que en cada caso considere adecuadas;

- e) Designar al personal profesional de la Secretaría y aprobar la designación del personal auxiliar;
- f) Elaborar la lista de inspectores debidamente calificados, entre los propuestos por las Partes, que llevarán a cabo las tareas de inspección que les encargue la Secretaría;
- g) Poner las anomalías que se presenten en la aplicación del SCCC en conocimiento de la Parte correspondiente, la que estará obligada a tomar las medidas necesarias para subsanar esa situación;
- h) Requerir a las Partes la constitución de los grupos asesores "ad-hoc" que estime necesarios para el mejor funcionamiento del SCCC;
- i) Informar a las Partes anualmente sobre la marcha de la aplicación del SCCC;
- j) Informar a las Partes el incumplimiento por una de las Partes de los compromisos asumidos en el presente Acuerdo; y
- k) Dictar su propio reglamento y el de la Secretaría.

COMPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA

Artículo XII

1. La Secretaría estará compuesta por los profesionales que designe la Comisión y por el personal auxiliar. En el desempeño de sus funciones, los funcionarios de la Secretaría estarán sometidos al reglamento aprobado y a las directivas formuladas por la Comisión.
2. Los funcionarios de mayor jerarquía de la nacionalidad de cada Parte se rotarán anualmente en el desempeño de la función de Secretario de la ABACC, comenzando por el de nacionalidad distinta a la del país sede.
3. Los inspectores designados en virtud del Artículo VIII, inciso c), mientras se encuentren en ejercicio de las funciones que les atribuya la Secretaría en relación con el SCCC, dependerán exclusivamente de la referida Secretaría.

FUNCIONES DE LA SECRETARÍA

Artículo XIII

La Secretaría tendrá como funciones:

- a) Ejecutar las directivas e instrucciones que emanen de la Comisión;
- b) En ese contexto, desarrollar las actividades necesarias para la aplicación y administración del SCCC;
- c) Actuar, por mandato de la Comisión, como representante de la ABACC en sus relaciones con las Partes y frente a terceros;
- d) Designar, entre los inspectores incluidos en la lista mencionada en el Artículo XI, inciso f), a quiénes llevarán a cabo las tareas de inspección que se determinen por aplicación del SCCC, teniendo en cuenta que los inspectores nacionales de una de las Partes efectuarán sus inspecciones en las instalaciones de la otra Parte, e impartir instrucciones a los mismos para el ejercicio de sus funciones;
- e) Recibir los informes que los inspectores deberán elevar con los resultados de sus inspecciones;
- f) Efectuar la evaluación de las inspecciones de conformidad con los procedimientos apropiados;
- g) Informar inmediatamente a la Comisión toda discrepancia en los registros de cualquiera de las Partes puesta de manifiesto en las evaluaciones de los resultados de las inspecciones;
- h) Preparar el presupuesto de la ABACC para su aprobación por la Comisión; e
- i) Informar periódicamente a la Comisión sobre sus actividades y, en particular, sobre la marcha de la aplicación del SCCC.

CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Artículo XIV

1. La ABACC no estará autorizada a divulgar información industrial o comercial o cualquier otra de naturaleza confidencial sobre las instalaciones y características de los Programas Nucleares de las Partes sin el consentimiento expreso de éstas;
2. Sin perjuicio de las responsabilidades de la ABACC, los miembros de la Comisión, los funcionarios de la Secretaría, los inspectores y todas aquellas personas involucradas en la aplicación del SCCC no

revelarán la información industrial o comercial o cualquier otra de naturaleza confidencial sobre las instalaciones y características de los Programas Nucleares de las Partes, a que tuvieran acceso como resultado del ejercicio de sus funciones o en ocasión del ejercicio de ellas. Esa obligación continuará aún después de que hayan dejado de prestar funciones en la ABACC o en relación con la aplicación del SCCC.

