



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

Un caso de cooperación bilateral exitoso: la ABACC

Alumno: Juan Pablo De Luca

Tutora: Rut Diamint

Firma de la tutora

Abril, 2018

ABSTRACT

Hace poco más de 25 años, Argentina y Brasil lograron coronar exitosamente un proceso de cooperación y avanzar en la constitución de una Agencia única de salvaguardias nucleares. Esta es la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, mejor conocida como ABACC. Si bien hay voces que no la aprueban totalmente, lo cierto es que el organismo posee un alto grado de aceptación tanto en los dos países, como dentro de la comunidad internacional. Países como Estados Unidos la tomaron como modelo y propusieron replicarla en otros conflictos regionales. Ambas partes deben estar por lo tanto conformes por una serie de cuestiones, entre otras.

Primero, fueron capaces de dejar de lado muchos años de desconfianza y competencia geopolítica respecto a sus programas nucleares, y coronar un exitoso proceso de construcción de confianza mutua a través de un organismo modelo.

Segundo, lograron crear un sistema de control recíproco de materiales e instalaciones nucleares que es innovador dentro del régimen de no proliferación. Hasta 1991, no existía en el mundo un sistema de ese tipo, y lo más cercano era EURATOM.

Tercero, Argentina y Brasil enviaron un mensaje alentador al mundo a favor de la no proliferación y la paz. Este consistió en que, con voluntad política, es posible dejar las diferencias de lado, identificar intereses comunes y coordinar políticas para avanzar en un proceso cooperativo. Asimismo, renunciaron a un valioso activo como es el ser poseedor de armamento nuclear.

Por todo esto, y otras cuestiones, la ABACC puede ser considerada como un activo de la política exterior argentina y brasileña, y mismo de la región. Sin embargo, la Agencia encuentra aún grandes desafíos por afrontar, y será muy importante que las partes estén a la altura, como lo estuvieron hasta el día de hoy, para poder sortearlos.

Palabras clave: ABACC- Acuerdo Bilateral- Acuerdo Cuadripartito- Tlatelolco- OIEA- Protocolo Adicional- TNP- Teoría Institucionalista y Neoliberal Institucionalista- Alfonsín- Sarney- Argentina- Brasil- Cooperación- Relación estratégica-Salvaguardias- Confianza recíproca- Seguridad Regional- Beneficios- Keohane.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABACC- Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Material Nuclear.

AB- Acuerdo Bilateral.

AC- Acuerdo Cuadripartito.

CIA – Central Intelligence Agency.

CNEA – Comisión Nacional de Energía Atómica de la Argentina.

CNEN – Comisión Nacional de Energía Nuclear del Brasil.

DIGAN – Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales.

EURATOM- Comunidad Europea de la Energía Atómica.

FF. AA- Fuerzas Armadas.

GPN- Grupo de Proveedores Nucleares.

MTCR-Missile Technology Control Regime.

NNWS – Non Nuclear Weapon States.

NWS – Nuclear Weapon States.

OIEA – Organismo Internacional de Energía Atómica.

PA-Protocolo Adicional.

PNEs- Explosiones Nucleares Pacíficas.

OPANAL- Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe.

SCCCC- Sistema de Control y Contabilidad de Materiales Nucleares.

TNP – Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I- LOS ORIGENES DE LA ABACC	5
1.1. La propuesta Findley ¿Primer antecedente de la ABACC?	5
1.1.1. La recepción en Argentina, Brasil y los Estados Unidos.	7
1.2. La llegada de Figueiredo a la presidencia de Brasil.....	9
1.3. La disputa por los recursos naturales compartidos y la importancia de la solución de Corpus-Itaipú.....	10
1.4. Los acuerdos de 1980 y su importancia para el acercamiento.....	12
1.5. Anuncio de Pilcaniyeu ¿Primer acontecimiento que puso en peligro el camino de la cooperación nuclear?	14
1.6. La propuesta de Brasil a la renuncia de PNEs. ¿Un paso más hacia la ABACC?	17
1.7. Las presidencias de Raúl Alfonsín y José Sarney.	19
1.7.1. La relación entre ambos presidentes y su valor para la cooperación bilateral.	19
1.7.2. La importancia de la generación de confianza mutua durante este periodo.	21
1.7.3. Fortaleciendo el camino de la cooperación. La propuesta argentina de 1985.....	23
1.7.4. La importancia de la Declaración de Foz de Iguazú de 1985.	25
1.7.5. Revelaciones acerca de las Sierras de Cachimbo (1986). ¿Otro acontecimiento que arriesgó el camino de la cooperación nuclear?	26
1.7.6. Anuncio de enriquecimiento de uranio en Brasil.	28
1.7.7. Fortaleciendo la confianza recíproca. Visita de Sarney a la planta de Pilcaniyeu (1987).	29
1.7.8. Devolución de cortesías. Visita de Alfonsín a la planta de Aramar. (1987).	31
1.8. Las presidencias de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello.	32
1.8.1. La etapa final hacia la creación de la ABACC y su constitución en 1991.....	32
1.8.2. Otros avances posteriores al Acuerdo Bilateral.....	33
1.8.2.1. Ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear.....	35
1.9. Consideraciones.....	37
CAPÍTULO II- MARCO TEÓRICO.....	50
1.1. Definición de instituciones y regímenes internacionales. Su importancia en el fomento de la cooperación.	51

1.1.1. Visión del realismo.....	55
1.2. Rol de los actores en las instituciones internacionales.....	58
1.3. Concepto de cooperación y otros relacionados.....	62
1.4. Sobre la posibilidad de producirse la cooperación.....	66
CAPÍTULO III-DESEMPEÑO Y PEPSPPECTIVAS	75
1. Desempeño de la ABACC.....	75
1.1. Performance operativo.....	75
1.1.1. Trabajo con el OIEA a partir del Acuerdo Cuadripartito.....	80
1.2. Performance de la ABACC en relación con los intereses perseguidos.....	84
1.2.1. La ABACC y la generación de garantías recíprocas.....	84
1.2.2. La ABACC y las garantías frente a la comunidad internacional.....	87
1.2.2.1. Otros avances para mejorar la imagen ante la comunidad internacional.....	88
1.2.2.2. La otra cara de la cuestión.....	90
1.2.3. La ABACC y el ingreso al régimen global de una manera distintiva.....	93
1.2.4. La ABACC y las relaciones cívico-militares en Argentina y Brasil.....	94
1.3. La ABACC como un “Activo” de la política exterior argentina y brasileña.....	97
1.4. La ABACC y el régimen de no proliferación nuclear.....	99
1.5. Posibilidad de extrapolar el modelo ABACC a otras regiones.....	100
2. Perspectivas y desafíos.....	103
2.1. Desafíos internos.....	103
2.2. Desafíos externos.....	110
2.2.1. La cuestión del Protocolo Adicional.....	112
CONCLUSION	121
REFERENCIAS.....	128

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone estudiar un caso de cooperación bilateral cuyo resultado fue la creación de un organismo que fue objeto de aprobación en diferentes regiones del mundo, principalmente por su carácter innovador en lo que respecta a la no proliferación nuclear¹. Dicho organismo es La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (en adelante ABACC) y es actualmente la única organización binacional de salvaguardias en el mundo. Se puede afirmar que esta configura uno de los pocos activos de la política exterior tanto argentina como brasileña², y de la región.

El organismo con personería jurídica internacional tiene como principal objeto el de verificar que la totalidad de materiales nucleares existentes en Argentina y Brasil sean utilizados con fines exclusivamente pacíficos. Con sede en Río de Janeiro, la entidad está formada por una Secretaría subdividida en sectores técnicos y administrativos y es dirigida por una Comisión compuesta por delegados oficiales de ambas partes³. Inspectores binacionales, dirigidos por un secretario que, rota cada año entre un ciudadano argentino y un brasileño, componen su cuerpo de funcionarios⁴.

La Agencia fue creada en el año 1991 a través de la firma del Tratado de Guadalajara, acuerdo bilateral (en adelante AB) cuyo contenido es similar al del Tratado de Tlatelolco, pero con una característica distintiva e innovadora. El primero prohíbe lo que comúnmente se denominan “explosiones para usos pacíficos” (en adelante PNEs, por sus siglas en inglés)⁵. Además, mediante el instrumento se creó el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (en adelante SCCC), cuyo administrador es la ABACC. Mediante este, las partes acordaron poner todo su material nuclear bajo la órbita de dicho sistema (Feu Alvim 3-4).

¹ Cabe aclarar que el presente trabajo fue redactado de acuerdo con las reglas de formato estipuladas en el instructivo utilizado en el taller de tesis del año 2014 y en base a las normas de citación bibliográfica establecidas en el *MLA Handbook for Writers of Research Papers*, 8va ed., 2016.

² Ambos países son considerados pioneros dentro del escenario latinoamericano y mundial en lo que respecta a la investigación y desarrollo de tecnología nuclear.

³ Dos de Argentina y dos de Brasil.

⁴ Dichos inspectores no trabajan permanentemente para la Agencia, sino que lo hacen para sus respectivos gobiernos y son convocados ocasionalmente por la Secretaría.

⁵ Con esta declaración adicional del AB, el compromiso es equivalente al propuesto en el Tratado de No Proliferación Nuclear respecto a lo establecido con relación a los *Non-Nuclear Weapon States*.

Como se observará, se tuvo que recorrer un extenso y complejo proceso para lograr consensuar su establecimiento, proceso que se caracterizó por transitar momentos positivos de acercamiento, como también momentos de tensión entre ambos países, como entre estos y la comunidad internacional, más precisamente con Estados Unidos. Dichas características expresan la complejidad del proceso de cooperación, que hace que el mismo sea interesante a la hora de ser estudiado, tanto por la cantidad de acontecimientos que tuvieron lugar, como también por la diversidad de actores que intervinieron. Resulta remarcable que dicho proceso, es asimismo destacable por haberse logrado dar inicio a un exitoso proceso de construcción de confianza mutua después de haberse transitado varias décadas de desconfianza y competencia geopolítica.

No sólo el proceso cooperativo resulta interesante, sino que la Agencia misma lo es por su carácter innovador a raíz del régimen de inspecciones que administra. Mónica Quintanar y Silvia Romegialli afirman que:

La creación de la ABACC es considerada como una innovación en materia de control de las 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. (5-6)

El argumento central de este trabajo postula que la ABACC es el resultado de un proceso cooperativo exitoso a partir del cual no solo las partes obtuvieron importantes beneficios, sino que también la región y mismo el régimen global. Cabe destacar que dicho proceso no finalizó con la creación del organismo, sino que, a través de su trabajo diario, se prosiguió, profundizó, y hasta se extendió a otras áreas. Asimismo, se pretende demostrar que el desempeño que demostró fue mayormente positivo y que posee determinadas cualidades que le dan un innegable valor agregado. La Agencia no solo resulta ser un modelo innovador de inspecciones recíprocas, sino que, además, representa la coronación de ese exitoso proceso de cooperación y cumple un importante rol estratégico para las partes significando un punto de unión para estas. De todas maneras, cabe destacar que también mostró y muestra algunas expresiones negativas en adición a algunos desafíos que deberá afrontar en lo venidero. Destacar ambas caras del proceso y de la ABACC será uno de los principales retos.

Para corroborar el argumento, resulta esencial incluir un marco histórico que contextualice el proceso de cooperación y el organismo para así entender su pasado y fundamentos que lo subyacen. Asimismo, se desarrollará un marco teórico que será utilizado como guía para llevar a cabo un análisis más preciso. Para estudiar el período posterior a su constitución, la investigación se apoyará principalmente en doce entrevistas que analizarán cómo funcionó el organismo, y otras cuestiones. El fin es corroborar si la Agencia pudo concretar en la práctica tanto el rol que se le atribuyó como también satisfacer los intereses que se persiguieron con su establecimiento. Para finalizar, se formularán una serie de conclusiones.

El trabajo constará de tres (3) capítulos y la conclusión los cuales estarán ordenados de la siguiente manera:

Capítulo I: en esta sección se incluirá el marco histórico cuyo objetivo será presentar el proceso transitado hasta la constitución de la ABACC y el periodo inmediatamente posterior. Dicho camino está formado por una cantidad importante de acontecimientos que son necesarios tener en cuenta para mejor entender el pasado de la Agencia y así realizar un mejor análisis de la misma. Partiendo de lo que se entiende que fue el primer antecedente del organismo, se ahondará en los sucesos más relevantes a los fines del trabajo.

Para finalizar, se formularán una serie de consideraciones que se desprenden de la historia de la cooperación y que serán valiosos aspectos a tener en cuenta para la investigación que se llevará a cabo.

Capítulo II: tendrá por finalidad introducir una línea de pensamiento teórico. Para ello, se optó por utilizar como eje central la teoría institucionalista y la neoliberal institucionalista ya que se entiende que son las más adecuadas para cumplir con el fin propuesto. Sin embargo, se procurará también brindar otros puntos de vista que enriquecerán la contribución de la sección. Se buscará explicar qué son las instituciones internacionales y determinar cuál es su aporte en el fomento de la cooperación. Se procurará incluir la opinión de autores favorables como de autores críticos, debido a que se considera que no solo las contribuciones de las instituciones, sino que también sus falencias son importantes de tener presentes a la hora de afrontar la investigación.

Asimismo, se incluirá un análisis acerca del rol de los actores, es decir, se tratará de aclarar cuánta injerencia poseen estos, en la creación y manejo de los organismos. Finalmente, se profundizará en el concepto de cooperación y otros conceptos que giran a su alrededor, ya que una de las premisas principales de este trabajo es que se produjo un proceso de cooperación entre Argentina y Brasil en materia nuclear.

Capítulo III: se abordará en el estudio del organismo y de su desempeño tanto respecto al cumplimiento de su función de control recíproco, como respecto a la satisfacción de los intereses que se persiguieron con su constitución. Además, se hará un breve análisis de sus perspectivas y de los posibles desafíos que deberá afrontar. Esta sección se basará principalmente en lo obtenido a partir de las entrevistas que se llevaron a cabo y será de especial relevancia ya que al ser escasa la bibliografía respecto a estos temas, las contribuciones de las entrevistas brindarán un aspecto distintivo al análisis.

Conclusiones: tratará de converger el marco histórico, el marco teórico y lo derivado a partir de las entrevistas para formular una serie de conclusiones acerca del supuesto argentino-brasileño de cooperación y de la ABACC.

Pueden plantearse algunas preguntas introductorias. ¿Cuáles fueron los justificativos detrás de la decisión política de iniciar y profundizar el proceso de cooperación durante los 80's y 90's? ¿Qué importancia puede otorgársele al rol de las personalidades en este proceso? ¿Qué motivos explican la creación de la ABACC y qué intereses tuvieron los actores con su constitución? ¿A qué conclusiones se puede arribar respecto al desempeño que demostró en relación con la función que se le atribuyó? ¿Cómo fue, desde el Acuerdo Cuadripartito, el trabajo con el OIEA? ¿Por qué es la ABACC considerada el resultado de un exitoso proceso de cooperación? ¿Puede ser considerada un aporte al régimen de no proliferación? ¿Fue la ABACC funcional a los intereses que se persiguieron con su creación? ¿Podría extrapolarse este caso de cooperación a otros conflictos regionales? ¿Cómo podría afectar a la relación bilateral y al organismo la adhesión al Protocolo Adicional?

CAPITULO I- LOS ORIGENES DE LA ABACC

El capítulo tiene por objeto realizar un análisis de las raíces de la ABACC⁶. Para ello, se hará un repaso de la historia de la relación bilateral referida a la cuestión nuclear, para así tratar de encontrar dentro de ese proceso, los posibles fundamentos que expliquen los motivos e intereses detrás de la decisión política de crear el organismo. Como se apreciará, se transitó un largo recorrido para llevar adelante el proceso cooperativo previo que desembocó en su creación. Para concluir, se brindarán una serie de reflexiones sobre algunos puntos importantes que se desprenden del marco histórico, y que serán relevantes a la hora realizar el análisis.

1.1. La propuesta Findley ¿Primer antecedente de la ABACC?

En agosto de 1977, en el medio de una tensa relación del gobierno argentino y brasileño, y bajo la administración Carter (debido a la presión que el país del norte ejercía a estos últimos para que adhirieran al régimen de no proliferación global- Tratado de No Proliferación Nuclear- y regional -Tratado de Tlatelolco-), surgió una innovadora propuesta⁷ del legislador norteamericano Paul Findley⁸. En palabras de Rodrigo Mallea “la misma contemplaba la institución de un sistema de salvaguardias recíprocas entre ambos países y la renuncia a las PNEs” (109).

La propuesta poseía un carácter novedoso debido a que no existían antecedentes similares y, además, era una estrategia muy diferente a lo que se venía proponiendo desde la administración Carter. Asimismo, la iniciativa podría contribuir a reducir las sospechas existentes en los Estados Unidos y en la comunidad internacional acerca de las intenciones nucleares de ambos países. Como se desprende del trabajo de Mallea, el ex congresista hizo pública su iniciativa en una conferencia de prensa que brindó en Estados Unidos tras regresar de un viaje a Sudamérica como parte de una comitiva⁹. En

⁶ Cabe aclarar que se comenzará el análisis partiendo del año 1977, año en donde se entiende, tuvo lugar el primer antecedente de la Agencia. No se desarrollarán los primeros orígenes de la relación bilateral en materia nuclear por exceder los fines del trabajo. Por el otro lado, la revisión del marco histórico no concluirá en el año 1991, sino que abarcará también el periodo inmediatamente posterior.

⁷ La propuesta fue difundida en un artículo en el *Washington Post* titulado “Chances for a Latin Nuclear Agreement.”

⁸ Paul Findley, nacido el 23 de junio de 1921, es un ex legislador norteamericano representante de Illinois.

⁹ El objetivo del viaje fue realizar un estudio sobre el incremento de contrabando de droga proveniente de la región, y la energía nuclear, entre otros campos.

palabras de Findley “A bilateral, on-site, nuclear verification agreement between Argentina and Brazil could help to arrest mounting suspicion over the ultimate nuclear aspirations of these two important states” (A23).

¿En qué consistía la propuesta? En primer lugar, ambas partes deberían renunciar al desarrollo de las PNEs. En segundo lugar, deberían aceptar recíprocamente monitoreos *in situ* de sus respectivas instalaciones nucleares, y, además, sus inspectores tendrían el derecho de moverse libremente dentro de las instalaciones de cada país.

The agreement I envisage would be one in which Brazil and Argentina renounce any intention of developing a nuclear explosive device and agree to accept continuing, mutual, on-site monitoring of their respective nuclear facilities. Each nation would let nuclear officials of the other move freely throughout its nuclear facilities. (Findley A23)

Findley entendía que su iniciativa no buscaba sustituir el sistema de salvaguardias del OIEA, sino que sería complementario. Según sugería, el sistema sería un “[...] additional element of assurance and protection between two states whose past relations have at time been quite troubled” (A23).

El sistema de control recíproco que proponía brindaría una serie de interesantes ventajas. Por un lado, el hecho de que ambos países pudieran controlar sus instalaciones recíprocamente “[...] would strengthen the web of checks and decrease any incentive for abuse and diversion” (Findley A23). El acuerdo tendría un doble efecto tranquilizador no solo en los países vecinos, sino que, además, en la comunidad internacional.

Asimismo, Findley hacía referencia a otros conflictos regionales en el mundo donde un sistema bilateral de verificaciones, como el propuesto, podría servir de modelo para dichas situaciones en donde, mediante la protección adicional que brindaría, contribuiría a garantizar que las salvaguardias tradicionales no estuvieran afectadas por tensiones. Para Carlo Patti, posiblemente, estaba pensando en la solución para las carreras armamentísticas en el Medio Oriente, más específicamente, entre Egipto e Israel, o entre este último y Siria (Marcuzzo do Canto org. 55).

Por el otro lado, Findley mencionaba otras ventajas que aportaría un acuerdo de esa clase. 1- implicaría para Argentina y Brasil recibir el aplauso de la comunidad internacional debido a que, por primera vez en la historia, los gobiernos de dos países vecinos aplicarían enteramente un acuerdo de verificaciones recíprocas sin la presión sobre ellos de Estados nucleares. 2- Sería el primer gran acuerdo entre ambos países en muchos años, y podría dar lugar a la creación de una atmósfera favorable para la celebración de otros acuerdos. 3- No implicaría concesiones costosas para ninguno de los países. 4- Contribuiría a crear un clima nuclear cordial de cooperación que posiblemente se proyectaría más allá de Argentina y Brasil (A23).

Patti considera que no está claro si la propuesta tuvo repercusiones en el proceso que llevó a la constitución de la ABACC, pero que sí está clara la semejanza existente entre el sistema imaginado y propuesto por el ex congresista con el acuerdo alcanzado unos años después. El sistema de confianza mutua, a través de inspecciones recíprocas, y la renuncia al derecho a producir artefactos nucleares con finalidad bélica, fueron adoptados por los dos gobiernos (Marcuzzo do Canto org. 59).

1.1.1. La recepción en Argentina, Brasil y los Estados Unidos.

La propuesta, tuvo diferentes recepciones según el país. En una entrevista, el ex congresista afirmó que su iniciativa tuvo fuerte recepción en la Argentina, mientras que, en Brasil, no fue así, aduciendo que esto se debió a las malas relaciones bilaterales que existían entre este país y Estados Unidos. Por el lado de Argentina, se creyó que un acuerdo nuclear de esas características podía ofrecer nuevos puntos de partida para un acercamiento con su vecino. Es así como, en los años subsiguientes, Argentina intentó en diferentes ocasiones convencer a los vecinos de trabajar en un esquema de inspecciones mutuas por fuera del TNP y de Tlatelolco (Mallea 111-12).

Por el lado de Brasil, cabe destacar que luego de escuchar la propuesta, el vicepresidente reportó mediante un informe¹⁰ al presidente Ernesto Geisel lo siguiente:

Já na manhã de 7 de setembro, na Chancelaria da Embaixada, visita do Deputado Robert Findley [...] esclareceu que sua iniciativa era estritamente pessoal, não envolvendo a Administração norte-americana ou seu partido, e

¹⁰ Informe presentado por el Sr. vicepresidente (Adalberto Pereira dos Santos) al excelentísimo señor presidente de la República, 7-set-1977. Archivo Antonio da Silveira/CPDOC. 1974.04.23.

tinha por único objetivo transmitir suas idéias no sentido de uma cooperação Brasil-Argentina no campo nuclear. [...]. (Mallea 111)

A pesar del esfuerzo, al día siguiente de la presentación oficial, el funcionario de Itamaraty Luiz Felipe Lampreia rechazó la continuidad de las conversaciones. Como bien se citó en Mallea, y según se puede apreciar en una nota de un periódico de ese país, un diplomático brasileño “[...] lembrou que o Brasil participa de toda uma estrutura internacional e multilateral de salvaguardas e considera ser este o caminho correto para garantir a segurança nesse setor [...]” (cit. en Mallea 111).

Según Mallea “ciertamente era difícil ignorar el contexto de la relación brasileño-norteamericana en el momento que el legislador norteamericano presentaba su propuesta, fundamentada, sobre todo, en el frágil estado de las conversaciones nucleares” (111). Por lo tanto, resulta necesario entender el contexto histórico en que la propuesta fue realizada, momento en donde la relación bilateral no era la mejor, y en donde aceptar una propuesta de esa índole, implicaría para el gobierno de Geisel contradecir su reclamo en dirección a la soberanía nuclear que se buscaba.

Según destaca Patti, Findley pudo reunirse con quien era en aquel entonces el jefe de gabinete del canciller Azeredo da Silveira, Geraldo Holanda Cavalcanti. Dicho funcionario rechazó la propuesta por considerarla como una nueva manera del gobierno Carter para ejercer presión contra el programa nuclear brasileño (Marcuzzo do Canto org. 56).

La reacción argentina ante la negativa brasileña fue una de “frustración” como afirma Mallea. Mientras que el gobierno argentino buscaba lograr un entendimiento nuclear con su vecino, la respuesta de este otro no era la misma ya que por orden del presidente, no se continuaría con las negociaciones en materia nuclear hasta tanto no se resolvieran otros conflictos con ese país (Mallea 112). El mayor tema contencioso sin resolver en ese entonces era la cuestión de los recursos naturales compartidos, tema que fue definido por Oscar Camilión, quien fue representante argentino en Brasil, como el “más tenso en la negociación bilateral” (cit. en Mallea 113).

Es en ese sentido que se puede entender el rechazo del gobierno brasileño a la propuesta Findley en base a dos fundamentos que justifican esa reacción. Por un lado, la competencia brasileño-argentina que existía en ese momento, y por el otro, la mala

relación entre el gobierno de Brasil y el de Estados Unidos. Fuera de esto, no podría pensarse otro justificativo que explique por qué el país rechazó tan fuertemente una iniciativa que, en palabras de Mallea “[...] era revolucionaria para su época, ya que proponía un sistema de salvaguardias fuera del TNP, junto a la renuncia de las explosiones nucleares pacíficas [...]” (122).

Finalmente, en lo que respecta a la recepción en el país del Norte, la propuesta tuvo buena acogida en algunos sectores del gobierno, especialmente luego de que la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) se convenciera de la inexistencia de programas de armas nucleares en el Cono Sur. Así, a mediados de la década de 1980, la diplomacia norteamericana defendía abiertamente el aumento de la cooperación nuclear argentino-brasileña, países que no pertenecían al TNP y a acuerdos de salvaguardias amplias.

1.2. La llegada de Figueiredo a la presidencia de Brasil.

El 15 de marzo de 1979 asumió la presidencia de Brasil João Batista Figueiredo quien sería una pieza relevante para el fortalecimiento de la relación bilateral. Esta nueva figura aportó a la consolidación de las buenas relaciones, no solo porque cambió el paradigma de la anterior política exterior del país¹¹, sino porque también sería percibido por las autoridades argentinas “[...] como un líder con una simpatía natural hacia el país, fundamentado en los años que vivió en Buenos Aires durante el exilio de su padre” (Mallea 123).

Según Luiz Augusto de Castro Neves:

Figueiredo fue una figura central [...]. Ya conocemos todas las reticencias del presidente Geisel a abrir más la cooperación [...]. El presidente Figueiredo tenía una simpatía innata hacia Argentina donde había vivido cuando tenía 15 años de edad [...]. Entonces tenía una relación interesante en el plano personal. El ya venía acompañando la evolución de los asuntos nucleares. [...]. De modo que creo que el papel de Figueiredo fue muy importante, porque ayudó a revertir las resistencias del campo militar. (Mallea et al. eds. 112-13)

¹¹El nuevo paradigma sería uno de acercamiento con la región en donde la Argentina tendría un papel muy importante.

Para Camilión:

[...] El arribo de Figueiredo [al poder] cambió el clima [de la relación bilateral] [...]. Primeramente, hay una cuestión de personalidad. El general Geisel era una persona distante, algo imponente, y digamos, fría, mientras que el general Figueiredo era un hombre cálido [...]. (Mallea et al. eds. 38)

“Figueiredo había visto la relación bilateral desde un punto de vista estratégico, es decir, que Brasil y Argentina se requerían mutuamente para tener un peso específico más importante en las relaciones globales, y sobre todo en las relaciones continentales” (Mallea et al. eds. 113).

Un hecho importante de destacar es que, durante su visita a la Argentina, se firmó el primer acuerdo de cooperación nuclear entre los dos países¹². Dicho acuerdo fue fundamental para ir abriendo el camino al proceso de construcción de confianza que desembocaría en la creación de la ABACC una década después.

En palabras de Camilión:

La transcripción sugiere que el acuerdo nuclear de 1980 fue un paso decisivo para destrabar la relación bilateral, abriendo la puerta para crecientes grados de cooperación. Eso desafía la visión que sostiene que los principales avances en la cooperación nuclear bilateral habrían acontecido luego de las respectivas transiciones a gobiernos civiles. (Mallea et al. eds. 38)

Volviendo atrás en el tiempo, era primero necesario resolver la cuestión de los recursos naturales compartidos para avanzar con el tema nuclear. Dicha cuestión será abarcada seguidamente.

1.3. La disputa por los recursos naturales compartidos y la importancia de la solución de Corpus-Itaipú.

Entre 1967 y 1979, Argentina y Brasil estuvieron envueltos en una intensa batalla jurídica y diplomática sobre el uso de las aguas internacionales de la Cuenca del Plata. Este conflicto giraba en torno a la construcción de la usina hidroeléctrica brasileño-paraguaya de Itaipú, en el río Paraná, a pocos kilómetros de la frontera con Argentina.

¹² Lo relativo a los acuerdos de 1980 será desarrollado con mayor profundidad más adelante.

Existía, por lo tanto, un terreno apto para generar una disputa diplomática que pudiera irse fuera de control.

Según sugiere Camilión:

[...] En aquella época, había una profunda falta de comprensión de los objetivos de la otra parte y, con eso, una desconfianza que era particularmente profunda en los sectores decisivos de la política exterior; esto es, en el campo diplomático y en el militar. (Mallea et al. eds. 36)

La disputa fue finalmente resuelta en 1979, luego de una serie de negociaciones. La solución se plasmó en una fórmula que era satisfactoria para las dos partes, mediante la cual, Argentina aceptaba la construcción de la usina hidroeléctrica, mientras que Brasil reconocía la legitimidad del planteo argentino respecto a un mecanismo de consultas previas y a su vez se le permitiría ser parte de un tratado sobre el uso de las aguas internacionales del río Paraná. Por este medio, se resolvía un extenso conflicto que había impedido por muchos años el acercamiento de ambos países en lo que respecta a la cuestión nuclear.

Asimismo, su solución aumentaba el grado de confianza en relación con los propósitos e intenciones del vecino y en palabras de Mallea:

[...] no sólo se había allanado el camino para la cooperación en otras áreas- siendo la nuclear una de las más relevantes de ellas- sino que comenzaba a modificarse el histórico paradigma de confrontación y rivalidad que regía sobre ambos países en la región. (126)

Para Rubens Ricupero, octubre de 1979 es una fecha emblemática debido a que, a partir de ese momento las relaciones bilaterales entraron en un periodo mucho más positivo el cual se iría acentuando a lo largo de los años, primero con los gobiernos militares y luego aún más durante los gobiernos civiles. Es en este suceso en donde se dio, por primera vez, una identificación que no existía entre los gobiernos militares de Argentina y Brasil (Mallea et al. eds 149).

En la solución del Corpus-Itaipú fue relevante la cuestión de las relaciones interpersonales donde en el proceso de cooperación nuclear era determinante la presencia de líderes capaces de imponer una agenda de búsqueda de aproximación

bilateral a sus subordinados. Aquí, la figura de Figueiredo fue determinante, funcionario que estaba determinado a superar el difícil momento que atravesaba la relación bilateral (Mallea et al. eds. 36).

1.4. Los acuerdos de 1980 y su importancia para el acercamiento.

La firma del acuerdo que dio solución a la cuestión de Itaipú generó en Argentina un clima apto para avanzar con la idea de celebrar un acuerdo nuclear concreto con Brasil, por lo menos, a nivel de Cancillería. Sin embargo, todavía existía cierta resistencia en el campo militar, sobre todo en la Armada, que siempre había tenido una especie de monopolio de la conducción de la política nuclear del país. Pero en el campo diplomático las cosas estaban maduras y en palabras de Camilión:

Cuando vino el presidente Figueiredo a la Argentina [en mayo de 1980], con el problema de Itaipú ya solucionado y con el entusiasmo que en muchos sectores había provocado la superación de esa crisis tan importante, quedó el camino abierto para que se suscribieran muchos otros convenios e inclusive para que se avanzara modestamente en el tema nuclear. (Mallea et al. eds 94)

Fue dentro de ese clima que, en mayo de 1980, el presidente brasileño viajó a la Argentina donde se encontró con su par. Como se dijo anteriormente, este hecho fue sumamente importante para reforzar el camino hacia la cooperación entre los dos países¹³. Como causa de esta visita, ese mismo mes ambos gobiernos firmaron en Buenos Aires el primer acuerdo de cooperación para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear, junto también, a una serie de convenios bilaterales entre las respectivas comisiones nucleares de los países.

Para Roberto Ornstein:

El acuerdo del año 80 en realidad no fue solo un acuerdo, fue un acuerdo de cooperación a nivel de gobiernos, un convenio de ejecución de la CNEA con la CNEN, y otro convenio de ejecución de la CNEA con Nuclebrás. Pero dentro de este último acuerdo, había lo que para mí fue la pieza más genuina de

¹³Era la primera vez en 45 años que un presidente brasileño visitaba Argentina.

complementación: el Protocolo de Complementación Industrial¹⁴ que abarcaba cuatro temas. (Mallea et al. eds. 97-98)

Como bien remarca Mallea, estos acuerdos cobraban importancia por una serie de cuestiones. En primer lugar, se ponía fin a más de una década de intentos de cooperación nuclear que no prosperaban. Asimismo, estos entendimientos tuvieron un peso relevante para comenzar a allanar el camino en pos de la cooperación que comenzaría a madurar en los años siguientes con los gobiernos civiles y que desembocaría en la creación de la ABACC. En lo que respecta al ámbito internacional, estos acuerdos reforzaban la postura de ambos países en cooperar, contrarrestando, por lo tanto, la idea de que la rivalidad que existía entre ellos, supuestamente los llevaría a buscar construir una bomba, así como también impulsar su postura crítica al TNP (133).

Posteriormente, el camino hacia la cooperación sería reforzado a través de la visita del presidente argentino en agosto de 1980 a Brasil donde pudo juntarse con el Jefe de Estado de ese país. Esto configuró un gesto de reciprocidad que fue bien recibido, y en donde ambos mandatarios firmaron otra serie de acuerdos bilaterales. Se firmaron dos protocolos de ejecución entre las comisiones nucleares de los países conforme a los lineamientos que se habían establecido en los acuerdos de mayo de ese mismo año¹⁵ (Mallea 134).

Los autores concuerdan en afirmar que los acuerdos nucleares de 1980 fueron un paso decisivo para destrabar la relación bilateral, abriendo la puerta para crecientes grados de cooperación. Como ya se vio, fue durante las presidencias de Jorge Videla y Figueiredo, ambos presidentes militares, que se allanó un nuevo camino hacia el entendimiento nuclear entre ambos países lo cual podría llegar a poner en cuestión a aquellos autores que proponen la teoría de la “democratización” como variable para explicar el acercamiento nuclear¹⁶. Para Paulo Wrobel “the political and strategic

¹⁴ Mediante el primero, Argentina le prestaría uranio natural a la CNEN que necesitaba y en ese momento no tenía producción suficiente. El segundo campo fue la venta de una cantidad de tecnología para purificación de uranio. El tercer acuerdo fue que la Argentina le exigió que la parte de abajo del recipiente de presión de Atucha II lo fabricara la empresa de grandes componentes brasileños, Nuclep. El cuarto punto implicaba que la CNEA iba a ser el proveedor de tubos de zircaloy para la fabricación de elementos combustibles para Angra dos Reis I.

¹⁵ El Protocolo de Ejecución N° 1 versó sobre la cooperación en el campo de la formación de recursos humanos en el sector nuclear. El N° 2 consistió en el intercambio de información técnica.

¹⁶ Dentro de esta línea, se encuentra Julián Gadano, quien identifica el primer “punto de inflexión” en la relación bilateral con el cambio de régimen político en ambos países.

circumstances which made possible the forms of diplomatic and technical collaboration in the nuclear field between Brazil and Argentina were, paradoxically, established during the period of military rule” (310).

Como se verá en las consideraciones, este trabajo postula que la verdadera cooperación en términos de generación de confianza y acercamiento se produjo durante los gobiernos civiles, si bien se reconoce la importancia que tuvieron, por ejemplo, los acuerdos de 1980. Sería interesante poder estudiar con mayor profundidad en un futuro trabajo, el papel que cumplió la redemocratización producida, primero en Argentina (1983) y luego en Brasil (1985), a la hora de explicar la clara profundización de la relación bilateral que se produjo durante los gobiernos civiles.

1.5. Anuncio de Pilcaniyeu ¿Primer acontecimiento que puso en peligro el camino de la cooperación nuclear?

El 18 de noviembre de 1983 el gobierno argentino anunció que se había logrado enriquecer uranio a escala piloto en una planta ubicada en la provincia de Río Negro, en la localidad de Pilcaniyeu. Dicho proyecto había sido mantenido hasta ese momento bajo absoluto secreto, pero antes del anuncio oficial, el gobierno argentino optó por privilegiar y poner en conocimiento a cinco países¹⁷, entre los cuales se encontraba, obviamente, Brasil¹⁸.

Como se citó en Mallea, quien tuvo a acceso a la carta de respuesta por parte de Brasil, y que este trabajo se permite transcribir:

Recebi hoje em Dacar a mensagem desta mesma data a mim enviada por Vossa Excelência. Muito agradeço pela gentileza da informação e apresso-me a responder-lhe para manifestar minha viva satisfação pelo êxito logrado por essa República irmã no domínio de importante etapa do ciclo do combustível nuclear. Sei da intenção exclusivamente pacífica desse esforço argentino, que é a mesma que inspira o Brasil. Nossos países já têm desenvolvido excelente cooperação

¹⁷ Estados Unidos, Brasil, Francia, China y la Unión Soviética.

¹⁸ Dicha comunicación fue realizada mediante una carta personal dirigida por el presidente argentino Reynaldo Bignone.

em matéria nuclear, e estou certo de que assim continuarão a trabalhar¹⁹[...].
(Mallea 140)

Si bien en la carta puede observarse una reacción positiva, no puede dejarse de lado la preocupación que pudo producir el anuncio argentino, anuncio que corroboraba que el país vecino había logrado dominar una tecnología sensible con grandes implicancias en la seguridad regional. Los medios de comunicación brasileños²⁰ anunciaron la noticia vinculando a Argentina con la posibilidad de producir un arma nuclear, y asimismo revelaron la preocupación que dicho anuncio produjo en la administración de Figueiredo (Mallea 141). Es posiblemente por ello que la carta presidencial haya constituido un gesto tan apreciado por el gobierno de Brasil²¹.

Cabe destacar que, a pesar de lo antes dicho, Brasil reaccionó a la noticia acelerando sus propios estudios para enriquecer uranio en la instalación de Aramar²². Sin embargo, la competencia tecnológica desencadenada por el anuncio no rebasó al campo militar.

Castro Neves explica la reacción brasileña del siguiente modo:

[Al principio] hubo una sorpresa por causa del [anuncio de] enriquecimiento de uranio [argentino]. Así y todo, después se concluyó que se trataba de una tentativa [argentina] de abastecer sus reactores de investigación. [...] La conclusión era que no había posibilidad de que la usina de enriquecimiento por el método de difusión gaseosa pudiese generar cantidades importantes [de uranio enriquecido]. También se verificó que, aunque la Argentina pudiera estar más adelantada que el Brasil en varios campos de investigación, tenía una falencia en términos de capacidad industrial para transformar esa investigación en actividades industriales. (Mallea et al. eds. 39)

Esto último es importante de destacar ya que demuestra que, posiblemente además de otros factores, fueron las limitaciones tecnológicas de ambos países las que

¹⁹ Como destaca Mallea en su tesis, las cartas pueden leerse en “Argentina domina técnica e pode produzir a bomba”, 19-nov-1983, *Folha de São Paulo*.

²⁰ El periódico brasileño *Folha de São Paulo* llegó a publicar, en primera página, que el país vecino estaba en condiciones de construir una bomba atómica.

²¹ Vale aclarar que, a diferencia de Brasil, el resto de los países latinoamericanos recibió la noticia luego de que sus embajadores fueran notificados por el canciller argentino en un encuentro realizado en el Palacio San Martín.

²² Brasil logró equiparar lo conseguido por Argentina cuatro años más tarde.

contribuyeron a evitar que se produjera un ‘dilema de seguridad’ entre Argentina y Brasil. Esta cuestión será retomada en las consideraciones de la presente sección.

¿Cuáles fueron los motivos que llevaron a Argentina a llevar adelante la iniciativa?

Las autoridades en Buenos Aires explicaron la decisión de enriquecer uranio como una respuesta a la suspensión de ventas de uranio levemente enriquecido a la Argentina por parte de los EE. UU. El combustible era necesario para el reactor recién vendido al Perú. (Mallea et al. eds. 38)

Es decir, la decisión tuvo como fundamento la política de Carter que decidió, a través del *Non Nuclear Proliferation Act* de 1978²³, cancelar la provisión de uranio enriquecido al 90% a la Argentina²⁴, y posteriormente la de uranio al 20%²⁵.

En lugar de ceder ante la presión, los regímenes militares, tanto argentino como brasileño, avanzaron con sus planes originales y en 1979 intensificaron sus esfuerzos para enriquecer uranio. De esta manera se fortaleció el entendimiento conjunto frente al régimen de no proliferación al cual ambos gobiernos percibían como intrusivo, discriminatorio y violatorio de su soberanía nacional. Dicha sensación respecto al régimen global (el cual consideraban cada vez más hostil) junto a la creciente presión norteamericana para adherir a dichos instrumentos fueron generando mayores preocupaciones y disminuyendo aquellas respecto al grado de desarrollo nuclear del vecino. Como bien concuerdan algunos autores, esta percepción conjunta actuó como un agente de cohesión que será importante para viabilizar un proyecto de cooperación nuclear bilateral. Este tema será profundizado en las consideraciones.

¿Afectó el anuncio argentino el proceso de acercamiento que se venía transitando? Este trabajo postula que la respuesta es negativa. Lo acontecido en 1983 no impidió la continuación de las buenas intenciones que se percibían en ambos lados para seguir en el camino de afianzamiento de los vínculos.

Jacques Hymans argumenta:

²³ A través de este instrumento el gobierno de Estados Unidos bloqueó la transferencia de tecnología nuclear –especialmente el uranio enriquecido– a los países que no estaban comprendidos por el TNP o un régimen de salvaguardias amplias.

²⁴ Uranio necesario para su reactor de investigación.

²⁵ Necesario para el reactor que el país había vendido a Perú.

[...] La cooperación nuclear entre Argentina y Brasil fue un éxito político al punto de sobrevivir las sucesivas revelaciones sobre programas secretos de enriquecimiento de uranio en cada país. Al tomar conocimiento de que el vecino estaba engañando al otro, la otra parte optó por ignorar el asunto porque estaba convencida de que las actividades en cuestión no hacían parte de un plan secreto de desarrollo de armas nucleares. (Mallea et al. eds. 40)

Por el contrario, la relación bilateral siguió profundizándose con visitas técnicas bilaterales, y con conversaciones que iban en dirección a la cooperación nuclear argentino-brasileña. Por lo tanto, es importante destacar lo acontecido en noviembre de 1983 debido a que un hecho tan relevante como fue la revelación de una central nuclear secreta por parte de Argentina no logró descarrilar el diálogo que se había generado, sino que más bien, ese camino continuó siendo reforzado.

Para concluir, aquí se ve nuevamente el papel fundamental de las personalidades. El anuncio argentino coincidió con el arribo de Raúl Alfonsín al poder. Este presidente comprendía el potencial desestabilizador de una carrera nuclear en la región, y sabía que ello podía hacer naufragar el delicado proceso de transición democrática en la región.

Como expresara Adolfo Saracho:

[...] bajo el gobierno de Alfonsín había un real deseo de aproximación con el Brasil desde el momento en que se gestaba la campaña presidencial. [...] Habiendo un recuerdo reciente sobre el éxito de la visita presidencial de Figueiredo a la Argentina en 1980, y consciente de las dificultades del proceso de transición brasileño, Alfonsín estaba ansioso por desarrollar una relación interpersonal con su colega brasileño. Así, buscó entablar contacto con el presidente, [...], Tancredo Neves. Cuando éste falleció, Alfonsín fue detrás de José Sarney. (Mallea et al. eds. 111)

1.6. La propuesta de Brasil a la renuncia de PNEs. ¿Un paso más hacia la ABACC?

Cinco meses después del anuncio argentino, el canciller de Brasil se reunió con quien sería posteriormente su par en Argentina donde, a través de documentos clasificados, a los cuales tuvo acceso Mallea, surge que, al abordar el tema nuclear, Guerreiro le propuso a Dante Caputo pensar juntos una fórmula con el fin de “dissipar, na América

Latina, nos EUA e na Europa, qualquer idéia de rivalidade ou de segundas intenções em nossos respectivos programas nucleares [...]”²⁶ (Mallea 144).

Seguidamente, se desprende de los documentos que el canciller brasileño propuso también que sería interesante que:

[...] em algum momento Brasil e Argentina façam conjuntamente [Uma] declaração em que, sem abrir em nada mão de suas posições de princípio quanto ao direito ao pleno acesso e uso da energia nuclear, deixem claro que não tem a intenção de produzir explosivos nucleares²⁷. (Mallea 144)

La iniciativa tuvo muy buena recepción en la cancillería argentina, y, asimismo, cabe destacar que la propuesta de Itamaraty fue alentada por Washington, a diferencia de lo sucedido con la propuesta Findley.

Teniendo en cuenta que la propuesta fue realizada pocos meses después del anuncio de Pilcaniyeu, ¿Qué intención tuvo el gobierno de Brasil? Como bien entiende Castro Neves, sin duda alguna, el anuncio argentino tuvo que haber influido sobre la postura del vecino para hacer esa primera oferta tentativa que no resultó de un consenso brasileño, sino que fue un intento de la cancillería de tomar iniciativa buscando generar una situación a la argentina, que, de aceptar la propuesta, le fuera difícil poder ir en otra dirección (Mallea et al. eds. 127-28). La propuesta fue realizada estrictamente por Itamaraty en colaboración con la comunidad científica. La misma era de carácter informal donde se le proponía al gobierno de Buenos Aires una eventual renuncia conjunta a la conducción de PNEs.

Para Saracho, la iniciativa tuvo un efecto muy positivo en Argentina y fue una sorpresa muy agradable. Argentina no tenía problema en aceptarla y estaba decidida a trabajar seriamente en ella (Mallea et al. eds. 127).

Los argentinos concordaron con esta idea y, en seguida, expresaron su voluntad de instaurar un nuevo esquema de salvaguardias bilaterales por medio de inspecciones mutuas. Corría el año 1984. Llevará más de seis años de gestiones hasta que ambos países coincidieran en la implementación de este esquema; un

²⁶ Memorando del Embajador Roberto Abdenur para el ministro Saraiva Guerreiro, 10-ene-1985, secreto. Archivo Rubens Barbosa/CPDOC.

²⁷ *Ibidem*.

resultado que demandó no solo la cooperación entre Alfonsín y Sarney, sino también factores como empatía y confianza mutua. (Mallea et al. eds. 41)

Finalmente, a pesar de las buenas intenciones que se tuvieron, la propuesta no prosperó siendo posiblemente el motivo de esto la falta de apoyo militar. Cabe destacar que por el lado argentino había conocimiento de las contradicciones internas que había en el país vecino y de las disidencias internas que lo afectaban, y es por eso por lo que la propuesta había sido gratamente recibida por un gobierno militar brasileño saliente hace poco tiempo (Mallea et al. eds. 129).

1.7. Las presidencias de Raúl Alfonsín y José Sarney.

1.7.1. La relación entre ambos presidentes y su valor para la cooperación bilateral.

Con la vuelta de los gobiernos democráticos en Argentina y Brasil se inició una etapa de convergencia y de integración que hasta entonces era inédita en la historia de las relaciones bilaterales (Bompadre 56). La llegada de Alfonsín fue sumamente relevante en el acercamiento nuclear con Brasil ya que la política exterior de su gobierno sería una de *rapprochement* hacia su vecino. El mandatario estaba decidido en profundizar los vínculos bilaterales en pos de la consolidación democrática en su país. En palabras de Saracho “El presidente Alfonsín tenía algo muy claro: Brasil no podía ser una hipótesis de conflicto para la Argentina” (Mallea et al. eds.126).

. Tal como se explica en la obra de Mallea et al. eds.:

Desde el inicio, Alfonsín buscó demostrarle a Sarney que era un líder en quien podía confiar. Eligió hacerlo por medio de un símbolo poderoso: al mantener su primer encuentro con Sarney en Foz de Iguazú, Alfonsín se ofreció visitar la usina hidroeléctrica de Itaipú [...]. Al mostrarse interesado en visitar junto con su colega brasileño el local que, por más de una década dificultara la relación bilateral, el presidente argentino estaba indicando su apuesta en la cooperación bilateral [...]. La visita fue un gesto significativo (para indicar) que el problema de Itaipú era cosa del pasado [...]. Fue allí donde la confianza necesaria para avanzar en otros asuntos además del tema nuclear fue creada. (41)

Para Andrew Hurrell:

la fragilidad del proceso de democratización en Argentina hizo del acercamiento, la pacificación, así como también la paz regional, cuestiones bastante importantes para Alfonsín para poder así evitar las amenazas que persistieron por parte de los militares argentinos a lo largo de los 80. (Mallea et al. eds. 146)

Es decir, para el autor, la frágil situación democrática en Argentina hacía de la pacificación regional un elemento sumamente importante para el gobierno del nuevo presidente. Aquí se puede ir vislumbrando un posible justificativo del inicio y profundización de la relación bilateral y cooperación durante este período.

Por el contrario, Castro Neves entiende que no es posible que la variable “fragilidad de las democracias” haya sido un factor que explique la decisión de los países en unirse hacia la cooperación, ya que el acercamiento había comenzado a producirse durante los gobiernos militares. Para él, lo que se produjo fue una continuidad de lo realizado durante los gobiernos de facto, con la sola diferencia de que ahora sería en el marco de la legitimidad porque se trataba de dos gobiernos civiles (Mallea et al. eds. 148). Como se verá en las consideraciones, este trabajo posee una opinión diferente.

Por el lado de Brasil resulta importante también resaltar la figura presidencial como un hecho relevante en el acercamiento que se produjo en esa etapa. Rubens Ricupero destaca el inmenso deseo que tenía el presidente Sarney en profundizar el acercamiento con América Latina y según él, es importante no subestimar este deseo presidencial que, a su entender, era más intenso que la propia motivación del cuerpo diplomático. “Este es uno de los casos raros que conozco de la historia diplomática de Brasil en el que el jefe de Estado tenía un deseo de acercamiento con América Latina más intenso que el que tenía la Cancillería” (Mallea et al. eds. 147). Algunos autores concuerdan que de no haber asumido Sarney, la relación con la Argentina hubiera sido diferente ya que Tancredo Neves era un político que pertenecía a otra generación de políticos.

Según Ricupero, de haber sido Tancredo Neves, la relación con el país vecino hubiera sido correcta pero no habría ido más allá de esa línea. Tancredo era un político de la vieja guardia con una cierta desconfianza hacia Argentina (típica de la clase política de su generación). Además, remarca que Sarney sentía empatía por su par argentino debido a que sabía que los dos estaban actuando en un contexto de debilidad

relativa a nivel interno. Es debido a este motivo que se explica la prudencia del presidente en sus primeros movimientos, prudencia que se debía en primer lugar al desconocimiento que tenía del tema y, en segundo lugar, a la resistencia militar en cuanto al acercamiento con Argentina²⁸ (Mallea et al. eds. 153).

Otro factor que explica el aumento de la cooperación bilateral de este periodo radica en que, como afirma Ricupero, los gobiernos civiles de Alfonsín y Sarney gozaban de una identificación que los anteriores gobiernos de facto no gozaban. Según explica, ambos presidentes sabían que compartían los mismos problemas entre los cuales se encontraban: el tener que lidiar con los militares, con el asunto de los Derechos Humanos, la inflación, la deuda externa y la inestabilidad interna, entre otros. Esta identificación puede configurar otro justificativo que explique la profundización en las relaciones bilaterales durante sus respectivas presidencias.

En palabras de Ricupero, “Nosotros sabíamos que estábamos involucrados en un proceso, e inclusive usábamos la expresión de ‘construcción de confianza’” (Mallea et al. eds. 162). Fue durante este período que sus políticas serían las de seguir en el camino de generación de confianza, idea que será profundizadas en el siguiente punto.

Con este subtítulo vuelve a ponerse de resalto el rol que cumplieron determinadas personalidades en el proceso cooperativo. Como se vio, las figuras de Alfonsín y Sarney fueron determinantes a la hora de explicar la profundización del acercamiento y del dialogo entre los dos países, así como sus respectivas agendas políticas y también para explicar los claros avances producidos durante sus presidencias.

1.7.2. La importancia de la generación de confianza mutua durante este periodo.

Durante las presidencias de Alfonsín y Sarney se produjeron grandes avances en el proceso de cooperación y, sobre todo, en la construcción de confianza recíproca. Esto principalmente se debió a la relación personal cercana que ambos mandatarios tenían. Aquí, si bien fue fundamental el proceso de acercamiento en materia nuclear, hubo otros factores que influyeron en este sentido. Durante este período, los vínculos entre Argentina y Brasil comenzaron a ser cada vez más fuertes, y se fue fortaleciendo el camino que conduciría a la creación de la ABACC unos años más tarde.

²⁸ En ambos gobiernos estaba latente la idea de evitar conflictos con los militares.

Ricupero destaca la confianza creada respecto a la cuestión de los ríos internacionales. En el proceso de fortalecimiento de la confianza mutua, hubo una disposición de Brasil en informar a su vecino acerca de todas las medidas para el llenado de la reserva de Itaipú, y desde el punto de vista técnico, hubo un significativo intercambio entre los sectores de ingenieros hidroeléctricos de ambos países. El gobierno de Brasilia comenzó a aceptar propuestas argentinas de cómo debía ser el procedimiento de llenado de la reserva, demostrando una clara apertura que no estaba contemplada en el respectivo tratado (Mallea et al. eds. 159-60).

Las palabras de Ricupero son representativas para explicar la importancia de estos hechos que eran un claro ejemplo del avance de la confianza adquirida en el último tiempo.

Acompañé muy de cerca todo este proceso hacia finales de 1987, y al final había una armonía muy grande, parecía inimaginable cuando habíamos empezado que se llegase a este punto. Esto afectó el conjunto de las relaciones, relaciones que tenían un pasado difícil. Porque es necesario no olvidar que durante la mayor parte de la historia, Brasil y Argentina tuvieron una relación difícil, una relación de rivalidad. (Mallea et al. eds. 160)

Es decir, según los autores fue un proceso de construcción de confianza lento en donde el tema nuclear debe ser entendido dentro de todo el conjunto de relaciones para poder ser explicado. En algunos sectores avanzó más que en otros, siendo el aspecto comercial el más lento. Lo que se logró en materia nuclear hubiera sido imposible de obtener de no haberse mejorado el conjunto total de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. En todo este proceso, fue esencial la figura de los presidentes Alfonsín y Sarney. Es aquí donde nuevamente resalta la importancia de las figuras presidenciales.

Como se verá a continuación, durante esta etapa, además de lo ya mencionado, hubo otros grandes acontecimientos que contribuyeron a alimentar la generación de confianza entre los dos países. Lo que se busca es resaltar la importancia del concepto de ‘construcción de confianza recíproca’, idea que es central dentro del proceso de cooperación bilateral que se está estudiando.

1.7.3. Fortaleciendo el camino de la cooperación. La propuesta argentina de 1985.

En mayo de 1985, el gobierno de Alfonsín realizó una interesante propuesta a Brasilia referida a la creación de un sistema de salvaguardias nucleares que serviría como mecanismo alternativo al Organismo Internacional de Energía Atómica (en adelante OIEA). La misma consistía en crear un sistema de salvaguardias regional, no así bilateral. La propuesta era similar a la iniciativa de Findley, y el esquema fue concebido para esquivar la presión de Estados Unidos para que Argentina y Brasil adhirieran a los principales medios de no proliferación (Mallea et al. eds. 30-31).

Según Ornstein, el interés del presidente Alfonsín radicó en que los acuerdos firmados en 1980 y los convenios de ejecución no habían sido concretados, es decir, se habían mencionado las buenas intenciones, pero no se había llegado a nada tangible. Es por esto, que el presidente creyó necesario crear un sistema de salvaguardias que diera transparencia a los programas nucleares de los dos países en pos de intensificar la cooperación (Mallea et al. eds. 110).

Al comienzo, Sarney rechazó la iniciativa, pero, sin embargo, aceptó debatir otras propuestas en materia de cooperación nuclear. Es así como, en su primer encuentro en Foz de Iguazú en noviembre de ese mismo año, los presidentes declararon que sus programas nucleares tenían sólo fines pacíficos y anunciaron la creación de un Grupo de Trabajo Nuclear con el objetivo de discutir diferentes iniciativas de cooperación bilateral en materia nuclear. En palabras de Wrobel, “En los próximos años, tendrá lugar un ambicioso e inédito proceso de declaraciones presidenciales conjuntas sobre temas nucleares” (cit. en Mallea et al. eds. 31).

Como bien aclara Ornstein, la idea que se tenía en mente consistía en que los científicos de ambos países pudieran cruzar las fronteras y visitar recíprocamente las instalaciones. “No se hablaba aún de ‘inspección’, sino de una etapa previa para que se supieran cuáles eran las capacidades reales del otro” (Mallea et al. eds. 110). Lo que se buscaba, entre otras cosas, era que las comunidades científicas tuvieran un primer acercamiento para conocerse y poder tener acceso a las instalaciones del otro país.

Según él:

creo que fue una política inteligentísima del gobierno Alfonsín [...]. Empecemos por que la gente se conozca, empezamos por que un grupo técnico de un país vea de la realidad de lo que hay en el otro país. Y eso va a crear las condiciones para que esta cooperación que en este momento –hablo ya del 1984/1985 que hasta entonces estaba en los papeles y nada más– se concretara mucho más. (Mallea et al. eds. 110)

Por su parte, Ricupero entiende que la iniciativa de plantear el problema fue de Argentina ya que el presidente Alfonsín había sido beneficiado por estar en el poder desde hacía más de un año y estaba enterado de un tema que, para Tancredo Neves, era nuevo²⁹. Entonces, en las primeras conversaciones se pudo notar una desventaja del lado brasileño respecto a los temas que se abordaban.

Saracho explica que la primera iniciativa del presidente argentino fue de carácter regional, pero que luego fue siendo bilateral, constituyendo para él, un modelo de lo que posteriormente sería la ABACC. Asimismo, afirma que es necesario tener presente el rol que tuvo la presión norteamericana en este proceso³⁰. Más allá de estos factores, Saracho concluye que existía un deseo de Alfonsín de “[...] integración con Brasil en todos los campos” (Mallea et al. eds. 111). Argentina buscaba un sistema autónomo, diferente de las salvaguardias del OIEA, y, asimismo, el gobierno estaba bien informado acerca de las posibilidades de Brasil de construir un arma nuclear.

Se buscaba con esta iniciativa, además, brindar seguridad a la comunidad internacional, especialmente en un contexto en que Argentina estaba propiciando el desarme nuclear frente a la Unión Soviética y los Estados Unidos. El país tenía que dar el ejemplo en este sentido, y mostrar que sus programas eran totalmente pacíficos (Mallea et al. eds. 139).

Según Castro Neves la propuesta argentina fue muy bien realizada, pero encontró a Brasil en un momento particular en donde había gran inseguridad en el sector nuclear. A diferencia de su vecino, en donde tenía una autoridad como era Carlos Castro Madero,

²⁹El presidente de Brasil acababa de ser el gobernador de Minas Gerais por lo que no lidiaba con temas internacionales.

³⁰ Como así también la de sus aliados en la Guerra Fría.

en Brasil había varios sectores que tenían injerencia en el tema nuclear³¹. Varios sectores tenían relevancia y, por lo tanto, había conflictos internos de poder. Asimismo, para Castro Neves es importante destacar que la propuesta fue realizada durante el primer año de Sarney en la presidencia y, en el tema nuclear, fue fundamental su postura, aunque de una manera muy gradual y paulatina (Mallea et al. eds. 111-12).

Ricupero destaca que Sarney fue siempre un hombre muy prudente que tuvo la capacidad para luchar contra las tendencias que predominaban en el país a no aceptar el TNP y a preservar la libertad de opción de desarrollar armas nucleares. Según él, esa hipótesis estaba siempre presente y fue Sarney quien inició la reacción contraria³² (Mallea et al. eds. 134).

Finalmente, cabe destacar que del lado brasileño había consenso de que se quería ir en la dirección de construir y adquirir gradualmente confianza con Argentina, un proceso de *confidence-building*. Según Castro Neves, este proceso sería gradual³³ debido a que todavía no había en ningún sector de Brasil una idea clara de adoptar un régimen de salvaguardias recíprocas, ni de los efectos que estas podrían producir sobre los respectivos programas nucleares o sobre la posición de estos países en la comunidad internacional (Mallea et al. eds. 157). Por lo tanto, la propuesta fue bien recibida en Brasil, pero no aceptada. A los ojos del país, dicha propuesta implicaba serios problemas de espionaje y realizar un drástico cambio, es decir, pasar de una profunda desconfianza a una completa confianza y abertura (Wrobel 313).

1.7.4. La importancia de la Declaración de Foz de Iguazú de 1985.

Si bien en Argentina se entendía que la iniciativa de invitar a Alfonsín a que visitara Itaipú se debía exclusivamente a su accionar, y no a una invitación de Sarney, este acontecimiento fue sumamente relevante para el proceso de construcción de confianza. Según Gerardo Bompadre la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear” firmada en este encuentro “[...] la relación nuclear entre ambos países, caracterizado por una serie de acontecimientos de particular significado político [...]” (56). Del lado brasileño, la sensación que generaba la visita era que la invitación por parte del presidente implicaba

³¹ Como por ejemplo Nuclebrás, la CNEN, Furnas, el Ministerio de Minas y Energía y la Cancillería la cual tenía más relevancia que su par en Argentina en la cuestión nuclear.

³² Como bien entiende Castro Neves, eso no habría surgido nunca desde la Cancillería.

³³ Lo cual para Wrobel refleja el nivel de control que algunos sectores de las Fuerzas Armadas tenían sobre la política nuclear del país.

afirmar que la cuestión de los recursos naturales compartidos era una cuestión ya resuelta. Asimismo, Sarney sentía que la iniciativa era propiamente suya y que ese gesto poseía un gran valor simbólico.

La importancia de la visita de Alfonsín a Iguazú radica en que allí se celebraron una serie de acuerdos no solo de tipo nuclear, sino que también de tipo comerciales que fueron de suma importancia. Para algunos autores, fue allí donde se creó la confianza necesaria para avanzar en muchos otros campos, y no tan sólo en el nuclear, siendo Quintanar y Romegialli dos exponentes dentro de esta línea quienes entienden que “Argentina y Brasil vienen recorriendo un camino de eliminación de desconfianza y de posibilidad de cooperación en materia nuclear desde el encuentro histórico de Iguazú, en 1985” (2).

Otro logro que se consiguió en Foz de Iguazú fue la constitución del Grupo de Trabajo Nuclear. Para Saracho, ese grupo de trabajo sería luego concretado y plasmado en la ABACC. En palabras de Ornstein, este tuvo una importancia muy relevante y garantizó una gran continuidad cuando se pasó de la administración de Alfonsín a la de su predecesor, continuidad que se dio en este campo y no así en otros. Dicho grupo pasaría luego a constituir un Comité Permanente. Con el tiempo, el mismo fue institucionalizándose y aclarándose sus objetivos (Mallea et al. eds. 179-81).

Como se afirmó, Argentina tenía la intención de mejorar y transparentar su imagen ante la comunidad internacional en el campo nuclear, pero por el otro lado, no estaba dispuesta a pagar el precio de las salvaguardias totales. La doctrina concuerda en que la única manera que había para ir en esa dirección era celebrar un acuerdo con Brasil que transparentara sus actividades, y les diera a los otros países la tranquilidad de que no había ninguna intención que no fuera pacífica. Es debido a esto que la postura de Argentina fue siempre de no ratificar el Tratado de Tlatelolco porque esto implicaba la obligación explícita de un acuerdo de salvaguardias amplio con el OIEA. Lo mismo pasaba con el TNP (Mallea et al. eds. 166).

1.7.5. Revelaciones acerca de las Sierras de Cachimbo (1986). ¿Otro acontecimiento que arriesgó el camino de la cooperación nuclear?

Las revelaciones de los agujeros de las Sierras de Cachimbo en el Norte de Brasil fue un hecho trascendente que tuvo lugar durante el proceso de profundización en la

cooperación durante las presidencias de Alfonsín y Sarney. ¿Qué efectos produjo en el lado argentino?

Como bien afirma la literatura, hasta el anuncio realizado por el periódico brasileño *Folha de São Paulo* en agosto de 1986 sobre la existencia de dos agujeros subterráneos en la Sierra de Cachimbo que, según dicho periódico, habrían sido realizados por la Fuerza Aérea con el fin de conducir un ensayo nuclear, existía un cierto equilibrio en las relaciones bilaterales. Dicho equilibrio consistía en que en ambos lados había cierta confianza de que tanto el enriquecimiento de uranio realizado en Pilcaniyeu, como también el programa paralelo que se estaba llevando a cabo en Brasil, tenían pura y exclusivamente fines pacíficos. Asimismo, ambas partes eran conscientes de las limitaciones tecnológicas de su vecino, limitaciones que le impedían producir uranio enriquecido a escala industrial y en cantidades aptas para permitirles desarrollar un arma nuclear (Mallea et al. eds. 43).

Por el lado de Brasil, el gobierno era consciente de la imposibilidad que tenía Argentina de producir suficiente uranio enriquecido como para ir en la dirección antes mencionada ³⁴. “Las condiciones materiales de Pilcaniyeu tranquilizaron a las autoridades brasileñas, en tanto a que su capacidad tecnológica no permitiría a la Argentina ingresar al club de países poseedores de armas nucleares” (Mallea et al. eds. 39).

En cuanto al posible efecto que pudo producir el anuncio en Argentina, “[...] el gobierno de Buenos Aires sabía del esfuerzo brasileño para enriquecer uranio; actividades que veía sin mayor preocupación (en parte porque nadie sospechaba que el Brasil pudiese embarcarse en un programa de enriquecimiento de uranio en escala industrial)” (Mallea et al. eds. 43). Es así como algunos autores postulan que lo que realmente sorprendió a las autoridades argentinas no fue que su vecino pudiera tener intenciones nucleares o que dichas revelaciones pudieran afectar el objetivo argentino de acercamiento, sino que lo sorprendió fue la falta de cautela por parte de las autoridades que permitió que esa información sensible llegara a poder de la prensa (Mallea et al. eds. 44).

³⁴ La planta de Pilcaniyeu poseía capacidad para enriquecer uranio al 20% mientras que el enriquecimiento de uranio necesario para producir una ojiva nuclear es de 90%.

Es decir, los autores concuerdan en que la noticia causó sorpresa en Buenos Aires, pero difieren en el por qué. Sin embargo, todos coinciden en que en Argentina nunca se sospechó que Brasil pudiera tener intenciones nucleares y en este sentido Ornstein entiende que:

Los agujeros de Cachimbo causaron un poco de desconcierto [en Argentina]. Se aceptó que pudiera ser un lugar para realizar un eventual ensayo nuclear con fines pacíficos o militares. No había ningún indicio de que el Brasil fuera a realizar una explosión nuclear. [...]. Pero quiero decir aquí que ello no causó ninguna preocupación profunda. Nosotros, en Argentina, no pensamos que se pudiera tratar de un programa [con fines ambiguos] [...]. (Mallea et al. eds. 44)

Es así como, ante el anuncio de Brasil, el gobierno de Alfonsín decidió que en pos de su política de *rapprochement*, sería un sinsentido accionar negativamente sobre lo sucedido, y por lo tanto se privilegió la política de acercamiento con el vecino, demostrando el claro compromiso del presidente para avanzar en esa dirección.

1.7.6. Anuncio de enriquecimiento de uranio en Brasil.

Otro hecho relevante que tuvo lugar durante las administraciones de Alfonsín y Sarney aconteció un año después de Cachimbo y fue el anuncio por parte de Brasil acerca de su capacidad de enriquecer uranio. Otra vez el país volvía a la escena con un nuevo anuncio y por lo tanto cabe hacer un breve análisis del efecto que este suceso pudo tener en el vecino y en el proceso de cooperación que se venía transitando. ¿Se produjo, con este nuevo acontecimiento, un deterioro en la relación bilateral?

Siguiendo los pasos de Alfonsín en 1983, Sarney tuvo, en este caso, el gesto de informar a su par argentino la noticia mediante el envío de Rubens Ricupero a la capital argentina. El presidente brasileño estaba interesado en que el anuncio fuera comunicado al gobierno de Argentina de manera especial antes de que fuera divulgada la noticia y en devolver el gesto que su par había tenido unos años atrás. Esto demuestra el interés que tenía el presidente en preservar el vínculo de confianza con Argentina (Mallea et al. eds. 44).

Según Ornstein, la noticia fue recibida con total naturalidad en el sector técnico de ese país ya que se estaba al tanto del acuerdo brasileño-alemán para la construcción de

una planta de enriquecimiento. Dentro del sector técnico en Argentina se aceptaba el hecho de que Brasil pudiera llegar a obtener la tecnología de enriquecimiento (Mallea et al. eds. 184). Como destaca Wrobel, la reacción de Buenos Aires ante la noticia fue la de alentarla (316).

Es importante destacar que parte de la bibliografía concuerda en afirmar que este hecho fue un prerrequisito para la implementación de un sistema de inspecciones mutuas, sistema que luego se plasmaría en la ABACC.

Según Ricupero:

[...] el anuncio de enriquecimiento brasileño tuvo un efecto positivo en la evolución de la cooperación bilateral, dado que equilibró a ambos países en términos tecnológicos. ‘Mientras persistiera, errónea o no, la percepción de que el Brasil estaba muy atrasado en relación a la Argentina, sería difícil persuadir esos sectores más reacios a avanzar [hacia una abierta cooperación con Argentina]. (Mallea et al. eds. 45)

Como se dijo al comienzo, este trabajo postula que si bien, para la época en que se constituyó la Agencia, la disparidad argentina en materia nuclear había sido reducida considerablemente, la asimetría aún seguía existiendo³⁵. Como se verá en el siguiente capítulo, existía una doble asimetría. De todas maneras, se reconoce la importancia que produjo el logro brasileño para allanar el camino a favor de la cooperación nuclear y la posterior constitución de la ABACC unos años más tarde.

1.7.7. Fortaleciendo la confianza recíproca. Visita de Sarney a la planta de Pilcaniyeu (1987).

En julio de 1987, los presidentes Alfonsín y Sarney llevaron a cabo la visita a la planta de enriquecimiento en Pilcaniyeu, acontecimiento que dio inicio a una serie de visitas posteriores que fomentaron el camino hacia la construcción de confianza mutua, confianza que ambos mandatarios querían consolidar³⁶. Dicho acontecimiento fue positivo debido a que los dos funcionarios tuvieron la oportunidad de recorrer las instalaciones y conversar ampliamente sobre diversos temas vinculados con la cuestión nuclear. Del lado argentino la percepción más importante la configuraba el hecho de que

³⁵ La paridad en el campo nuclear entre Argentina y Brasil llegaría una década después.

³⁶ La iniciativa fue propuesta por el presidente y fue concretada por la Cancillería de ese país.

para la diplomacia de ese país, el haber invitado al presidente brasileño y a su comitiva a recorrer la planta era un gesto político muy relevante. “Nosotros lo concebimos como un gesto unilateral que luego fue correspondido” (Mallea et al. eds. 185-86).

Asimismo, del lado brasileño la reacción ante la invitación argentina también fue positiva, pero se sabía que, por el hecho de aceptarla, desde Brasilia se tendría que retribuir el gesto en un futuro invitando a su contraparte a visitar las instalaciones de Aramar³⁷. La iniciativa tuvo el total apoyo de la Comisión Nacional de Energía Atómica (en adelante CNEA) la cual dio el apoyo necesario para que la actividad rindiera los frutos esperados. En palabras de Ornstein, “Realmente fueron experiencias muy satisfactorias” (Mallea et al. eds. 186).

¿Qué intención existió detrás de la propuesta? Se podría pensar que el único interés que tuvo el gobierno de Alfonsín fue la de constreñir al gobierno de Sarney a que este se viera con el compromiso de tener que devolver el gesto e invitar al presidente y a su comitiva a visitar las instalaciones brasileñas. A pesar de ser coherente esta lógica, puede observarse que el objetivo, en realidad, fue otro. Según explica Saracho, en ese momento Argentina pertenecía al “Grupo de los Seis”, grupo cuyo objetivo era alentar a las superpotencias a llevar adelante el desarme nuclear. Se le estaba exigiendo a Estados Unidos y a la Unión Soviética el desarme, y, por lo tanto, Argentina tenía que ser coherente con ese discurso (Mallea et al. eds. 190).

El país tenía un papel preponderante en el grupo y por lo tanto tenía que dar un ejemplo que fuera en esa dirección. La comunidad internacional tenía conocimiento de los grandes avances producidos por Argentina y Brasil respecto a la cooperación bilateral nuclear lograda, pero según Saracho, hacía falta ir más allá. Entonces, ¿Qué mejor que abrir las instalaciones al país vecino para generar ese nivel de repercusión mundial que se necesitaba? Por lo tanto, si bien sí se tuvo presente la idea de que Brasil se viera obligado a devolver el gesto político, esta meta no fue la principal a la hora de realizar la invitación (Mallea et al. eds. 190-91).

Por el otro lado, para Wrobel, la iniciativa argentina tuvo como propósito reforzar la idea del eje bilateral argentino-brasileño sobre uso pacífico de la energía nuclear que se

³⁷ Tanto dentro de la visita a Pilcaniyeu como en la de Aramar, se dieron todas las explicaciones técnicas necesarias.

estaba gestando y, asimismo, estuvo dirigida a responder la constante presión diplomática para que adhirieran al régimen de no proliferación. Crear confianza y colaboración a través de un esfuerzo conjunto Sur-Sur fue presentado como un medio para resistir conjuntamente la presión internacional (314-15).

1.7.8. Devolución de cortesías. Visita de Alfonsín a la planta de Aramar. (1987).

Al poco tiempo de haberse concretado la visita de julio de 1987, el gobierno brasileño devolvió el gesto e invitó a Alfonsín a visitar las instalaciones de la planta de enriquecimiento en Aramar³⁸. Un aspecto interesante de remarcar es el hecho de que por el lado de Brasil había cierta preocupación en abrir las instalaciones al país vecino porque esto implicaría demostrarles que se encontraban en una posición más desventajosa con respecto a su capacidad de enriquecimiento de uranio (Mallea et al. eds. 187).

No obstante, como bien remarca Ornstein, en el lado argentino ya se tenía la percepción de que se estaba en mejores condiciones y más adelantados en el desarrollo del proceso. Asimismo, el gobierno argentino sabía que el hecho de que Brasil haya optado por el método de la centrifugación generaba en el país cierta envidia porque se tenía conocimiento de que esta tecnología era más moderna que el método de difusión gaseosa elegido por Argentina (Mallea et al. eds. 188).

Cabe destacar que, si bien las dos visitas fueron de gran importancia por su repercusión a nivel político y por la gran cobertura que tuvo en la prensa mundial, ya se venían produciendo visitas técnicas de este tipo entre Argentina y Brasil y había también un intercambio técnico muy interesante entre la CNEA y la Comisión Nacional de Energía Nuclear (en adelante CNEN) de Brasil. Durante estas visitas, ambas comisiones tenían acceso ilimitado a la información requerida³⁹, donde se ponía a disposición todo lo que se podía mostrar para que la otra parte pudiera tener una idea cabal de la instalación y de sus capacidades (Mallea et al. eds. 188-89).

³⁸ Dichas instalaciones habían sido informadas a Argentina poco tiempo antes.

³⁹ Sin embargo, había algunas características de los planes de detalle que no se mostraban.

La importancia tanto de la visita a Pilcaniyeu como a la de Aramar es que fueron claros ejemplos del nivel de confianza mutua que se pretendía alcanzar y asimismo sirvieron para manifestar públicamente al mundo la transparencia de sus programas nucleares. Es decir, la trascendencia de ambas visitas para el proceso de cooperación se sustenta en su relevancia a nivel político para las dos administraciones, y en el gran valor que tuvieron en pos de continuar mejorando la imagen ante la comunidad internacional.