3. Las sanciones a las infracciones al párrafo 2 del presente Artículo serán determinadas por las respectivas legislaciones nacionales, correspondiendo a cada Parte la sanción de las infracciones cometidas por sus nacionales, con independencia del lugar en que se hubieran cometido.

SEDE DE LA ABACC

Artículo XV

1. La Sede de la ABACC será la ciudad de Rio de Janeiro.
2. La ABACC negociará con la República Federativa del Brasil el correspondiente acuerdo de sede.

APOYO FINANCIERO Y TÉCNICO

Artículo XVI

1. Las Partes proveerán en forma equitativa los fondos necesarios para el funcionamiento del SCCC y de la ABACC.
2. Las Partes pondrán su capacidad técnica a disposición de la ABACC a los efectos de apoyar sus actividades.

PRIVILEGIOS E INMUNIDADES

Artículo XVII

1. La ABACC gozará de personalidad y plena capacidad jurídica. Sus privilegios e inmunidades y los de sus funcionarios en el Brasil serán establecidos en el acuerdo de sede referido en el Artículo XV.
2. Los privilegios e inmunidades de los inspectores y de los demás funcionarios que estén en misiones transitorias al servicio de la ABACC serán determinadas en un Protocolo Adicional.

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Artículo XVIII

Las discrepancias relativas a la interpretación y aplicación del presente Acuerdo serán solucionadas por las Partes por la vía diplomática.

INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO

Artículo XIX

El incumplimiento grave del presente Acuerdo por una de las Partes dará derecho a la otra Parte a dar por terminado el Acuerdo o a suspender su aplicación total o parcialmente, lo que deberá ser notificado por esa Parte al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

RATIFICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR

Artículo XX

El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha del intercambio de los respectivos instrumentos de ratificación. Su texto será transmitido por las Partes al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario de la Organización de Estados Americanos para su registro.

ENMIENDAS

Artículo XXI

El presente Acuerdo podrá ser enmendado por las Partes en cualquier momento por mutuo acuerdo. La entrada en vigor de las enmiendas se ajustará al procedimiento previsto en el Artículo XX.

DURACIÓN

Artículo XXII

El presente Acuerdo tendrá duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes por nota diplomática dirigida a la otra, lo que deberá ser comunicado por la Parte denunciante al Secretario

General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de Estados Americanos. La denuncia será efectiva seis meses después de la fecha de recepción de dicha nota diplomática.

Hecho en la ciudad de Guadalajara (Estados Unidos Mexicanos), a los 18 días del mes de julio de 1991, en dos ejemplares originales, cada uno de ellos en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Pautas básicas del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares

Artículo I

1. El Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) es un conjunto de procedimientos instituido por las Partes a fin de verificar, con un grado razonable de certeza, que los materiales nucleares presentes en todas sus actividades nucleares no sean desviados hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, según los términos del presente Acuerdo.
2. El SCCC comprende los Procedimientos Generales y los Manuales de Aplicación por categoría de instalación.

Artículo II

El SCCC estará basado en una estructura de áreas de contabilidad de materiales nucleares y se aplicará a partir de uno de los siguientes puntos de iniciación:

- a) La producción de cualquier material nuclear de composición y pureza adecuados por su uso directo en la fabricación de combustible nuclear o en enriquecimiento isotópico, incluidas las generaciones subsiguientes de material nuclear producidas a partir de tales materiales;
- b) La importación de cualquier material nuclear que reúna las mismas características establecidas en el inciso a) precedente, o cualesquiera otros materiales nucleares producidos en una fase posterior del ciclo del combustible nuclear.

Artículo III

Los materiales nucleares dejarán de estar sometidos al SCCC cuando: a) Sean trasladados fuera de la jurisdicción o control de las Partes; o

b) Sean transferidos a un uso no nuclear o a un uso nuclear no relevante desde el punto de vista del SCCC, o

c) Se hayan consumido, diluido o transformado, de modo que no puedan utilizarse para cualquier uso nuclear relevante desde el punto de vista del SCCC, o que sean prácticamente irrecuperables.