1.8. Las presidencias de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello.

1.8.1. La etapa final hacia la creación de la ABACC y su constitución en 1991.

En 1989 Alfonsín dejó la presidencia en manos de su predecesor, el Dr. Carlos Menem. ¿Produjo el cambio de administración algún efecto en el proceso de cooperación que se venía transitando? La respuesta debe ser negativa debido a que la llegada del nuevo presidente no representó ninguna modificación sustancial en la posición ya adoptada en ese campo. La cuestión nuclear era manejada por profesionales de cancillería que ninguna relación tenían con la política, además de que, el *rapprochement* con Brasil era considerado una política de Estado. Es así como una vez que el nuevo gobierno se asentó en sus funciones, el proceso de acercamiento fue retomado con entusiasmo y positivismo por la nueva administración (Mallea et al. eds. 194-95).

La realidad es que, tanto Menem como Fernando Collor de Mello, asumieron sus mandatos con el terreno fértil en lo nuclear para proseguir por el camino del acercamiento con el país vecino. No obstante, como bien afirma Ornstein, no existía entre estos mandatarios la empatía que sí existía entre sus predecesores, y para él, tanto Menem como Collor optaron por seguir con esa política de diálogo debido a que sabían que era un proceso beneficioso para los dos países y para la región. Además, los presidentes de la CNEA y de la CNEN, y las cancillerías aprobaron todos los pasos que se habían adoptado previamente en pos de la consolidación de las relaciones bilaterales en materia nuclear⁴⁰ (Mallea et al. eds. 195).

⁴⁰ Saracho entiende que durante este período se produjo una aceleración de los tiempos la cual, a su entender, no fue adecuada. Según algunos autores, dicha aceleración puede entenderse a partir del paradigma de 'relaciones especiales' con Estados Unidos. El país del norte estaba interesado en que se solucionara el problema nuclear entre Argentina y Brasil y el nuevo gobierno argentino iría en ese sentido.

En relación con Brasil y con respecto a la administración Collor, resulta destacable la declaración del mandatario ante la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la cual el país renunciaba a las PNEs. Para Wrobel, este acontecimiento revistió particular relevancia ya que Brasil estaba revirtiendo una política que para el país había sido una cuestión de principio debido a que dicha política era el símbolo del rechazo brasileño al régimen de no proliferación. Además, según el autor, el discurso brindaba señales contrarias a que el programa nuclear era un asunto estrictamente bajo el dominio militar (327-29).

Durante este periodo se concretaron importantes avances en dirección a la cooperación bilateral nuclear. En primer lugar, cabe destacar la “Declaración sobre Política Nuclear Común” en Foz de Iguazú de 1990. Este acontecimiento fue de importancia para el proceso debido a que se establecieron una serie de compromisos muy concretos dentro de los cuales, uno de los más destacados fue aquel mediante el cual ambos países aceptaron utilizar la energía nuclear exclusivamente con fines pacíficos, compromiso que luego se plasmaría en el AB. Asimismo, mediante esta declaración, las partes renunciaron a promover cualquier clase de explosión de artefactos nucleares en sus territorios y establecieron el ya mencionado SCCC que posibilitaba la inspección mutua de las actividades nucleares (Medeiros de Godoi 35).

Fue a través de la firma del Tratado de Guadalajara el 21 de agosto de 1991, que se constituyó la ABACC, Agencia que sería la encargada de administrar el referido sistema. Además, con dicho instrumento se institucionalizó lo que ya se venía trabajando desde antes y se decidió establecer una moratoria indefinida para la realización de explosiones nucleares con fines pacíficos, y no una renuncia a las mismas para el supuesto de que en el futuro llegaran a desarrollar una tecnología idónea. Asimismo, el mencionado instrumento establece el derecho inalienable de cada Estado parte a la investigación, preservando el secreto industrial, tecnológico y comercial. Finalmente, a través del Acuerdo, ambos países se comprometieron a someter sus actividades nucleares al sistema de inspecciones mencionado (Medeiros de Godoi 36).

1.8.2. Otros avances posteriores al Acuerdo Bilateral.

Los avances producidos en la cooperación no se detuvieron con la firma del AB, sino que se siguieron dando pasos en su profundización. Es así como era necesario que Argentina y Brasil aceptaran un régimen de salvaguardias totales con el organismo

internacional. A partir de ese momento ambos asumieron el compromiso de negociar un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, negociación que tuvo como resultado la firma del Acuerdo Cuadripartito (en adelante AC) entre Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA en diciembre de 1991 (Mallea et al. eds. 196). Este es un instrumento *sui generis* que reproduce en larga medida las disposiciones presentes en los acuerdos de salvaguardias totales que el organismo internacional tiene firmado con los Estados partes del TNP. Mediante el AC, dicho organismo está habilitado para asegurarse que las salvaguardias sean aplicadas en las actividades nucleares de Argentina y Brasil, según los términos del Acuerdo (Medeiros de Godoi 40-42).

“De ahí adelante todo fue muy fructífero en la cooperación en el campo nuclear en el aspecto político y diplomático, aunque no fue tan brillante o intensa en el campo técnico” (Mallea et al. eds. 196). Como se observará más adelante, la firma del AC fue muy importante para poder seguir avanzando en mejorar la imagen de ambos países ante la comunidad internacional y para poder seguir brindando mayores garantías.

Asimismo, Argentina y Brasil optaron por comenzar a trabajar conjuntamente, en colaboración con el gobierno de Chile, para buscar formas para adherir plenamente al Tratado de Tlatelolco. Según algunos autores, si Argentina no tomaba ese paso, Brasil y Chile difícilmente lo harían y viceversa⁴¹. Es así como, tras una reunión de todos los signatarios de Tlatelolco, se aprobaron las enmiendas al instrumento y finalmente, los tres países terminaron adhiriendo en 1994.

Ornstein afirmó en la entrevista que tanto la creación de la ABACC como la celebración AC generaron lo que él denomina un “efecto arrastre” en la región. Esto se debe a que alentaron la ratificación de Tlatelolco por países que hasta ese momento no lo habían hecho⁴². El consultor menciona principalmente el caso de Chile que era uno de los pocos países que no habían ratificado el instrumento, pero que, a partir de las garantías que recibió de sus vecinos, logró obtener la seguridad necesaria para avanzar

⁴¹ Cabe resaltar la actitud que adoptó el gobierno de México, que tuvo una función muy cooperativa debido a que fue el que promovió las propuestas de enmiendas presentadas por los tres países.

⁴² Villagra Delgado entiende que lo que se produjo no fue tanto un efecto arrastre, sino que más bien, lo que tuvo lugar fue simplemente el poder brindarles a los países de la región, y mismo, entre Argentina y Brasil, esa seguridad de que ninguno de los dos entraría en una carrera armamentista.

en esa dirección⁴³. Según él, lo que tuvo lugar fue un claro efecto arrastre, por lo menos en la región de América Latina y Pacífico Sur, región que, hasta ese entonces, una gran parte de su territorio se encontraba fuera del régimen⁴⁴.

Como remarca Juan Gabriel Tokatlian:

en contraste con el panorama internacional la situación en América Latina en materia nuclear es positiva. Latinoamérica es, por fortuna, una zona de paz [...]. En realidad, la región posee, potencialmente y más que otras áreas del Sur global, condiciones para promover y construir un “espacio de cooperación”. En ese sentido, un elemento gravitante para alcanzar, eventualmente, ese “espacio de cooperación”, [...], han sido las políticas nucleares de la Argentina y Brasil. [...]. La ABACC y el AC constituyen los pilares fundamentales que han aportado a la paz en Latinoamérica. (Marcuzzo do Canto org. 107-08)

Además, en este periodo, tanto Argentina como Brasil pasaron a formar parte del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) (Quintanar y Romegialli 2).

1.8.2.1. Ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear.

Si durante la década del 80' y principios de los 90' Argentina y Brasil dieron grandes pasos para calmar la presión internacional, ¿A qué se debe su posterior adhesión al TNP? Del lado argentino, la posibilidad estaba presente y se venía evaluando. Sin embargo, también se consideraba que el terreno todavía no estaba lo suficientemente maduro como para aceptar un compromiso de esa índole. Es por esto por lo que el gobierno argentino decidió primero adherir al régimen de Tlatelolco en donde el camino estaba más allanado dado que Brasil y Chile lo habían ratificado anteriormente. “En ese momento, hablar de adherir al TNP eran palabras mayores; yo diría que era mucho más difícil en Brasil ir en esa dirección, como después los hechos lo demostraron” (Mallea et al. eds. 201).

⁴³ Lo mismo ocurrió con Cuba que decidió ratificar el instrumento a partir de que Argentina, Brasil y Chile habían avanzado en esa línea.

⁴⁴ Fue a partir de la ABACC que prácticamente toda la región del Atlántico Sur (cubierto mayormente por Argentina y Brasil) y todo el Pacífico Sur (Chile) pasó a estar dentro del ámbito de Tlatelolco.

Por el lado de Brasil, el proceso de ratificación del instrumento fue más largo. En este país había un fuerte sentimiento de que el tratado era discriminatorio y asimismo existía un fuerte factor ideológico. Es además importante remarcar el hecho de que, al poco tiempo de adherir a Tlatelolco, tuvieron lugar las explosiones nucleares de India y Pakistán, generando en el interior de Brasil un sentimiento negativo dentro del sector nuclear (Mallea et al. eds. 202).

La entrada al TNP por parte de Argentina (1995) y Brasil (1998) se debe más a una cuestión política, que a una cuestión técnica. Considerando que las reglas impuestas por el régimen de salvaguardias de la ABACC en conjunto con el OIEA son reglas más abarcativas que aquellas establecidas por el instrumento internacional, la adhesión a este era irrelevante desde el punto de vista de la verificación y control. Para Mariana Oliveira do Nascimento Plum, la firma del tratado fue, por lo tanto, una decisión estratégica: integrar un régimen universalmente casi aceptado, abandonar el grupo de países con intención de desarrollar armas nucleares por fuera del instrumento (como India, Israel, Pakistán y Corea del Norte), poder tener acceso a tecnología nuclear y pasar a integrar el proceso decisorio de elaboración de reglas (Marcuzzo do Canto org. 94).

En relación con los posibles efectos que dicha ratificación pudo haber producido en la ABACC, João Marcelo Galvão de Queiroz postuló durante la entrevista que la decisión posterior de ratificar el instrumento internacional no representó ningún cambio para la Agencia ya que la creación del organismo fue decidida por los gobiernos de Brasil y Argentina en paralelo a la iniciativa de aceptar las salvaguardias amplias del OIEA. Odilon Marcuzzo do Canto comparte esta postura. Para él, la ratificación del instrumento más que afectar el papel de la ABACC, lo reforzó.

En cuanto a la comunidad internacional, en primer lugar, cabe decir que la adhesión al tratado disminuyó levemente, las presiones del gobierno de Estados Unidos ya que tanto Argentina como Brasil iban avanzando en la dirección deseada por Washington. De todas maneras, en lo que respecta al acceso a tecnologías sensibles, la adhesión no les facilitó el mismo. Vinculado con esto, no puede dejar de analizarse la cuestión del

Missile Technology Control Regime (en adelante MTCR) donde sin dudas existió presión norteamericana⁴⁵.

Por el lado de Argentina, para poder acceder al régimen, el país fue obligado a desmantelar su programa de misiles, a diferencia de su vecino que pudo preservar intacto su programa de lanzamiento de satélites. El gobierno brasileño mantuvo conversaciones con Washington donde pudo garantizar que su programa no tenía ningún fin misilístico. Ornstein postula que los términos dentro los cuales Argentina y Brasil negociaron fueron distintos debido a que sus programas eran diferentes, y al caso argentino, se le sumaba la cuestión del misil Cóndor II. Es por esto por lo que sus respectivas adhesiones al régimen del MTCR fueron en distintos momentos y bajo diferentes condiciones (Mallea et al. eds. 205).

La presión sobre Argentina era más inmediata que la de Brasil que pudo negociar su adhesión en condiciones más flexibles. La cuestión con Argentina se debió a que el misil Cóndor II fue diseñado con fines bélicos, tenía capacidad de tener implicancias en el campo nuclear, y, además, tenía la capacidad de llegar al territorio de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Asimismo, algunos países árabes habían tenido interés en crear un *jointventure* para trabajar en conjunto con Argentina. Debido a esto, Estados Unidos tenía fuertes sospechas respecto del programa, sospechas que no poseía respecto al programa brasileño de lanzamiento de satélites (Mallea et al. eds. 209).

1.9. Consideraciones.

Los párrafos precedentes dan cuenta del largo y complejo proceso que se recorrió para llegar a la constitución de la ABACC. Se abordaron los hechos más relevantes dentro de este extenso camino, repleto de otros acontecimientos que no fueron abarcados por no considerarse pertinentes a los fines del trabajo. El capítulo se centró en los principales sucesos a la hora de entender los orígenes y fundamentos del proceso de cooperación y de la Agencia. Finalmente, resulta pertinente remarcar nuevamente que, si bien los primeros acercamientos se produjeron con anterioridad a 1977, se decidió tomar esa fecha como punto de partida por haber sido el año en que tuvo lugar la propuesta Findley, propuesta que se entiende como el primer antecedente claro de lo que es la ABACC.

⁴⁵ Argentina ingresó al régimen en 1993, mientras que Brasil hizo lo propio en 1995.

A continuación, se formularán algunas reflexiones que surgen de todo lo desarrollado. Las consideraciones que se presentarán, y que se desprenden del marco histórico, serán importantes para entender algunas cuestiones y realizar así un análisis más certero del caso argentino-brasileño.

En primer lugar, de lo desarrollado, se confirma lo que se afirmó en la introducción. Lo que se produjo entre Argentina y Brasil fue un innegable proceso de cooperación bilateral y de construcción de confianza recíproca. Dicho proceso es destacable no solo por las características del mismo, sino también debido a que ambos países fueron capaces de comenzar un importante proceso de diálogo a partir de una relación caracterizada por tener un fuerte nivel de desconfianza y un alto grado de competencia. En el caso de estudio, se pueden encontrar los elementos que los autores de las relaciones internacionales encuentran en todo proceso cooperativo, es decir, la coordinación de políticas, la identificación de intereses comunes y la convergencia de expectativas. La ABACC resulta ser la coronación de dicho proceso.

Corresponde aclarar que esa cooperación en materia nuclear debe ser entendida dentro del conjunto de relaciones bilaterales y dentro de un proceso macro de cooperación, ya que el acercamiento producido no fue solo en cuestiones nucleares, sino que también abarcó otras áreas de trabajo.

Durante la sección, se buscó constantemente resaltar la importancia de lo que significó para el proceso de cooperación la idea de “construcción de confianza mutua”. Se procuró traer a colación los principales acontecimientos que fueron en esa dirección, pero también, al mismo tiempo, mencionar algunos hechos negativos que habiendo podido afectar el *rapprochement*, no lo hicieron. De esta manera se buscó resaltar la convicción existente en los mandatarios en la construcción de mayores grados de confianza. En este sentido se entiende que los mayores gestos de confianza se produjeron con las visitas a las plantas de enriquecimiento. Estas fueron fundamentales no solo para acercar a las partes, sino para demostrar al mundo cuán avanzada estaba la relación bilateral y que la competencia geopolítica que alguna vez había existido era tema del pasado.

En segundo lugar, en relación con los orígenes de la cooperación, puede observarse que los primeros acercamientos en materia nuclear tuvieron lugar con anterioridad a la

vuelta a la democracia. Un reflejo de esto son los acuerdos de 1980 concertados bajo los gobiernos militares. Estos acuerdos fueron importantes para comenzar a generar confianza y encauzar el camino hacia lo que sería la cooperación que conduciría, una década más tarde, a la creación de la ABACC. Para Bompadre, hacia finales de la década de 1970 ya habían comenzado a intensificarse los contactos entre los organismos nucleares, aunque de manera no institucionalizada⁴⁶ y de modo informal. Fue a partir de 1980 en que ambos gobiernos comenzaron a imponer límites a sus respectivos programas nucleares, límites hasta ese entonces inexistentes⁴⁷ (55).

Si bien se observa que los primeros avances se produjeron durante los gobiernos militares, es importante destacar que la cooperación sobre la que se viene hablando, es decir, a nivel político y de generación de confianza, se produjo con los gobiernos civiles. Los acercamientos producidos previamente, sin duda fueron importantes, pero su razón de ser tuvo una lógica distinta a la lógica de la cooperación producida con posterioridad, y que condujo a la celebración del AB. Las aproximaciones durante los gobiernos de facto fueron dentro de una lógica militar de seguridad y de desconfianza con la intención de poder controlarse mutuamente. Por el lado argentino, y a raíz del conflicto con Chile, era necesario evitar ingresar en otro conflicto con un país vecino para, de este modo, no tener dos frentes de batalla. Por el lado brasileño, la idea de control recíproco se justificaba en que su competidor se encontraba en una posición ventajosa y más adelantado en su programa nuclear.

A diferencia, el proceso cooperativo durante los gobiernos civiles, primero entre Alfonsín y Sarney, y luego, entre Menem y Collor, tuvo una razón de ser diferente. El proceso de *rapprochement* se fundamentó en una lógica de integración política y construcción de confianza. Estos mandatarios estaban convencidos, por diferentes razones, de que era necesario mejorar la relación bilateral, y el campo nuclear era sumamente atractivo para dicho fin. Por lo tanto, se entiende que el proceso cooperativo que desembocó en la creación del organismo comenzó con los gobiernos civiles y fue

⁴⁶ Ornstein concuerda con esto último.

⁴⁷ Se crearon mecanismos formales para la generación de confianza mutua, como fue el caso de ‘inspecciones cruzadas’ mediante el cual inspectores de un país evalúan las instalaciones nucleares del otro para garantizar el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear. También se inició un proceso de coordinación política en el campo de no la proliferación y desarme en foros multilaterales, aprovechando sus reservas comunes respecto a Tlatelolco y al TNP.

durante estos mandatos que se produjeron los mayores avances en dirección a la ABACC.

En tercer lugar, en cuanto a los fundamentos que justifican el inicio de la cooperación, y su posterior profundización/institucionalización, se perciben diferentes motivos según la administración de que se trate. En el caso de Alfonsín y Sarney, probablemente los dos principales justificativos hayan sido, por un lado, la idea de unir fuerzas a partir de la visión crítica compartida al TNP para resistir la constante presión de la comunidad internacional, y por el otro, el objetivo de la consolidación democrática. Asimismo, la identificación que ambos mandatarios tenían debe ser tenida en cuenta. En cuanto a las administraciones de Menem y Collor de Mello, posiblemente la adopción de una política exterior cercana a Washington haya sido el principal justificativo de la profundización e institucionalización de la cooperación, además del objetivo de la consolidación democrática. Todas estas cuestiones serán ampliadas seguidamente.

Es importante destacar la importancia que tuvo, primero durante los gobiernos militares, y luego, durante los mandatos de Alfonsín y Sarney, la postura crítica compartida por ambos países al régimen global de no proliferación por su carácter intrusivo y discriminatorio. Esta visión crítica fue importante a la hora de ahondar más los vínculos en pos de la cooperación bilateral y al mismo tiempo para unir fuerzas contra la creciente presión ejercida por las potencias. En este sentido, cabe volver a remarcar la idea que se gestó sobre un “eje argentino-brasileño” sobre uso pacífico de la energía nuclear como elemento de cohesión para combatir la presión internacional.

Como destaca Wrobel:

As part of a new foreign policy agenda, leading towards a South American alliance based on an Argentina-Brazil axis, nuclear issues assumed great relevance. [...] Their similar posture against the nuclear non-proliferation regime was perceived as being a concerted challenge and helped to establish a co-ordinated policy at multilateral level. Second, coordinating a common policy against a clear-cut enemy, namely the NPT, was a way to solidify the alliance. (311-12)

En cuarto lugar, del capítulo se desprende la importancia que revistió la solución de la cuestión de los ‘recursos naturales compartidos’ como un hecho relevante que significó eliminar la última hipótesis de conflicto que subsistía entre Argentina y Brasil. Ambos países estuvieron envueltos en una batalla diplomática respecto al derecho de uso de los ríos internacionales para proyectos de infraestructura en la Cuenca del Plata⁴⁸. El conflicto, que llegó hasta Naciones Unidas, afectó las relaciones bilaterales por mucho tiempo y fue resuelto en 1979 a través de la firma del Acuerdo Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay. Su resolución fue un prerequisite para que tentativas formales de aproximación en el campo nuclear pudieran ser puestas en práctica, aumentando un grado de confianza en relación con los propósitos e intenciones del vecino (Mallea et al. eds. 36-37). Para Wrobel “a marked improvement in their relationship after resolving the Itaipu case resulted in the beginning of technical and diplomatic collaboration in the nuclear field” (310).

Como quinta reflexión, es interesante analizar el rol que ejerció la presión de la comunidad internacional (principalmente de Estados Unidos) durante todo el proceso y en relación con la creación de la ABACC. Como se verá en lo posterior, para una gran parte de los entrevistados, dicha presión configura uno de los principales justificativos que explican su constitución. Este trabajo coincide con esa postura ya que la presión internacional tuvo un papel relevante a la hora de explicar los intereses detrás de su establecimiento. Sin embargo, es importante destacar que esta ejerció diferentes grados de influencia y efectos dependiendo de la época y presidencias de que se trate.

A lo largo de todo el proceso pudo observarse un claro interés de Estados Unidos (particularmente durante la administración Carter)⁴⁹ y las potencias de que ambos países adhirieran a los instrumentos multilaterales de no proliferación para garantizarles su compromiso con el uso pacífico de la energía nuclear. Sin embargo, puede observarse que los diferentes gobiernos en ambas partes adoptaron distintas posturas ante dicha presión. Es decir, algunos mostraron una posición más dura, y otros, una más blanda.

⁴⁸ El conflicto se inició en la década de 1960 pero fue en 1973 donde se intensificó debido al accionar brasileño de continuar con sus planes para construir una usina hidroeléctrica en Itaipú junto a Paraguay en el Río Paraná, sin realizar una consulta previa a Argentina.

⁴⁹ Fue principalmente durante la administración de Jimmy Carter que funcionarios diplomáticos de ambos países comenzaron a ver las políticas de no proliferación del gobierno de Estados Unidos como una amenaza directa hacia sus programas nucleares nacionales.

Por ejemplo, durante los gobiernos militares y las administraciones de Alfonsín y Sarney, puede observarse una postura dura frente a la presión recibida y en favor de su soberanía. De este modo, los dos países lograron resistir la venida norteamericana, aun así, durante la vigencia del *Nuclear Non Proliferation Act* de 1978⁵⁰. Durante este período, se vio resaltada la importancia que tuvo la postura crítica compartida al TNP como un importante factor común para resistir la presión. Esta visión crítica conjunta es una variable relevante para explicar el acercamiento producido ya que fundamenta cómo estos pudieron dejar de lado sus diferencias en pos de un objetivo común mayor.

Por el otro lado, pueden encontrarse otros acontecimientos donde puede observarse una adecuación a las intenciones de Washington. Cabe destacar nuevamente el caso del misil Cóndor II que fue desmantelado por el gobierno argentino como condición por parte del gobierno norteamericano para poder acceder al régimen del MTCR. La ratificación argentina al TNP, posiblemente, también se corresponda con esta lógica. A diferencia de las administraciones previas, durante las presidencias de Menem y Collor de Mello se observa una política exterior más cercana a los Estados Unidos o, en palabras de Francisco Corigliano, un paradigma de ‘relaciones especiales’⁵¹ con dicho país (13-14). Como afirma Ricardo Kirschbaum “en la década de los 90 se fijó una política que afectó fuertemente el desarrollo nuclear argentino. [...] La decisión política que tomó Menem tuvo como objetivo potenciar las relaciones con EE. UU”.

El acercamiento producido durante el gobierno de Menem y Collor de Mello con Washington explica la intensificación y avances en la cooperación nuclear durante sus administraciones, y la consecuente constitución de la ABACC. “El proceso argentino-brasileño tuvo un cambio de rumbo hacia 1990. Ambos países siguieron los lineamientos de las grandes potencias y en particular de Estados Unidos, [...]” (Quintanar y Romegialli 4).

Consecuentemente, en uno u otro caso, ya sea para contrarrestar la presión internacional, o para alinearse a los intereses del Norte, no cabe duda de que la presión

⁵⁰ Como ya se dijo, dicho instrumento alentó a Argentina y a Brasil a llevar adelante sus respectivos programas paralelos.

⁵¹ El concepto de ‘paradigma de relaciones especiales’ con Estados Unidos partía de una nueva premisa: la Argentina no era un país rico e importante en la política internacional, sino todo lo contrario: débil y necesitado de capitales externos. Es por eso por lo que, dentro de las prioridades externas, las naciones desarrolladas de Occidente fueron claves en términos tanto estratégico-políticos como económicos.

recibida por la comunidad internacional, principalmente por Estados Unidos, es un importante justificativo que explica la cooperación y su posterior institucionalización con la Agencia.

En sexto lugar, a la hora de analizarse el papel que cumplieron determinados actores en el proceso de generación de confianza y para la constitución de un sistema de inspecciones mutuas, puede observarse un importante rol de las personalidades y de determinados actores. A nivel presidencial, es dable destacar en primer lugar la importancia que tuvieron puntualmente los ex presidentes Figueiredo, Alfonsín y Sarney. Como surge del capítulo, por una cuestión u otra, estos mandatarios estaban decididos a mejorar las relaciones bilaterales con su vecino, y como bien se observó, estos fueron determinantes para consolidar el camino de la construcción de confianza y en dirección al organismo regional.

En lo que respecta al ex presidente Figueiredo, por su gran afinidad con la Argentina, este dio inicio a un importante período en la relación bilateral y de acercamiento con el país vecino, siendo lo que más se destaca de su gestión, los acuerdos celebrados en mayo y agosto de 1980 y cuya importancia para el proceso ya fue resaltada.

En cuanto a Alfonsín y Sarney, se dedicó un subtítulo exclusivo a ellos por su importancia para el proceso de cooperación. Se considera que estas dos personalidades fueron determinantes para consolidar y profundizar el proceso de diálogo que condujo a la creación de la ABACC. Sus mandatos abarcan importantes avances que van desde declaraciones conjuntas⁵², las visitas recíprocas a las plantas de enriquecimiento de uranio, y hasta acontecimientos negativos que pudieron haber debilitado el proceso de *rapprochement*, pero que, a pesar de su trascendencia, no lo hicieron⁵³. Por el otro lado, Menem y Collor también tuvieron su relevancia ya que fueron estos quienes institucionalizaron el proceso que se venía recorriendo.

Juan Pablo Milanese postula que las relaciones interpresidenciales cumplieron un rol fundamental. Estas permitieron comenzar con el proceso de acercamiento en un área sensible como la nuclear. Para el autor, si bien las instituciones técnicas, como por

⁵² Entrás estas se pueden mencionar: de Foz de Iguazú (1985), Brasilia (1986), Viedma (1987), Iperó (1988) y Ezeiza (1988).

⁵³ Se entiende que el principal acontecimiento tuvo lugar en 1986 y fue la declaración acerca de las Sierras de Cachimbo. Si bien fue un hecho de gravedad, dicha noticia no impidió al presidente Alfonsín a seguir en pos de mejorar las relaciones con su vecino.

ejemplo los grupos de trabajo, tuvieron un papel relevante, el compromiso asumido a nivel presidencial⁵⁴, cumplió una importante garantía para darle continuidad al proceso. Según destaca, los mandatarios tuvieron un rol destacado como intermediarios capaces de sobrellevar la resistencia ejercida por grupos de presión con gran influencia en la vida pública e institucional, como fueron las Fuerzas Armadas (en adelante FF. AA). Esto último tiene mayor significancia si se tiene en cuenta que el proceso de cooperación tuvo lugar durante las transiciones democráticas en Argentina y Brasil (128).

Por el otro lado, Sara Kutchesfahani resalta el rol de las comunidades epistémicas en ambos lados durante todo el proceso⁵⁵. Para la autora, cuando estos grupos tienen credenciales por poseer experiencia única en áreas altamente técnicas, poseen un grado razonable de consenso y tienen acceso a los '*decision makers*', sus miembros influyen en la política cuando quienes tienen que tomar decisiones están experimentando incertidumbre sobre cómo manejar una situación compleja. Según entiende, sin la comunidad epistémica, posiblemente, la creación de la ABACC no hubiera tenido lugar (Marcuzzo do Canto org. 209-11).

Esta comunidad, que comenzó a desarrollarse en el periodo 1965-1980, tuvo un importante papel durante la etapa 1980-1991 donde los científicos en ambos países comenzaron a convocar, a través de una serie de declaraciones conjuntas, a la cooperación bilateral y a la necesidad de inspecciones mutuas⁵⁶. Según destacan Wrobel y John Redick, con la llegada de los gobiernos civiles, los físicos nucleares y sus organizaciones profesionales se tornaron más proactivos en su esfuerzo de influenciar en la toma de decisiones en asuntos nucleares. Dicha comunidad tuvo un rol relevante en esta cuestión y en la de contribuir al fomento de un ambiente cooperativo apto para la generación de confianza. Los autores destacan que su participación en determinadas organizaciones internacionales y foros contribuyó también a cambiar las percepciones de los oficiales y científicos sobre temas nucleares. Finalmente, cabe destacar también

⁵⁴ Primero por Alfonsín y Sarney, y luego por Menem y Collor de Mello.

⁵⁵ Estas comunidades son redes de profesionales con una reconocida experiencia y competencia en un dominio particular.

⁵⁶ Por ejemplo, en noviembre de 1983 la Sociedad Brasileña de Físicos (SBF) y la Asociación Argentina de Físicos (AFA) lanzaron su primera declaración conjunta solicitando a los dos gobiernos el intercambio de información nuclear y el establecimiento de inspecciones recíprocas.

las conferencias internacionales organizadas⁵⁷ por ONG's por su contribución a formar la idea de que un sistema bilateral y multilateral de control era necesario (176-77).

Kutchesfahani destaca que posteriormente esta comunidad ganaría legitimidad y mayor acceso a los 'decision makers' en 1985 con la creación de la JWG, que luego en 1988, pasó a ser la PCNA. Los expertos que la conformaban participaban de reuniones periódicas donde intercambiaban información y discutían sobre la posibilidad de un sistema de salvaguardias mutuo (Marcuzzo do Canto org. 214-16). Su poder de influencia logró así llegar al nivel diplomático, donde los científicos se convirtieron en verdaderos grupos de presión, ofreciendo asesoría y educando a la opinión pública sobre la necesidad de cambiar la imagen que se había tenido durante las últimas dos décadas (Wrobel y Redick 177).

Consecuentemente, para Kutchesfahani, tanto los científicos como los gobernantes fueron, por diferentes razones, igualmente importantes en el proceso que condujo a la ABACC. Por un lado, la comunidad científica fue la responsable de delinear posibles caminos mediante los cuales se pudiera establecer un régimen de salvaguardias recíprocas, desde la perspectiva científica y técnica. Por el otro lado, los gobernantes fueron quienes promovieron las negociaciones para las inspecciones nucleares. Es decir, mientras los gobernantes apoyaron la idea detrás de la ABACC, y en última instancia, implementaron su política, fueron principalmente los científicos quienes llegaron a la idea y desarrollaron el marco para operativizarla (Marcuzzo do Canto org. 216).

Como séptima consideración, es importante analizar si en algún momento llegó a producirse lo que los realistas denominan "dilema de seguridad"⁵⁸. Si bien algunos autores entienden que sí se produjo tal situación, como por ejemplo Oliveira do Nascimento Plum, Kutchesfahani o Matías Spektor que entiende que "Indeed, in the late 1970s and early 1980s, South America's two biggest countries were on the verge of a nuclear race", este trabajo difiere con esa postura.

⁵⁷ Por ejemplo, aquella que tuvo lugar en Montevideo en 1989, organizada por la *Washington DC-based Nuclear Control Institute*.

⁵⁸ El concepto hace referencia a la idea de que un Estado al incrementar su capacidad militar contra la amenaza de otro Estado, lo que puede conseguir es en realidad el efecto opuesto porque el segundo Estado puede percibir ese incremento como una amenaza al ver afectado en su contra el balance de poder, y decida en consecuencia incrementar su capacidad militar como respuesta. Este efecto a su vez puede generar que el primer Estado vuelva a incrementar su capacidad armamentística entrando en un proceso competitivo y repetitivo.

El largo proceso se caracterizó por poseer momentos arduos, así como también momentos cordiales de acercamiento, y es por ello por lo que la evolución de la relación bilateral no estuvo exenta de sobresaltos y obstáculos. Pueden encontrarse grandes dosis de desconfianza recíproca, desconfianza que surgía de la existencia de voces internas que iban en esa dirección. Se sospechaba que el programa nuclear del vecino podría ir en pos de fines armamentísticos. Esto llevó a que, al principio, el proceso de construcción de confianza fuera lento, con avances por momentos y retrocesos por otros.

Este trabajo postula que lo que existió fue una clara desconfianza y competencia geopolítica entre ambos países, pero esto y en concordancia con autores como Wrobel, no equivale a afirmar que se hubiera producido en algún momento un ‘dilema de seguridad’. Para Sonia Fernández Moreno lo que hubo fue simplemente un gran desconocimiento de lo que sucedía en el país vecino, y que, en consecuencia, producía ansiedad. Cabe destacar las limitaciones tecnológicas de ambos países como un posible justificativo que explique por qué no tuvo lugar tal situación entre las partes. Por lo tanto, se considera que la idea de centrar la atención en la existencia de un posible ‘dilema de seguridad’ para explicar la creación de la ABACC debe ser descartado.

En octavo lugar, es importante destacar la relevancia que tuvo para la cooperación el anuncio brasileño sobre su capacidad de enriquecimiento de uranio. A través de este logro, se redujo la disparidad existente en materia de desarrollo nuclear entre ambos países. Algunos autores entienden que la paridad es condición para la cooperación, pero como se verá, a lo largo de todo el proceso, y al momento de la creación del organismo, no existió una total paridad. Argentina se encontró siempre más adelantada, y dicha disparidad desapareció recién a principios de la década del 2000.

Si bien este trabajo entiende que la cooperación entre Argentina y Brasil se produjo en un ámbito de disparidad recíproca, no puede dejar de tenerse en cuenta la importancia que revistió para el proceso el hecho de que Brasil lograra enriquecer uranio y así reducir la ventaja que su vecino tenía en relación con el desarrollo nuclear y el dominio del ciclo de combustible. La cuestión de la disparidad recíproca será desarrollada más adelante.

Para concluir, algunas reflexiones acerca de la ABACC, y de los intereses que se pueden ir vislumbrando. En primer lugar, del capítulo se desprende que la idea de crear un sistema de inspecciones mutuas fue iniciativa de Argentina. Uno de los justificativos principales, además de los ya mencionados, lo configura el hecho de que el gobierno argentino tenía razones para sospechar de los fines de su vecino en el campo nuclear. Se tenía conocimiento de los grandes avances (en términos de PBI, demográficos, geopolíticos, entre otros) producidos en Brasil, y de sus intenciones de consolidarse como un *global player* en la política mundial. Por lo tanto, el poseer un arma nuclear le sería importante al país para ir en esa dirección.

Por el otro lado, el gobierno argentino tenía otra razón para sospechar y se debe a que para el año en que se constituyó la ABACC, el programa nuclear en Brasil seguía siendo dirigido por la marina. Por lo tanto, el establecimiento de un sistema de salvaguardias bilaterales que transparentara sus actividades nucleares podría mitigar esa desconfianza. Lo antes dicho da cuenta de que, si bien se entiende que la raíz de la ABACC se basa en la confianza, hay un factor de desconfianza que también la subyace y que, sin dudas, no puede dejar de ser tenido en cuenta a la hora de explicar la profundización de la cooperación y el posterior establecimiento de la Agencia.

Si bien para la época de su constitución, y como resultado del proceso de generación de confianza que se venía transitando, no existía un panorama de desconfianza tan intenso como el que había existido con anterioridad, faltaba aún darse ese paso final que coronara todo el proceso de cooperación. Por lo tanto, si se lo ve desde el punto de vista de la generación de confianza recíproca, uno de los principales objetivos que se persiguió con el organismo fue terminar de consolidar ese proceso que se venía transitando. Si se lo ve desde el punto de vista de la desconfianza, debe tenerse presente que la contracara de ese interés fue posiblemente el poder garantizar el control, con inspectores propios, de las actividades nucleares del vecino. En uno u otro sentido, la ABACC cumplió un importante papel, si bien hay opiniones que no coinciden totalmente con esto.

En segundo lugar, y vinculado con la cuarta consideración, se desprende que otro interés que subyace al organismo radica en la fuerte presión de la comunidad internacional para que Argentina y Brasil garantizaran los fines pacíficos de sus programas nucleares mediante la adhesión a los principales instrumentos de no

proliferación⁵⁹. Había desconfianza acerca de sus intenciones⁶⁰ y, según Wrobel, era debido a los precedentes gobiernos militares que generaron la percepción de que ambos buscaban dominar la tecnología nuclear para fines no pacíficos⁶¹ (310).

Como las simples declaraciones no constituían un aval suficiente, a la par de que ambos países compartían una visión altamente crítica al TNP, hacía necesario poder brindar al mundo una garantía tangible que demostrara su real compromiso con la paz. Acrecentaba aún más esa necesidad el hecho de que la marina brasileña era la encargada de llevar adelante el programa nuclear y “[...] el hecho que en ambos países los aspectos más sensibles de esta tecnología- como el enriquecimiento de uranio estuvieran fuera de los controles internacionales [...]” (Bompadre 55). Asimismo, la historia de la relación argentino-brasileña no había sido siempre cooperativa, y, entonces, para la comunidad internacional, la posibilidad de que volviera a ser una de competencia estaba siempre latente.

Como remarca Grossi “En 1991, [...], aún no habían dado todos los pasos necesarios para generar la indispensable confianza por parte de la comunidad internacional [...]”. Por lo tanto, existía un interés compartido por ambas partes de poder calmar esa intensa presión que venían recibiendo.

Consecuentemente, se entiende que la presión internacional configura un importante motivo para mejor entender la profundización de la cooperación y el interés de constituir la Agencia. En relación con Alfonsín y Sarney, la presión norteamericana influyó para que ambas partes se acercaran y profundizaran la cooperación para poder contrarrestar esa presión. En lo que respecta a Menem y Collor, al haber adoptado una política exterior cercana a Washington, la presión fue influyente para que estos decidieran institucionalizar el proceso para amoldarse a los intereses de ese país.

La ABACC sería la encargada de mejorar esa imagen⁶², y como se verá más adelante, el balance general es que, junto con otros avances producidos con

⁵⁹ Como destaca Marzo, esa presión fue primero a nivel de acceso a la tecnología necesaria para la investigación (ejemplo: computadoras de gran porte), y luego fue siendo cada vez más severa ya que pasó a otros niveles como ser el comercial (en relación con la industria química y del petróleo) y asimismo financiera (imposibilidad de obtener créditos del Banco Mundial y/o del Fondo Monetario Internacional).

⁶⁰ Especialmente después de sus respectivos anuncios de enriquecimiento de uranio.

⁶¹ Según destacó Marzo en la entrevista, todo eso generó en el mundo la idea de que se estaba produciendo una carrera armamentística.

posterioridad, se logró cumplir en gran medida con ese fin. Sin embargo, existen importantes salvedades que serán profundizadas en la sección correspondiente.

Finalmente, del marco histórico surge la cuestión de la ‘consolidación democrática’ como un factor importante para explicar la cooperación argentino-brasileña y su posterior institucionalización. En esta línea, Arturo Sotomayor Velázquez plantea que el principal objetivo que subyace al organismo se sustenta en el interés compartido por Menem y Collor de Mello en lograr consolidar el poder cívico sobre el militar y obtener mayor poder de negociación sobre dicho *establishment* en el que desconfiaban ampliamente⁶³. La necesidad de estabilizar las relaciones cívico-militares internamente y consolidar las recientes democracias fue lo que llevó a los mandatarios a pensar en mecanismos institucionales para reducir el poder militar y ponerlo bajo el control civil (29).

La presente sección tuvo por finalidad presentar el complejo y extenso proceso que se tuvo que recorrer hasta la constitución de la ABACC. Como se desprende del capítulo, este no estuvo exento de momentos difíciles y tensos que, habiendo tenido la capacidad de afectar seriamente y mismo interrumpir la cooperación y la construcción de confianza, sin embargo, no lo hicieron. Se trató de ahondar en los principales acontecimientos que explican el pasado de la Agencia para así poder entender un poco más los antecedentes del organismo, y principalmente, los motivos e intereses subyacentes al inicio de la cooperación y a su establecimiento. Entender el marco histórico será importante para realizar un mejor análisis.

⁶² Es dentro de este contexto que nace la ABACC y que comienza a trabajar bajo un fuerte signo de desconfianza por parte de las potencias.

⁶³ Ambos mandatarios compartían una sensación de vulnerabilidad y la convicción de que las democracias en Argentina y Brasil eran débiles, y que, en consecuencia, la presión militar no podría ser controlada.

CAPÍTULO II- MARCO TEÓRICO

En la presente sección se introducirá un marco teórico y una línea de pensamiento que fije el rumbo del análisis propuesto. Dado que el objeto central es el de analizar un caso de cooperación bilateral y un organismo internacional, se entiende que la teoría que más se adecua es la “Teoría Institucionalista y Neoliberal Institucionalista”. Por lo tanto, el análisis que se realice versará principalmente a partir de sus postulados ya que se entiende que sus argumentos son los que mejor se amoldan para explicar el fenómeno de la ABACC y el proceso cooperativo que la precedió.

Para ciertos temas, se utilizarán otras teorías que complementarían y brindarán distintas perspectivas a la investigación. Consiguientemente, se incluirán, además, algunas visiones del realismo y en menor medida, del constructivismo. Sus opiniones serán discrepantes respecto a algunas cuestiones que se desarrollarán en la sección. Incluir distintas perspectivas será enriquecedor para el análisis.

El capítulo estará organizado de la siguiente manera. Dado que el trabajo estudiará un organismo, se comenzará brindando una introducción a las instituciones y regímenes internacionales, y se intentará dilucidar cuál es su importancia en la política internacional, principalmente en cuanto al fomento de la cooperación. Las distintas teorías postulan distintos obstáculos que dificultan/impiden llevar adelante un proceso cooperativo. Por lo tanto, ¿Cumplen las instituciones un rol relevante para superar estos obstáculos y contribuir al fomento de la cooperación? Se pondrán a disposición del lector argumentos favorables como críticos del rol que cumplen las instituciones.

En una segunda parte, se determinará qué papel tienen los actores dentro de las instituciones internacionales. ¿Son, o no éstas, el reflejo del poder de los actores que las crean? ¿Son, o no, el marco de legalidad necesario para que estos puedan ejercer su poder?

Citando a Robert Keohane:

Los políticos consideran que la cooperación no es tanto un fin en sí mismo como un medio para la consecución de una variedad de objetivos distintos. Preguntarse acerca del valor moral de la cooperación es en parte preguntarse por los fines por los que se la persigue. (*Después de la Hegemonía* 24)

En la tercera sección, y dado que se parte de la afirmación de que lo que tuvo lugar entre Argentina y Brasil fue un proceso cooperativo, se ahondará en este último concepto y en otros relacionados. Para esto, principalmente se presentará lo propuesto por Keohane, quien analiza, entre otros, los conceptos de cooperación y hegemonía, y su posible compatibilidad en la práctica. Es decir, ¿Puede producirse la cooperación dentro de un marco hegemónico? Dar una respuesta a este interrogante será de relevancia ya que se postula que, si bien no existía una clara preeminencia hegemónica, sí había disparidad entre ambos países, disparidad que será recíproca, de Brasil respecto a Argentina, y de Argentina respecto a Brasil.

Según Julián Gadano y Belén Bianco “[...] la paridad es condición para la cooperación” (Marcuzzo do Canto org. 127), pero justamente lo que no existía para la época del establecimiento del organismo era simetría. Por lo tanto, si partimos de este entendimiento, el caso argentino-brasileño sería una excepción que le brinda al supuesto un plus de interés. En contraposición, y más aplicable al caso en estudio, Keohane afirma que “La cooperación y la hegemonía no son antitéticas; por el contrario, la hegemonía depende en cierta clase de cooperación asimétrica [...]” (*Después de la Hegemonía* 71).

Por último, se abordará en el estudio acerca de la posibilidad de producirse o no la cooperación. Para ello, se presentarán distintas visiones que se basan en diferentes argumentos para justificar lo antes dicho.

1.1. Definición de instituciones y regímenes internacionales. Su importancia en el fomento de la cooperación.

El primer paso es definir qué se entiende por ‘instituciones y regímenes internacionales’ ya que como bien declara Keohane “las instituciones son, por lo general, discutidas sin haber sido definidas o luego de haber sido definidas solo casualmente” (“International Institutions” 382). El autor entiende por instituciones internacionales “conjunto de reglas persistentes y conectadas (formales e informales) que prescriben reglas de comportamiento, constriñen actividad, y dan forma a las expectativas” (cit. en Carlsnaes et al. eds. 194).

Posiblemente la definición más conocida sea la de Stephen Krasner quien entiende por regímenes internacionales “[...] conjuntos de principios explícitos o implícitos,

normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales [...]” (cit. en Keohane, *Después de la Hegemonía* 80-81). Esta definición se encuentra dentro de las más consensuadas entre los teóricos de las Relaciones Internacionales y será la más útil a los fines del trabajo ya que aplica y es representativa, en gran medida, al caso en estudio.

Según afirma Oliveira do Nascimento Plum, esta definición es importante debido a que explica cómo Argentina y Brasil lograron escapar de la competencia geopolítica y dar inicio a un proceso de acomodación de intereses y convergencia de expectativas (Marcuzzo do Canto org. 89-90). Este caso de cooperación es más que interesante ya que las partes lograron dejar atrás años de desconfianza respecto a sus programas nucleares, y pudieron adentrarse en un notable proceso cooperativo.

La definición de Krasner destaca los conceptos de “identificación de intereses y convergencia de expectativas”. En el caso argentino-brasileño, ambas cuestiones fueron primordiales para dejar de lado las diferencias existentes. Respecto a esto, corresponde remitir a lo dicho en las consideraciones del capítulo anterior sobre los intereses compartidos, primero, entre Alfonsín y Sarney, y luego, entre Menem y Collor, y que justificaron el inicio de la cooperación, su institucionalización y su posterior continuación y diversificación a otras áreas.

La relación bilateral no fue siempre cordial y de confianza, sino que, se basada en la competencia y la desconfianza recíproca. Si bien como ya se dijo, nunca llegó a existir un dilema de seguridad, es interesante traer a colación lo dicho por Kutchesfahani quien entiende que:

[...] The rivalry was not military, yet it did develop a distinct nuclear dimension which could have achieved a military dimension [...]. While both sides were aware that each state wanted to acquire the fuel cycle, they were uncertain of the other’s nuclear intentions: were the nuclear programmes for civilian or military purposes. (96)

Para revertir ese panorama, los primeros acercamientos tuvieron lugar en la década del 70’. Ornstein postula que durante este período se trató de una cooperación “no institucionalizada”, pero como ya se vio, se entiende que, si bien los acercamientos

producidos en esta etapa fueron importantes, la cooperación en términos políticos y de generación de confianza se produjo durante los gobiernos civiles⁶⁴.

Según Oliveira do Nascimento Plum, los regímenes internacionales son creados con el objetivo de resolver problemas causados por errores de percepción, desconfianza y dificultades de diálogo (Marcuzzo do Canto org. 89-93). Argentina y Brasil tenían diversos estímulos para cooperar en el ámbito nuclear, pero por cuestiones de competencia geopolítica y percepciones equivocadas acerca de las intenciones del vecino, no lo hacían. Cambiar aquellos errores de percepción y consolidar la relación bilateral fue uno de los objetivos que se persiguió con la ABACC y, como se verá, se logró cumplir en gran medida ya que el organismo representa un verdadero punto de unión entre las partes. Su trabajo contribuye día a día a seguir acercando a los países ya que pudieron transparentar sus actividades nucleares en pos de la eliminación de los últimos vestigios de sospechas.

Según Keohane, uno de los principales aportes de las instituciones internacionales radica en el hecho de que son capaces de incrementar el flujo de información entre los países y por lo tanto contribuyen a que se reduzca la inseguridad, incrementando la confianza y, lo más importante, fomentando la propensión de sus miembros a alcanzar acuerdos. Al representar la coronación del proceso de acercamiento que se venía transitando, la ABACC consolidó un importante marco de cordialidad entre Argentina y Brasil que fue esencial para dar inicio a una etapa de cooperación bilateral excepcional.

En palabras de Celso Amorim⁶⁵, a través de la Agencia, se logró implementar la más estratégica asociación para Brasil (Marcuzzo do Canto org. 96). Se creó un importantísimo marco para la cooperación bilateral, no solo en el ámbito nuclear y de la seguridad internacional, sino que además en otros rubros, como el comercial. Para el Diputado Daniel Lipovetzky, la ABACC fue uno de los puntos de partida en la consolidación de la relación bilateral, y más aún, constituyó el primer escalón para la integración sudamericana⁶⁶.

⁶⁴ Fue aquí donde el proceso comenzó a institucionalizarse y a profundizarse.

⁶⁵ Ex ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

⁶⁶ Aquí, no puede dejar de mencionarse el caso del MERCOSUR, organismo cuya constitución fue paralela a la de la Agencia.

Para Keohane, las instituciones poseen la capacidad de alterar las preferencias de los países y consecuentemente, afectan las conductas de los Estados miembro pudiéndose encontrar aquí una de las principales diferencias con el realismo ya que esta escuela niega la importancia de las normas transnacionales y las reglas como causantes de efectos en los comportamientos de los países. En cambio, interpretan estas normas y reglas como epifenómicas, es decir, simplemente como el reflejo de poder de los actores más poderosos que las crean (Herbert 226). Para el institucionalismo, las instituciones afectan las preferencias de los Estados y los desalientan a calcular en base a su autointerés, teniendo la capacidad de apartarlos de la guerra (Mearsheimer 7). El caso de la ABACC resulta ser una clara excepción a lo postulado por el realismo, y demuestra que las instituciones no siempre serán el reflejo de poder de los actores más poderosos. Este tema se desarrollará con mayor profundidad en el punto 1.2. de la presente sección.

Por el otro lado, la definición de Krasner es interesante porque incluye cuatro conceptos importantes. Tales conceptos son los de principios, normas, reglas y procedimientos⁶⁷. Según el autor, estos conceptos reflejan que los regímenes configuran ‘mandatos de conducta’ y por lo tanto prescriben ciertas acciones y proscriben otras. Implican obligaciones, aun cuando estas no sean puestas en vigencia por un sistema legal jerárquico. En este sentido, Keohane postula que el concepto de régimen internacional debe ser entendido en relación con el concepto de cooperación, y propone entender el primero no como un conjunto de actos aislados, sino más bien, como una estructura compleja. Es a partir de esto que el autor postula que los regímenes internacionales afectan la propensión, incluso de gobiernos egoístas en palabras del autor, a cooperar (*Después de la Hegemonía* 80-83).

Keohane postula que las instituciones internacionales, además, cumplen un valioso papel en la política mundial ya que su contribución no es sólo la de imponer reglas que los países deben cumplir, sino que más bien, su aporte radica en cambiar el contexto en el cual los Estados toman decisiones en base a su autointerés (Herbert 228). Se parte del entendimiento de tratar las preferencias de los Estados como fijas y poniendo énfasis en la influencia de la membresía en organismos internacionales como catalizadora de las

⁶⁷ Las normas son pautas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas.

negociaciones interestatales. En esta línea, las instituciones tendrían un efecto constrictivo sobre sus miembros porque mientras contribuyen a que los países negocien más eficientemente (a partir de la reducción de costos y de la mayor información, entre otros aportes), no logran alterar significativamente las preferencias de los Estados como afirman autores del constructivismo⁶⁸ en este sentido (Mitchell 2).

Finalmente, los teóricos del institucionalismo hacen hincapié en el papel activo que cumplen determinadas instituciones en el manejo de procesos de solución de conflictos, sirviendo como mediadores para ayudar a los países miembros a resolver disputas internacionales. Es interesante también resaltar otro aporte que autores como Jon Pevehouse encuentran en las instituciones, y es que, éstas pueden incentivar la cooperación de forma indirecta a través de lo que denominan la “democratización entre sus miembros” (cit. en Mitchell 1).

1.1.1. Visión del realismo.

El realismo tiene una visión diferente respecto al papel que las instituciones internacionales cumplen en la política internacional. John Mearsheimer entiende que esta escuela difiere con el institucionalismo particularmente respecto a si las instituciones promueven, o no, la estabilidad internacional⁶⁹. Asimismo, afirma a modo crítico, que el institucionalismo es poco ambicioso ya que no busca explicar si las instituciones causan o no la paz mundial⁷⁰, sino que simplemente centra su atención en explicar por qué los Estados cooperan en situaciones en donde sus intereses no son totalmente opuestos (7).

El autor define a las instituciones internacionales como “un conjunto de reglas que estipulan las maneras en que los Estados deberían cooperar y competir entre ellos” (cit. en Carlsnaes et al. eds. 194). Es decir, las instituciones internacionales prescriben determinadas formas de conductas de los países y proscriben otras conductas que son

⁶⁸ El constructivismo reconoce la capacidad de las instituciones internacionales de alterar los intereses y preferencias de los Estados. Dicha escuela encuentra en las instituciones y regímenes internacionales un valor positivo, reconociendo el poder autónomo que tienen, y sus burócratas, para promover nuevas ideas y normas. Si estas ideas y normas logran ser transmitidas a sus miembros, las instituciones tendrán la capacidad de alterar los intereses a largo plazo de estos y consecuentemente, también sus identidades.

⁶⁹ El realismo dirá que no, y el institucionalismo que sí.

⁷⁰ Es por ello, que dicha escuela se centra en asuntos económicos y medioambientales, ignorando asuntos de seguridad, por ejemplo. Es así, que muchos autores coinciden en que el realismo es mucho más eficaz a la hora de explicar cuestiones de seguridad nacional.

consideradas inaceptables. Estas reglas serán consensuadas por los actores y generalmente formalizadas en ‘acuerdos internacionales’ que son por lo general plasmados en organizaciones que tienen su propio personal y presupuesto (Mearsheimer 8-9).

Para Beth Simmons y Lisa Martin dicha definición posee una serie de ventajas. 1- Elimina las partes movientes que, según los autores, llevaron a confusión en el análisis de los regímenes internacionales. Asimismo, los principios subyacentes no están incluidos y, por lo tanto, las reglas y los procedimientos de toma de decisiones son simplemente reglas en esta concepción de instituciones internacionales. 2- Separa la definición de instituciones de los resultados de comportamientos que deberían ser explicados. Los patrones de comportamiento regularizados son excluidos. 3- Está relativamente libre de una perspectiva teórica en particular. En conclusión, según los autores, esta definición permite el análisis de conjuntos de reglas, tanto, formales como informales. Las instituciones son vistas explícitamente como normativas que especifican lo que los Estados deberían hacer (Carlsnaes et al. eds. 194).

En relación con la importancia de las instituciones, y en una posición opuesta, Mearsheimer propone que estas son simplemente el reflejo de la distribución de poder en el mundo y por lo tanto creadas meramente teniendo en vista el autointerés de los actores sin producir prácticamente ningún efecto en el comportamiento de los Estados. Por lo tanto, las instituciones no contribuyen a fomentar la cooperación y la paz mundial, sino que simplemente se verán limitadas a producir efectos marginales en la política (7).

Es decir, no tendrán un rol relevante en la política global, y en palabras de Arthur Stein se desempeñarán, para el realismo, sólo en lo que comúnmente se conocen como dominios de “*low politics*” con bajo nivel de importancia⁷¹. Las instituciones no cumplen ningún rol en lo que son asuntos de “*high politics*” como pueden ser temas de seguridad nacional y defensa (206). A diferencia de los autores institucionalistas, los representantes del realismo no analizan las instituciones entendiéndolas como variables independientes ya que entienden que éstas no tienen la capacidad de apartar a los Estados de la guerra (Mearsheimer 5-7). En una posición contraria, para Keohane y Lisa Martin, la teoría institucionalista puede ser de aplicación tanto a asuntos de seguridad

⁷¹ Siendo el transporte y las comunicaciones ejemplos de esto.

como a cuestiones de economía política ya que sus argumentos giran alrededor del rol de las instituciones en proveer información (43).

El supuesto argentino-brasileño, resulta ser una excepción, y demuestra que las instituciones no siempre serán el reflejo de poder de los actores más poderosos que las crean, sin producir ningún efecto en el comportamiento de los Estados. Como destacó Antonio Oliveira en la entrevista, entre la ABACC y el OIEA existe una diferencia muy importante. En el organismo internacional sí puede percibirse una disparidad de poder y preeminencia en la toma de decisiones a favor de los países que mayores aportes realizan. A diferencia, en la Agencia binacional, al ser distribuido de manera equitativa el pago de las cuotas, las decisiones que se toman se hacen de igual manera entre ambas partes, no habiendo un país que posea mayor poder de decisión. Si bien existe superioridad brasileña⁷², ésta no se ve reflejada dentro del organismo. Marco Marzo coincide.

Por otra parte, con relación a la afirmación acerca de que las instituciones solo se desempeñan en asuntos de *“low politics”*, la ABACC también resulta ser una excepción. Como bien destacan Ornstein y Pedro Villagra Delgado, el organismo contribuyó altamente al régimen de no proliferación a partir del efecto promotor que tuvo en la región a favor de su desnuclearización debido a que su creación fue determinante para alentar, por ejemplo, a Argentina, Brasil y Chile a adherir al régimen de Tlatelolco, ampliando así la extensión de territorio en Latinoamérica bajo su órbita. Por lo tanto, la Agencia tuvo un papel relevante en la promoción de la paz y la seguridad regional, actuando así en un asunto que no es de *“low politics”*, sino que más bien, de *“high politics”*.

La irrelevancia que los autores del realismo atribuyen a las instituciones internacionales se desprende de su visión del sistema internacional y de su opinión acerca de la posibilidad de producirse la cooperación. El análisis que esta escuela hace de la política mundial parte de lo que sus autores denominan ‘lucha de poder’. Estos afirman que, si bien las relaciones internacionales no configuran un estado de guerra constante, sí se caracteriza por estar formado por Estados involucrados en una inexorable ‘competencia por seguridad’, competencia con capacidad de desembocar en

⁷² En términos económicos, demográficos y de influencia.

una guerra⁷³. Por lo tanto, el sistema internacional está compuesto por países cuyo principal objetivo es el de sobrevivir a partir del miedo que cada uno de ellos promueve en los demás en base a sus capacidades ofensivas. Esta desconfianza se potencia cuando se entiende que el sistema carece de una autoridad central a la cual acudir ante situaciones de peligro (Mearsheimer 9).

A partir de lo dicho, se desprenden conceptos como los de ‘autoayuda’ y ‘autointerés’ donde cada Estado procurará brindarse su propia seguridad y supervivencia. Es por lo antes expuesto que los realistas entienden que los Estados son unidades que buscan maximizar su poder relativo frente a los otros, y, por lo tanto, cuanta más capacidad ofensiva tenga un país, mayor seguridad tendrá en el sistema anárquico. Los Estados en el sistema internacional temen entre sí, y actúan con sospecha. Es en este sentido que cada país procurará garantizarse su propia supervivencia ya que los demás Estados configuran amenazas potenciales y no existe una autoridad central que lo proteja del peligro. Por lo tanto, cada Estado buscará aumentar su posición relativa de poder y poseer el mayor poderío militar ya que le garantizará poder sobrevivir en un mundo que puede llegar a ser muy peligroso (Mearsheimer 10-12). Para Kenneth Waltz “the first concern of states is not to maximize power but to maintain their position in the system” (cit. en Grieco 498).

1.2. Rol de los actores en las instituciones internacionales.

Keohane postula un pensamiento similar al realista. El autor remarca que “el panorama de los regímenes internacionales corresponde, en general, a los límites de las áreas temáticas, ya que los gobiernos establecen los regímenes para tratar problemas que consideran estrechamente relacionados como para que se los encare juntos” (*Después de la Hegemonía* 85). Según él, son los actores los que deciden, en base a su conducta y percepciones, cuáles serán estas áreas temáticas, y es por ello por lo que

⁷³ Esta visión negativa del mundo parte de una serie de postulados que el realismo propone. 1- El principal postulado realista es entender al sistema internacional como un sistema ‘anárquico’. Esto no implica que sea caótico o conflictivo, sino que significa que está compuesto por unidades políticas independientes (Estados) que carecen de una autoridad central superior. 2- Todos los países disponen de capacidad militar ofensiva y, por lo tanto, todos los Estados son potencialmente peligrosos para los demás. 3- Los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones de sus pares. Un país nunca podrá descartar que otro Estado vaya a utilizar su capacidad militar contra éste. 4- La fuerza que dirige a los Estados es su instinto de supervivencia y su deseo de mantener su soberanía. 5- Los Estados piensan estratégicamente sobre cómo sobrevivir en ese sistema internacional.

estas variarán gradualmente con el tiempo siendo definidas y redefinidas de acuerdo con las cambiantes estructuras de la intervención humana.

En su obra *International Institutions and State Power: Essays on International Relations Theory*, Keohane afirma que las instituciones cambian como resultado del accionar humano, y asimismo que los cambios en las expectativas pueden ejercer efectos profundos en el comportamiento de los Estados. Esto mismo ocurre con los regímenes internacionales (10). Ahora bien, ¿Afectan las instituciones y regímenes internacionales los principios de ‘soberanía’ y de ‘autoayuda’ que defienden los autores realistas?

El autor aporta un interesante punto de vista respecto a esta cuestión, y es así como entiende que las instituciones internacionales deben ser entendidas como acuerdos motivados por el autointerés, es decir, como componentes de sistemas en donde la soberanía sigue siendo un principio constitutivo.

Esto significa que, tal como lo señalan los realistas la forma de estos regímenes dependerá en gran parte de sus miembros más poderosos, abocados a la consecución de sus propios intereses. Pero los regímenes también pueden afectar los intereses estatales, pues la noción de autointerés es en sí misma elástica y en gran parte subjetiva. (Keohane, *Después de la Hegemonía* 87)

Por lo tanto, para el autor, los regímenes internacionales son coherentes con el autointerés, y más aún, en ciertas ocasiones pueden llegar hasta ser necesarios para su consecución efectiva.

Al facilitar el fluido funcionamiento de los sistemas políticos internacionales, los regímenes cumplen una importante función para los Estados. Es decir que, si bien las instituciones internacionales son determinadas por el interés de los actores involucrados en su constitución, los regímenes siguen siendo en determinadas ocasiones necesarios para los objetivos de los mismos. Las instituciones internacionales son funcionales a los intereses de los miembros, pero al mismo tiempo son necesarias para que estos logren cumplir sus fines (Keohane, *Después de la Hegemonía* 83-88).

A pesar de esto, cabe sí destacar lo siguiente: para el teórico, las relaciones de poder y dependencia en la política mundial son importantes determinantes de las

características de las instituciones internacionales. Es así como las elecciones y acciones de ciertos actores serán afectadas y limitadas de manera tal de que se privilegie las preferencias de los actores más poderosos. Por lo tanto, según Keohane dentro del proceso de construcción de regímenes habrá relaciones de poder que involucrarán costos para cada actor (*Después de la Hegemonía* 99).

Este trabajo difiere con la idea compartida por Keohane y el realismo acerca de que las instituciones siempre privilegiarán las preferencias de los actores más poderosos. Como ya se vio, esto no siempre es así, y el caso de la ABACC es un ejemplo. Por el otro lado, el argumento acerca de que las instituciones son funcionales a los intereses por las cuales se crean sí es de aplicación al caso. Se entiende que, con algunas salvedades que serán profundizadas más adelante y con diferentes grados de eficacia según el objetivo de que se trate, el balance general es que el organismo fue funcional a los intereses de los actores que la constituyeron por una serie de cuestiones. Todo lo relativo a esta cuestión será desarrollado en profundidad en la siguiente sección, pero aquí se hará una breve introducción

De las entrevistas realizadas puede decirse que tres fueron los principales objetivos perseguidos. Asimismo, a partir de la bibliografía, puede agregarse un cuarto interés que radica en la ‘consolidación democrática’. 1- institucionalizar el proceso de construcción de confianza que se venían llevando a cabo y transparentar sus programas nucleares para consolidar la relación bilateral. 2- brindarle a la comunidad internacional garantías fácticas del compromiso argentino-brasileño con el uso pacífico de la energía nuclear. 3- encontrar la forma conveniente de ingresar al sistema mundial de salvaguardias manteniendo algunas prerrogativas que los gobiernos estaban interesados en conservar. 4- lograr fortalecer las democracias en ambos países, y asegurar el control civil sobre el militar (Sotomayor Velázquez 29). Respecto a este último objetivo y, en cuanto a su satisfacción o no, corresponde remitir al comentario que se brinda en el capítulo siguiente.

En relación con el primero, como ya se dijo, la Agencia representa la coronación de un gradual y exitoso proceso de diálogo y generación de confianza recíproca entre dos países cuya relación bilateral no siempre fue del todo buena. Si bien para la época de su constitución, y como resultado de esa generación de confianza que se venía construyendo, no existía un panorama de desconfianza tan intenso como el que había

existido con anterioridad, faltaba aún darse el paso final que coronara todo el proceso de acercamiento.

Si bien casi la totalidad de entrevistados coincidieron en que el organismo aportó mucho para consolidar la relación bilateral y para seguir transitando por el camino de la confianza, Gadano entiende que aún existen sectores dentro de Argentina en donde se sigue sospechando de Brasil por considerarse que este no está poniendo sobre la mesa toda la información acerca de su programa nuclear. Por lo tanto, si bien se postula que el organismo fue indudablemente valioso para seguir acercando a las partes y para transparentar sus actividades nucleares, lo manifestado por Gadano debe ser tenido presente.

Con respecto al segundo interés, la ABACC también fue funcional, pero aún resta trabajo por hacer para terminar de consolidar la buena imagen ante la comunidad internacional y el OIEA. La constitución del organismo logró mejorar el panorama de desconfianza frente a los ojos de las potencias ya que su sola creación significó un gran avance por una serie de cuestiones. 1- Se le pudo brindar a las potencias la garantía que exigían respecto al uso pacífico de la energía nuclear. 2- Se consiguió reasegurar su relación de cordialidad y así brindar al mundo tranquilidad de que la posibilidad de que la relación bilateral volviera a ser una de competencia se encontraba erradicada.

Si bien se entiende que el organismo, además de otros avances producidos con posterioridad, tuvo un importante rol para poder brindar amplias garantías respecto al compromiso argentino-brasileño con el uso pacífico de la energía nuclear, es necesario hacer la misma salvedad que se hizo respecto al primer objetivo. Según Gadano, la misma sospecha que existe en Argentina respecto de Brasil se percibe dentro de la comunidad internacional y el OIEA⁷⁴. De todas maneras, el balance respecto a este objetivo debe ser positivo.

En relación con el tercero de los intereses, Fernández Moreno afirma que a través de la ABACC ambos países lograron ingresar al régimen de no proliferación sin la necesidad de recurrir ni a la modificación de Tlatelolco, ni a la adhesión al TNP. Para la funcionaria, este fue el objetivo que más se pudo cumplir dado que los dos países

⁷⁴ Asimismo, dentro de algunos sectores del organismo existe la sensación de que la ABACC es un organismo débil.

lograron ingresar al sistema internacional de salvaguardias de una manera distintiva, manteniendo su postura discriminatoria al TNP, y, como afirma Villagra Delgado, manteniendo algunas prerrogativas que, de lo contrario, no hubieran podido conservar.

1.3. Concepto de cooperación y otros relacionados.

Dado que se afirma que lo que tuvo lugar entre Argentina y Brasil fue un proceso de cooperación bilateral, se profundizará a continuación, en este concepto y otros que giran a su alrededor. Lo relativo a la posibilidad, o no, de producirse la cooperación será desarrollado en el siguiente punto.

Keohane entiende por cooperación internacional⁷⁵ “[...] un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas” (*Después de la Hegemonía* 88). Esta definición es interesante por una serie de cuestiones y es aplicativa al caso en estudio. En primer lugar, resalta la importancia del concepto de ‘adaptación mutua’ que, según el autor, solo puede iniciarse a partir del conflicto presente o potencial. Esto implica que es a partir de la discordia, y no de la armonía, que se estimula la coordinación y adaptación de políticas, que puede derivar en un proceso de cooperación. “Cuando reina la armonía, la cooperación es innecesaria” (Keohane, *Después de la Hegemonía* 74).

Según el teórico, la armonía es apolítica ya que no requiere de ningún tipo de comunicación, ni de influencia, ni de adaptación, mientras que, la cooperación es altamente política ya que será necesario que deban alterarse los esquemas de conducta existentes (Keohane, *Después de la Hegemonía* 77). A entender de Mearsheimer, esta definición es acotada debido a que deja por fuera todo lo referido a temas militares, por ejemplo (9-18).

Helen Milner destaca dos elementos importantes de la definición. Por un lado, asume que el comportamiento de cada uno de los actores involucrados está directamente dirigido a uno o más objetivos. Según la autora, puede que dichas metas no sean las mismas para los actores, pero la definición sí asume un comportamiento racional en las

⁷⁵ El eje central del análisis que el autor realiza del concepto gira sobre cuestiones económicas, pero, sin embargo, algunos de sus postulados son útiles a los fines de la presente investigación. El propio autor argumenta que su teoría tiene aplicación en otras áreas de las relaciones internacionales.

partes. En segundo lugar, dicha definición asume que la cooperación implicará ganancias para todas las partes. Es posible que estas no sean iguales en magnitud o tipo, pero sí serán recíprocas. Esto se deberá a que cada actor ayudará a las contrapartes a cumplir sus objetivos mediante la adaptación de sus políticas en pos de sus propias ganancias (467-68).

La idea de ‘coordinación de políticas’⁷⁶ que se desprende de la definición es interesante ya que para realizar dicha tarea es necesario, en la mayoría de los casos, adentrarse en un proceso de negociación mediante el cual los actores adapten sus conductas a las preferencias presentes o futuras de otros actores. La cooperación, por lo tanto, no implica ausencia de conflicto, sino que justamente, surgirá a partir de este y del esfuerzo por tratar de resolver reales o potenciales situaciones de conflicto. Es por lo tanto que la cooperación debe ser entendida como una “[...] reacción al conflicto o al conflicto potencial” (Keohane, *Después de la Hegemonía* 77). Según Keohane, para limitar la discordia y evitar conflictos, los gobiernos deberán trabajar en adaptar entre sí sus políticas, y por lo tanto aquí, se verá reflejado que la cooperación es necesaria. Es así como, cooperación y discordia son términos perfectamente compatibles.

Los conceptos de ‘adaptación mutua’ y de ‘coordinación de políticas’, junto con la idea de que la cooperación se inicia ante un conflicto presente o potencial, es de aplicación al caso en estudio. Argentina y Brasil vivieron muchos años inmiscuidos en una relación basada en la competencia geopolítica y la desconfianza. Ante este escenario con potencialidad para generar un conflicto, ambos países lograron dejar sus diferencias de lado, identificar intereses comunes mayores, y, comenzar así con un proceso de adaptación y coordinación de políticas, para converger hacia el cumplimiento de esos intereses y objetivos que las partes compartían.

De esta manera, lograron iniciar y llevar adelante un ejemplar proceso cooperativo a partir de una relación de discordia, lo cual le da al supuesto un innegable valor distintivo. Además, cabe resaltar que ambas partes no solo fueron capaces de dejar atrás años de competencia, sino que también dieron inicio a una extraordinaria etapa de cooperación y a una relación estratégica clave para ambos. A través del trabajo diario de

⁷⁶ Charles Lindblom define coordinación de políticas como “un conjunto de decisiones es coordinado si se han hecho en él adaptaciones tales que las consecuencias adversas de cualquier decisión con respecto a otras sean, en cierto grado y con cierta frecuencia, eludidas, reducidas, equilibradas o balanceadas”.

la ABACC, la cooperación entre Argentina y Brasil prosiguió, se profundizó, y mismo, se extendió a otras áreas. El supuesto argentino-brasileño corrobora los postulados de Keohane acerca de que discordia y cooperación son términos compatibles.

Milner encuentra distintos tipos de cooperación. En primer lugar, se puede dar tácitamente y de esta manera, concretarse sin comunicación ni a través de un acuerdo explícito. Por el otro lado, la cooperación puede ser también acordada mediante un proceso de negociación explícito. Finalmente, la autora postula que la cooperación puede ser impuesta. Esto ocurre cuando la parte más fuerte de la relación fuerza a la contraparte a alterar sus políticas. Por lo tanto, si el actor más poderoso también ajusta sus propias políticas en pos de la obtención de ganancias mutuas, se estará entonces, en presencia de cooperación (469).

Para Keohane, esa adaptación de políticas puede darse de diferentes maneras. Por un lado, puede lograrse a través de la actividad de un poder hegemónico por medio de medidas *ad hoc*. En esta línea, Joanne Gowa entiende que la existencia de un hegemón puede servir como equivalente a una autoridad común y, consecuentemente, promover la cooperación (cit. en Milner 469). En segundo lugar, la coordinación puede llevarse adelante por medio del establecimiento de regímenes internacionales que servirán a los intereses propios de cada actor pero que al mismo tiempo también lo harán respecto a los intereses de los otros actores que por lo tanto aceptarán las reglas de dicho régimen. Finalmente, el autor menciona la cooperación ‘no hegemónica’ que será más difícil de llevarse a cabo debido a que debe producirse entre Estados independientes, mayormente centrados en sus propias concepciones de autointerés que por su aporte al bien común (Keohane, *Después de la Hegemonía* 302).

Según Keohane, la existencia de un hegemón será importante para la concreción de la cooperación, pero, sin embargo, es posible desarrollar un proceso de cooperación sin su intervención. En esta línea, los regímenes internacionales dependen principalmente de la existencia de estructuras de intereses comunes o complementarios capaces de ser percibidos por los actores políticos. Según el autor, esto hará que la acción común produzca ganancias conjuntas racionales. Si bien la presencia de un país hegemónico es relevante ya que puede ayudar a crear intereses comunes por medio de incentivos a la cooperación y castigos a la defección, su presencia no siempre será esencial. En el

supuesto de que no exista, se pueden suministrar recompensas y castigos si las condiciones son favorables (Keohane, *Después de la Hegemonía* 107).

Para el autor, la interacción intensiva de los actores ayudará a suplir las acciones del hegemón, y se pasará así de lo que él denomina cooperación ‘hegemónica’ a una ‘post-hegemónica’ en donde los incentivos dependerán cada vez más del accionar de los países en la estructura (Keohane, *Después de la Hegemonía* 107-08). Asimismo, a medida que se erosiona la hegemonía, es probable que también aumente la demanda por regímenes internacionales que podrán fomentar la cooperación, así como también su cumplimiento (Keohane, *Después de la Hegemonía* 303). Keohane rechaza el postulado realista de la ‘estabilidad hegemónica’ por entender que no es capaz de explicar por qué hay casos en donde la cooperación persiste aun cuando el poder hegemónico se encuentra en declive, o aún más, cuando no hay presencia. En cambio, propone lo que se podría denominar una “teoría de la estabilidad hegemónica refinada” la cual concibe por “hegemón” a un Estado con un poder suficiente para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales (Herbert 228).

Si se traslada lo antes dicho al caso, se entiende que se trata de un supuesto de cooperación negociada explícitamente donde las partes supieron identificar intereses comunes y converger expectativas para coordinar sus políticas en búsqueda de los objetivos esperados. Asimismo, y con relación a la cooperación que Keohane denomina ‘hegemónica’, si bien no existía una clara preeminencia hegemónica, como ya se dijo, sí existía asimetría mutua. Había superioridad brasileña ya que, si bien, para la etapa en la que se inició el proceso de diálogo y durante el transcurso del mismo, el país carecía del poder que posee en la actualidad, indudablemente sí tenía cierta superioridad⁷⁷. En lo que a desarrollo nuclear refiere, Argentina se encontraba más adelantada. A pesar de que Brasil había logrado reducir esa disparidad, aún persistía un cierto adelanto argentino⁷⁸.

⁷⁷ No era solo a nivel geográfico, demográfico y económico, sino también respecto a su injerencia en la política internacional y su intención de posicionamiento como un *global* y *regional player*.

⁷⁸ Como ya se dijo, el caso demuestra que la paridad no es siempre condición para que los países puedan avanzar en un proceso de cooperación exitoso. Este supuesto comprueba que la cooperación dentro de un contexto de asimetría sí es posible.

Para finalizar, Keohane ve a la cooperación como un ‘bien’ que todos los políticos deberían perseguir porque es capaz de crear el potencial para la realización de ganancias mutas entre los países. En este sentido, según destaca Anne Herbert, la cooperación no debe entenderse en función de los intereses comunes, sino como una meta potencial para los Estados (226). Esas ganancias se dieron en el caso argentino-brasileño ya que, de una situación de conflicto potencial se logró avanzar exitosamente en un proceso de acercamiento donde ambas partes obtuvieron importantes beneficios. Se trató de un claro supuesto de *win-win*. Entre las ganancias más relevantes, cabe remarcar las siguientes: 1- se dio inicio a una relación bilateral estratégica excepcional que fue el puntapié para dar comienzo a la cooperación en otras áreas. 2- lograron realizar importantes avances para mejorar la imagen ante la comunidad internacional. 3- consiguieron consolidar una posición única y común dentro del régimen de salvaguardias del OIEA y dentro del Grupo de Proveedores Nucleares (en adelante GPN). 4- pudieron ingresar al régimen global de no proliferación manteniendo importantes prerrogativas.

1.4. Sobre la posibilidad de producirse la cooperación.

Existen distintas hipótesis respecto a este tema. Algunas se centran en la cuestión de las ‘ganancias absolutas, ganancias relativas y la reciprocidad’. Aquí, Keohane y Martin realizan un interesante análisis del rol de las instituciones y de la dicotomía ganancias relativas/cooperación. Los autores se preguntan ¿En qué condiciones las ganancias relativas importan? Y, ¿Qué rol cumplen las instituciones cuando las ganancias relativas están en juego? Para ellos es importante entender la gran variación en la extensión en las cuales las ganancias relativas importan (44).

Según Duncan Snidal, las ganancias relativas son poco propensas a producir un impacto en lo que respecta a la cooperación si las potenciales ganancias absolutas de la cooperación son sustanciales, o en un contexto en el cual hay más de dos Estados involucrados (701-02).

Keohane y Martin entienden que los conflictos distribucionales pueden hacer que las instituciones sean más importantes, y para eso, será esencial distinguir dos problemas que los Estados enfrentan cuando tratan de cooperar. Por un lado, los actores se preocupan frecuentemente en la potencialidad del ‘engaño’, y por el otro, los países además se preocupan en coordinar sus acciones individuales en un resultado

cooperativo específico, ya que, por lo general, más de un resultado será posible a partir de la cooperación. Es así como, por lo general, los actores en juego tendrán discrepancias respecto a cuál de estos resultados es el preferido. Según los autores, en este caso la principal barrera a la cooperación será el desacuerdo respecto a la forma específica de cooperación a que se enfrentarán las partes (45).

Los autores consideran que a menos que exista un tipo de mecanismo de coordinación, posiblemente los actores fracasarán en captar las ganancias potenciales de la cooperación. En este sentido, las instituciones no configuran los únicos mecanismos posibles de coordinación, pero en situaciones complejas que involucren muchos Estados, las instituciones pueden contribuir a obtener resultados prominentes de la cooperación (Keohane y Martin 45).

Por el contrario, la visión realista acerca de las ganancias relativas difiere ya que se percibe la lógica de éstas entendiendo que los Estados no cooperarán si a su entender su contraparte ganará más a partir del proceso cooperativo. Sin embargo, como bien postulan Keohane y Martin, así como las instituciones tienen la capacidad de mitigar la desconfianza al engaño, también son capaces de reducir el miedo a obtener ganancias desiguales. Para realizar ese cometido, los autores plantean que las instituciones proveen valiosa información a las partes, y, asimismo, esa información acerca de la distribución de ganancias puede llegar a ser valiosa si la lógica de las ganancias relativas es correcta (45).

Según ambos, las instituciones pueden facilitar la cooperación ya que contribuyen a solucionar conflictos distribucionales y además al asegurar a los países que las ganancias serán divididas equitativamente. Los autores agregan a este asunto un concepto interesante y es el de 'reciprocidad' (Keohane y Martin 45-46). Junto con Robert Axelrod, Keohane entiende que los comportamientos cooperativos serán más propensos de darse cuando los países persiguen una estrategia de reciprocidad porque saben que serán castigados por defecionar y premiados por cooperar (cit. en Milner 470).

Para los teóricos del juego, los elementos clave que se asocian a la reciprocidad son la sanción y la iteración. Es decir, la cooperación será posible cuando la defección sea pasible de sanción y eso solo puede darse cuando el juego es repetido. De este modo, la

cooperación crece tácitamente a medida que las expectativas de los actores evolucionan. Según Keohane, la reciprocidad implica un intercambio equivalente de valores acerca del bien y del mal, y, por lo tanto, la falta de equivalencia llevará a los actores a malentender la estrategia y así afectará la cooperación. A su entender, el funcionamiento exitoso de las instituciones depende fuertemente de la reciprocidad (cit. en Milner 470-471).

Keohane y Martin entienden que los actores que estén involucrados en el uso de estrategias de reciprocidad estarán comprometidos en el intercambio con su contraparte y, por lo tanto, se verán alentados a requerir información acerca del valor de ese intercambio. Para ellos, la reciprocidad institucionalizada y las preocupaciones distribucionales son simplemente dos caras de una misma moneda ya que reflejan las dificultades de la cooperación dentro de un sistema que carece de una autoridad central con capacidad de decisión y, asimismo, demuestran la necesidad de tener fuentes confiables de información si los Estados quieren obtener ganancias de la cooperación. Ambos autores concluyen que las instituciones efectivamente sí cumplen un rol y en consecuencia sí son significativas en la política mundial (44-46).

Por el otro lado, Mearsheimer critica al institucionalismo por entender que la cooperación interestatal sólo ocurrirá si las partes tienen intereses comunes significativos. Para él, hay dos factores que imposibilitan la cooperación. Por un lado, la consideración de las ganancias relativas, y por el otro, la preocupación que tienen los países acerca de que la contraparte obtenga mayores beneficios a partir de la cooperación mediante la utilización del 'engaño' (12). Aquí radica una de las principales diferencias con lo propuesto por Keohane, ya que, como se vio, este no contempla la cuestión de las ganancias relativas como un impedimento. Keohane sí ve en el temor al engaño un obstáculo que dificultará la consecución de un proceso cooperativo, obstáculo que, como se verá, podrá ser resuelto a través del accionar de las instituciones.

En relación con la cuestión de las ganancias relativas, Mearsheimer entiende que, al momento de cooperar, las partes siempre tendrán en mira de qué manera y proporción serán distribuidas las ganancias producidas por la cooperación. Según propone, los Estados pueden pensar en cómo será la división de dos maneras. Si se habla en términos de ganancias absolutas, los actores centrarán su atención sólo en maximizar sus propias

ganancias, prestando poca atención a cuan beneficiado se verá su contraparte, mientras que, si se habla en términos de ganancias relativas, los actores no sólo tendrán en consideración sus propios beneficios, sino que también, los de la contraparte. Como los realistas entienden el mundo partiendo de la idea de ‘balance de poder’, los Estados deberán estar motivados por ganancias relativas al momento de considerar la idea de cooperar. Mientras cada Estado buscará potenciar sus ganancias absolutas, será más importante el asegurarse que su contraparte no obtenga mayores ganancias de la cooperación. Si bien las ganancias absolutas sí importan, la preocupación acerca de las ganancias relativas será lo que impedirá la cooperación porque ningún país querrá obtener menores ganancias absolutas que la otra parte (Mearsheimer 12; Grieco 487).

Grieco postula que esto se debe a que, a diferencia del neoliberalismo que percibe a los Estados como atomísticos, el realismo los percibirá como posicionales, por lo cual, en adición al temor al engaño, el realismo entenderá que los Estados no estarán dispuestos a cooperar si entienden que su contraparte obtendrá mayores beneficios a partir de la cooperación (487). El autor, posee una opinión desfavorable respecto a la posibilidad de producirse la cooperación, pero, de todas maneras, encuentra una condición que la puede alentar y es lo que él denomina ‘la obtención de una distribución balanceada de ganancias’. Según Milner, este será el núcleo central de su proposición en cuanto a la cooperación (471).

Según Grieco:

Faced with both potential problems- cheating and gaps in gains- states seek to ensure that partners comply with their promises and that their collaborative arrangements produce “balanced” or “equitable” achievements of gains. [...] no nation will concede political advantages to another nation without the expectation, which may or may not be well-founded, of receiving proportionate advantages in return. (cit. en Milner 471)

Por lo tanto, cuando los países no proyectan beneficios para su autointerés a partir de la cooperación, el proceso será de difícil consecución, así como tampoco se esperará el establecimiento de instituciones que lo faciliten. Por el contrario, cuando las partes proyectan beneficios, la lógica será que los gobiernos decidan ir en dirección a la constitución de instituciones que la promoverán. Las instituciones podrán así brindarles

una serie de beneficios como proveerles información, reducir los costos de transacción, hacer que los compromisos sean más creíbles, y por lo general, facilitar la operación de la reciprocidad (Keohane y Martin 39-40).

Por el otro lado, la opción de que la contraparte quiera hacer uso del engaño al momento de cooperar es otro fundamento que el realismo propone como impedimento para producirse la cooperación ya que los actores temerán que la otra parte consiga una mayor ventaja relativa utilizando el engaño. A pesar de ser un punto en común con lo propuesto por Keohane, ya que ambos ven en el engaño un obstáculo a la cooperación, el realismo rechazará su postura de centrarse pura y exclusivamente en dicha cuestión (Grieco 487).

Cabe destacar que, si bien el realismo percibe al sistema global como competitivo, no descarta que la cooperación pueda llegar a tener lugar. Sin embargo, ésta será sumamente difícil y casi imposible de mantenerse. La lucha por el poder que caracteriza al sistema no impedirá a los países a formar alianzas, pero serán solo por conveniencia y por un breve período ya que, quien es hoy un aliado podrá ser en el futuro un enemigo, y viceversa. Es decir, la posibilidad de cooperación se verá altamente limitada por la lógica de la desconfianza que deriva de esa competencia por seguridad. Según Mearsheimer, no habrá cooperación alguna que pueda eliminar esta competencia, y, por lo tanto, un mundo donde los países no compitan por poder será prácticamente imposible de producirse y será por ello por lo que las instituciones internacionales no cumplirán ningún papel relevante ya que prácticamente no contribuirán a fomentar la cooperación (9).

El neoliberalismo institucionalista comparte la visión realista acerca de las instituciones deberán enfrentar un principal obstáculo, y este es el temor que los países tienen de que la contraparte utilice el ‘engaño’. Sin embargo, para Keohane, las instituciones, a través de sus aportes, son capaces de superar esta dificultad, y fomentar la cooperación. El autor estudia la cuestión a través de la teoría del ‘Dilema del Prisionero’ ya que capta la esencia principal del problema que afrontan las partes a la hora de iniciar un proceso de cooperación. Keohane centra su interés en demostrar cómo la teoría del juego, en particular la del dilema del prisionero, puede demostrar el surgimiento de la cooperación entre actores egoístas. La importancia y extensión de esa

cooperación dependerá de la existencia de instituciones internacionales (Grieco 492-93).
¿Cómo pueden las instituciones servir para superar el problema del engaño?

Ante dicho panorama, cada uno de los actores tendrá dos opciones, la cooperación o el engaño. Por lo tanto, como cada jugador tendrá la intención de maximizar sus propias ganancias, la mejor estrategia para cada lado será la de engañar y esperar a que la contraparte opte por una estrategia de cooperación. Sin embargo, como para esta teoría los actores son racionales, las dos partes entenderán dicha lógica y consecuentemente ambos tratarán de apelar al engaño. En consecuencia, los dos lados terminarán perdiendo más que si se hubiera optado por la cooperación. El engaño mutuo desembocará en el peor de los resultados posibles (Grieco 496).

Por lo tanto, la llave para resolver el dilema será que cada uno de los Estados centre su interés en convencer al otro de que los dos tienen un interés colectivo en efectuar un primer sacrificio a corto plazo (la no obtención del beneficio del engaño exitoso) a cambio de la persecución de un beneficio a largo plazo (que serán los dividendos de la cooperación mutua). Es decir, la meta de cada jugador será la de convencer a su contraparte de aceptar la ‘segunda mejor opción’. Este será el problema y el gran desafío, que, a entender de Keohane, deberán afrontar y resolver las instituciones. El objetivo de los regímenes internacionales será el de establecer reglas que constriñan a los Estados sin afectar el principio del autointerés.

Además, la cooperación será más propensa a ocurrir en el dilema del prisionero si este es altamente iterado, desde que los Estados que interactúan repetidamente, verán que la cooperación mutua es su mejor estrategia a largo plazo (Grieco 493-95). Es decir, para Keohane, el engaño será menos propenso a ocurrir cuando los intereses compartidos sean iterados y, en consecuencia, la mejor manera de fomentar la cooperación será a través de relaciones más largas y duraderas (Grieco 505). En este sentido, el autor postula que las instituciones tienen la capacidad de cambiar la percepción y cálculos sobre cómo maximizar ganancias, alentando especialmente a los países a realizar los sacrificios a corto plazo necesarios para superar el dilema del prisionero, y, por lo tanto, obtener ganancias a largo plazo. En conclusión, las instituciones pueden producir y facilitar los procesos cooperativos.

Por el otro lado, hay otras teorías que centran su atención en el número de actores involucrados, y en este sentido, afirman que las perspectivas de cooperación disminuirán a medida que el número de jugadores incrementa. Los autores que se centran en este asunto vinculan el problema de la cantidad de actores con el problema de la defección y afirman que cuando existen grandes cantidades de partes involucradas, aumentan las probabilidades de que esta suceda y reducen las posibilidades de aplicar sanciones a los defectores. Por lo tanto, estos casos producen serios problemas de acciones colectivas a los Estados, y, según Milner, parecería sugerir que dos es el número ideal de actores (473).

La autora encuentra deficiencias en esta visión. En primer lugar, si se centra la atención en el temor al engaño, un mayor número de actores reduciría la posibilidad de que este tenga lugar ya que una mayor cantidad de partes aumentan las oportunidades de intercambios. En segundo lugar, trabajos que se realizaron sobre la teoría del juego demuestran que, en un ambiente de ganancias relativas, las posibilidades de cooperación aumentan a medida que incrementa la cantidad de jugadores. Por lo tanto, para Milner, las preocupaciones sobre pérdidas relativas pueden ser atenuadas en escenarios multilaterales. Por lo tanto, para la autora, centrar la atención en el número de actores puede llegar a ser algo complejo (473-74).

Otros autores se centran en el rol que cumplen los regímenes internacionales en el fomento de la cooperación. En esta línea, estos son capaces de fomentar los procesos cooperativos por sus funciones que cumplen para los Estados ya que mitigan los efectos de la anarquía que caracteriza al sistema internacional al agregar una fuerza descentralizada para los acuerdos. Esta teoría pone su atención en el papel que cumplen los regímenes para resolver el problema de la defección debido a que son capaces de incrementar la información de todas las partes acerca del comportamiento de sus contrapartes⁷⁹. Keohane agrega asimismo que los regímenes tienen la capacidad de modificar los patrones de los costos de transacción de la cooperación al reducir los incentivos a violar los principios de los regímenes. De esta manera, estos son capaces de reducir las incertidumbres y los temores de los países de que los otros optarán por defecionar (Milner 475).

⁷⁹ Especialmente sobre la probabilidad del engaño y su propensión a cooperar.

Sin embargo, críticos de esta visión afirman que la sola existencia de regímenes indica que hubo una serie de decisiones de los Estados a cooperar a priori. Milner postula que, si un régimen creado para un área particular colabora a la vez en las negociaciones de cooperación en otra, entonces así, la teoría de los regímenes tendría una fuerza significativa (477). “Regimes in one issue-area may thus promote cooperation elsewhere by allowing states to link issues in their search for a balanced distribution of the costs and benefits of cooperation” (Milner 478). Si se traslada esto al caso en estudio, el régimen creado por el AB fue el puntapié para iniciar/reforzar negociaciones entre Argentina y Brasil en otros ámbitos.

Finalmente, otra literatura centra su interés en el valor de las “comunidades epistémicas” como catalizadoras de los procesos cooperativos. Según Milner esta postura tiene gran afinidad con la teoría que se basa en los regímenes ya que ambos son capaces de reducir la incertidumbre, proveen información y, asimismo, facilitan la negociación (478-79). Como ya se destacó, y de acuerdo con lo postulado por Kutchesfahani, las comunidades epistémicas de Argentina y Brasil tuvieron un papel destacado al haber sido los responsables de delinear, desde la perspectiva científica y técnica, posibles caminos mediante los cuales se pudiera establecer un régimen de salvaguardias recíprocas. Fueron principalmente los científicos quienes llegaron a esa idea y desarrollaron el marco para operativizarla, si bien la autora, destaca también el rol que tuvieron los políticos (Marcuzzo do Canto org. 216).

Si se aplica lo desarrollado al caso bajo estudio, el supuesto resulta ser una excepción a los postulados realistas acerca de la prácticamente imposibilidad de que los Estados cooperen y acerca de cuáles son los principales obstáculos que lo imposibilitan. El caso argentino-brasileño se trata de un caso exitoso de cooperación bilateral en donde, ni la consideración de las ganancias relativas, ni el temor al engaño configuraron impedimentos para que las partes se adentraran en un proceso de construcción de confianza y diálogo. Ambas partes pudieron iniciar el proceso partiendo de una relación de competencia geopolítica, y mismo, proseguirlo y extenderlo a otras áreas.

En relación con las ganancias relativas, ni Argentina ni Brasil tuvieron en consideración cuan beneficiado se vería su socio a partir del proceso de negociación, sino que más bien, lograron converger expectativas y coordinar sus políticas en pos de aquellos intereses que ambos compartían, ganando las dos partes del proceso de

cooperación que llevaron adelante. Es decir, en ambos lados supieron percibir los beneficios que obtendrían a partir de la cooperación.

Por el otro lado, respecto al temor al engaño, tampoco fue de aplicación. A raíz del intercambio de información que se inició en la década del 70', primero entre los sectores técnicos, y luego, a nivel político, Argentina y Brasil pudieron sobrepasar el principal obstáculo que Keohane encuentra a la cooperación. Sin dudas, la creación de la ABACC fue importante en esa dirección ya que el intercambio de información y trabajo conjunto reducen la posibilidad de que cualquiera de los dos países recurra al engaño para obtener mayores ganancias.

CAPÍTULO III-DESEMPEÑO Y PERSPECTIVAS

Este capítulo tiene por finalidad ahondar en el análisis del desempeño que tuvo la ABACC, y sus perspectivas, principalmente, en los futuros desafíos que podrá llegar a afrontar. El contenido, se basará mayormente en lo obtenido a partir de las entrevistas realizadas, y en menor medida, en bibliografía. Por ello, se entiende que esta sección configurará un valioso aporte a raíz de la escasez de literatura sobre el tema.

Se realizaron un total de doce entrevistas a funcionarios, ex funcionarios y académicos (ver Anexo), que tuvieron como propósito central analizar la ABACC en su conjunto y el desempeño que demostró hasta la actualidad, desde diferentes puntos de vista. Se procuró incluir en el listado una amplia gama de perfiles para poder obtener distintas perspectivas. Algunos de los entrevistados tuvieron participación en el proceso de cooperación y otros, fueron o son, funcionarios de la Agencia, o de otras áreas relacionadas con la política exterior en materia nuclear. En la selección se buscó también representantes de ambos países. El haber incluido una amplia gama de perfiles brindó un valor extra a las entrevistas, ya que los diferentes perfiles aportaron diferentes visiones, enriqueciendo, así, los aportes de las mismas.

1. Desempeño de la ABACC.

1.1. Performance operativo.

En lo que respecta a cuestiones de tipo operativas, casi todos los entrevistados coincidieron en remarcar una serie de aspectos positivos del organismo referidos a las inspecciones realizadas y a la calidad de sus inspectores, aunque también algunas falencias. Por el otro lado, en relación con el trabajo coordinado con el OIEA, las respuestas no fueron tan homogéneas. Si bien, algunos consideraron que la relación entre ambos es óptima, otros manifestaron respuestas negativas por una serie de cuestiones que serán profundizadas en esta sección.

Para quienes ocuparon el cargo de directores de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales (en adelante DIGAN) de la Cancillería Argentina, Pedro Villagra Delgado (Argentina) y Gustavo Ainchil (Argentina), la ABACC cumplió en gran medida su papel de organismo de salvaguardias. Además, el primero entiende que se produjo una clara evolución de su rol y un claro reflejo de esto es el hecho de que el OIEA la toma como referente, y, por lo tanto, su actuación no se

encuentra únicamente validada por Argentina y Brasil, sino que también por el organismo internacional. Para el funcionario, la Agencia logró ganarse un innegable prestigio internacional.

Héctor Fassi (Argentina), ex director de la DIGAN, también posee una opinión favorable. Para él, desde su instalación, la ABACC viene efectuando un eficaz monitoreo de materiales nucleares. La experiencia de monitoreo regular y permanente dentro del organismo permitió, por ejemplo, el desarrollo original del denominado método “ABACC-Cristallini”, donde, a través del muestreo de hexafluoruro de uranio, se permite verificar la presencia de material que identifica la posible existencia de usos no pacíficos. Según él, esto es una contribución concreta del organismo al sistema internacional.

Para el ex secretario de la ABACC por Brasil, Odilon Antonio Marcuzzo do Canto (Brasil), la Agencia es considerada por los actores internacionales como un ‘paradigma’ de acuerdo regional para la aplicación de salvaguardias, y en ese sentido, entiende que fue muy efectiva y eficiente en su misión.

En lo que refiere al aspecto cuantitativo, resulta destacable también que, durante los poco más de 25 años de vida del organismo, se efectuaron aproximadamente un total de 2500 inspecciones *in situ* en 75 instalaciones nucleares de Argentina y de Brasil, representando esto un total de 22 mil días calendario de trabajo⁸⁰.

Si bien el aspecto cuantitativo es importante, la mayor parte de entrevistados se encargó de hacer hincapié en el aspecto cualitativo que se desprende de la calidad de inspectores que ambos países aportan al organismo. Aquí, vale la pena remarcar los comentarios de algunos.

Durante la entrevista, Marcuzzo do Canto destacó que sus inspectores son reclutados por los sectores nucleares de los países y que pasan por un riguroso entrenamiento. Son técnicos con más de diez años de experiencia y con una altísima calificación. Según él, este hecho sumado a la política institucional del organismo de estar siempre en un alto nivel en términos técnicos y de equipamiento, resultó en altísimos niveles de inspecciones. En oportunidad de la 53° conferencia general del OIEA, el ingeniero

⁸⁰ Según remarca Antonio Oliveira (Argentina), ex secretario de ABACC por Argentina, aproximadamente se realizan 120 inspecciones por año.

destacó que “A busca da excelência vem sendo uma preocupação constante na história da ABACC, tendo para isto desenvolvido uma política de qualificação de seu corpo funcional e de seu quadro de inspectores” (cit. en Galvão de Queiroz 58).

Sonia Fernández Moreno (Argentina), actual funcionaria de la ABACC, afirma que la calidad de sus inspectores se debe a que, durante la etapa fundacional, la Comisión del organismo, decidió que estos estarían conformados por técnicos de las actividades nucleares de ambos países (es decir, que serían expertos conocedores de los respectivos ciclos de combustible) y por especialistas en salvaguardias vinculados al control sobre actividades nucleares pacíficas. Como resultado de esa decisión, la Secretaría Ejecutiva está compuesta por inspectores⁸¹ que poseen un altísimo nivel y conocimiento respecto a los ciclos de combustible y las salvaguardias. Por lo tanto, esta funcionaria postula que el valor de las inspecciones fue realmente dentro de un altísimo grado de certidumbre a partir de la precisión de las conclusiones a las que se arribó luego de cada inspección.

Según sugiere, todo esto es un aspecto altamente destacable de la ABACC, y sin dudas, un innegable valor agregado. En comparación con los inspectores del OIEA, si bien también poseen un importante nivel de especialización, no tienen la posibilidad de conocer en profundidad cada instalación con el nivel de conocimiento que sí tienen los inspectores del organismo regional sobre las instalaciones nucleares en Argentina y en Brasil⁸². Para ella, los inspectores del OIEA son más generalistas porque están encargados de inspeccionar una gran cantidad de plantas en todo el mundo haciendo que las conclusiones a las que arriba sean menos confiables⁸³. Para el ex vicecanciller argentino, Roberto García Moritán (Argentina), estos antecedentes permiten asegurar un grado importante de competencia técnica y responsabilidad política en las tareas que realizan⁸⁴.

⁸¹ Designados por ambas partes y aprobados por la Comisión.

⁸² Esto le brinda una ventaja a la Agencia regional frente a la internacional.

⁸³ El hecho de que quien es inspector para la ABACC, sea a la vez u operador de una instalación en su país, o especialista en salvaguardias para su autoridad nacional, o realice inspecciones en las instalaciones de su país, le brinda un valor distintivo en relación con el OIEA. En el caso de la primera, esa interrelación existente entre las autoridades nacionales de cada país con los propios inspectores produce un efecto que consiste en la generación de transparencia y confianza en su actuación y conclusiones.

⁸⁴ Para Fernández Moreno más allá del grado de la idoneidad de los inspectores, el hecho de que se crucen permanentemente con sus pares del otro país genera una importante interacción,

El actual secretario de la ABACC por Brasil, Marco Antonio Saraiva Marzo (Brasil) destacó en la entrevista que, a diferencia de los inspectores del organismo internacional, los de la ABACC si bien son funcionarios del organismo, al mismo tiempo, al ejercer sus funciones también están representando a su país de origen y sus intereses. Esto les brinda un mayor grado de responsabilidad y compromiso con su misión.

Julián Gadano (Argentina), Subsecretario de Energía Nuclear del Ministerio de Energía y Minería de Argentina, posee una opinión favorable, pero no tan optimista. Durante el interrogatorio, manifestó que, si se habla en términos técnicos, la ABACC tuvo un periodo inicial muy productivo y considera que el saldo es muy bueno, pero siempre recalcando que el momento más destacable fue al comienzo. Si bien entiende que actualmente cuenta con inspectores de un altísimo nivel, el organismo tiene el desafío de continuar reforzándose a nivel técnico ya que perdió ventajas tecnológicas en comparación a los avances producidos en las tecnologías de salvaguardias. El OIEA posee muy buenas tecnologías y la ABACC necesitará presupuesto para no quedar relegada. Si bien los países realizan un esfuerzo grande para cumplir con sus cuotas, en este campo la Agencia es todavía algo deficiente según el funcionario⁸⁵.

Oliveira remarca una falencia que históricamente el organismo sufrió y sigue sufriendo en la actualidad a nivel operativo. Esta radica en que hay ocasiones en que los gobiernos se niegan o complican el envío de inspectores cuando se los requiere. Esto se debe a que estos técnicos cumplen importantes roles en sus países, por lo cual, el tener que cederlos al organismo, implica para el país no poder contar con ellos por el tiempo que su trabajo demande. Según Oliveira, existe competencia entre las respectivas comisiones nucleares de los países con la Agencia.

Según manifiesta, no hay que olvidar que, por el AB, Argentina y Brasil se comprometieron a ceder sus inspectores cuando se los solicite, y, por lo tanto, es necesario entender que estos son funcionarios de la Agencia y no de las partes. Por lo tanto, no deberían existir inconvenientes cada vez que se requieran los técnicos para que los gobiernos los autoricen a viajar.

interacción que es necesaria para generar transparencia y confianza. En esta misma línea se encuentra Oliveira.

⁸⁵ Esto último configurará uno de los retos que deberá afrontar la entidad en el futuro.

Marzo tiene una interesante opinión respecto a una falencia que en la actualidad padece la ABACC. Durante los primeros 15 años, la consolidación del organismo fue intensa y rápida, pero luego, con los cambios de funcionarios, se produjo lo que el funcionario denomina como una “pérdida de cultura” y desorientación en el ejercicio de su misión. Esto se debe a que se le comenzó a dar más importancia a la función de la Agencia dentro del marco del AC que dentro del AB.

Según el funcionario, el organismo regional tendría mayor peso si aplicara más intensamente el AB ya que este incluye unos criterios de salvaguardias y el organismo internacional otros. En los últimos años lo que se hizo desde la ABACC fue seguir los criterios del OIEA que son compatibles, pero que, sin embargo, no son los mismos. Para el funcionario, este es un espacio en donde podría fortalecerse la Agencia y debe ser considerado como un reto a futuro⁸⁶.

Finalmente, para el funcionario, en pos de buscar ese último objetivo, el mayor sacrificio debería provenir desde el OIEA ya que la ABACC no debería dejar de cumplir ciertas funciones para poder adecuarse a lo establecido en el AC, y en desmedro de lo establecido en el AB. Consecuentemente, según él, la propia Agencia internacional es la que debería dejar de realizar determinadas actividades y quien debería ejercer una especie de auditoría de las actividades del organismo regional.

De las entrevistas realizadas, surge que el balance general es que el desempeño del organismo desde el punto de vista operativo, tanto a nivel cuantitativo, como cualitativo, fue positivo. Cabe destacar principalmente el valor y nivel de inspectores que trabajan para la ABACC y que se desprende de las cualidades que se desarrollaron en el subtítulo. Según destacaron algunos de los entrevistados, esto es un aspecto distintivo del organismo regional frente al OIEA. De todas maneras, si bien los comentarios fueron favorables, algunos de los entrevistados remarcaron algunas inoperancias que la Agencia padeció y padece actualmente.

⁸⁶ Esta doble misión que tiene, una con el AB y otra con el AC, es una misión muy difícil de cumplir porque ambos organismos deben minimizar la duplicación innecesaria de actividades.

1.1.1. Trabajo con el OIEA a partir del Acuerdo Cuadripartito.

La coordinación con el OIEA no fue siempre fluida y fácil, sino que, como destacó en la entrevista el funcionario de Itamaraty, ministro João Marcelo Galvão de Queiroz (Brasil), en los primeros comienzos, existió tensión entre ambos organismos. Dentro del OIEA, se percibía a la ABACC como un intermediario para la efectiva supervisión internacional de los programas nucleares en Argentina y Brasil⁸⁷. Fernández Moreno explica que el trabajo conjunto fue siempre un asunto complejo ya que el organismo internacional es aquel con el mandato estatutario de aplicar las grandes salvaguardias internacionales, haciendo que, para éste, el tener que coordinarse y cooperar con otro organismo sea todo un desafío, y mismo, para la ABACC. Esta es una situación que requiere de voluntad de cooperación debido a que ese trabajo conjunto implica que habrá dos grupos de inspectores que tendrán que interactuar y tendrán que ponerse de acuerdo.

Marzo coincide en afirmar que cuando la Agencia fue creada, fue difícil conseguir que el OIEA la viera como un socio. Más bien, la percibió como un adversario y esto se debió a la mala percepción con la que había quedado luego de su experiencia con la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante EURATOM, por sus siglas en inglés). Con este organismo, la relación había sido también conflictiva en materia de salvaguardias⁸⁸. Por lo tanto, cuando la ABACC fue constituida, la Agencia internacional tenía aún ese trauma de tener que lidiar con otro organismo de salvaguardias, y, consecuentemente, se creía que la Agencia bilateral había sido creada para reducir su trabajo.

⁸⁷ Según el funcionario, para ello, contribuyeron dos factores, uno de carácter circunstancial y otro de carácter más sustantivo. En relación con el primero, a partir de la firma en 1994, la Agencia contó con dos años para trabajar por sí sola en la implementación de los compromisos de salvaguardias en Argentina y Brasil. De esta manera, al entrar en juego posteriormente el OIEA, este se vio, en cierta manera, compelido a aceptar determinados procedimientos y metodologías que ya habían sido establecidos, sin tener la posibilidad de negociar con la ABACC y las respectivas autoridades. Por el otro lado, y referido al segundo factor, es importante remarcar que al momento de entrar en vigor el AC, el OIEA se encontraba en plena discusión sobre la creación de un nuevo padrón de salvaguardias dentro del régimen de no proliferación, padrón que no era similar al que había sido acordado en el AC. Desde 1993, la Agencia internacional venía negociando un nuevo régimen de medidas que no se centrarían en asegurar la veracidad de las declaraciones de materiales nucleares de los Estados, sino que también se centraría en obtener garantías en relación con la ausencia de actividades y materiales no declarados. Se pasaba así de un modelo basado en la ‘confianza’ a otro basado en la ‘desconfianza’.

⁸⁸ EURATOM hacia actividades de salvaguardias en Europa y no aceptaba que otro organismo hiciera lo mismo.

Todo esto generó desde el origen importantes diferencias de interpretación, principalmente sobre el alcance de las medidas de verificación estipuladas en el AC, generando esto una percepción negativa de la ABACC dentro del OIEA (Galvão de Queiroz 55). Mismo, como destaca Villagra Delgado, al comienzo se percibía también desde Argentina y Brasil como intrusivo el trabajo del organismo internacional respecto al desarrollo de sus programas. Esta tensión afectó, desde el comienzo, el eficaz trabajo conjunto, dificultando la fluida implementación del propio instrumento de cooperación que establece que este debe ser coordinado para alcanzar conclusiones independientes y evitar la duplicación innecesaria en las actividades. Esto último implicaría mayores esfuerzos económicos y humanos por parte de ambas agencias⁸⁹.

Elias Palacios remarca que, al comienzo, se destinó la mayor parte del esfuerzo en coordinar el trabajo conjunto. Según Marzo, le costó dos años a la ABACC, demostrarle al OIEA que no sucedería lo mismo que con EURATOM y, garantizarle que se tenía la voluntad de cumplir el AC dentro del espíritu de cooperación. “Esta coordinación no fue fácil y fue necesario un gran esfuerzo por parte de ambas agencias para resolver diferentes problemas, desde discrepancias de los inspectores en el campo, hasta arduas discusiones sobre la interpretación de criterios” (cit. en Galvão de Queiroz 56).

Para Palacios, como resultado de ese esfuerzo, se logró dirimir lentamente las discrepancias y así mejorar la fluida coordinación, actuando cada una de forma independiente pero complementaria y evitando la duplicación de esfuerzos (cit. en Galvão de Queiroz 56). Villagra Delgado afirma que, a lo largo de las dos décadas, la coordinación fue perfeccionándose y fueron desapareciendo las desconfianzas recíprocas⁹⁰. Según Marzo, a partir de ese esfuerzo, el organismo internacional entendió que la ABACC trabaja seriamente y se la comenzó a tomar con mayor consideración⁹¹.

Para Marcuzzo do Canto, la asociación que se logró construir basada en el respeto, fue fundamental para la correcta aplicación del régimen de salvaguardias entre Argentina y Brasil. Héctor Timerman y Antonio Patriota destacan que actualmente, la

⁸⁹ Cabe destacar que existe un protocolo en donde se establecen los criterios generales que regulan esa coordinación y, además, se establecieron ciertos principios generales. Fernández Moreno destaca que, dentro del AC, los criterios que tienen valor son aquellos establecidos por el OIEA, más allá de que ambas agencias trabajen en la creación de criterios compatibles.

⁹⁰ Ainchil coincide en afirmar que al principio la relación no fue del todo buena, pero destaca que con los años se pudo mejorar.

⁹¹ Llegando a la celebración de acuerdos de procedimientos comunes, entre otros avances.

Agencia binacional participa, al igual que EURATOM, como observador en las reuniones de la Junta de Gobernadores del organismo internacional.

Fassi postuló en la entrevista que el AC se viene actualmente ejecutando dentro de lo previsto en su articulado, a través de las reuniones anuales de su Comité de Enlace. Si bien lo novedoso del sistema de verificación recíproca y conjunta llevó en ciertas ocasiones a plantearse situaciones complejas, las mismas fueron negociadas y resueltas por las partes según el principio de buena fe, que guía el cumplimiento de todo acuerdo internacional.

Palacios considera que, para el buen y fluido trabajo, dos situaciones fueron importantes. 1- la elevación del diálogo entre ambas agencias desde 1996, a través del llamado ‘Comité de Ligación’. 2- la aprobación de directrices para la coordinación de inspecciones a partir del año 1997. Para el autor, a partir de esos dos momentos la relación comenzó a mejorar, robusteciendo así la credibilidad del trabajo de la ABACC a los ojos de la comunidad internacional y, especialmente, del OIEA⁹² (cit. en Galvão de Queiroz 56).

Según él, desde ese momento se comenzó a producir una gradual reducción en la realización de verificaciones por parte de la Agencia internacional, y se comenzó a observar, por primera vez, un uso compartido de equipamientos. Esto último configura para Palacios un fiel reflejo de la calidad del trabajo de la ABACC, en donde, el OIEA pudo delegar algunas de sus funciones, demostrando esto una clara confianza (cit. en Galvão de Queiroz 56). Villagra Delgado destaca que la agencia regional se ganó un gran respeto dentro del organismo internacional.

Cabe destacar que lo antes dicho no fue compartido por la totalidad de entrevistados, siendo Gadano y Fernández Moreno⁹³ los más representativos de la postura contraria. El primero considera que, si bien el balance general es que la relación fue buena, históricamente fue y es conflictiva, y, por lo tanto, es una relación que, a priori, debería esperarse que esté en tensión constante debido a que la Argentina y el Brasil no poseen

⁹² Quien reconoció dicha confianza en una serie de documentos y conferencias del TNP.

⁹³ Fernández Moreno entiende que, en realidad, no se produjo una notable delegación de tareas por parte del OIEA. A su criterio, dicha delegación debería ser aún mayor, y esto reflejaría realmente la confianza que el OIEA deposita en la ABACC.

los mismos intereses que el OIEA⁹⁴. No obstante, el funcionario destaca que esta tensión es administrable, y que justamente, para eso existe el AC.

Asimismo, Gadano remarca que dicha interacción y el funcionamiento mismo del instrumento dependerá en gran medida de las posiciones políticas existentes en cada uno de los países en cada momento. Históricamente, siempre hubo un país con una posición más crítica que el otro, y desde hace años ese país viene siendo Brasil. Este tiene una relación tirante con el OIEA, principalmente, en lo que refiere a las salvaguardias. Del lado de Argentina, y con la llegada de la nueva gestión, la relación mejoró.

Marzo destacó durante la entrevista un momento tenso que tuvo lugar en 1999. Debido al programa del OIEA sobre fortalecimiento de salvaguardias, el organismo comenzó a modificar sus criterios internos de salvaguardias. Es así como en el año 2000 lanzó un *Policy Paper* mediante el cual se estableció que para que procediera el uso común de equipos deberían cumplirse una serie de condiciones que no eran compatibles con las que habían sido acordadas en el AC. Para Marzo, de esta manera, el OIEA unilateralmente dejó sin efecto un acuerdo que se encontraba en vigor y ello causó un trastorno a nivel logístico, operativo y político, generando dificultades en la coordinación de actividades.

Desde la Agencia binacional se rechazó la modificación, y el funcionario aclara que, en la actualidad se está retomando la discusión para alentar al OIEA a que, si no tiene la voluntad de volver al procedimiento originariamente acordado, por lo menos que reconozca a la ABACC como un organismo de salvaguardias y le facilite el uso común de equipos. Marzo afirma que todo ese cambio producido en la Agencia internacional se debió a un cambio de su política interna, y para él, un cambio de esa índole no debería afectar un procedimiento ya establecido.

Por último, para Ainchil no puede negarse que desde que el OIEA aplica el Protocolo Adicional (en adelante PA) se generaron ocasiones de tensión entre los inspectores de ambas partes debido a que los funcionarios del organismo internacional quisieran poder aplicar el instrumento como lo hacen en otros países, y en el caso de Argentina y Brasil no poseen esa potestad. En consecuencia, en ciertos casos surgieron discrepancias

⁹⁴ Para él, ambos países buscan tener autonomía y el organismo internacional no quiere que la tengan.

debido a que el inspector del OIEA intenta inspeccionar más de lo que el AC le permite, y el inspector de la ABACC se niega porque sabe que eso se encuentra por fuera de sus competencias⁹⁵.

Como puede observarse, la relación bilateral ABACC-OIEA no estuvo exenta de sobresaltos y tensiones. Si bien, una parte de los entrevistados concuerda que la relación logró mejorar a lo largo de los años, demostrando actualmente el organismo internacional una importante confianza en la tarea de la Agencia binacional a través de la delegación de funciones, hay otro sector que entiende que, si bien la relación mejoró, aún resta seguir trabándose en este sentido por una serie de cuestiones que serán abarcadas más adelante. Como se verá, algunos de los entrevistados afirman que dentro del OIEA hay sectores que descreen del trabajo de la ABACC, y por tal motivo, no termina de consolidarse una real delegación de tareas.

1.2. Performance de la ABACC en relación con los intereses perseguidos.

Los comentarios que se obtuvieron en las entrevistas fueron en gran parte positivos respecto a los tres principales intereses que los entrevistados identificaron como subyacentes a la ABACC y que ya fueron presentados con anterioridad en los capítulos precedentes.

Respecto al cuarto interés presentado por Sotomayor Velázquez corresponde realizar una importante aclaración antes de adentrarse en el análisis. Al ser consultados sobre los objetivos que explican la creación del organismo, ninguno de los entrevistados hizo mención a la cuestión cívico-militar, como sí hicieron respecto a los otros objetivos, en mayor o menor medida compartidos. Sobre este asunto, los entrevistados que brindaron una respuesta, lo hicieron de forma negativa, por lo cual, no se brindará un análisis sobre el rol de la Agencia en esta cuestión. Dado que esta sección se basa principalmente en lo obtenido de las entrevistas, el subtítulo 1.2.4 se dedicará a presentar la teoría ya que se considera suficientemente convincente y útil a los fines de la investigación.

1.2.1. La ABACC y la generación de garantías recíprocas.

En palabras de Rafael Grossi:

⁹⁵ De todas maneras, destaca que dichas tensiones ya casi no ocurren en la actualidad.

hace veinticinco años nuestros dos países dieron el paso decisivo para consolidar un proceso de acercamiento mutuo que había comenzado antes, pero que tuvo un impulso lógico y decisivo tras la recuperación de la democracia en ambos países.

Además, según sugiere el funcionario, con la ABACC no sólo se consiguió reforzar la estrategia de *rapprochement*, sino que, además, a través de la misma se logró insertar a ambos países en el plano mundial, a pesar de todos los cambios que hubo desde entonces en el régimen de no proliferación.

Ainchil resaltó en la entrevista que, a través del sistema de inspecciones recíprocas, del lado argentino pueden estar confiados sobre la naturaleza pacífica del programa nuclear brasileño (ya que es un inspector argentino el que realiza la inspección) y viceversa. Esto hace que, para Villagra Delgado, en ambos lados estén totalmente tranquilos respecto a lo que se está haciendo en el país vecino⁹⁶. Según él, el transparentar sus respectivas actividades nucleares y garantizar sus fines pacíficos fue el principal objetivo que se persiguió y, esto, se cumplió en un cien por ciento. Marcuzzo do Canto se encuentra dentro de esta misma línea.

Según Irma Argüello:

[...] el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) [...] y su agencia de aplicación ABACC, han cumplido con creces la misión original para la cual fueron concebidos, que es la construcción de confianza a través de la verificación del uso exclusivamente pacífico de los materiales nucleares e instalaciones nucleares declarados en ambos países. (Marcuzzo do Canto org. 158)

García Moritán destacó en la entrevista que la ABACC, como órgano de control bilateral de contabilidad del material nuclear de ambos países, fue una decisión creativa destinada a generar confianza. Según él, desde esa perspectiva, a través del organismo, se logró el propósito perseguido. Con la Agencia, se demostró también que los mecanismos bilaterales de control son un instrumento útil y posible para el tratamiento de tecnologías de punta. La metodología adoptada de seguimiento continuo a través de

⁹⁶ Este fue, según el funcionario, el punto original de la ABACC porque hoy en día la Agencia va evolucionando hacia otros ámbitos de cooperación que se fueron ampliando, no porque pierda su sentido original, sino porque se abrieron otros campos de cooperación entre Argentina y Brasil en el ámbito de las salvaguardias.

un órgano permanente de verificación, recepción de información y análisis, fue, asimismo, un acierto al participar de ese proceso representantes técnicos y diplomáticos.

Ainchil considera que el objetivo principal que se buscó fue terminar con la duda nuclear entre ambas partes. Esa duda se generaba a partir de la existencia de dos programas nucleares paralelos. Para él, no existía competencia, sino que lo que había era duda, y la Agencia logró terminar con la posibilidad de que la misma pudiera derivar en una crisis política, militar, etc. El organismo logró apuntalar técnicamente el acuerdo político previo de no desarrollar armas nucleares. Ambos países acordaron sobre el uso pacífico de materiales nucleares, y para eso crearon un organismo de control que lo garantiza. El funcionario postula que la ABACC ampliamente cumplió con esa expectativa, y, por lo tanto, el valor agregado que les brinda a las partes es innegable⁹⁷.

Por último, no puede dejar de traerse nuevamente a colación la opinión de Gadano quien difiere con lo antes dicho. Si bien, concuerda que en general el objetivo se cumplió debido a que la Agencia sirvió para acercar a los dos países y para brindarles seguridad, sin embargo, esto no funciona realmente por completo. Esto se debe principalmente a que, del lado argentino, sigue existiendo todavía la sensación de que Brasil no está abriendo del todo su programa nuclear. Sin embargo, también destaca que por parte de Argentina no existe ningún tipo de resquemor acerca de que pueda llegar a haber desarrollo militar en Brasil y, por lo tanto, garantías recíprocas sí existen, pero siempre teniendo en cuenta la salvedad antes realizada.

A partir de las entrevistas realizadas, puede decirse que el balance general es que la ABACC fue importante con relación al primero de los intereses perseguidos. La misma representa la coronación de un exitoso proceso de cooperación y de generación de confianza mutua. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la opinión formulada por Gadano ya que opaca en cierta manera todo lo bueno en este respecto. El hecho de que el entrevistado manifieste que dentro de Argentina existen voces que no terminan de confiar en las intenciones del país vecino, es un punto que indudablemente deberá ser tenido en consideración a la hora de formular una conclusión sobre esta cuestión.

⁹⁷ Para el funcionario, si la ABACC dejara de existir no habría ningún otro mecanismo que la pudiera reemplazar desde el punto de vista de la tranquilidad que le brinda a cada país el tener inspectores de su nacionalidad inspeccionando al país vecino.

De todas maneras, debe afirmarse que el saldo es que el desempeño del organismo regional fue bueno ya que colaboró para seguir reforzando la relación bilateral y la confianza recíproca, acercando a ambos países y dando inicio a una relación estratégica excepcional. A través de su constitución, se pasó a crear un importantísimo marco de cordialidad y cooperación, no únicamente en el ámbito nuclear, sino que también en otros rubros. Por lo tanto, sea basado en la variable confianza (para coronar el proceso de cooperación) o en la variable desconfianza (para poder contralarse mutuamente) es indistinto. El balance general es favorable de todas maneras.

1.2.2. La ABACC y las garantías frente a la comunidad internacional.

La Agencia fue funcional con la idea de mejorar la imagen argentina y brasileña frente al mundo ya que contribuyó con importantes avances en este sentido. Sin embargo, las opiniones de los entrevistados no fueron unánimes, y como se verá, estas fueron discrepantes. No obstante, cabe destacar que, a la hora de realizar un balance, este debe ser positivo por un conjunto de cuestiones que se desarrollarán a continuación.

En primer lugar, a través del organismo se logró avanzar para revertir en gran medida ese panorama ya que su sola constitución significó para la comunidad internacional un gran avance en lo que refiere a las garantías que les venía exigiendo. Marzo considera que mismo sin la posterior celebración del AC, la sola creación de la ABACC tuvo un efecto grande en el mundo. Al haber renunciado conjuntamente, al desarrollo, posesión y uso de armas nucleares, ambos países confirmaron de esa manera su compromiso inequívoco con el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear.

Como bien remarca Grossi, con la Agencia se logró brindar garantías al mundo del compromiso argentino-brasileño con la paz. García Moritán coincide. Según él, desde su establecimiento, la ABACC logró ser aceptada como un órgano apto para el fomento de la confianza en las actividades nucleares. Para Galvão de Queiroz, la comunidad internacional tiene interés en la no proliferación de armas de destrucción masiva, y, por lo tanto, que exista una instancia comprometida con ese objetivo es un aporte positivo.

Ainchil postuló en la entrevista que, a través de la ABACC, el objetivo de mejorar la imagen ante la comunidad internacional indudablemente se cumplió. Esto se debe a que Argentina y Brasil, a diferencia del resto de países, poseen una instancia de inspección extra. Actualmente, la comunidad internacional recibe una doble garantía respecto a sus

programas nucleares: 1- a través del organismo regional, Argentina y Brasil se controlan mutuamente brindando tranquilidad al mundo de que cada país fue inspeccionado por el principal interesado. 2- las inspecciones del organismo internacional. De todas maneras, considera que, todavía se puede seguir mejorando esa imagen.

Por el otro lado, al representar el organismo regional el punto más alto de un proceso de cooperación y generación de confianza recíproca, se consiguió también mejorar la imagen ante el mundo al reasegurar su relación de cordialidad y así brindar a las potencias nucleares tranquilidad de que la posibilidad que la relación bilateral volviera a ser una de competencia geopolítica (con todo lo que ello podría conllevar) era cosa del pasado.

1.2.2.1. Otros avances para mejorar la imagen ante la comunidad internacional.

Esta innegable mejora ante los ojos de las potencias está complementada con otros acontecimientos que reforzaron tal situación. En primer lugar, mediante la celebración del AC se logró seguir transitando por ese camino. Para Timerman y Patriota “el tema nuclear dejó definitivamente de ser un punto de posibles suspicacias y se convirtió en un pilar central de la confianza y la cooperación en la relación estratégica entre los dos Estados de América del Sur”.

Según Galvão de Queiroz, dicho instrumento logró evolucionar el esquema originario del SCCC⁹⁸ a uno de naturaleza internacional, teniendo al OIEA como una de las principales partes dentro del régimen de inspecciones. El funcionario postula que es posible que el AB por sí sólo, no hubiera servido para atender a las preocupaciones de la comunidad internacional y, en consecuencia, el promover la “normalización” de la inserción argentino-brasileña en el régimen de no proliferación. Dicho paso significó una inflexión en la coordinación que se venía llevando hasta ese entonces (53-54).

Según sugiere Palacios:

El enfoque de ‘vecino controlando al vecino’ por sí sólo no era suficiente para asegurar a la comunidad internacional que un sistema regional era capaz de garantizar la no-proliferación nuclear. Era necesario que un sistema internacional

⁹⁸ Basado en salvaguardias bilaterales.

de verificación se asociase al esquema regional definido en el Acuerdo Bilateral. (cit. en Galvão de Queiroz 54)

En segundo lugar, otro factor que debe ser tenido en cuenta a la hora de explicar los avances producidos, y que según Galvão de Queiroz, reviste el verdadero momento de afirmación de la ABACC, radica en las negociaciones que Argentina y Brasil lograron llevar dentro del ámbito del GPN. Dicho grupo está conformado por países con capacidad de ofrecer bienes y tecnología nuclear, y tiene por objetivo el promover la no proliferación por medio de la adopción de reglas restrictivas en la exportación de materiales nucleares sensibles. Desde 1992, resulta una exigencia que cada una de las exportaciones que cualquiera de sus miembros realice, debe estar destinada a un país que haya firmado un acuerdo de salvaguardias con el OIEA⁹⁹. La ABACC encontró, dentro del grupo, un ámbito propicio para fortalecerse y crecer (Galvão de Queiroz 58-59).

Un caso de especial relevancia tuvo lugar en el 2004 cuando surgió desde un grupo de Estados miembros la propuesta de condicionar la exportación de materiales nucleares de especial sensibilidad a que, en lugar de que el país receptor haya firmado un acuerdo de salvaguardias completo con el OIEA, este haya firmado, en cambio, un PA. Argentina y Brasil rechazaron fuertemente la iniciativa, y fue en esa circunstancia que la ABACC encontró una oportunidad óptima para posicionarse a partir de una serie de negociaciones que ambos países comandaron y que tuvieron como resultado que, en 2011, los miembros aceptaran que, para el caso de estos dos países, no sería condición para importar material nuclear sensible, el haber firmado un PA (Galvão de Queiroz 59).

Dicha exigencia sería suplida por el rol cumplido por la ABACC y por la importancia del AC. Así, se brindarían las garantías suficientes, de que los países que la componen se encuentran comprometidos con el uso pacífico de la energía nuclear, y, desde ese momento, el GPN demostró, una clara confianza en el papel que cumple la Agencia aceptando que su trabajo brinda un mayor nivel de seguridad que aquel ofrecido por el régimen comprensivo de salvaguardias del OIEA (Galvão de Queiroz 59).

⁹⁹ Como ser, por ejemplo, el AC.

Conforme destaca David Jonas et. al, “In the particular case of Argentina and Brazil, the NSG was comfortable that ABACC and the Quadripartite Agreement provided assurances that enrichment and reprocessing were not being misused for nuclear weapons purposes” (cit. en Galvão de Queiroz 59-60). De esta manera, se reforzó la Agencia binacional como mecanismo de gobernanza global y se garantizó a los países el acceso de tecnologías sensibles.

Asimismo, hubo otros avances menores que fundamentan el afianzamiento ante los ojos del mundo. Por un lado, los acuerdos de cooperación técnica que la ABACC celebró con otras instituciones¹⁰⁰. Estos acuerdos estuvieron destinados a la capacitación humana, y al intercambio de material y tecnología, demostrando así, el genuino compromiso en invertir esfuerzos económicos en la capacitación y calidad de sus cuadros, y, además, seguir afirmando su credibilidad en el plano internacional (Galvão de Queiroz 56).

Para Marcuzzo do Canto, la posterior adhesión de Argentina y Brasil al TNP, reforzó también el papel de la ABACC frente a la comunidad internacional. Finalmente, la firma y ratificación por parte de ambos países del Tratado para la Proscripción Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT, por sus siglas en inglés), implicó también un avance en ese sentido.

1.2.2.2. La otra cara de la cuestión.

A pesar de que las entrevistas fueron mayormente favorables sobre esta cuestión, Gadano volvió aquí a manifestar una opinión contraria. Nuevamente Brasil vuelve a la escena ya que, para él, actualmente la comunidad internacional supone que este país no está sincerando por completo su capacidad nuclear. Mismo, dentro del personal de salvaguardias del OIEA existe esa percepción¹⁰¹.

Habría que preguntarse por qué Brasil podría tener interés en ocultar ciertas cuestiones y qué motivos podrían alentarle para avanzar en la obtención de armamento

¹⁰⁰ Por ejemplo, con el Departamento de Energía de Estados Unidos en 1994 o el Departamento Europeo de Energía Atómica en 1997.

¹⁰¹ Al hacer la afirmación, Gadano realiza una valiosa aclaración, ya que entiende, que esta sensación debe ser entendida en términos generales, debido a que el término ‘comunidad internacional’ es un concepto abstracto y no debe caerse en el error de generalizar.

nuclear. Tokatlian realiza un interesante análisis que se basa en tres campos: cuestiones de seguridad, razones de prestigio y motivaciones nacionales.

Comenzando por el primero, la Argentina y Brasil se enfrentan a una coyuntura de seguridad internacional delicada, y si bien, la preocupación por esos desafíos es semejante en ambos lados, la aspiración de Brasil a ser un poder emergente alentaría a que su inquietud sea aún mayor. Una combinación de ambición y miedo puede inducir al potenciamiento de su programa nuclear, pero, sin embargo, ello no puede justificar planes militares. Tampoco existe ninguna situación de preocupación en el plano regional que pudiera reforzar eso. Por lo tanto, en términos de seguridad, no habría razones que lleven a Brasil a vacilar respecto a su política nuclear con fines pacíficos (Marcuzzo do Canto org. 112).

Por el otro lado, razones de prestigio son consideraciones que pueden alentar a un debate nuclear, y es comprensible que Brasil quiera aumentar su visibilidad internacional y que pretenda mayor apreciación por parte de las potencias. Sin embargo, para Tokatlian, no se colige que vaya a tener éxito si para ello modifica su reputada política de largo plazo respecto al uso pacífico de su capacidad nuclear. Un análisis costo-beneficio, le debería confirmar a Brasilia que su prestigio no se incrementará con una eventual posesión de armas nucleares. En caso de que ambicionará en esa dirección, siempre deberá incluir en la ecuación la postura de Argentina que no será indiferente (Marcuzzo do Canto org. 112-13).

Por último, motivaciones nacionales pueden inducir al desarrollo de un programa nuclear dirigido a la obtención de armamento nuclear, y en este sentido, los comentarios y afirmaciones hechos desde Brasil merecen mucha atención (Marcuzzo do Canto org. 113). Un ejemplo lo configura lo dicho por el ex ministro de ciencia y tecnología brasileño Roberto Amaral en una nota otorgada a Asdrúbal Figueiró quien, afirmaba en aquel momento que “Brasil tiene que buscar el conocimiento necesario para la fabricación de la bomba atómica”.

A pesar de esa sospecha, Gadano destaca que, por más de que no es ser perfecta, la ABACC se ganó el reconocimiento mundial. Si bien nadie supone que va a dejar de existir, es importante que continúe realimentando todos los días su fortalecimiento, porque a pesar de tener una buena imagen en el mundo, es también criticada por ser

percibida como un organismo débil. Por lo tanto, para él, actualmente el problema lo configura Brasil y eso hace que la Agencia no ejerza al cien por ciento su papel. Dentro del área de salvaguardias del OIEA existe este sentimiento.

Fernández Moreno se encuentra, con algunas diferencias, en esa misma línea. Según ella, si bien la ABACC posee un alto nivel de reconocimiento, es más reconocida en otros ámbitos dentro del régimen de no proliferación, que dentro del ámbito de las salvaguardias. El organismo no consiguió aún obtener la suficiente credibilidad a nivel de las salvaguardias, y, por lo tanto, entiende que el OIEA tiene todavía pendiente el reconocer más la función que ejerce y, por ejemplo, reducir la intensidad de las verificaciones¹⁰². Oliveira concuerda ya que, para él, desde la ABACC se debe seguir insistiendo en que el rol de inspecciones le sea delgado totalmente, y esto es un reto.

Todo lo desarrollado en este punto da cuenta de que el balance general es que el organismo cumplió una importante función para mejorar la imagen de Argentina y Brasil ante el mundo. Asimismo, se pudieron observar otros avances producidos desde su creación para seguir reforzando ese camino. La ratificación del TNP es un reflejo de esto ya que la serie de prerrogativas que ambos países lograron mantener es prueba fiel del valor del mecanismo establecido como generador de confianza.

Sin embargo, no todos los entrevistados fueron coincidentes ya que algunos entienden que hay importantes sectores que perciben a la ABACC como un organismo débil por no estar ejerciendo un total control sobre los programas nucleares de las partes. Además, existen sectores que siguen, actualmente, desconfiando de las intenciones de este último país. Adicionalmente, el hecho de que, como afirman ciertos entrevistados, el organismo internacional no le termine de delegar sus funciones parecería confirmar lo antes dicho ya que significa que el OIEA, y consecuentemente la comunidad internacional, no terminan de confiar totalmente en el rol de la Agencia como organismo de control.

¹⁰² Para ella, el organismo internacional podría hacer uso de uno de los artículos del AC que establece que la intensidad de sus verificaciones tendrá relación con la eficacia del sistema bilateral. De todas maneras, destaca que esto mismo ocurre en el caso de EURATOM, donde tampoco se produjo una reducción de la intensidad de inspecciones.

1.2.3. La ABACC y el ingreso al régimen global de una manera distintiva.

Gadano afirma que el principal interés detrás de la creación del organismo fue el buscar el punto de equilibrio justo e inteligente para lograr el ingreso de Argentina y Brasil al régimen internacional de salvaguardias, ya que, de lo contrario, entiende que ninguno de los dos lo hubiera hecho. A su entender, dicho objetivo fue muy inteligente y, además, postula que se logró cumplir debido a que, actualmente, ambos países tienen una relación armónica con el organismo internacional, más allá de los posibles conflictos y tensiones que puedan existir. El entrevistado considera que la relación es madura y estable, y que la ABACC hizo mucho para que eso fuera así.

Fernández Moreno manifestó en la entrevista que el encontrar la manera más conveniente de ingresar plenamente al sistema internacional de salvaguardias fue el principal interés detrás de su creación. Esto se pudo conseguir sin la necesidad de tener que recurrir ni a la modificación de Tlatelolco, ni a la adhesión al TNP. Tanto Argentina como Brasil lograron ingresar al régimen global de una forma singular. Para la funcionaria, este fue el objetivo que mejor se logró satisfacer ya que ambos países pudieron ingresar al sistema internacional de salvaguardias de una manera distintiva (por fuera del TNP), manteniendo siempre su cuestionamiento al instrumento, y, como destaca Villagra Delgado, manteniendo algunas prerrogativas que, de lo contrario, no hubieran podido conservar¹⁰³. Estas son prerrogativas que no hacen a la no proliferación en sí, pero sí al desarrollo de las actividades nucleares en ambos países¹⁰⁴.

Galvão de Queiroz coincide. Para él, uno de los principales objetivos que se buscó fue asegurar la debida protección de las conquistas tecnológicas de los dos países en el campo nuclear. Según el funcionario, esta meta fue satisfecha plenamente. Para Fassi, la instalación de la Agencia permitió a ambas partes un ingreso armónico al régimen del TNP y Tlatelolco.

Como puede observarse, solo cuatro de los entrevistados hicieron mención a este interés detrás de la constitución de la ABACC. Sin embargo, y a diferencia de los

¹⁰³ Entre éstas, puede mencionarse el hecho de que ambos países pudieron continuar con sus programas nucleares y avanzando en el desarrollo de tecnología sensible como el enriquecimiento de uranio y el programa del submarino nuclear brasileño.

¹⁰⁴ Por ejemplo, lograron preservar el desarrollo de todo el ciclo de combustible nuclear. Es decir, dentro de un régimen de salvaguardias los dos países pueden seguir trabajando en sus desarrollos nucleares reservándose por ejemplo el derecho a utilizar la energía nuclear para cualquier tipo de propulsión.

primeros dos objetivos planteados, todos fueron coincidentes en afirmar que la Agencia bilateral fue definitivamente funcional para el cumplimiento del mismo. Por lo tanto, no hay ninguna salvedad que realizar en este sentido.

1.2.4. La ABACC y las relaciones cívico-militares en Argentina y Brasil.

Como se adelantó en el capítulo I, para Sotomayor Velázquez, un posible interés que puede encontrarse detrás de la Agencia radica en la intención de los entrantes gobiernos civiles de Menem y Collor de Mello en lograr terminar de consolidar las democracias. Ambos compartían la sensación de vulnerabilidad y de que consecuentemente, la presión militar no podría ser controlada. Según entiende el autor, estos mandatarios establecieron instituciones y buscaron participación internacional deliberadamente para conseguir el control civil y obtener mayor poder de negociación sobre el *establishment* militar. Para él, la necesidad de estabilizar las relaciones cívico-militares fue la principal fuerza motivadora detrás del surgimiento de instituciones de seguridad en el Cono Sur como ser el caso de la ABACC (Sotomayor Velázquez 29).

Según el autor, hay tres mecanismos que justifican su teoría. En primer lugar, el concepto de *omnibalancing*. En segundo lugar, la idea de ‘creación de instituciones para el manejo de políticas’. Por último, la idea de ‘manejo de la incertidumbre política’.

A través del concepto de *omnibalancing*, Steven David explica el comportamiento de alineación en países del tercer mundo. Para él, la principal meta de los líderes en esta clase de países es mantenerse en el poder, y para ello, pueden llegar a apelar a alinearse con Estados adversarios. Este concepto asume que la mayor fuente de amenaza en países débiles proviene internamente, y, sus líderes en el intento de combatirla buscarán formar alianzas con países rivales con el objeto de unificar fuerzas para eliminarla o contenerla (cit. en Sotomayor Velázquez 42). Según Sotomayor Velázquez, si se aplica este concepto al caso argentino-brasileño¹⁰⁵, la ABACC podría ser considerada como

¹⁰⁵ En el caso de Menem, a raíz de la tentativa de levantamiento que se produjo en diciembre de 1990, el mandatario se convenció de que era necesario establecer un mecanismo para contener el poder de los militares. Para buscar una posible reconciliación, el presidente promulgó una serie de indultos a jefes de la dictadura. Dicho camino le brindó un poco más de tiempo y mayor poder de negociación, pero, sin embargo, seguía siendo necesario establecer un mecanismo más eficaz para remover a los militares de la toma de decisiones. En el caso de Brasil fue un poco más complicado debido al tipo de transición democrática que tuvo lugar. Aquí, los militares formaron parte de la negociación durante la transición, y fue debido a esto que, las FF. AA mantuvieron una mayor cantidad de prerrogativas y poder. Fue por ello por lo que Collor de

una alianza estratégica y política, entre dos rivales, justificada por la necesidad de combatir el peligro de insubordinación militar, amenaza interna compartida por ambos (42-43).

A través de esta estrategia, los presidentes no solo buscaron reducir la influencia militar, sino que también reformular el pensamiento geopolítico de las Fuerzas Armadas (en adelante las FF. AA) para lograr identificar al país vecino como un aliado, más que como un rival. Haciendo esto, se lograría reducir la posibilidad de que los militares pudieran utilizar el contexto externo como justificativo de su presencia en los procesos de toma de decisiones¹⁰⁶. Además, la creación de la ABACC significaría que cualquier conflicto que pudiera llegar a suscitarse sería resuelto por los medios diplomáticos. Esta estrategia de *omnibalancing* permite a los líderes del tercer mundo contrabalancear las amenazas provenientes de la incertidumbre doméstica (Sotomayor Velázquez 44-45).

El segundo mecanismo es el concepto de ‘creación de instituciones para el manejo de políticas’. Según el autor, esto permite a los líderes institucionalizar la supervisión de la política por otra organización lo cual les da el poder de monitorear su implementación y aumentar las posibilidades de que se aplique. Aplicando esto al caso en estudio, Sotomayor Velázquez argumenta que el concepto de creación de instituciones fue percibido como un medio para quitar del dominio militar la política nuclear. Dicho mecanismo implicó que la toma de decisiones sobre política nuclear sería discutida e implementada por las respectivas Cancillerías que eran dirigidas por civiles (46).

Asimismo, el autor plantea que a través de la creación de la ABACC los mandatarios podrían asegurarse de que los respectivos programas nucleares estarían bajo el control internacional, y, consecuentemente, pasar a formar parte de la responsabilidad de los diplomáticos y no de las FF.AA. La creación de instituciones crearía expectativas de que la política nuclear sería abierta a inspecciones por un país competidor como un medio para conseguir el control civil de las políticas nucleares. Una política de este tipo no hubiera sido posible de implementarse unilateralmente. Únicamente, a través de inspecciones bilaterales se podría asegurar un grado mínimo de control y transparencia en el proceso (Sotomayor Velázquez 49).

Mello llegó al poder limitado en poder. El presidente brasileño asumió el cargo desde una posición de debilidad.

¹⁰⁶ Asimismo, eliminar la idea de una amenaza externa haría muy difícil a las FF. AA justificar también su rol y presupuesto.

Además, la estructura de la ABACC y sus inspectores garantizó a los presidentes la capacidad de poder designar civiles en puestos claves dentro de la institución. Esto les brindaría la capacidad de remover a militares de la toma de decisiones y les aseguró que la implementación de la política nuclear seguiría estando bajo el dominio diplomático. La creación de la Agencia implicaría para los líderes militares el verse obligados a adherirse al sistema, y, en consecuencia, ya no tendrían el derecho de proclamarse como los únicos en tener la experiencia suficiente para comandar los asuntos nucleares (Sotomayor Velázquez 49).

Por último, el mecanismo denominado ‘manejo de la incertidumbre política’ explica para Sotomayor Velázquez el interés de los mandatarios en crear instituciones de seguridad en el Cono Sur. Esta visión postula que los gobernantes buscan constituir instituciones con el objetivo de reducir la incertidumbre política. Esto se debe a que los procesos de democratización¹⁰⁷, están por lo general caracterizados por la incertidumbre al involucrar una transformación importante y a gran escala. Según el autor, el mecanismo de creación de instituciones fue percibido por los mandatarios como un medio para combatir dos tipos de incertidumbre (50-51).

Por un lado, la incertidumbre individual sobre la cual la ABACC implicaría proveerles una base sólida para basar relaciones exteriores estables. Por el otro lado, el autor postula que tanto Menem como Collor de Mello buscaron establecer instituciones con el objetivo de asegurar la continuidad de lo que ya habían negociado y conseguido¹⁰⁸. Por lo tanto, la institucionalización aparecía como una opción para poner fin a esa vacilación ya que haría más difícil para cualquier nueva administración el volver a la antigua competencia nuclear. Según Sotomayor, la ABACC es un fiel ejemplo en donde las instituciones son creadas para afrontar posibles incertidumbres políticas surgidas por el proceso de democratización (51-52). Para el autor esto se vincula con lo dicho por Keohane cuando postula: “international institutions exist largely because they facilitate self-interested cooperation by reducing uncertainty, thus stabilizing expectations” (cit. en Sotomayor Velázquez 52).

¹⁰⁷ Como los que tuvieron lugar en Argentina y Brasil.

¹⁰⁸ La posibilidad de que los dos líderes civiles pudieran perder poder en futuras elecciones les hizo urgente el tomar pasos para proteger sus preferencias políticas.

El autor afirma que cada uno de los tres mecanismos permitió a los gobernantes civiles percibir las instituciones como un medio a través del cual podrían controlar y subordinar a los militares. El mecanismo de *omnibalancing* lidia con asuntos regionales e involucra una política por medio de la cual un rival externo es visto como un aliado con el objetivo de lidiar con amenazas internas. El mecanismo de manejo de políticas involucra el uso de la política exterior como una herramienta para prevenir que otras organizaciones participen de los procesos de toma de decisiones. Finalmente, el mecanismo del manejo de la incertidumbre fue utilizado como una manera de lidiar con fuentes de incertidumbre domésticas y para institucionalizar preferencias políticas individuales (Sotomayor Velázquez 53).

Dentro de los entrevistados que brindaron una respuesta sobre esta cuestión, cabe destacar las figuras de Villagra Delgado, Fernández Moreno, Odilon Marcuzzo do Canto y Galvão de Queiroz, quienes brindaron una repuesta negativa por distintas razones.

1.3. La ABACC como un “Activo” de la política exterior argentina y brasileña.

Por muchas de las cualidades que demostró el organismo, este es considerado por muchos, un activo de la política exterior tanto argentina como brasileña, y es, en el caso del primer país, una de las pocas políticas públicas que fue una política de Estado. Algunos autores se atreven a afirmar que representa uno de los logros más significativos de toda la política exterior en Latinoamérica. Gadano postula que efectivamente, la Agencia, es un claro activo de la política exterior de los dos países, pero entiende que, en realidad, lo que configura verdaderamente un activo es el sector nuclear¹⁰⁹. La ABACC debe ser entendida como comprendida dentro de este. Fernández Moreno comparte dicha opinión¹¹⁰.

Villagra Delgado afirmó en la entrevista que la ABACC es un activo para ambos países ya que en los foros y noticias dentro de la no proliferación donde predominan noticias negativas, la Agencia siempre se destaca por ser un caso positivo. Ésta fue crucial para el fortalecimiento de la relación bilateral, y también, para la región misma,

¹⁰⁹ Este les da a ambos países una relevancia muy importante en los foros nucleares internacionales.

¹¹⁰ Este activo es el que les permite a ambos ser actores relevantes en el escenario global de la seguridad internacional y poder sentarse en la mesa de negociación con las grandes potencias.

ya que su creación y el AC fueron los que realmente permitieron la entrada en vigor de Tlatelolco¹¹¹. La ABACC no solo tuvo efectos positivos en la relación bilateral, sino que también en toda la región ya que fue determinante para su desnuclearización. Debe ser entendida como un claro activo no solo para Argentina y Brasil, sino que, para todo el continente, y, además, un innegable aporte al régimen de no proliferación por el efecto positivo que produjo en la seguridad regional.

Roberto Ornstein (Argentina), ex Gerente de Relaciones Internacionales de la CNEA durante la negociación de la creación de la ABACC y ex delegado alterno ante el organismo, concordó durante la entrevista en ubicarla como uno de los pocos activos de la política exterior argentina y destaca los acuerdos de cooperación que el país firmó inmediatamente después de su creación con Estados Unidos, Francia y Canadá. Esto se debió a la iniciativa de dichos países, y encuentra sustento en el entorno generado luego de la constitución de la Agencia, revirtiendo el panorama existente hasta ese entonces. Argentina utiliza a la ABACC dentro de su política exterior como modelo y ejemplo en la región, región pionera en la firma de un instrumento internacional para la desnuclearización¹¹².

En lo que refiere a Brasil, Marzo afirma que la Agencia es un activo de la política exterior del país y esto se ve reflejado en las declaraciones realizadas en tal sentido desde los últimos gobiernos. Es decir, hubo regularidad en esa línea. Para Brasil, Argentina es el principal socio estratégico y la ABACC, como un órgano que fomenta la confianza y cooperación mutua, es uno de los activos más importantes para el gobierno

Por último, Ainchil manifiesta una opinión particular. Para él, la propia creación del organismo es lo que configura el activo, y no la ABACC en sí. Tomarla como parte de la política implicaría quitarle independencia y objetividad. Por lo tanto, el funcionario postula que ésta no es un activo de la política porque es un organismo técnico de control que no depende de la política. Al ser un organismo de control, no debe tomar decisiones, sino que su deber es el de informar alguna irregularidad eventual que encuentre. Si bien Ainchil difiere en ubicar a la ABACC como un activo de la política

¹¹¹ Hasta ese entonces, Argentina y Brasil sólo eran signatarios, y no habían ratificado el instrumento.

¹¹² Como bien destaca el consultor, Tlatelolco es anterior al TNP.

exterior argentina y brasileña, como puede apreciarse, hay una gran coincidencia en los entrevistados en darle al organismo y al acuerdo celebrado esa cualidad.

1.4. La ABACC y el régimen de no proliferación nuclear.

En cuanto a la relación con el régimen de no proliferación, tanto regional como global, el proceso de cooperación que Argentina y Brasil llevaron a cabo y el organismo que constituyeron, sin dudas, implicaron un importante aporte por una serie de cuestiones que a continuación se desarrollarán, y aquí, ningún entrevistado realizó objeción alguna.

En primer lugar, la Agencia demuestra ser un caso innovador dentro del campo nuclear a partir del régimen de inspecciones bilaterales que aplica¹¹³. Tal como recuerda García Moritán, la razón de ser de los mecanismos de salvaguardias es prevenir el riesgo de la proliferación de las armas nucleares. En ese marco, el organismo juega un papel primordial en materia de no proliferación y es un mecanismo bilateral centrado a ese fin. Para Marcuzzo do Canto, la capacidad técnica de su cuerpo funcional le permitió desenvolver un método innovador. En esta línea, según Fassi, el mencionado método “ABACC-Cristallini” es sin dudas una contribución al régimen global.

En segundo lugar, al significar su constitución principalmente el resultado de un exitoso proceso de cooperación, se logró erradicar prácticamente por completo la posibilidad de que por cualquier conflicto que pudiera generarse, Argentina y Brasil entraran nuevamente en una relación de competencia geopolítica. Según Fassi, el régimen internacional se vio enriquecido con la experiencia de la ABACC, al poner de manifiesto la posibilidad de que dos socios estratégicos encaucen su relación bilateral según el principio de fomento recíproco de la confianza, en lo que se refiere a un capítulo tan sensitivo como el desarrollo de sus respectivos planes nucleares¹¹⁴. Es así que se postula que, tanto el proceso de cooperación, el establecimiento de la ABACC y su rol de verificación, contribuyeron definitivamente al régimen de no proliferación.

¹¹³ Como ya se dijo, hasta su constitución, únicamente podría pensarse en la existencia de EURATOM como organismo vinculado con la no proliferación nuclear.

¹¹⁴ Galvão de Queiroz afirma que la ABACC fue y continúa siendo una medida de construcción de confianza entre Brasil y Argentina y de estos dos países junto a la comunidad internacional. El sector de la tecnología nuclear es sensible en cualquier parte del mundo, y medidas de confianza en esta área tienen un simbolismo especial.

En tercer lugar, no puede dejar de mencionarse nuevamente el efecto arrastre que produjo la creación del organismo bilateral en la región como un valioso aporte al régimen regional y global. Como ya se destacó, fue a través de su constitución y de las amplias garantías que Argentina y Brasil brindaron, que países que hasta ese entonces no habían adherido a Tlatelolco, lo hicieron. Para Fassi, la ABACC contribuyó a consolidar definitivamente la Zona Libre de Armas Nucleares que prevé el instrumento.

En cuarto lugar, a pesar de haber conseguido dominar el ciclo del combustible, los dos países optaron por resignar ese beneficio en pos de la no proliferación y la generación de confianza recíproca. Esto debe ser tomado como un aporte al régimen a partir del ejemplo y mensaje que brindaron al mundo a favor de la paz. Para Villagra Delgado, los países comunicaron al mundo que, si existe voluntad política, es posible identificar intereses comunes e iniciar un proceso de cooperación exitoso.

Además, cabe destacar que no sólo resignaron a la posibilidad de acceder a un arma nuclear, sino que más importante aún, renunciaron a la oportunidad de ser acreedores de un alto estatus del cual unos pocos países gozan y, entrar así, en la elite de países poseedores de armamento nuclear, con los beneficios y costos que ello implica¹¹⁵. Según Tokatlian, a pesar de que el actual entorno global nuclear tiende a generar incentivos para la proliferación, “[...] lo más significativo es que Buenos Aires y Brasilia no han optado por construir un programa de armas nucleares” (Marcuzzo do Canto org. 107).

Como puede observarse, si bien los justificativos sobre los que se basaron los entrevistados fueron distintos, todos fueron coincidentes en considerar que el proceso cooperativo y la ABACC fueron, sin duda alguna, una contribución al régimen de no proliferación y, también, a la seguridad de la región.

1.5. Posibilidad de extrapolar el modelo ABACC a otras regiones.

Grossi destaca que el organismo dio lugar a un creciente interés en otras regiones del mundo¹¹⁶, donde no hubo dirigencias políticas con determinación, como sí existió en Argentina y Brasil, en donde sus respectivos gobiernos supieron identificar el bien

¹¹⁵ Sólo nueve países disponen de armas nucleares: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, China, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte.

¹¹⁶ Como ser el Asia Meridional o la Península coreana.

común nacional y regional. Más aún, a partir de que en el año 2010 los Estados miembros del TNP lanzaron un proceso para la creación de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva en Medio Oriente, una gran cantidad de investigadores comenzó a analizar el caso de la ABACC y su papel en la construcción de confianza entre vecinos (Galvão de Queiroz 60).

A pesar del interés en otras regiones, la posibilidad de extrapolar el proceso de cooperación y el modelo a otros conflictos regionales dependerá de cada caso en particular. Por ejemplo, si se pensara aplicar al caso indio-pakistaní un sistema de inspecciones recíprocas administrado por un organismo del tipo de la ABACC, resultaría a priori, difícil. Las opiniones de los entrevistados fueron diversas.

En primer lugar, resulta ser condición la existencia de voluntad política, requisito que, hasta el día de hoy, no existió en ninguno de los dos gobiernos. Oliveira considera que será imposible hasta tanto no se solucionen los problemas de fondo existentes que impiden la convivencia pacífica. Por el momento, estas diferencias¹¹⁷ son tan profundas que imposibilitan siquiera que pueda lograrse comenzar una negociación. Por lo tanto, para que exista la posibilidad de constituir un organismo de control, en primer lugar, es indispensable que haya confianza, y esto no sucede en el caso de indio-pakistaní.

Como destacó Ornstein en la entrevista, si bien estos países avanzaron mucho en mejorar la relación bilateral ya que en la actualidad no existe la tensión extrema que hubo diez años atrás, hoy en día ambos países continúan desarrollando armamento nuclear, y, por lo tanto, la relación es mucho más compleja que aquella que existía entre Argentina y Brasil. En el caso indio-pakistaní, se está en presencia de una situación no solo de desconfianza y competencia, sino que posiblemente, de un ‘dilema de seguridad’¹¹⁸.

Villagra Delgado entiende que en el supuesto argentino-brasileño, hubo un elemento que fue crucial, y este fue la “voluntad política”¹¹⁹ de los dos gobiernos que hizo que

¹¹⁷ Diferencias que abarcan cuestiones territoriales, religiosas, culturales, demográficas, entre otras.

¹¹⁸ Como bien afirma Ornstein, si no se produjo aún una guerra entre los dos países fue simplemente por el temor a la represalia nuclear.

¹¹⁹ Es crucial esa intención que hubo en los actores de modificar un cuadro que se presentaba como conflictivo y que era un obstáculo para avanzar en la integración, y que, con gran liderazgo, primero Alfonsín y Sarney, y luego Menem y Color de Mello, supieron realizar.

fuera posible la apertura de las respectivas actividades nucleares, y la posterior creación de la ABACC. Dicha voluntad consistía en el deseo de integrarse y de dar un giro a la historia de la relación bilateral. Mientras no exista esa voluntad política en otros conflictos regionales, ni la ABACC ni ningún otro mecanismo de ese tipo podrá constituirse¹²⁰. Ainchil se encuentra en esa misma línea.

En segundo lugar, Ornstein postula que no puede dejar de tenerse en cuenta que, si bien el grado de desarrollo nuclear en ambos países es similar, aún existen importantes asimetrías, como ser la superioridad de instalaciones e inspectores en India, que demandaría una gran cantidad de inspectores a Pakistán, inspectores con los que dicho país no cuenta¹²¹. Esto dificulta aún más la extrapolación.

Fernández Moreno se expresa en esa misma línea. A su entender, el modelo no puede ser de aplicación a otros conflictos, sino que, lo que sí podría extrapolarse es lo que fue el “proceso de cooperación y construcción de confianza”, como aquel que tuvo lugar entre Argentina y Brasil. Por lo tanto, lo que es extrapolable es el *know-how* de cómo ambos países pudieron dejar sus diferencias y comenzar a intercambiar información¹²².

Según Marzo y Fassi, es imposible pensar en trasplantar íntegramente el modelo ABACC a otros conflictos regionales porque son historias totalmente distintas y con presencia de valores distintos. Sin embargo, consideran que puede haber determinados elementos del AB que sí pueden ser reproducidos en otros supuestos como el indio-pakistaní¹²³. La ABACC está en condiciones de presentar al mundo un ejemplo de que una verificación recíproca de materiales nucleares entre países que históricamente pudieron fomentar la rivalidad es posible.

¹²⁰ De todas maneras, entiende que, si eventualmente llegara a existir esa voluntad, la Agencia podría llegar a ser muy relevante y servir como modelo para ser aplicada en otras regiones.

¹²¹ En el caso argentino-brasileño, si bien existía disparidad, se encontraban mucho más equiparados.

¹²² A pesar de esto, la funcionaria no descarta que la creación de un organismo del tipo de la ABACC pueda llegar a ser el resultado de un proceso de construcción de confianza, pero para ello, es esencial que primero, se empiece por generar las garantías necesarias ya que, el hecho de que en esos supuestos exista armamento nuclear, no es una cuestión menor. Podrían, por ejemplo, comenzar trabajando conjuntamente en la parte civil. El proceso podría ser extrapolable, siempre y cuando, exista voluntad política. Este no fue el caso argentino-brasileño debido a que la Agencia no fue el resultado de un conflicto, sino que fue el resultado de una decisión política de dos países por ingresar al sistema de no proliferación de manera más plena generando un sistema común y de confianza recíproca.

¹²³ Según destaca Fassi, esto mismo fue lo que hicieron oportunamente los creadores de la Agencia, que se inspiraron a su vez en algunos aspectos de EURATOM.

Según sugirió Marzo durante la entrevista, la falencia en el caso de India y Pakistán, por ejemplo, es la falta de iniciativa y por lo tanto será muy difícil que estos países puedan llegar a sentarse a negociar. No obstante, al igual que Fernández Moreno, considera que lo que es viable es que gradualmente vayan trabajando en incrementar la cooperación, y, por ejemplo, como primer paso, firmar un acuerdo que involucre a las áreas civiles para generar elementos de confianza¹²⁴.

Por último, Marcuzzo do Canto considera que, si bien deberían considerarse las particularidades de cada situación, la ABACC como modelo de construcción de confianza mutua ciertamente podría ser utilizado en otras regiones del mundo.

2. Perspectivas y desafíos.

A pesar del gran desempeño que demostró, la ABACC todavía encuentra importantes retos. Para Togzhan Kassenova, esto le creará nuevas oportunidades para seguir posicionándose y producir una contribución aún mayor a la seguridad internacional y regional (Marcuzzo do Canto org. 183).

Para Grossi:

La ABACC, en este contexto, tiene mucho de lo que enorgullecerse, pero tiene también un camino importante de desafíos por delante, dictados por el crecimiento de las actividades nucleares en ambos países y por la multiplicación de las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, que nos obligan a una actitud serena pero vigilante.

Estos desafíos pueden distinguirse entre internos y externos.

2.1. Desafíos internos.

En primer lugar, si bien desde la Agencia se busca constantemente mantenerse en el más alto nivel, algunos de los entrevistados consideraron que la calidad del equipamiento tecnológico no es, hoy en día, del todo sofisticado en relación con los avances producidos en materia de tecnología en salvaguardias. Para Marzo¹²⁵, Gadano y

¹²⁴ Por ejemplo, visitas conjuntas, cursos conjuntos.

¹²⁵ Quien opina que el presupuesto de 5 millones de dólares es un presupuesto suficiente en este sentido.

Ainchil, la ABACC no puede quedar relegada en el cambio de tecnologías en materia de inspecciones y salvaguardias y esto se debe a la credibilidad que debe seguir mostrando.

Argüello manifiesta que:

[...] es imperativo que ABACC sea cada vez más aguda y eficiente en su misión base, fundando su accionar en parámetros de excelencia en la actividad de verificación, para lo cual los países deberán poner a disposición su mejor capital humano y dotarlo de las mejores oportunidades de entrenamiento en el nivel global [...]. (Marcuzzo do Canto org. 163)

Por lo tanto, adquirir nuevo equipamiento, modernizar el ya existente, y continuar perfeccionando su capital humano configuran retos que encuentra el organismo ya que sería importante para alentar al OIEA a que cumpla el AC y minimizar la duplicación de actividades. Oliveira y el Dr. Orpet Peixoto (Brasil) difieren con esta última postura ya que, para ellos, el equipamiento tecnológico del que dispone la ABACC está actualizado en relación con los avances producidos y a la tecnología de la que dispone el organismo internacional.

En segundo lugar, Villagra Delgado considera importante que se continúe trabajando para que la ABACC sea cada vez más eficiente en materia de costos y, así, poder adaptarse a los nuevos desafíos que se produzcan en relación con las inspecciones. Marzo concuerda ya que entiende que todavía se puede seguir mejorando la eficiencia en cuanto gastos, pero siempre manteniendo el alto nivel de trabajo. Para él, esto se debe a que la situación económica en los dos países no es la mejor, y, por lo tanto, deberán ser muy cautelosos con el dinero que se invierte.

En tercer lugar, Ornstein se refirió en la entrevista a un tema que no puede dejar de mencionarse por implicar un posible desafío. Este radica principalmente del lado argentino y se sustenta en el hecho de que durante doce años se produjo un importante congelamiento de vacantes y, en consecuencia, una brecha entre las primeras generaciones de técnicos y las segundas. Según afirma, esto implicó un costo muy alto

para el país ya que las primeras generaciones están actualmente llegando al término de su vida profesional y los técnicos que recién ingresaron, lo hicieron hace pocos años¹²⁶.

.Como resultado de esto podría llegar a suceder que en los próximos años la Argentina encuentre dificultad en cubrir los puestos de inspectores de la ABACC con profesionales que estén altamente calificados¹²⁷. En el caso brasileño pasó algo similar, pero en menor medida, ya que fue por un período más breve. A pesar de lo antes desarrollado, Ornstein, entiende que este tema no reviste relevancia ya que mientras siga existiendo la voluntad política de ambos gobiernos, esta cuestión puede ser resuelta.

En cuarto lugar, y vinculado con esto último, será importante que pueda solucionarse la cuestión planteada por Oliveira acerca de los inconvenientes que tuvo la ABACC al requerir el envío de inspectores cuando fueron solicitados. Para él, ambos gobiernos deben entender que los técnicos del organismo son funcionarios de este último y no del país de su nacionalidad. Como una posible solución, la opción de que sus técnicos dispongan de un pasaporte propio del organismo sería una alternativa para reforzar esta idea¹²⁸.

En quinto lugar, si bien Gadano coincide en que uno de los principales desafíos que afrontará el organismo será el de continuar fortaleciéndose técnicamente, lo más importante será que la ABACC pueda fortalecerse a nivel institucional. Esto implica que deberá tener la capacidad y decisión de mostrarle al mundo que la misma es capaz de ejercer un real control de salvaguardias en Argentina y Brasil, y esto es, como ya se dijo, algo que en la actualidad no todo el mundo acepta. “Nunca antes en los últimos 25 años fue tan trascendental para la Argentina y Brasil robustecer el ABACC y el AC. He ahí uno de los retos prioritarios de argentinos y brasileños” (Marcuzzo do Canto org. 114).

En sexto lugar, Gadano hace mención a otro nivel además del técnico e institucional, y este es aquel que él denomina político. Según entiende, este es el campo en donde la Agencia posee la menor independencia debido a que debe ser continuamente consistente

¹²⁶ Estas nuevas generaciones requieren de una importante especialización en temas muy técnicos que puede durar aproximadamente de 4 a 6 años. En consecuencia, la CNEA está sufriendo, en forma creciente, una faltante de equipos técnicos que estén realmente preparados.

¹²⁷ Hasta el momento, el país no encontró ningún problema.

¹²⁸ Como sucede en el OIEA donde sus inspectores poseen un pasaporte propio del organismo.

con las agendas de las partes. Es decir, el organismo no dispone de la competencia para determinar una agenda política distinta a la que tengan los países que la componen. Para él, es importante entender que ésta es un tercer organismo que tiene que funcionar con cierta independencia. Ainchil concuerda ya que entiende que, si bien la ABACC es una persona jurídica distinta de los Estados, no goza de una libertad absoluta.

Esta postura difiere ampliamente con lo propuesto por Milanese quien entiende que la ABACC es posiblemente la única institución supranacional en Latinoamérica donde las partes que la crearon se encuentran subordinadas a ella. El autor señala que el organismo dispone de un alto grado de autonomía que se puede ver reflejado en una serie de cuestiones. Por un lado, en la posibilidad que tiene de realizar inspecciones sorpresa sin la necesidad de que las partes tengan que intervenir en el proceso de toma de decisiones. Para Milanese, a nivel burocrático, la independencia del organismo puede verse también plasmada en la estructura del mismo (107-125).

Por el otro lado, el caso del AC fue la última vez en donde los gobiernos de Argentina y Brasil tuvieron participación directa en una negociación internacional sobre el control de materiales nucleares. A partir de este, todos los acuerdos que fueron negociados y firmados por la ABACC, sin la ratificación de los respectivos parlamentos¹²⁹, refuerzan para Milanese, su carácter supranacional. Por último, justifica aún más esto el hecho de que en caso de que alguno de las partes se rehúse a cooperar con una inspección, la ABACC tiene el derecho de apelar en las Naciones Unidas (125-26).

En séptimo lugar, según destacó Galvão de Queiroz en la entrevista, otro de los desafíos que el organismo deberá afrontar es que los futuros gobiernos tengan la voluntad política de seguir cumpliendo fielmente sus compromisos económicos, siendo que actualmente, ambos países se encuentran atravesando situaciones económicas complejas. Será esencial para el organismo que las futuras gestiones brinden el apoyo tanto político como económico necesario para el eficaz funcionamiento de la ABACC. Cualquier atraso que pueda llegar a producirse en el pago de las cuotas, impactará en el perfeccionamiento de su personal y en la continua modernización de su equipamiento¹³⁰.

¹²⁹ Como aquel alcanzando con EURATOM.

¹³⁰ Hasta el momento ambos países vienen cumpliendo con el pago de las cuotas.

Fernández Moreno postula que los países deberán ser consistentes en mantener ese compromiso, y esto implica, no solo brindarle el apoyo económico necesario, sino que además que continúen aportándole técnicos especializados, tecnología de alta calidad, y principalmente, que los gobernantes sigan depositándole confianza a través de declaraciones conjuntas transmitiendo la sensación de que la ABACC y el sistema bilateral significan una parte integral imprescindible de su relación¹³¹. Las decisiones que tomen los políticos deben ser consistentes con esta línea, y según la funcionaria, esto no siempre sucede.

Por el contrario, para Gadano, el tema presupuestario no configura ningún tipo de inconveniente, ya que si bien, en algún momento existieron atrasos en los pagos de las cuotas¹³², el presupuesto del organismo es bajo, y por lo tanto no debería haber ningún inconveniente para las partes en cumplir con sus obligaciones financieras. Ornstein, Marzo, Oliveira y Peixoto se encuentran en esta misma línea¹³³. Cada país tiene la obligación de pagar la mitad del presupuesto asignado¹³⁴, presupuesto que, según el funcionario, es suficiente para que la misma pueda seguir trabajando y actualizándose tecnológicamente. El problema surge cuando los países se atrasan en sus pagos, y si bien en la actualidad, no están totalmente al día, tampoco están del todo atrasados.

El efectivo papel que la ABACC desempeñe dependerá en gran medida del rol e importancia estratégica, que tanto el gobierno de Argentina como el de Brasil, le otorguen al organismo. Ornstein postuló en la entrevista que esta cuestión se agrava debido a que existen antecedentes negativos, como aquel ocurrido a fines de la década de 1990 cuando desde Itamaraty surgió el intento de liquidar el organismo con el argumento de que ya había cumplido su objetivo con relación a la comunidad internacional¹³⁵. Si bien podría decirse que se logró cumplir en gran parte con los principales objetivos, todavía necesita seguir trabajándose en la generación de garantías recíprocas y en continuar reafirmando la confianza adquirida frente al mundo.

¹³¹ En los últimos años se vio una constancia en el reconocimiento del valor que reviste el organismo.

¹³² Principalmente por parte de Brasil

¹³³ Para Marzo, si se piensa en el valioso efecto que produjo la ABACC para el acercamiento entre Argentina y Brasil a nivel económico, comercio exterior, cultural, etc., un presupuesto de 5 millones de dólares es realmente bajo.

¹³⁴ Siendo, por lo tanto, para Argentina un mayor sacrificio el aporte, según Ornstein, porque sus contribuciones son equivalentes a pesar de que el Producto Bruto Interno (PBI) brasileño es aproximadamente el doble del de su vecino.

¹³⁵ Ante la iniciativa, Argentina se negó.

Al ser un activo de la política exterior de ambos países, y un medio a través del cual seguir posicionándose en el plano internacional, se entiende que los gobiernos continuarán dándole esa importancia estratégica¹³⁶. Gadano, Ornstein y Peixoto coinciden con esto. Como ya se dijo, recientemente los actuales presidentes reafirmaron públicamente su importancia, dando un claro mensaje de su intención de seguir brindándole tanto el apoyo económico como político que necesita para seguir funcionando al más alto nivel, a partir de su rol estratégico¹³⁷.

En octavo lugar, Fernández Moreno destaca otro reto interesante de resaltar. Si bien los países fueron capaces de construir un sistema de verificación en un área sumamente sensible como la nuclear, no lograron aumentar la cooperación tecnológica y técnica. La ABACC tendrá el desafío de alentar esto, es decir, deberá ser el catalizador que fomente la integración conjunta entre Argentina y Brasil. Si bien la funcionaria aclara que no es su objetivo central, sin embargo, deberá tener la capacidad para aportar en pos de dicha integración ya que es algo que todavía no se hizo en profundidad y por lo tanto es uno de los déficits de la relación bilateral¹³⁸.

En el futuro será importante que las dos partes puedan seguir por el camino de la integración, y, por lo tanto, intensificar la consecución de proyectos tecnológicos en conjunto¹³⁹. Para Marzo, considerando la gran capacidad técnica de Argentina y Brasil, y la complementariedad de competencias de tecnología y *know-how*, debería existir una mayor cantidad de proyectos conjuntos de cooperación técnica y tecnológica.

En esta línea, Argüello plantea que uno de los desafíos que tendrán los países será la de mejorar la interpretación de la dimensión y alcance de la coordinación de las políticas exteriores en materia nuclear. Si bien entiende que en el ámbito bilateral existen mecanismos previstos a tales efectos (por ejemplo, la Comisión Binacional de

¹³⁶ Según Gadano, cuando se habla de gobierno, en realidad hay que hablar de los sectores nucleares de los países.

¹³⁷ Villagra Delgado destaca que esa importancia que le siguen atribuyendo, se vio reflejado durante todo el año 2016 con la gran cantidad de actos que se realizaron en distintos lugares de Argentina y Brasil para conmemorar su 25° aniversario.

¹³⁸ Marzo aclara que hay muchas voces que justifican este problema en la falta de presupuesto, pero para él, esto se debe más bien a la falta de decisión política.

¹³⁹ Ejemplo de esto podrá ser que puedan lograr trabajar en la construcción de un reactor conjuntamente, o trabajar en el enriquecimiento de uranio, o el de lograr presentarse en los foros internacionales en conjunto con políticas nucleares consolidadas, en donde haya posiciones juntas en los temas que pueda haber, y en lo que no, pudiendo marcar sus diferencias.

Energía Nuclear-COBEN), hoy en día, es un aspecto escasamente desarrollado (Marcuzzo do Canto org. 159).

En noveno lugar, y en relación con lo dicho por Marzo, será un desafío futuro del organismo el lograr aplicar más intensamente el AB ya que como postula, actualmente se está aplicando en mayor medida el AC en desmedro del primero. De aplicarse más intensamente el bilateral, el funcionario entiende que la Agencia tendría mayor solides ya que esa doble misión que tiene hoy en día es contraproducente debido a que la ABACC y el OIEA poseen criterios compatibles pero distintos.

En décimo lugar, otro asunto a tener en cuenta será que la Agencia no peque por caer en lo que Gadano denomina “problema de éxito”. Esto significa que todo lo bueno que se logró hacer no derive en la disminución de su trabajo. Para el funcionario, esto configura uno de los problemas que en la actualidad está sufriendo ya que no está inspeccionando a Brasil todo lo que debería, demostrando así, importantes debilidades institucionales. Esto último genera percepciones negativas en la comunidad internacional, y, por lo tanto, se deberá poner especial atención en no perder calidad institucional. Villagra Delgado coincide¹⁴⁰.

En décimo primer lugar, Oliveira plantea un interesante reto. Para él, será importante que en algún momento los diferentes organismos regulatorios de salvaguardias en Argentina y Brasil comiencen a delegar en la ABACC sus roles ya que existe un exceso de control y, por lo tanto, si los organismos delegaran sus tareas, habría mayor disponibilidad de técnicos para trabajar en lo productivo de cada país. De esta manera, las salvaguardias las ejercería directamente la Agencia bilateral¹⁴¹.

Para finalizar, otro desafío a largo plazo será lograr asegurar el programa brasileño del submarino nuclear. No existen antecedentes que protejan un programa de ese estilo en un *Non Nuclear Weapon States* (NNWS, por sus siglas en inglés) como Brasil, y, por lo tanto, para Kassenova, el lograr desarrollar salvaguardias para combustible naval puede llegar a ser interpretado como un buen desafío a nivel político tanto para Brasil,

¹⁴⁰ Ainchil difiere con esta postura. Debido a que la ABACC es un organismo de control, es imposible pensar en que deje de controlar o en que reduzca las cantidades de controles con el justificativo de que ya realizó un gran número de inspecciones. Mientras se continúe utilizando tecnología nuclear, su trabajo seguirá.

¹⁴¹ Esto es lo que se hizo en Europa donde EURATOM es la encargada de ejercer las salvaguardias. Los países nucleares que la integran no poseen organismos regulatorios.

como para Argentina y para la ABACC. Sin embargo, la incertidumbre que gira alrededor del futuro del programa puede que llegue a empujar este reto más hacia el futuro. Las causas de corrupción que tuvieron lugar en Brasil y las investigaciones en gran escala para combatirla, seguramente dilaten el avance del programa (Marcuzzo do Canto org. 185).

2.2. Desafíos externos.

Entre los retos que no solo la ABACC, sino que también, la Argentina y Brasil deberán afrontar, está en primer lugar lo que comúnmente se denomina “seguridad nuclear”. Luego del 9/11, una nueva amenaza apareció en lo que respecta a la no proliferación debido a la posibilidad de que material nuclear pueda llegar a manos de “actores no estatales”. La amenaza del terrorismo nuclear permanece predominando en las preocupaciones de los países occidentales (Marcuzzo do Canto org. 172-76).

Como bien afirma Kassenova, Latinoamérica no se encuentra exenta de esta amenaza y esto mismo puede observarse en dos hechos que tuvieron lugar en Sudamérica en los últimos años. Primero, hubo significativos casos de pérdidas o robos de material radiactivo en la región. Segundo, la región tampoco es inmune a la amenaza terrorista, y esto puede percibirse en las preocupaciones acerca de la supuesta presencia de grupos terroristas (como Hezbollah y Hamas) en la triple frontera de Argentina, Brasil y Paraguay. Por lo tanto, ambos países deberán estar preparados para afrontar este desafío y no ser indiferentes a una amenaza de nivel global (Marcuzzo do Canto org. 172-76).

Argüello entiende que esto último puede ser una buena oportunidad para la ABACC en pos de ampliar sus horizontes a través de la decisión política de los dos gobiernos para que la Agencia adquiriera un rol protagónico en cuestiones de seguridad nuclear y prevención del terrorismo nuclear y tráfico ilícito de activos nucleares. Es así como entiende que el organismo podría configurar un buen ámbito para que los países puedan elaborar, por ejemplo, estrategias conjuntas. De esta forma, Argentina y Brasil podrían convertirse en pioneros globales en el diseño de un sistema de guía, consulta y verificación. Un fortalecimiento de la Agencia en pos de la seguridad nuclear implicará una clara reafirmación de la confianza bilateral (Marcuzzo do Canto org. 165-67).

En segundo lugar, para la autora será además un desafío el lograr reducir la innecesaria duplicación de actividades y superposición de esfuerzos con el OIEA. Si bien para autores como Palacios, la ABACC logró, a partir de su buen desempeño, que el organismo internacional le delegue gran parte de sus funciones, la realidad es que varios de los entrevistados coincidieron en que actualmente esto no es así¹⁴². Por lo tanto, para Argüello será necesario que la Agencia logre avanzar en esa delegación ya que su falta lleva al sistema fuera de su óptimo en términos de recursos, a la vez que introduce un no deseable parámetro de desconfianza. Para ello será necesario que las partes trabajen fuertemente en establecer una posición común para negociar dicha delegación (Marcuzzo do Canto org. 160).

Lo dicho acerca del parámetro de desconfianza se encuentra vinculado a lo manifestado por Gadano respecto al caso de Brasil. Esa sensación, que también puede trasladarse a la comunidad internacional, posee el potencial de generar desconfianza y ambos países deberán tomar nota y estar dispuestos para trabajar en busca de una solución. La falta de una delegación mayor de funciones en la ABACC pareciera sugerir que el OIEA no terminó de consolidar su confianza. Posiblemente, su solución, derivará en una mayor delegación de tareas.

Tercero, para Galvão de Queiroz la ABACC deberá además estar preparada para afrontar cualquier eventual cambio que pueda producirse en el régimen de no proliferación, régimen que se encuentra en constante evolución. A lo largo de este estudio, se vio cómo Argentina y Brasil lograron lidiar con la presión internacional, pero, en el futuro podrán resurgir nuevas presiones para que las partes sigan reasegurando sus compromisos con la paz. Kassenova ve en esto una oportunidad. Ya que las salvaguardias nucleares y el régimen de no proliferación cambian y evolucionan constantemente, si se piensa a futuro, y en relación con la tendencia global, según ella, la ABACC encuentra un ámbito propicio para convertirse en un actor más importante y más influyente dentro del régimen (Marcuzzo do Canto org. 185).

¹⁴² Fernández Moreno y Oliveira consideran que, si bien la relación ABACC-OIEA mejoró mucho, será un desafío de la Agencia regional que en el futuro logre obtener una delegación completa de las tareas de inspección. Ambos entienden que el OIEA en ese caso debería limitarse a auditar las inspecciones realizadas por la ABACC.

2.2.1. La cuestión del Protocolo Adicional.

Para finalizar con los desafíos, no puede dejar de traerse nuevamente a colación la cuestión del PA¹⁴³ por la importancia que reviste debido a una serie de cuestiones.

El instrumento¹⁴⁴ extiende las potestades del OIEA en lo que respecta a sus competencias de inspección de instalaciones nucleares en los Estados miembros del TNP¹⁴⁵. Los dos principales cambios son: la reducción a 48 horas del plazo de preaviso y la potestad de realizar inspecciones en instalaciones no declaradas. Como ya se dijo, el sistema de inspecciones establecido en el instrumento está basado en la desconfianza, y como destaca Fassi, si bien se reconoció el carácter “voluntario” del protocolo, lo cierto es que el organismo internacional procuró estandarizar su régimen de salvaguardias, impulsando a los estados parte a negociar y suscribir un PA.

No se brindará una opinión acerca de la conveniencia para uno u otro país de avanzar en esta línea, pero sí se brindarán diferentes puntos de vista sobre la cuestión, y se abordará en cómo podría afectar el accionar de la ABACC la eventual adhesión. El tema resulta ser entonces un asunto delicado.

En primer lugar, en relación con la construcción de confianza con la comunidad internacional, debido a que la no adhesión implicaría retroceder respecto a los avances obtenidos siendo que muy pocos países no suscribieron un instrumento de ese tipo. Como bien destacó Fassi en la entrevista, incluso países como India y Pakistán, que son poseedores de armas nucleares y que se encuentran fuera del régimen del TNP, lograron avanzar en esa dirección.

En segundo lugar, a raíz del potencial que el asunto tiene para generar tensiones entre ambos gobiernos por la existencia de diferentes intereses en juego. Si bien, por la existencia del AC, es imposible pensar en la firma unilateral del instrumento¹⁴⁶, ambos países poseen distintas posturas sobre la conveniencia de adherir, y esto, indudablemente, genera tensiones. Para Fernández Moreno, la opción de que Argentina o Brasil procedan a dar de baja el AC, y que cada uno firme un acuerdo de

¹⁴³ Aprobado por la Junta de Gobernadores en el año 1997.

¹⁴⁴ Surgido a raíz de la guerra de Irak y del programa nuclear de Corea del Norte.

¹⁴⁵ 147 estados firmaron sendos protocolos, entre ellos los cinco miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, con variaciones respecto al modelo estándar, plantean un esquema no intrusivo en cuanto a la inspección de sus arsenales nucleares.

¹⁴⁶ Lo tendrían que hacer juntamente con la ABACC.

salvaguardias por separado con el OIEA, para así poder firmar un PA, significaría la inmediata terminación de la relación política nuclear argentino-brasileña. Esto es impensable y sería un error político importante¹⁴⁷.

En los primeros comienzos, tanto Argentina como Brasil adoptaron una postura crítica. Por un lado, argumentaban que mientras que los Estados no nuclearmente armados ya se encontraban sometidos a una serie de verificaciones, los Estados nucleares no estaban realizando ningún esfuerzo en pos de su desarme. En consecuencia, el PA sería un elemento más para reforzar el carácter discriminatorio del TNP. Por el otro, ambos países defendían que, por medio del AC, estos ya se encontraban sometidos a un régimen más riguroso que aquel establecido en la órbita del OIEA, no siendo necesario, por lo tanto, una verificación adicional (Marcuzzo do Canto org. 95).

En la actualidad, el panorama es distinto. Brasil posee una postura más crítica, por lo cual, pensar en una eventual iniciativa de este país en firmar un PA conjuntamente resulta ser prácticamente imposible. Dicha postura se basa principalmente en las implicancias que la adhesión produciría en su soberanía a partir del efecto que tendría respecto al secreto comercial y tecnológico de su programa nuclear, especialmente, en relación a la tecnología de enriquecimiento de uranio por ultracentrifugación, tecnología que en la actualidad continúa siendo dirigida por la Marina¹⁴⁸. Ornstein entiende que, lo que más molesta del PA, tanto en Argentina como en Brasil, es el hecho de que por una simple denuncia de un país o de un servicio de inteligencia, el OIEA posee la potestad de inspeccionar cualquier tipo de instalación.

¹⁴⁷ Ornstein coincide con esta afirmación.

¹⁴⁸ Según Galvão de Queiroz, el avanzar en la firma del instrumento, pondría en evidencia el programa nuclear brasileño, sobre todo durante el periodo 2003-2006, periodo en el cual dicho país planeaba poner en funcionamiento la primera unidad comercial de enriquecimiento de uranio. Esta reticencia brasileña a permitir el acceso de inspectores internacionales a su tecnología de ultracentrifugación, generó una intensa campaña mediática que colocaba al país en una delicada situación respecto a su credibilidad en relación con la no proliferación. Obviamente, una campaña de tal tipo no es nada positiva para el ya mencionado afianzamiento del vínculo con las potencias nucleares. La ABACC viene teniendo un papel fundamental en este conflicto mediante la propuesta de un enfoque de salvaguardias que sirvió, primero para llegar a un entendimiento con el gobierno brasileño, y posteriormente, a la aceptación, con ajustes, por el OIEA. Este logro evidenció así, el alto nivel de los cuadros técnicos que se desenvuelven dentro de la Agencia.

La postura del lado argentino es menos crítica. Si bien, existen diferentes opiniones sobre la conveniencia o no de firmar un PA, el arribo de la nueva administración a Buenos Aires en diciembre de 2015 reavivó las conversaciones en el país sobre la cuestión del protocolo. Asesores clave del presidente Mauricio Macri entienden que firmar un PA serviría a los intereses del país (Marcuzzo do Canto org. 183-84). Por lo tanto, tendría más lógica aventurar en la idea de que la iniciativa para alentarla en un futuro sea firmada por Argentina, ya que existen mayores justificativos en esa dirección.

Algunas voces argumentan que la Argentina debería firmar el protocolo para mostrar que se está con Occidente. Otras, se basan en un argumento oportunista para acercarse a Washington prometiendo la firma para lograr el apoyo. En otros casos, prevalece un sesgo anti-brasileño que se basa en la desconfianza hacia el vecino y sus hipotéticas intenciones de dudosa fe. Además, existe un argumento de tipo jurídico que considera que la firma del instrumento de manera unilateral es perfectamente válida ya que dicha decisión debe ser estrictamente política. Finalmente, existen voces a favor de la firma que se sustentan en factores económicos, ya que, de firmarse, postulan que habría más negocios en el campo nuclear (Marcuzzo do Canto org. 110).

Dentro de los entrevistados, hubo algunas voces a favor. Por ejemplo, Gadano postula que es necesario modificar el *statu quo* ya que la situación actual favorece a Brasil y no a Argentina. Este país tiene un claro perfil exportador¹⁴⁹, y en este momento, si bien se encuentra con un razonable nivel de comercialización, está siendo perjudicado por estar perdiendo potenciales mercados¹⁵⁰, situación que, según él, empeorará ya que el país se va a ver cada vez más limitado con el tiempo. En contraposición, Tokatlian manifiesta que la razón por la cual Argentina está limitada para exportar más reactores se debe a que carece de una estructura financiera que le permita extender líneas de crédito a los compradores (Marcuzzo do Canto org. 111).

Asimismo, existe para Gadano la posibilidad de que el *waiver* del cual el país goza dentro del GPN, expire en un futuro, lo cual, empeora aún más la situación. Según él,

¹⁴⁹Según Fassi, la Argentina concentró sus esfuerzos, no solo en el enriquecimiento de uranio (esencial para el manejo del ciclo) y en el desarrollo de reactores de investigación, sino también en el despliegue de un cierto liderazgo internacional como proveedor de estos últimos, destinados a dar valor agregado a la producción de radioisótopos para la medicina nuclear.

¹⁵⁰ Como por ejemplo el caso de Japón, país al cual Argentina no le pudo comercializar y a pesar de disponer del *waiver* dentro del GPN.

desde Argentina se sabe que no se avanzará de ninguna manera si no es junto con Brasil, pero lo que sí se está haciendo es impulsar al país vecino para ir en esa dirección y llegar a un estatus que sea conveniente a ambos. Si bien Kassenova entiende que Argentina preferiría, sin ninguna duda, tomar una decisión conjunta con Brasil, la autora entiende que, sin embargo, no debe descartarse un escenario en donde Argentina avance primero en la firma del instrumento (Marcuzzo do Canto org. 184).

Para Gadano, si no existiera el AC, para Argentina sería más conveniente adherir al instrumento. Más allá de que si bien, firmarlo implicaría ceder soberanía¹⁵¹, terminaría con los problemas que el país tiene con el mundo. Asimismo, la comunidad internacional dejaría de criticarlo por su no adhesión al instrumento. El avanzar en la firma del protocolo no modificaría en gran medida la situación actual de Argentina ya que el país no tiene nada que ocultar. Según Gadano, en algún momento, el instrumento tendrá que ser firmado y, por lo tanto, entiende que será más conveniente el negociar con Brasil la modificación del *statu quo* y no tener que esperar a ser compelido para adherir al instrumento internacional.

Para Kassenova “The global trend towards higher standards in nuclear safeguards implies that sooner or later Brazil and Argentina might feel compelled to reconsider their positions on the Additional Protocol” (Marcuzzo do Canto org. 183). Por el momento Brasil bloquea dicha iniciativa y, por lo tanto, a corto plazo, no es factible pensar en que vaya a suceder. Ornstein concuerda con este pensamiento.

Villagra Delgado considera que no habría ningún problema por parte de Argentina para negociar con Brasil la adhesión, en el eventual supuesto de que ambos gobiernos tengan la voluntad política necesaria para avanzar en ese sentido¹⁵². Para él, la firma del

¹⁵¹ Hay muchos opositores a la firma del PA que se fundamentan en la cuestión de la pérdida de soberanía. Para Marzo, si Argentina y Brasil hubieran invertido en sus respectivas plantas de enriquecimiento, hoy en día tendrían capacidad industrial y por lo tanto no perderían soberanía. Consecuentemente, si cada decisión de inversión oscilará dependiendo a cada nuevo gobierno, entonces, para él, el problema de soberanía radica en los países mismos. En consecuencia, postula que es necesario realizar las inversiones necesarias para consolidar la tecnología en los dos países que es lo que realmente va a garantizarles soberanía.

¹⁵² Según él, sería cuestión de encontrar una fórmula que sea satisfactoria para todos los actores, incluyendo a la ABACC, pero habría que analizar cuál sería el propósito del PA, porque el objetivo de éste es inspeccionar instalaciones que no tienen material nuclear declarado, y, por lo tanto, la Agencia no tendría un rol importante en la implementación del instrumento. De todas

instrumento no añadiría nada a la cuestión de la no proliferación ya que, y a diferencia de Gadano, nadie en la comunidad internacional duda de las buenas intenciones que tienen los países. Según entiende, la presión ejercida por las potencias es una cuestión emblemática que se sustenta en el poder brindarle un mayor relieve al instrumento a través de la adhesión de países de la talla de Argentina y Brasil, y no en el hecho de que su firma pueda llegar a brindar mayores garantías.

En una línea similar, Ainchil considera que, si existiera la voluntad política necesaria, se podría considerar la opción de agregar algunos estándares de control al AC. Si bien considera positivo poder incrementar estos estándares, entiende que ello no se colige con la realidad¹⁵³.

García Moritán entiende que la ABACC debería estar preparada para dar un nuevo paso en el proceso evolutivo. De este modo, entiende que las normas del PA deberían ser ya una referencia para la profundización de la Agencia, y, por lo tanto, comenzar a aplicar los criterios del protocolo podría ser una posibilidad útil para ambos países en virtud de la nueva fase en la que se encuentran sus respectivos programas nucleares¹⁵⁴.

Galvão de Queiroz entiende que, si el avanzar en la firma del instrumento llegara a constituir una medida acordada entre los gobiernos de Argentina y de Brasil, esto no produciría ningún impacto en la relación bilateral, pero, sin embargo, sí sería necesario evaluar las funciones que la ABACC debería desempeñar en ese nuevo esquema. Más adelante se analizarán los posibles escenarios.

Argüello considera que, en caso de avanzarse en la firma, las partes deberían adoptar un decidido posicionamiento bilateral centrado en la negociación de la protección del *know-how* que ambos poseen, de modo de recibir las debidas garantías. Según argumenta, este punto es especialmente importante para países¹⁵⁵ como Argentina y Brasil (Marcuzzo do Canto org. 164-65).

maneras, de firmarse eventualmente, la ABACC tendrá que ser parte porque simplemente, el PA es adicional a un instrumento del cual el organismo forma parte.

¹⁵³ El PA se divide en diferentes elementos de control, y el funcionario postula que se podrían ir agregando de a uno al Cuadripartito.

¹⁵⁴ En el caso argentino, los propósitos comerciales, entre otros, harían útil ese paso de modernización del organismo regional.

¹⁵⁵ Debido a que son países que, habiendo mantenido una independencia estratégica respecto de las grandes potencias, no cuentan con la fuerte protección derivada de su pertenencia a alianzas

En Argentina existen también voces en contra. Entre los justificativos que se postulan pueden mencionarse los siguientes: existen opiniones que afirman que cualquier decisión en la materia debe ser pragmática ya que asumir dogmas es ingenuo. Asimismo, el argumento oportunista no serviría ya que el oportunismo en política exterior, acompañado de sobreactuación, ha sido y es nefasto debido a que genera un beneficio simbólico a corto plazo y un costo en el largo plazo (Marcuzzo do Canto org. 111).

Para Fernández Moreno, cualquier cuestión que pueda llegar a separar a Argentina y Brasil en la relación nuclear es contraproducente. Si en el corto plazo no existe la voluntad política de avanzar en la firma no debería forzarse, ya que el costo de que cualquiera de los dos tomara la iniciativa de manera unilateral es alto. Oliveira opina que el PA le haría un daño profundo a la ABACC.

En relación con esto, desde Grupo Convergencia¹⁵⁶, se publicó un documento titulado “Una iniciativa inconveniente en política nuclear”, en donde se plasma una fuerte oposición a la firma del instrumento por parte de Argentina:

Avanzar unilateralmente en esa dirección implicaría poner fin a un sistema de garantías y salvaguardias construido hace 25 años por Argentina y Brasil, que ha posibilitado que el uso de la energía nuclear en ambos países se realizara con fines exclusivamente pacíficos. [...]. La firma unilateral por Argentina de un protocolo adicional al AC lo afectaría gravemente: un socio de un acuerdo de cuatro firmaría, además, otro bilateral que tendría diferencias con el primero. [...]. Una decisión como la que está en danza no sería beneficiosa. Afectaría las ventajas aportadas por el sistema ABACC/AC, causaría un profundo daño a la relación bilateral entre Argentina y Brasil, [...]. (Comini et al. 1-2)

Para Ainchil, el PA es un mecanismo nacido en la desconfianza a partir del caso Irán que violó los acuerdos de salvaguardias y logró desarrollar un programa nuclear paralelo. En consecuencia, el funcionario postula que con el protocolo se busca

internacionales, y a la vez pretenden convertirse en jugadores de primer nivel en el mercado nuclear internacional.

¹⁵⁶ El Grupo Convergencia es un colectivo plural cuyos miembros provienen de distintos campos de la reflexión, el análisis y la acción política. Desde una perspectiva sustentada en el pensamiento democrático, los une la inquietud por contribuir al debate acerca de algunas de las principales demandas y cuestiones significativas o relevantes para la Argentina.

determinar si un país posee un programa nuclear doble, y no buscar determinar si un programa nuclear es apto para generar una bomba nuclear. Por lo tanto, desde ese punto de vista, no tiene sentido que se les pida a Argentina y Brasil adherir al instrumento.

Según Fernández Moreno, el problema no es el instrumento en sí, sino que el problema radica en la forma en que se implementó y cómo se utilizó la potestad jurídica adicional que tiene el OIEA para obtener esa garantía extra. Existe, según ella, un grave problema de interpretación sobre esa implementación debido a que el organismo internacional no tomó una decisión correcta sobre cómo implementar esa facultad. Esto fue contraproducente con el objetivo que se buscó originariamente y con lo que se logró ya que su resultado fue condicionar el desarrollo nuclear. Se terminó creando un sistema de desconfianza en donde el principio rector es el de la culpabilidad hasta que se pruebe lo contrario¹⁵⁷.

La cuestión del PA resulta ser asimismo un tema delicado debido a que no puede saberse con certeza qué efectos podría llegar a causar sobre el rol de la Agencia la eventual adhesión. Para Marcuzzo do Canto, ese escenario exigiría una revisión total del sistema ABACC. Lo que habría que preguntarse aquí sería cuál podría llegar a ser su eventual función. Kassenova afirma que aquello que se percibe como un desafío puede llegar a tornarse en una oportunidad ya que, si Argentina y Brasil optaran por avanzar en la firma, esto podría permitir a la Agencia evolucionar más allá de su mandato original y crecer en diferentes áreas potenciales (Marcuzzo do Canto org. 184-85). Varias hipótesis surgieron en relación con este asunto.

Una primera hipótesis, adoptada dentro de la ABACC, establece que con un eventual PA, las dos agencias mantendrían el objetivo de coordinación en la aplicación de todas las medidas de verificación, alcanzando conclusiones independientes y evitando la duplicación de esfuerzos. Por lo tanto, la Agencia binacional, desempeñaría las mismas funciones que el OIEA en la verificación del carácter exclusivamente pacífico de las actividades nucleares en Argentina y Brasil (Galvão de Queiroz 62-63).

Una segunda hipótesis, adoptada más dentro del ámbito de los gobiernos argentino y brasileño, entiende que con un eventual PA, la ABACC debería limitarse

¹⁵⁷ Esto último es algo muy difícil de hacer ya que probar la ausencia de una actividad nuclear clandestina no es una tarea fácil.

exclusivamente a la verificación de las actividades que envuelvan material nuclear, incluyendo aquellas de información ampliada previstas en el protocolo, correspondiendo al organismo internacional la conducción de aquellas medidas consideradas más “intrusivas” (Galvão de Queiroz 63).

Una tercera hipótesis postula que la ABACC debería continuar con la implementación de las medidas contempladas en el AC, para luego, en un segundo momento, donde ya esté madura la implementación del PA, pasar a desempeñar, de forma exclusiva las medidas estipuladas en el AC, siendo dicha función auditada posteriormente por el OIEA. Este, se dedicaría simplemente a las salvaguardias “no tradicionales” previstas en el PA. Las dos últimas hipótesis parten de la premisa de que la ABACC no debería guiarse por el espíritu de desconfianza que rige el protocolo en la medida en que esto último podría afectar la relación argentino-brasileña (Galvão de Queiroz 63).

Para finalizar, agrava la cuestión del PA el hecho de que, como es sabido, la adhesión a este configura una de las condiciones dentro del GPN para poder importar material nuclear sensible, siendo que de los 42 países que lo componen, únicamente Argentina y Brasil no firmaron el instrumento. Esto último se sustenta en el *waiver* del cual gozan que, a través de una decisión sin precedentes, se les otorgó por tiempo determinado, y cuyo principal sustento se desprende de la confianza que el grupo deposita en la ABACC y en el AC.

Si bien dicha excepción refleja una cara positiva, a su vez, agrega también un aspecto negativo ya que genera una incógnita al no poder pronosticarse con exactitud qué pasará una vez que el permiso expire, es decir, si se les extenderá o no, el plazo. La resolución del GPN plantea que los Estados deberán autorizar exportaciones si los receptores poseen en vigor un acuerdo de salvaguardias totales y un PA o bien, y aquí viene la parte importante, “pendiente esto, estén implementando acuerdos de salvaguardias apropiados en cooperación con el OIEA, incluyendo un arreglo regional de contabilidad y control de materiales nucleares, aprobado por la Junta de Gobernadores del OIEA” (Marcuzzo do Canto org. 160-61).

Como bien plantea Argüello:

considerando que la verificación de ABACC no constituye técnicamente un equivalente a un acuerdo de salvaguardias totales más un protocolo adicional, la presunción es que, si bien persiguen el mismo propósito, la filosofía y mecanismo de protección que crea cada instrumento son esencialmente diferentes y en consecuencia tendrán diferente grado de efectividad. Mientras que en los países involucrados se tiende a pensar en una duración ilimitada del reconocimiento, [...], muchos (y en particular las grandes potencias nucleares) interpretan el término “pendiente” como un paso intermedio hacia el destino final de dotar al Acuerdo Cuadripartito de tal Protocolo. (Marcuzzo do Canto org. 160-61)

La presente sección tuvo como propósito analizar principalmente el desempeño que demostró la ABACC tanto desde el punto de vista operativo como desde el cumplimiento de los intereses que se persiguieron con su constitución. Se procuró destacar los logros y aspectos favorables, pero al mismo tiempo, también poner en resalto sus falencias. Asimismo, el organismo deberá afrontar una importante cantidad de desafíos, tanto a nivel interno como externo, siendo la cuestión del PA posiblemente el mayor reto al que se enfrentarán tanto Argentina, como Brasil y la Agencia misma. Por el momento, y en función del particular sistema de monitoreo binacional/cuadripartito, ambos países han venido resistiendo el avance de las potencias, y han logrado un cierto reconocimiento de su condición particular. Sin embargo, posiblemente aparezcan nuevas presiones en el futuro que harán que las partes se vean obligadas a reconsiderar su postura. El futuro es alentador, pero será importante que la ABACC y los gobiernos de las partes puedan estar a la altura para lidiar con los desafíos que se avecinan.

CONCLUSION

Luego de los argumentos desarrollados, se está en condiciones de formular una serie de conclusiones acerca del proceso de cooperación argentino-brasileño y la ABACC. Como se observará, las consideraciones serán mayormente favorables. El proceso cooperativo y el organismo mismo brindaron importantes beneficios a los países que la constituyeron, como también a la región y a la comunidad internacional. Sin embargo, la Agencia también demostró falencias, y encuentra aún desafíos por afrontar. A poco más de 25 años de la firma del AB, a través de la investigación que se realizó, se formularán algunas reflexiones que resalten ambas caras del proceso y del organismo.

Para empezar, encontrar una institución en Latinoamérica que posea semejante antigüedad es un hecho que amerita ser destacado. No abundan en la región mecanismos de cooperación, y particularmente de cooperación tan duraderos y organismos que hayan sido tan homogéneos en su trabajo como es el caso de estudio. La ABACC resulta ser un ejemplo dentro del mundo de la no proliferación a partir del régimen de inspecciones recíprocas que administra, sistema sumamente innovador. Actualmente, es la única Agencia binacional de salvaguardias en el mundo.

Gadano y Bianco consideran que “[...] se trata de una institución que ha cumplido sus funciones, ha tenido continuidad institucional y se ha proyectado internacionalmente con prestigio y solvencia [...]” (Marcuzzo do Canto org. 115). Es una institución única, y esto hace que su existencia implique un claro aporte al régimen de no proliferación. Según Milanese, el supuesto es una clara excepción al clásico modelo de construcción de instituciones regionales en Latinoamérica que se caracterizan por ser la combinación entre objetivos ambiciosos con resultados precarios (129).

Según Grossi:

La ABACC opera exitosamente como un ejemplo de inspecciones regionales confiable, eficazmente entrelazado al sistema de inspecciones internacionales del Organismo Internacional de Energía Atómica por la vía del Acuerdo Cuadripartito [...]. Se trata de uno de los aniversarios a mi juicio más dignos de recuerdo y de homenaje que registra la política exterior contemporánea en nuestro país, en la región y en el mundo.

Argentina y Brasil lograron adentrarse en un notable proceso de cooperación, y la ABACC es el resultado de este. Contrariamente a lo propuesto por el realismo, el organismo demuestra que es posible llevar a cabo un proceso cooperativo fructífero en un área sensible como la nuclear, y más aún, a partir de una relación de competencia geopolítica y desconfianza, lo cual le brinda un valor agregado. Ambos países fueron capaces de dejar de lado sus diferencias, coordinar políticas, identificar intereses comunes, y así comenzar un próspero proceso de acercamiento sobrepasando importantes obstáculos y acontecimientos¹⁵⁸ que, habiendo tenido la capacidad de afectar la relación bilateral, no lo hicieron. El supuesto demuestra que no siempre el temor al engaño y/o la preocupación acerca de cuan beneficiada se verá la contraparte serán impedimentos para avanzar en un proceso cooperativo exitoso.

Asimismo, el caso, no sólo demuestra que es posible llevar adelante un proceso de cooperación exitoso, sino también que es viable profundizarlo, extenderlo y perdurarlo en el tiempo. El proceso iniciado en la década del 80' no finalizó en 1991, sino que la Agencia regional contribuyó con su trabajo diario a fomentar y extender la cooperación bilateral a otras áreas. La ABACC les permitió a Argentina y Brasil dar inicio a una relación estratégica excepcional.

La Agencia representa un punto de unión para los países, realimentando constantemente la confianza recíproca. Esta cumplió en gran medida con uno de los principales aportes que Keohane encuentra en las instituciones por haber contribuido a seguir afianzando esa confianza construida previamente, para erradicar los últimos vestigios de desconfianza, y cambiar la errónea percepción existente. Oliveira do Nascimento Plum afirma que los regímenes internacionales son creados con el objetivo de resolver problemas causados por errores de percepción, desconfianza y dificultades de diálogo y esto, sin duda, es representativo del caso (Marcuzzo do Canto org. 89-93).

El supuesto argentino-brasileño resalta también la importancia de la idea de 'construcción de confianza' sobre la cual se procuró hacer hincapié a lo largo del trabajo. La ABACC es el producto de un proceso de cooperación macro de *rapprochement* que abarcó una extensa serie de áreas de trabajo, además de la nuclear. Con relación a esta última, la generación de confianza fue al principio lenta, y comenzó

¹⁵⁸ Principalmente, los anuncios de enriquecimiento de uranio y la cuestión de Cachimbo.

a nivel técnico para luego escalar a nivel político y diplomático con la llegada de los gobiernos democráticos donde se aceleró y profundizó. Fue durante estos gobiernos donde se inició la cooperación en términos de confianza y acercamiento. Cabe destacar que, si bien se afirma que la ABACC es principalmente el producto de esta confianza generada, no puede dejar de tenerse presente el factor ‘desconfianza’ que también la subyace y que, posiblemente, haya sido un justificativo de su constitución.

El proceso de diálogo que los países iniciaron, y el organismo mismo, fueron sin duda alguna un acierto y un supuesto de *win-win*, en donde las dos partes obtuvieron interesantes ganancias. Entre las más significativas vale resaltar que, se dio inicio a una relación bilateral estratégica excepcional que fue el puntapié para dar comienzo a la cooperación en otros ámbitos, siendo el comercial el de mayor peso. En segundo lugar, lograron realizar grandes avances para revertir la negativa imagen ante la comunidad internacional y mejorarla. Asimismo, consiguieron consolidar una posición única y común dentro del régimen de salvaguardias del OIEA y dentro del GPN. Por último, pudieron ingresar al régimen de no proliferación manteniendo prerrogativas respecto a su soberanía y desarrollo nuclear.

Los beneficios no fueron solo de carácter bilateral, sino que se extendieron a la región, y mismo al mundo por las grandes contribuciones que trajo al régimen. En relación con la región, el ya mencionado “efecto arrastre” que produjo la ABACC debe ser considerado como un innegable aporte a la seguridad regional ya que su creación fue determinante para incrementar el territorio de América Latina bajo el régimen de no proliferación regional. La Agencia resulta ser una excepción a la afirmación del realismo acerca de que las instituciones solo tienen injerencia en asuntos de “*low politics*”, sin producir efectos relevantes en el fomento de la cooperación en cuestiones de seguridad. “Institutionalist theory should be highly applicable to security issues because its argument revolves around the role of institutions in providing information” (Keohane y Martin 43).

Para Kutzchesfahani, la ABACC deja tres lecciones. 1- la importancia del diálogo. Esto se desprende mayormente de la relevancia que tuvo la tarea del grupo de trabajo JWG/PCNA que implicó un importante diálogo entre las comunidades epistémicas de ambos países, además del intercambio de información y consultas recíprocas. 2- la importancia de la construcción de confianza mutua. Al crear la Agencia, ambas partes

se comprometieron en llevar adelante una serie de medidas que aseguraron confianza y garantías tanto entre las mismas, como entre estas y la comunidad internacional¹⁵⁹. 3- la importancia de la voluntad política. La idea de inspecciones mutuas que proponía la comunidad epistémica no hubiera sido posible de concretarse de no haber sido por la voluntad política que tuvieron los gobernantes argentinos y brasileños (Marcuzzo do Canto org. 228-31).

Otro aspecto importante que demuestra la Agencia es que, a diferencia de autores realistas como Mearsheimer que entienden que las instituciones reflejan el poder de los actores más poderosos que las crean, esto no siempre es así (5-7). Si bien para la época de su establecimiento existía supremacía brasileña, la cual persiste actualmente, las decisiones dentro del organismo son tomadas equitativamente no habiendo un mayor poder de decisión por parte de este país. Esto configura una importante diferencia y ventaja en comparación al OIEA donde aquellos países que más aportes realizan son los que mayor poder de decisión poseen.

En relación con su principal misión de organismo de salvaguardias, la mayor parte de los entrevistados concordaron en que el organismo ejerció su función dentro de un altísimo nivel de profesionalismo que se desprende de la calidad de sus inspectores. Esto es un aspecto altamente destacable y, otro innegable valor distintivo de la ABACC en relación con el OIEA. Esto hace que, según algunos entrevistados, las conclusiones a las que arriba sean más precisas y completas que aquellas del propio organismo internacional. Si bien el balance general en este aspecto es positivo, ciertos interrogados remarcaron algunos inconvenientes que subsisten actualmente a nivel operativo como por ejemplo en cuanto a la coordinación entre la ABACC y los gobiernos de las partes al momento de solicitar los técnicos para que ejerzan sus funciones en el ámbito de la Agencia.

Con respecto al trabajo conjunto con el OIEA, las conclusiones no son tan optimistas como las que se vienen desarrollando. Desde el comienzo, el trabajo estuvo fuertemente opacado por la existencia de recelos y la discordancia de interpretaciones. En la actualidad, ese escenario mejoró y se produjeron grandes avances para que este muestre

¹⁵⁹ Para la autora, el mayor paso dado de creación de confianza mutua en dirección al establecimiento de la ABACC tuvo lugar con las visitas recíprocas a nivel presidencial y técnico que se produjeron en la década del 80 a las plantas de Pilcaniyeu, Aramar y Ezeiza.

mayor confianza en el trabajo de la ABACC, pero existe también un sector que postula que esto no es tan así en la realidad. El representante más claro de esta visión es Gadano para quien dentro del organismo internacional existen fuertes voces que desconfían de Brasil por entender que no está sincerando completamente su programa nuclear.

Posiblemente sea por esto por lo que, como afirma Fernández Moreno, la Agencia internacional tiene aún pendiente delegar mayores funciones en la ABACC. Esto debe ser entendido como un desafío del organismo en el cual deberá trabajarse. Conseguir que el OIEA le delegue mayores tareas sería un importante logro por diferentes razones. Primero, para que el OIEA confirme definitivamente su confianza, y así lograr que la comunidad internacional confíe plenamente en las intenciones pacíficas de Argentina y Brasil. Segundo, sería un importante logro de la Agencia para seguir posicionándose dentro del régimen internacional. Por último, la delegación de mayores funciones reduciría la duplicación de esfuerzos y, por ende, los costos.

En lo que refiere al desempeño que demostró la ABACC en relación con los intereses que se persiguieron, el balance general que surge de las entrevistas es que ésta cumplió un importante papel y casi todos los entrevistados fueron coincidentes. De las entrevistas surge que principalmente tres fueron los objetivos que se persiguieron y, según se desprende del capítulo anterior, se entiende que el organismo fue en gran medida funcional a los mismos ya que contribuyó a que se cumplieran, o por lo menos, a mejorar el *statu quo*. Esto último, confirma lo dicho por Keohane quien postula que las instituciones internacionales son funcionales a los intereses de los miembros, pero al mismo tiempo son también necesarios para que estos logren cumplir sus fines (*Después de la Hegemonía* 83-88).

Si bien el balance es alentador, es importante tener presente que aquí también hay opiniones disidentes donde nuevamente resalta la opinión de Gadano referida a la sensación existente en la actualidad respecto a Brasil. El hecho que, en determinados sectores de Argentina, de la comunidad internacional y del OIEA exista la idea de que este país no está sincerando totalmente sus actividades, es algo que indudablemente debe ser tenido en cuenta ya que, de ser así, implicaría que la Agencia no logró cumplir en su totalidad con dos importantes objetivos, el consolidar la confianza recíproca, y el terminar de consolidar la buena imagen ante las potencias.

El organismo configura un valioso aporte al régimen de no proliferación por varias razones. Todos los interrogados coincidieron en darle esa calificación, aunque hicieron énfasis en diferentes motivos. Algunos centraron su atención en el carácter distintivo e innovador del régimen creado y de la Agencia. Otros, se basaron en el proceso de cooperación que la subyace y todo lo que significa para el régimen. Tampoco puede dejar de tenerse en cuenta el mensaje que Argentina y Brasil mandaron al mundo en pos del uso pacífico de la energía nuclear. Finalmente, otros como Ornstein y Villagra Delgado, fundamentaron el aporte en el “efecto promotor” que produjo el organismo en la región. Algunos autores van más allá y afirman que el régimen bilateral logró superar al régimen global.

Como destaca Oliveira do Nascimento Plum:

Brasil y Argentina han logrado instituir un régimen de seguridad basado en la reciprocidad e igualdad entre las partes, sin discriminación de derechos y deberes: las reglas son aplicadas igualmente, sin distinción, y las dos partes deben hacer concesiones, del mismo peso, para llegar al resultado esperado: desenvolvimiento de tecnología nuclear exclusivamente pacífico [...] Entretanto, las reglas establecidas por el TNP se basan mucho más en el deseo de algunos de controlar la posesión de armamentos nucleares que en un balance de derechos y deberes y la acomodación de intereses para alcanzar un objetivo que atienda a los intereses de todos. (Marcuzzo do Canto org. 93-94)

Muchos de los entrevistados afirmaron que la ABACC configura un activo de la política exterior argentina y brasileña. Otros afirman que representa uno de los logros más significativos de toda la política exterior en Latinoamérica. Al representar un claro activo para ambos países, desde su constitución, las distintas administraciones optaron por darle continuidad, a pesar de las diferentes dificultades económicas que atravesaron. Adalberto Rodríguez Giavarini acierta en afirmar que “la ABACC configura uno de los pocos activos de la política exterior argentina”, y como tal, amerita seguir siendo apoyada económica y políticamente por los gobiernos de ambos países. Para García Moritán, la Agencia es una prioridad estratégica para las dos partes. Por las características especiales del relacionamiento bilateral en la que ambos se consideran aliados estratégicos, el organismo es un sello de la calidad de ese vínculo como de la profundización de los objetivos políticos que ambos auspician.

Ahora bien, y para finalizar, la ABACC encuentra aún importantes desafíos que deberá afrontar y resolver, tanto a nivel interno como externo. Se puede afirmar, en función de esta investigación, que el principal reto radica en el PA. Es un asunto que posee un alto potencial para generar tensión debido a los intereses opuestos que hay en juego y debido a que no puede determinarse cómo podría llegar a afectar al desempeño de la Agencia su eventual firma. Agrava aún más la cuestión el hecho de que no puede saberse qué pasará una vez que expire el *waiver* del cual Argentina y Brasil gozan dentro del GPN.

Consecuentemente, ambos países y la ABACC deberán estar preparados para resistir las futuras embestidas y presiones que reciban de las potencias para que adhieran al instrumento. Toda decisión que se tome deberá hacerse en conjunto, ya que, por el AC, es imposible pensar en una decisión unilateral. A corto y mediano plazo, la opción de que los países adhieran al protocolo resulta ser prácticamente imposible, pero se entiende que, tarde o temprano, se verán obligados a sentarse a negociar la opción de avanzar en esa dirección.

En definitiva, a través de este estudio se demostró que, Argentina y Brasil lograron llevar a cabo un proceso de cooperación exitoso en un área sensible como la nuclear, si bien este no estuvo exento de traspies y momentos de tensión. La ABACC fue la coronación de ese proceso, organismo que les brindó a las partes importantes beneficios, pero al mismo tiempo, también a la región y al régimen global. Será importante que las futuras administraciones continúen brindándole a la Agencia ese rol estratégico que cumple, y, además, que estén a la altura de sortear las posibles presiones que reciban por parte de las potencias para que sigan reafirmando su compromiso con la paz. La existencia de instituciones de este tipo debe ser siempre bienvenida.

REFERENCIAS

- Ainchil, Gustavo. Entrevista via Skype. 22 de noviembre 2016.
- Bompadre, Gerardo. “Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas”. *Relaciones Internacionales*, vol. 9, N° 18, 2000, pp. 53-62.
- Comini, Nicolás, et al. “Una iniciativa inconveniente en política nuclear”. *Grupo Convergencia*, 28 de marzo de 2016, grupoconvergenciablog.wordpress.com/documentos/. Fecha de acceso: 16 de enero de 2017.
- Corigliano, Francisco. “Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)”. *Temas y Debates*, año 11, N° 13, agosto 2007, pp. 199-209.
- Fassi, Héctor. Entrevista Personal. 08 de junio 2017.
- Fernández Moreno, Sonia. Entrevista Personal. 04 de noviembre 2016.
- Feu Alvim, Carlos, et al. “ABACC and the Regional Approach or the Application of Safeguards”. Nuclear Safeguards Symposium - the role of national and regional safeguards: past, present and future, 17 de febrero de 1997, Tokyo. Lectura.
- Figueiró, Asdrúbal. “Brasil deve dominar tecnologia da bomba atômica, diz ministro”. *BBC Brasil*, 05 de enero de 2003, www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030105_amaralafdi.shtml. Fecha de acceso: 16 de octubre de 2016.
- Findley, Paul. “Chances for a Latin Nuclear Agreement”. *The Washington Post*, 1 de septiembre de 1977, First Section, p. A23.
- Gadano, Julián. Entrevista Personal. 18 de noviembre 2016.
- Gadano, Julián, y Belén Bianco. “La cooperación como modelo de desarrollo autónomo legítimo: Los casos de Brasil y Argentina”. *O Modelo ABACC. Un marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Org. Odilon Antonio Marcuzzo do Canto, Editoraufsm, 2016, pp. 115-135.

- Galvão de Queiroz, João Marcelo. "ABACC: Os Primeiros 25 Anos". *Cadernos de Política Exterior*, año II, N° 3, primeiro semestre 2016, pp. 45-64.
- Galvão de Queiroz, João Marcelo. Entrevista via e-mail. 16 de junio 2017.
- García Moritán, Roberto. Entrevista via e-mail. 28 de abril 2017.
- Grieco, Joseph. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". *International Organization*, vol. 42, N° 3, Summer 1988, pp. 485-507.
- Grossi, Rafael. "Argentina y Brasil: un cuarto de siglo de cooperación para la paz". *Clarín*, 19 de julio de 2016, www.clarin.com/opinion/Argentina-Brasil-cuarto-siglo-cooperacion_0_1615638561.html. Fecha de acceso: 15 de noviembre de 2016.
- Herbert, Anne. "Cooperation in International relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck". *Berkeley Journal of International Law*, vol. 14, N° 1, 1996, pp. 222-238.
- Kassenova, Togzhan. "Brazil, Argentina and the politics of global nonproliferation and nuclear safeguards". *O Modelo ABACC. Un marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Org. Odilon Antonio Marcuzzo do Canto, Editoraufsm, 2016, pp. 171-185.
- Keohane, Robert O. *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Traducido por Mirta Rosenberg, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- . *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Westview Press, 1989.
- . "International Institutions: Two Approaches". *International Studies Quarterly*, vol. 32, N° 4, Dec. 1988, pp. 379-396.
- Keohane, Robert O., y Lisa Martin. "The Promise of Institutional Theory". *International Security*, vol. 20, N° 1, Summer 1995, pp. 39-51.

Kirschbaum, Ricardo. "Brasil, Argentina y el uranio". *Clarín*, 29 de noviembre de 2004, www.clarin.com/ediciones-antiores/brasil-argentina-uranio_0_rkRIJiyAYx.html.

Fecha de acceso: 15 de junio de 2017.

Kutchesfahani, Sara. "Celebrating ABACC's 25th year anniversary: a reflective piece on its creation." *O Modelo ABACC. Un marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Org. Odilon Antonio Marcuzzo do Canto, Editoraufsm, 2016, pp. 209-301.

---. "Politics and The Bomb: Exploring the rol of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes". *Tesis de Doctorado*. University College of London (UCL), Departamento de Ciencias Políticas, 2010.

Lipovetzky, Daniel. "Bienvenida y apertura". Seminario 25 aniversario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 20 de septiembre de 2016, Buenos Aires. Ponencia.

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

Mallea, Rodrigo, et. al., eds. *Los Orígenes de la Cooperación Nuclear. Una Historia Oral Crítica entre Argentina y Brasil*. Wilson Center, 2012.

Marcuzzo do Canto, Odilon Antonio, org. *O Modelo ABACC. Un marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Editoraufsm, 2016.

Marcuzzo do Canto, Odilon Antonio. Entrevista via e-mail. 14 de junio 2017.

Martin, Lisa, y Beth Simmons. "International Organizations and Institutions". *Handbook of International Relations*. Eds. Walter Carlsnaes, et. al, Publicaciones Sage, 2002, pp. 326-351.

Marzo, Marco Antonio. Entrevista via Skype. 20 de diciembre 2016.

Mearsheimer, John. "The False Promise of International Institutions". *International Security*, vol. 19, N° 3, Winter 1994/95, pp. 5-49.

- Medeiros de Godoi, Lauren. “Rompendo a rivalidade: aproximação das políticas nucleares de Brasil e Argentina”. *Trabajo de conclusión de Curso de Relaciones Internacionales*, Universidad de Brasilia, 2010.
- Milanese, Juan Pablo. “A Nuclear Integration: Constructing Supranationality in the South American Southern Cone”. *Hiroshima Peace Science*, vol. 29, Jan. 2007, pp. 107-133.
- Milner, Helen. “International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses”. *Cambridge University Press*, vol. 44, N° 3, Apr. 1992, pp. 466-496.
- Mitchell, Sara. “Cooperation in World Politics. The Constraining and Constitutive effects of International Organizations”. *The University of Iowa’s Institutional Repository*, 2006, pp. 1-30.
- Oliveira, Antonio. Entrevista Personal. 24 de noviembre 2016.
- Oliveira do Nascimento Plum, Mariana. “O papel da ABACC na governança nuclear global”. *O Modelo ABACC. Un marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Org. Odilon Antonio Marcuzzo do Canto, Editoraufsm, 2016, pp. 79-100.
- Ornstein, Roberto. Entrevista Personal. 01 de noviembre 2016.
- Patti, Carlo. “As origens esquecidas da ABACC? A proposta Findley para estabelecer um sistema de confiança mútua entre Brasil e Argentina na área nuclear (1977)”. *O Modelo ABACC. Un marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Org. Odilon Antonio Marcuzzo do Canto, Editoraufsm, 2016, pp. 45-59.
- Peixoto, Orpet. Entrevista via Skype. 30 de marzo 2017.
- Quintanar, Silvia, y Mónica Romegalli. “Desarrollo nuclear, condicionantes externos y acuerdos nucleares bilaterales: el caso de Argentina y Brasil”. I Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD), 27-28 de septiembre de 2007, La Plata. Ponencia.

- Rodríguez Giavarini, Adalberto. “Bienvenida y apertura”. Seminario 25 aniversario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 20 de septiembre de 2016, Buenos Aires. Ponencia.
- Snidal, Duncan. “Relative Gains and the Pattern of International Cooperation”. *American Political Science Review*, vol. 85, N° 3, Sep. 1991, pp. 701-726.
- Spektor, Matías. “The Long View: How Argentina and Brazil Stepped Back from a Nuclear Race”. *Americas Quarterly*, Fall 2015, www.americasquarterly.org/content/long-view-how-argentina-and-brazil-stepped-back-nuclear-race. Fecha de acceso: 11 de noviembre de 2016.
- Stein, Arthur. “Neoliberal Institutionalism”. *The Oxford Handbook on International Relations*. Ed. Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, Oxford University Press, 2008, pp. 201-221.
- Sotomayor Velázquez, Arturo. “Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation”. *Latin American Politics and Society*, vol. 46, N° 4, Winter 2004, pp. 29-60.
- Timerman, Héctor, y Antonio Patriota. “Veinte años de cooperación estratégica en el área nuclear”. *Página 12*, 06 de julio de 2011, www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-171605-2011-07-06.html. Fecha de acceso: 30 de diciembre de 2016.
- Tokatlian, Juan Gabriel. “Argentina y Brasil, juntos en materia nuclear”. *O Modelo ABACC. Un marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Org. Odilon Antonio Marcuzzo do Canto, Editoraufsm, 2016, pp. 101-114.
- Villagra Delgado, Pedro. Entrevista Personal. 14 de noviembre 2016.
- Wrobel, Paulo. *Brazil, The Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon-Free Zone*. FUNAG, 2017.

Wrobel, Paulo, y John Redick. "Nuclear Cooperation in South America: The Role of Scientists in the Argentine–Brazilian Rapprochement". *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 866, N° 1, Dec. 1998, pp. 165-181.

ANEXO

ENTREVISTADOS:

Ornstein, Roberto. Entrevista Personal. 01 de noviembre 2016.

Fernández Moreno, Sonia. Entrevista Personal. 04 de noviembre 2016.

Villagra Delgado, Pedro. Entrevista Personal. 14 de noviembre 2016.

Gadano, Julián. Entrevista Personal. 18 de noviembre 2016.

Ainchil, Gustavo. Entrevista via Skype. 22 de noviembre 2016.

Oliveira, Antonio. Entrevista Personal. 24 de noviembre 2016.

Marzo, Marco Antonio. Entrevista via Skype. 20 de diciembre 2016.

Peixoto, Orpet. Entrevista via Skype. 30 de marzo 2017.

García Moritán, Roberto. Entrevista via e-mail. 28 de abril 2017.

Fassi, Héctor. Entrevista Personal. 08 de junio 2017.

Marcuzzo do Canto, Odilon. Entrevista via e-mail. 14 de junio 2017.

Galvão de Queiroz, João Marcelo. Entrevista via e-mail. 16 de junio 2017.