Artículo IV

La aplicación del SCCC a materiales nucleares utilizados en propulsión u operación nuclear de cualquier tipo de vehículo, incluyendo submarinos, o en otras actividades que por su naturaleza exijan un procedimiento especial, tendrá las siguientes características particulares:

a) La suspensión de las inspecciones, del acceso a los registros contables y operativos, de las notificaciones e informes previstos por el SCCC relativos a esos materiales nucleares mientras dure su afectación a las referidas actividades;

b) El sometimiento nuevamente de esos materiales nucleares a los procedimientos referidos en el inciso a) cuando sean desafectados de esas actividades;

c) El registro por la ABACC de la cantidad total y de la composición de esos materiales nucleares que se encuentren bajo la jurisdicción o control de una de las Partes y de todo traslado de los mismos fuera de tal jurisdicción o control.

Artículo V

El nivel adecuado de contabilidad y control de materiales nucleares para cada instalación será determinado según el valor estratégico obtenido del análisis de las siguientes variables:

a) Categoría del material nuclear, teniendo en cuenta la relevancia de su composición isotópica; b) Tiempo de conversión; c) Inventario/flujo del material nuclear; d) Categoría de la instalación;

e) Grado de importancia de la instalación con relación a otras existentes; f) Existencia de método de contención y vigilancia.

Artículo VI

El SCCC, según corresponda, incluirá medidas tales como:

- a) Un sistema de registros e informes que refleje, para cada área de contabilidad de materiales nucleares, el inventario de materiales nucleares y los cambios de tal inventario;
 - b) Disposiciones para la correcta aplicación de los procedimientos y medidas de contabilidad y control;
 - c) Sistemas de mediciones para determinar los inventarios de material nuclear y sus variaciones;
 - d) La evaluación de la precisión y el grado de aproximación de las mediciones y el cálculo de la incertidumbre de éstas;
 - e) Procedimientos para identificar, revisar y evaluar diferencias en las mediciones remitente-destinatario;
 - f) Procedimientos para efectuar un inventario físico;
 - g) Procedimientos para determinar y evaluar el material no contabilizado; h) Aplicación de sistemas de contención y vigilancia.
-

Protocolo adicional sobre privilegios e inmunidades al acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear

El Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, en adelante "Las Partes";

Considerando el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear suscrito por las Partes el 18 de julio de 1991;

Considerando que dicho Acuerdo prevé en su artículo XVII, inciso 2, que los privilegios e inmunidades de los inspectores y demás funcionarios de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), serán determinados en un Protocolo Adicional;

Acuerdan lo siguiente:

A los fines del presente Protocolo:

ARTÍCULO I Definiciones

i) La expresión "el Acuerdo" designa el Acuerdo entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.

ii) "Funcionarios de la Secretaría" son los miembros de la Secretaría, con excepción de los empleados contratados localmente y pagados por hora de trabajo.

iii) Los privilegios e inmunidades otorgados por el Artículo III se aplican, además de a los funcionarios de la Secretaría, a las siguientes categorías de personas, en la medida en que

estén realizando tareas directamente relacionadas con la aplicación del Acuerdo y/o con la puesta en práctica del SCCC:

a) a los miembros de la Comisión:

b) a los inspectores a que se refiere el Artículo VIII inciso c) del Acuerdo;

c) a los grupos asesores "ad hoc" mencionados en el artículo XI, inciso h) del Acuerdo.

ARTÍCULO II Disposiciones Generales

1. Toda persona que tenga derecho a privilegios e inmunidades de conformidad a lo que establece el presente Protocolo, gozará de ese derecho desde su ingreso al territorio de la otra Parte para desempeñar alguna actividad vinculada al funcionamiento de la ABACC y/o a la aplicación del SCCC, y por el tiempo en que permanezca allí por tal motivo.

2. Sin perjuicio de los privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de tales privilegios e inmunidades en virtud del presente Protocolo tienen el deber de respetar las leyes y reglamentos de ambas Partes. Tendrán también el deber de no interferir en los asuntos internos de la otra Parte.

3. Las Partes otorgarán pasaportes diplomáticos y pasaportes oficiales, conforme corresponda, para sus nacionales funcionarios de la ABACC. En el caso de funcionarios temporarios, la validez del pasaporte será equivalente al período de duración de la misión. No obstante, deberá entenderse que para cada caso la Agencia informará a la Parte interesada la presencia, en su territorio, aunque sea en carácter transitorio, de toda persona que tenga derecho al gozo de privilegios e inmunidades, de acuerdo a lo estipulado en los Artículos III y IV de este Protocolo.

ARTÍCULO III

Beneficiarios

Las personas que pertenezcan a una de las categorías descritas en el Artículo I, iii), en tanto se encuentren en el ejercicio de actividades oficiales de la ABACC, y los funcionarios de la Secretaría gozarán de los siguientes privilegios e inmunidades:

- i) Inmunidad de detención o arresto personal y de embargo de equipaje personal e inmunidad por procesos legales de cualquier naturaleza, así como por expresiones verbales o escritas y por todos los actos realizados por ellos con carácter oficial;
- ii) Inviolabilidad de todos sus papeles y documentos;
- iii) Derecho de usar códigos y de recibir documentos o correspondencia por servicio de correo o en valijas lacradas;
- iv) Exención de toda medida restrictiva en materia de inmigración, de las formalidades de registro de extranjeros y de las obligaciones de servicio nacional;
- v) Las mismas franquicias, en materia de restricciones monetarias y de cambio, que se otorgan a los representantes del Gobierno de la otra Parte;
- vi) Exención tributaria, en el territorio de ambas Partes, sobre los haberes, viáticos u otros emolumentos percibidos de la ABACC.

ARTÍCULO IV Abuso de Privilegios

1. Los privilegios e inmunidades son otorgados a los funcionarios en interés de la Agencia y no en su beneficio personal. La ABACC tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad concedida a cualquier funcionario en todos los casos en que, a su juicio, la inmunidad obstaculice el curso de la justicia y en que se pueda renunciar a ella sin que sean perjudicados los intereses de la ABACC.

2. La ABACC cooperará siempre que sea necesario con las autoridades competentes de las Partes para facilitar la adecuada administración de justicia, asegurar el cumplimiento de los reglamentos de policía y evitar todo abuso relacionado con los privilegios, inmunidades y facilidades mencionadas en este artículo.

3. En caso que el Gobierno de una de las Partes considere que una persona está abusando de los privilegios e inmunidades de que sea beneficiaria en función de este Protocolo, el Gobierno podrá requerir su salida del país. No obstante, ni los funcionarios de la Secretaría ni los incluidos en una de las categorías listadas en el Artículo I, iii) podrán ser obligados a abandonar el país sino de conformidad con el procedimiento diplomático aplicable a los funcionarios diplomáticos de la otra Parte.

ARTÍCULO V

Solución de Controversias

Toda controversia entre las Partes que surjan de la interpretación o aplicación de este Protocolo, o aquellas en las cuales esté implicada una persona que goce de inmunidad, según lo que establece el presente Protocolo, si no hubiese habido renuncia a dicha inmunidad conforme lo dispuesto en el Artículo IV, serán resueltas por las vías diplomáticas correspondientes.

ARTÍCULO VI

Entrada en Vigor y Duración

1. Cada Parte notificará a la otra el cumplimiento de las formalidades legales internas necesarias para la entrada en vigor del presente Protocolo, la cual ocurrirá treinta (30) días después de recibirse la segunda notificación.

2. El presente Protocolo Adicional permanecerá en vigor mientras esté en vigor el Acuerdo y podrá ser denunciado bajo las mismas condiciones del acuerdo.

Hecho en la ciudad de Brasilia, a los 20 días del mes de agosto de 1991, en dos ejemplares originales, cada uno de ellos en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Y

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL