

Proceso de cooperación nuclear Argentina-Brasil: dinámica interna e influencia hemisférica en el periodo 1985-1995

Argentina-Brazil Nuclear Cooperation Process: Internal Dynamics and Hemispheric Influence in the 1985-1995 Period

Recibido: 12/8/2024 – **Aceptado:** 22/10/2024

Francisco García Montes¹
Universidad Argentina de la Empresa (Argentina)

Resumen

El artículo tiene por objetivo analizar el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil, focalizando en el periodo 1985-1995. Para ello, se examinan las características principales del plan nuclear argentino y luego el proceso cooperativo con Brasil en materia nuclear. Dicho proceso refleja una estructura de control y confianza binacional encarnado en un sistema institucionalizado de múltiples instrumentos jurídicos de carácter obligatorio para ambas naciones.

Palabras clave: cooperación nuclear; Argentina; Brasil; derecho nuclear

Abstract

The article aims to analyze the nuclear cooperation process between Argentina and Brazil, focusing on the 1985-1995 period. First, it examines the main characteristics of the Argentine nuclear plan. Then, the article explores the nuclear cooperative process between Argentina and Brazil. This process reflects a structure of binational control and trust embodied in

¹ Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE) Investigador de UADE. Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP).

an institutionalized system of multiple legal instruments of a mandatory nature for both nations.

Keywords: nuclear cooperation; Argentina; Brazil; Nuclear Law

I. Introducción

El desarrollo del plan nuclear argentino despierta no solo respeto y admiración a nivel mundial, sino que se presenta como una de las pocas instituciones argentinas que cuenta con un proyecto consagrado como política de Estado. El grado de avance y sofisticación alcanzado desde los inicios de investigación y exploración en la década del 50 hasta el dominio del ciclo de combustible nuclear en la década del 80, posicionaron al país como un sujeto relevante y activo en el plano de la política nuclear internacional, consideración que escasas naciones pueden ostentar.

Resulta fundamental destacar algunas características que hacen de éste un fenómeno de aún mayor valoración y reconocimiento. En primer lugar, reconocer que tanto en el caso de Argentina como de su socio Brasil se trata de países en desarrollo, por lo que los obstáculos y esfuerzos para realizar sus respectivos planes nucleares se doblan respecto con los países desarrollados, quienes lógicamente contaron con las facilidades que su categorización atribuye. En segundo término, el grado de autonomía y autosuficiencia alcanzados, principalmente el caso argentino, al utilizar reactores alimentados por uranio natural y agua pesada, evitando así la dependencia foránea de importaciones de uranio enriquecido, frente a las múltiples trabas y obstáculos de los países nucleares y sus reticencias a transferir o permitir que otros países obtengan el control de tecnologías sensibles.

El proceso cooperativo con Brasil en materia nuclear representa sin dudas el elemento más relevante y digno de la investigación venidera a continuación. Éste cristaliza una estructura de control y confianza binacional encarnado en un sistema institucionalizado de múltiples instrumentos jurídicos de carácter obligatorio para ambas naciones.

El proceso integracionista que llevaron adelante Argentina y Brasil en general, y en el campo nuclear en particular, se caracterizó por ser multidimensional y abarcar cuestiones de índole tanto político-económicas como sociales y técnico-científicas. El análisis que comprende el presente trabajo versa particularmente sobre el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil entre los años 1985 y 1995, considerando la influencia de la conducción presidencial y la presión hemisférica en la dinámica de éste.

Enmarcado en un contexto de estrecho acercamiento entre los países, nos centraremos en este período porque prácticamente en una década la experiencia y dinámica que adoptó el proceso de integración en materia nuclear permitió superar casi dos siglos de histórica rivalidad y desconfianza entre ambos vecinos (Carasales, 1997). Del mismo modo, la velocidad y convicción que fue adquiriendo el acercamiento en

un sector tan sensible y delicado como el nuclear acaparó no solo las miradas de la comunidad internacional, sino también de los expertos, que consideran el mismo como un fenómeno digno de investigación.

Como se mencionó anteriormente, debemos destacar el carácter excepcional de esta experiencia, al menos entre países en desarrollo. Debe ser vista como un esfuerzo sostenido y veraz para reconvertir una relación de históricos rivales y competidores hacia un plano de confianza y cooperación bilateral (Carasales, 1997). Resulta de gran relevancia destacar la utilización del término “rivalidad” y “competidor” para referirnos a la esencia de la relación entre ambos vecinos y no confundirla con enemigo. Existe un elemento fundamental en la relación Argentina-Brasil: estos países podrán haber sido competidores o rivales durante determinados períodos históricos, pero nunca se constituyeron en enemigos. A partir de esta definición es que se permite explicar gran parte de la profundidad y velocidad que alcanzó el nivel de integración entre ambos Estados, tanto a nivel general como en la materia nuclear en particular.

El acercamiento en materia nuclear, que comenzó a darse a principios de los años 80, respondía principalmente a la necesidad de establecer un clima de confianza y seguridad entre los países a fin de evitar situaciones de interpretaciones cruzadas y ocultamientos, que podrían derivar en carreras tan costosas como innecesarias (Carasales, 1997). En este sentido, el rumbo final que terminaría tomando el proceso, pasando de encuentros y declaraciones formales de buena fe, hacia el ámbito jurídico institucional, conformando así un complejo entramado de instrumentos vinculantes, instituciones binacionales y un sistema de inspecciones recíprocas avaladas a nivel internacional, en un corto período, generó una dinámica de retroalimentación propia que impulsaría y fortalecería sus avances y consolidación.

La cuestión de la presión hemisférica, liderada por Estados Unidos, en pos de evitar en un primer momento que ambos países adquirieran el control y dominio del ciclo del combustible nuclear, y posteriormente, en un segundo momento, para que dichos países sudamericanos adhirieran al régimen de no proliferación presente en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) a fin de evitar la propagación horizontal de armas nucleares, llevó a que tanto Argentina como Brasil tuvieran un frente común que los impulse a unificar y mancomunar posiciones para actuar conjuntamente en los foros internacionales.

De esta manera tuvo su incipiente origen una sociedad de defensa mutua que implicó dejar de lado las rispideces y competencias regionales, para dar paso a poder afrontar conjuntamente un contexto internacional nuclear con

múltiples obstáculos impuestos por las potencias nucleares. En este sentido, un elemento que refleja de gran manera esta situación puede observarse en los diversos foros políticos vinculados al desarme y cuestiones nucleares. Con el desarrollo del proceso de acercamiento y cooperación, era frecuente que en conferencias y foros tales como la conferencia de desarme de Ginebra tanto el delegado argentino como el brasileño hicieran uso de la palabra en nombre de los dos, o bien en el ámbito del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) un mismo delegado encarnaba la representación de ambos Estados.

A su vez, la conducción presidencial se presentó desde el comienzo como uno de los motores principales del proceso de integración y cooperación binacional. La participación personal y directa de los jefes de Estado evidenció la atención y el interés prioritario que le asignaron. De esta manera, sin la decisión política y la convicción de llevar adelante el proceso desde el máximo nivel gubernamental, difícilmente se podría haber avanzado con la velocidad y certeza con la que sucedió. En este sentido, cuando los mandatos de los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, principales responsables de impulsar el proceso de cooperación binacional, estaban llegando a su fin, comenzaron las dudas acerca de si sus sucesores, de color político opuesto, continuarían en la misma línea de decisión e impulso.

En otros términos, si bien la comunidad internacional veía como favorable el acercamiento nuclear entre ambos vecinos, también consideraba que descansaba excesivamente en factores personales que podían cambiar y por lo tanto no entregaba ninguna seguridad permanente. Por este motivo, lejos estaba de otorgar tranquilidad y confianza al resto de los Estados (particularmente a aquellos considerados como los custodios de la seguridad internacional y la no proliferación, entiéndase al grupo de países nucleares en general y Estados Unidos en particular), es decir, que nada garantizaba para ellos el hecho de contar con un control mutuo e informal, pasible de infinitas violaciones, sin descartar además la posibilidad de que su acercamiento se traduzca en el desarrollo de una bomba atómica binacional (Carasales, 1997).

Es por ello que la pregunta que da origen a este trabajo es cómo la presión hemisférica y la conducción presidencial influyeron en el rumbo jurídico del proceso de cooperación nuclear Argentina-Brasil entre los años 1985-1995. Para responderla, el presente trabajo tiene como objetivo general explicar cómo la conducción presidencial, ejecutada por las correspondientes administraciones de turno, y la presión hemisférica, liderada por Estados Unidos, han influido en el rumbo jurídico que adoptó el proceso de cooperación nuclear entre ambos países en aquel período.

Dicho objetivo general se desglosa en dos objetivos específicos. El primero, analizar la declaración del uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear adoptada por ambos Estados como referencia del proceso de acercamiento, y el segundo, evaluar el grado de cumplimiento por parte de los países de los “compromisos básicos” establecidos por el acuerdo cuatripartito para la aplicación de salvaguardias sobre sus instalaciones y materiales nucleares.

El advenimiento de la tercera ola de democratización, que marcó el retorno de los gobiernos civiles en Sudamérica a partir de la década del 80, generó un escenario propicio para avanzar en múltiples proyectos entre los Estados y un clima de consonancia favorable al desarrollo de éstos.

Varios autores (Rozemberg y Svarzman, 2002) coinciden en que la Declaración de Iguazú, firmada en noviembre del año 1985 por los presidentes Alfonsín y Sarney, constituyó el cimiento fundamental para el inicio de un proceso de integración y cooperación en las relaciones bilaterales Argentina-Brasil. Desactivando una de las más tradicionales hipótesis de conflicto en la región, el inusitado acercamiento entre los dos grandes Estados del Cono Sur generó el arrastre de gran parte de la región sudamericana en el mismo sentido, cristalizándose años más tarde, con la celebración del Tratado de Asunción en 1991, en un mercado común (Mercosur).

En marco de este contexto es que el acercamiento en el campo nuclear no fue un proceso aislado sino parte de otro más amplio, en un clima de cooperación imperante en otras áreas. Un elemento por destacar es la velocidad y el dinamismo que adoptó el estrechamiento nuclear entre ambos Estados. Considerando la sensibilidad del sector, lo lógico hubiera sido esperar a que el nivel de integración entre ambos países se hubiese alcanzado primero en otras áreas más accesibles, como la económica-comercial, antes de encarar la creación de un sistema de control mutuo (Carasales, 1997).

La renovación de las autoridades democráticas en ambos países planteó algunos interrogantes acerca de la continuidad del proceso de acercamiento emprendido años atrás. Sin embargo, los nuevos gobiernos encontraron las condiciones propicias para acentuar aún más la integración binacional. En materia nuclear, ambos Estados eran conscientes de que si bien la comunidad internacional tomó favorablemente las medidas de acercamiento y control mutuo, su carácter no institucionalizado poco aportaba a disipar las dudas acerca de las posibles intenciones proliferantes de ambos países. En este sentido, el renovado curso adoptado para la política exterior del presidente Carlos Menem implicó adecuar la postura de Argentina con respecto a los temas vinculados a la no proliferación nuclear (Bompadre, 2000).

Algunos estudios académicos se encargan de estudiar la funcionalidad y beneficios mutuos que se derivan de la cooperación nuclear que ambos países impulsaron (Bolaños Molina, 2017) o bien comprender a las reticencias brasileñas como limitadoras de la asociación (Soares, 2019). Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que se haya abordado el proceso de cooperación nuclear Argentina-Brasil focalizado en el marco temporal establecido, ni desde una perspectiva descriptiva que incorpore las variables de la conducción presidencial y presión hemisférica, como tiene de finalidad este proyecto.

El presente trabajo contará con un abordaje interpretativo, dado que busca describir en profundidad y con la correspondiente contextualización el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil en el marco temporal delimitado entre los años 1985-1995.

En este sentido, utilizará el enfoque de la interdependencia compleja de las relaciones internacionales. Rescatando algunos principios del liberalismo que resultan pertinentes al caso, las instituciones constituyen un elemento central y característico de las democracias, dado que permiten canalizar el conflicto y presentarse como herramienta para ello, tanto a nivel doméstico como internacional, de igual forma en que se rechaza la hegemonía y se tiende a buscar un balance de poder en dicho relacionamiento.

En el primer capítulo de su obra *Power and interdependence: World Politics in Transition* (1977), los autores Robert Keohane y Joseph Nye señalan que existen tres principios fundamentales para explicar el fenómeno de la interdependencia compleja: 1) Múltiples canales y actores: rompe con la teoría realista del Estado como único actor relevante, existen actores no estatales con influencia en el sistema internacional; 2) Desjerarquización de la agenda: se da un cambio en las prioridades respecto del realismo, los temas de seguridad no constituyen el centro de la escena sino que los actores impulsan múltiples temas (vinculados a su agenda particular) que enriquecen la agenda en cuestión; 3) Zonas azules: apunta a no traspasar de ámbitos los conflictos, en relaciones de interdependencia se presenta un escenario *win-win* en donde todos los involucrados se benefician y perjudican, en diferentes grados.

Del mismo modo, David Baldwin (1993) explica que existe una serie de procesos característicos de la interdependencia compleja: 1) Establecimiento de agenda y vinculación de cuestiones: los temas fijados en la agenda reflejan los intereses de los Estados, como así también sus vulnerabilidades y sensibilidades. Los puntos de vinculación de agendas buscan enlazar los temas y encontrar puntos de intereses cruzados; 2) Relaciones transnacionales: la política deja de ser concebida en

torno a una relación Estado-Estado y pasa ser transgubernamental, existiendo canales de contacto mutuo y una diplomacia de tres lados; 3) Instituciones internacionales: otorgan el entorno de cooperación para el relacionamiento, de modo tal en que dan forma al sistema internacional y reducen la incertidumbre aportando previsibilidad y legitimidad.

En otros términos, la teoría seleccionada para el abordaje del tema considera que la penetración mutua entre Estados implica una lógica de costos mutuos en la relación. A diferencia de las relaciones de dependencia, donde un actor paga unilateralmente los costos, en las relaciones de interdependencia los costos y beneficios son mutuos, pero no por ello iguales.

En el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, iniciado a partir de la década del 80, se puede identificar una amplia agenda con múltiples temas en común más allá de la materia nuclear. En este sentido, la aproximación en materia nuclear fue parte de un proceso más amplio, dentro del cual avanzó individualmente sin relación directa con otros temas del mismo esfuerzo colectivo, pero enmarcado en el mismo clima de cooperación imperante en otras áreas (Carasales, 1997). Entonces, el estrechamiento de las relaciones bilaterales en los terrenos político, económico, social y técnico-científico demuestra la multiplicidad de temas con los que contaba el entrelazamiento de la agenda que ambos Estados tenían intenciones de desarrollar.

De igual forma, la cuestión e intereses militares y de seguridad de los países lejos estuvieron de cooptar un papel protagónico en el proceso de cooperación nuclear desarrollado. Por el contrario, los Estados impulsaron múltiples objetivos respondiendo a un carácter exclusivamente pacífico de sus programas nucleares, apuntando a cooperar estrechamente en todos los campos de la energía nuclear, tales como una integración industrial en las empresas del sector.

Este trabajo contará a su vez con los aportes realizados por la corriente del liberalismo democrático, que compondrá la teoría sustantiva de éste. Desde este enfoque se considera que existen dos sistemas de relacionamiento a nivel global, los cuales operan sobre dos tipos de normas de convivencia internacional. El primero de ellos, civilizado e institucionalizado, en el cual prima el control mutuo y la medida entre los Estados liberales democráticos, y el segundo, que consiste en un sistema anárquico, basado en cálculos de estrategia militar y lógicas de balance de poder.

Basado en este razonamiento, algunos autores (Martin, 2006) explican el vínculo de causa-efecto entre la variable del ejercicio de gobierno democrático en un grupo de países y el origen, evolución, fortalecimiento y permanencia de paz entre ellos. Del mismo modo en que entiende que las relaciones entre

los Estados en el sistema internacional no responden necesariamente a un juego de suma cero, sino al establecimiento de diversas formas de cooperación y beneficio mutuo, contemplando la ecuación desde una lógica de suma positiva entre las partes.

En este sentido, como se mencionó en apartados este trabajo, el retorno de los gobiernos democráticos a Sudamérica durante la década del 80 dio paso al desenvolvimiento de un escenario regional propicio para el desarrollo de múltiples proyectos de cooperación e integración. Enmarcado en dicho contexto, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, inauguraron un trascendente cambio en el carácter de la relación bilateral entre ambos vecinos, dando lugar así al desarrollo de profundos avances en cuestiones comunes, posibles únicamente en un nuevo clima democrático atravesado por la confianza y cooperación.

La hipótesis que da origen a este trabajo es que la conducción presidencial, ejecutada por las respectivas administraciones de turno, se presentó como el motor del proceso de cooperación nuclear logrando institucionalizar un sistema colaborativo y mancomunado en el sector. A su vez, la presión hemisférica, liderada por Estados Unidos en su carácter de arquitecto del régimen de no proliferación nuclear y custodio de la seguridad internacional, ejerció, en un primer momento, una influencia externa sobre Argentina y Brasil en pos de obstaculizar el desarrollo y dominio del ciclo del combustible nuclear por parte de estos países, y posteriormente, para que ambos Estados adhieran al régimen de no proliferación horizontal, presente en el TNP, y acepten las salvaguardias totales del OIEA.

Esta situación llevó a que tanto Argentina como Brasil tuvieran un frente externo común que los impulse a unificar y mancomunar posiciones para actuar conjuntamente en el sistema internacional. Dicho acercamiento en materia nuclear se vio potenciado por la conducción presidencial en ambos países. De esta manera, la participación personal y directa de los jefes de Estado permitió avanzar rápidamente y dotar de un carácter jurídico-institucional al proceso de cooperación nuclear en el período 1985-1995.

A continuación se explicarán cada una de las variables que tienen lugar en el trabajo, del mismo modo en que se evidenciará su operacionalización para conseguir que las mismas sean medibles.

- **Variable dependiente:** Cooperación nuclear entre Argentina y Brasil. Dado que el proceso de cooperación nuclear llevado adelante entre ambos Estados implica analizar los instrumentos e instituciones vinculantes adoptados, se operacionalizará a través de los

compromisos constitutivos de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de materiales nucleares (ABACC).

- **Variables independientes:** Por presión hemisférica se entiende a la existencia de influencias exteriores, principalmente impulsadas por interés de Estados Unidos, que afectaron al proceso de acercamiento nuclear entre Argentina y Brasil.

Para medir dicho fenómeno se buscará analizar desde dos categorías, una vinculada al aspecto del desarrollo tecnológico-industrial y la otra al aspecto político-diplomático. La primera de ellas abordará la Non-Proliferation Act como directriz general de la política norteamericana de no proliferación, principalmente vinculada a las exportaciones de tecnologías sensibles y requisitos de salvaguardias de alcance completo (regidas por el TNP y ejecutadas por el OIEA) para su suministro, mientras que la segunda se encuentra dirigida a analizar el cambio de postura respecto a la ratificación del TNP, abandonando así una histórica posición de reticencia y oposición al mismo para pasar a constituirse como Estados parte.

Por conducción presidencial se entiende a la decisión y voluntad política, adoptada al máximo nivel gubernamental, de llevar adelante el proceso de cooperación en materia nuclear entre ambos países. Para operacionalizar esta variable se buscará examinar desde la categoría política las visitas de Estado y declaraciones conjuntas sobre política nuclear que presidentes de ambos países realizaron en este periodo de tiempo. En este sentido se observarán particularmente la Declaración de Foz do Iguazú (1985) y la Declaración de Iperó (1988).

La metodología que se utilizará para comprobar la hipótesis será no experimental orientada al estudio de caso, dado que se analiza profundamente una unidad para responder al planteo del problema y probar hipótesis (Sampieri y Mendoza, 2008), de igual forma en que busca brindar un análisis que va más allá de la descripción de conceptos o fenómenos y que se encuentra orientado a responder por las causas de dichos eventos (Sampieri, Collado y Baptista, 2010), en este caso sobre el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil en el período temporal delimitado.

En este sentido, el tipo de estudio de investigación utilizado será de alcance explicativo dado que se focaliza en exponer por qué ocurre el fenómeno estudiado y en qué condiciones se manifiesta, del mismo modo en que el mismo se encuentra relacionado con las variables establecidas (Sampieri, Collado y Baptista, 2010). De esta manera, se describe a la presión hemisférica y a la conducción presidencial respecto del

proceso de cooperación nuclear entre ambos países.

El presente caso de estudio debe su elección en base a los logros y beneficios alcanzados en materia de cooperación nuclear por Argentina y Brasil, los cuales no solo despertaron interés y admiración a nivel internacional, sino que lo posicionaron como un posible modelo para otras regiones (particularmente la creación y funcionamiento de un organismo de la naturaleza de ABACC), generando un clima de confianza no solo para la región, sino para todo el sistema internacional.

Al tratarse de un estudio de caso, este trabajo no busca descubrir relaciones causales universales entre variables, sino determinar cómo un grupo de factores opera dentro de algunos casos individuales (Collier, Mahoney y Seawright, 2004). Al mismo tiempo, la noción de estudio de caso que adoptó el trabajo incluye los estudios de una sola unidad dentro una única configuración política (estudios de caso donde $N=1$). En este sentido, se plantea un estudio diacrónico de la realidad social (Wainerman, 2001), dado que se desarrollará el desenvolvimiento del fenómeno durante un período de diez años, determinados entre 1985-1995.

II. Primera parte

II. 1. Balance y perspectivas de la conducción presidencial como motor del proceso de acercamiento Argentina-Brasil

La participación directa y prioritaria que asignaron los presidentes al proceso de integración Argentina-Brasil en general y a la cooperación nuclear en particular permite explicar la velocidad que adoptaron los avances en la materia, principalmente dado por la convicción sólida y sincera de los actores involucrados, entiéndase Raúl Alfonsín por parte de Argentina y José Sarney por parte de Brasil. Ahora bien, si la velocidad inicial del proceso es atribuida a la voluntad y decisión de la más alta autoridad política a nivel nacional, la profundidad alcanzada por éste se debe a que esta iniciativa presidencial pudo verse cristalizada en instituciones e instrumentos jurídicos vinculantes que consagran a la cuestión de la cooperación nuclear bilateral el carácter de política de Estado, pudiendo superar uno de los principales obstáculos que tienen las medidas o iniciativas del presidente en los regímenes latinoamericanos, que duran lo que su mandato se extiende.

En este sentido, podemos explicar entonces dos características fundamentales y distintivas del proceso, es decir, la velocidad y profundidad que alcanzó en un corto periodo la vinculación Argentina-Brasil en materia nuclear. No

deja de ser un elemento llamativo el hecho de que tales avances se hayan desarrollado en un periodo temporal tan acotado, sobre todo teniendo en cuenta la sensibilidad y relevancia de un sector como el nuclear, donde lo normal en cualquier otro proceso de acercamiento de esta índole hubiese sido imaginar un tiempo largo en el cual se construya una confianza mutua, comenzando por ejemplo por cuestiones comerciales, lo que llevaría paulatinamente a encarar la cooperación e integración en múltiples áreas, culminando en los sectores estratégicos como punto de llegada una vez construida una sólida relación de confianza y certidumbre bilateral. Sería de esperar entonces que un proceso de tales características conlleve un plazo considerable antes de lograr sus objetivos finales, sin embargo, la experiencia Argentina-Brasil nos demuestra que no necesariamente es tan así. El desarrollo del proceso en la cuestión nuclear no solo no estuvo al final del camino, sino que se desarrolló al mismo tiempo que el resto de las cuestiones que el plan multifacético y multisectorial de integración contemplaban.

Del mismo modo, los avances y logros alcanzados permiten decir que en un periodo de diez años (1985-1995) el proceso de cooperación y coordinación nuclear contaba ya con bases sólidas, entre ellas un Sistema Común de Contabilidad y Control de materiales nucleares (SCCC), una agencia de control binacional encargada de ejecutar el mismo (ABACC), un acuerdo cuatripartito de salvaguardias con el OIEA y un complejo entramado de instrumentos jurídicos vinculantes entre ambos Estados.

Es por ello que las líneas a continuación buscan desmenuzar los elementos que hicieron posible que la conducción presidencial se presente como el motor principal del proceso de acercamiento y cooperación entre ambos vecinos.

El retorno de los gobiernos democráticos en la región, en Argentina en 1983 y en Brasil en 1985, instaló una nueva concepción y perspectiva acerca de las relaciones entre los países latinoamericanos. Los emergentes valores democráticos compartidos entre las naciones sudamericanas sirvieron de plataforma para impulsar múltiples proyectos conjuntos y resolución de controversias pendientes en un ambiente propicio para el desarrollo de negociaciones bi y multilaterales. Imperó una dinámica de seguridad regional y se dio lugar a una nueva etapa de reducción y solución de disputas pendientes, dejando atrás los sucesivos conflictos y tensiones de las administraciones militares durante su estadía en el poder.

En otros términos, la convergencia de regímenes políticos en esta etapa resulta fundamental para avanzar hacia nuevas formas de cooperación e integración, entendiendo a la democracia como una condición necesaria de la estabilidad política de ambos países, y en consecuencia de la propia

estabilidad de sus políticas exteriores, siendo ésta última una condición necesaria de la cooperación bilateral (Russell, 1988).

Resulta importante destacar que los primeros acercamientos entre ambos países en materia nuclear no comenzaron precisamente a partir del retorno de los regímenes democráticos. Como menciona Castro Madero (1991), “ambos gobiernos militares habían formalizado un acuerdo de cooperación que derivó en la institucionalización de un régimen decisorio sobre el intercambio de informaciones y el desarrollo conjunto en este campo”. No se puede desconocer que desde el regreso de la democracia se desarrolló una plataforma conjunta de iniciativas y voluntades políticas convergentes a fin de llevar adelante un proceso de construcción de confianza y certidumbre entre ambos vecinos, siendo los valores compartidos a partir de la democracia liberal un pilar fundamental de entendimiento mutuo.

En el caso argentino, la visión y proyección hacia la región ocupó el primer lugar de la agenda de relacionamiento externo del país, tal lo dejó en claro el presidente Alfonsín a los pocos días de su asunción, en 1983: “Somos conscientes de que el destino argentino está indisolublemente ligado al de los pueblos hermanos de América Latina”, dando un contundente mensaje acerca de los objetivos de política exterior durante su gestión, los cuales apuntaban a “intensificar todas las formas viables del intercambio y colaboración, acentuando en el caso de los países limítrofes la voluntad de integración real y efectiva”.

Por el lado de Brasil hubo que aguardar algunos años más para que vuelva a establecerse un gobierno democrático. Cuando finalmente las elecciones generales designaron a Tancredo Neves como jefe de Estado, en 1985, éste visitó oficialmente el país vecino con objetivos de integración similares a los de su par argentino, sin embargo, fallecería al poco tiempo y no llegaría a asumir las funciones del cargo. El vicepresidente de la fórmula, José Sarney, asumiría en su lugar las responsabilidades que el pueblo brasileño le había concedido mediante el voto, teniendo una visión y perspectiva similar a la de su compañero de fórmula. Sarney se encargaría de llevar adelante una política de integración y cooperación con la región en general y con Argentina en particular.

Así fue como tuvo su origen una serie de múltiples encuentros formales entre los mandatarios de ambos países, siendo éste un elemento distintivo del proceso de acercamiento y cooperación, dado que refleja la voluntad y el convencimiento desde el más alto nivel político de llevar adelante el mismo. Un fenómeno inusual fueron las visitas de Estado entre los presidentes, que viajaron de un país a otro con inusitada frecuencia y tuvieron como resultado declaraciones conjuntas sobre política nuclear, registrando el progreso y consolidación del acercamiento (Carasales, 1997). Entre estos acuerdos se

encuentran la Declaración de Foz de Iguazú (1985), la Declaración de Brasilia (1986), la Declaración de Viedma (1987), la Declaración de Iperó (1988) y la Declaración de Ezeiza (1988), de las cuales algunas serán analizadas en profundidad en siguientes apartados del trabajo.

II. 1. a) Foz de Iguazú: Declaración Conjunta sobre Política Nuclear

El 30 de noviembre de 1985 se produjo en la ciudad de Foz de Iguazú, límite fronterizo entre ambos países, un acontecimiento fundamental para el proceso de acercamiento y cooperación en materia nuclear no solo por encarnar el primer encuentro oficial de ambos presidentes, sino por representar el primer gran paso de la relación Argentina-Brasil en materia nuclear.

Más allá del documento formal que produjo la reunión bilateral, definido como la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, que en cuanto a instrumento jurídico en sí no tiene más que un carácter enunciativo formal, el acuerdo expresó deliberadamente la voluntad y convicción de institucionalizar acciones conjuntas de carácter colaborativo a nivel bilateral, tanto en el plano político-diplomático (principalmente unificando criterios y posiciones a nivel internacional) como técnico-industrial, y a su vez delineó clara y precisamente un plan conjunto de medidas políticas y administrativas puntuales para establecer instrumentos conjuntos de coordinación y cooperación entre ambos países. En ese sentido, el cambio de actitud de los gobiernos hacia la cooperación nuclear permitió la institucionalización de interacciones que se habían dado durante años en el plano informal entre miembros de los organismos nucleares de ambos países (Ornstein, 1998).

La Declaración enuncia una serie de criterios generales a destacar. En primer lugar, entiende al proceso de cooperación como un promotor de múltiples beneficios, entre ellos el de encarar conjuntamente los obstáculos presentados por las medidas restrictivas de los países del Club Nuclear, liderados por Estados Unidos. Allí se expresa puntualmente que el acuerdo “permitirá a los dos países enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades encontradas en el suministro internacional de equipos y materiales nucleares”. En segundo lugar, se reitera el enunciado que ambos países defienden en el plano internacional de la no proliferación respecto de la aplicación con fines pacíficos de la energía nuclear. Por último, se refiere a la región y al “anhelo de que esta cooperación se extendida a los otros países latinoamericanos que tengan los mismo objetivos”.

Sin embargo, sin intención de quitar importancia a los

enunciados anteriormente mencionados, el elemento más relevante del documento fue el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre Política Nuclear, bajo la responsabilidad de las cancillerías de ambos países, integrado por representantes de las respectivas comisiones y empresas nucleares. Esta definición contiene una serie de elementos dignos de analizar en detalle dada su especificidad y relevancia.

En principio, que se trata de una política de aplicación práctica de los objetivos establecidos en la Declaración, estableciendo incluso un plazo de 120 días para la convocatoria de dicho grupo, y, en segundo lugar, el involucramiento directo de las cancillerías como órgano ejecutor y procedimental del proceso, elemento que resulta de vital relevancia para el éxito que terminaría alcanzando el esfuerzo integracionista. Como menciona Carasales (1997), la dirección de los ministerios de Relaciones Exteriores para conducir la efectivización de los enunciados de las declaraciones conjuntas fue sumamente afortunada por diversos motivos. Primero, porque dentro de los respectivos órganos gubernamentales demostraron ser las que más convencidas estaban de la necesidad de colocar las relaciones entre los dos países sobre un nuevo plano, y segundo, porque a diferencia de las autoridades nacionales en el campo nuclear, las cancillerías no tenían intereses propios que defender y preservar.

A su vez, como elemento complementario, hay remarcar la prestigiosa labor histórica de ambos órganos de Relaciones Exteriores, consagrando una institución dotada de verdaderos profesionales a partir de sus respectivos institutos de formación diplomática, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en Argentina, y el Instituto Rio Branco en Brasil (IRBr). Es el éxito alcanzado en el proceso de cooperación binacional en gran parte atribuible a la conducción que dichas instituciones llevaron adelante. Por último, en tercer lugar, se destaca la creación dentro del Grupo de Trabajo de “mecanismos que aseguren lo superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región”.

La Declaración de Foz de Iguazú se presentó entonces como el primero de una serie de documentos, incluyendo declaraciones, protocolos, acuerdos y tratados a partir de los cuales tuvo lugar la cristalización e institucionalización del proceso de coordinación y cooperación nuclear, constituyendo el carácter jurídico obligatorio que terminaría adoptando.

II. 1. b) Iperó: Declaración Conjunta sobre política nuclear

La Declaración que el 8 de abril de 1988 firmaron los presidentes Alfonsín y Sarney, en la ciudad brasileña de Iperó, demuestra el éxito que la primera etapa del proceso de

cooperación nuclear había alcanzado. En este sentido, dicha declaración se presenta como una continuidad y profundización del documento logrado en Foz de Iguazú tres años atrás, donde se establecieron las bases que impulsaron la cooperación entre los dos países a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Política Nuclear. Entre sus logros se destaca la identificación de áreas prioritarias para el desarrollo de la cooperación, cristalizadas en los protocolos 11, sobre información inmediata y asistencia recíproca sobre política nuclear y emergencias radiológicas, y 17, sobre coordinación de posiciones políticas en el ámbito internacional para la defensa de intereses comunes.

Un aspecto a subrayar presente en la Declaración es el reconocimiento implícito de la conducción presidencial, definido como “el hecho de que la cooperación bilateral en el área nuclear introdujo formas inéditas de colaboración, promoviendo la creciente realización de visitas, contactos a nivel político y técnico e intercambio significativo de informaciones, contribuyendo en su conjunto a la consolidación de la confianza mutua”.

En ese sentido, se destacan las visitas del presidente de Brasil, José Sarney, a la planta argentina de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu, en 1987, y la visita del presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, a la planta brasileña de enriquecimiento isotópico de uranio de Iperó. Considerando la sensibilidad de la materia nuclear en general y la naturaleza específica dichas instalaciones en particular, el hecho de que ambos mandatarios hayan tenido acceso a las que certeramente se las pueda considerar como las instalaciones más sofisticadas y merecedoras de cierto nivel de secretismo estatal constituye, como define Pozzo (2016), una política de genuinas puertas abiertas, sin la cual no hubiese sido posible lograr el grado de confianza y certidumbre alcanzado entre ambos países en la cuestión nuclear. Las instalaciones de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu en Argentina y de Iperó en Brasil demuestran el avanzado grado de desarrollo nuclear logrado por ambos países, alcanzado por medios y esfuerzo propios.

A su vez, la cuestión principal sobre la que versó la Declaración de Iperó fue transformar en Comité Permanente el Grupo de Trabajo conjunto, con el fin de “emprender y coordinar iniciativas en las áreas política, técnica y empresarial del sector nuclear”. El Comité se encontraría organizado en tres grupos apuntando a diversos planos de la cooperación, el primero de ellos vinculado a la cooperación técnico-científica, el segundo a la coordinación de política exterior y el tercero de requerimientos legales y técnicos de la cooperación, previendo reuniones cada 120 días y alternando la sede entre Argentina y Brasil, además de celebrar reuniones adicionales si las partes

lo consideran necesario.

Así entonces, si la Declaración de Foz de Iguazú constituyó los cimientos del proceso de coordinación y cooperación nuclear, delimitando el rumbo a seguir, con metas y objetivos definidos, la Declaración de Iperó representó sus vigas, consagrando como Comité Permanente las labores del órgano coordinador y ejecutor de éste. Podría decirse que con ambos documentos queda constituido, por el primero de ellos y consolidado por el segundo, la etapa inicial del proceso cooperativo en materia nuclear.

II. 2. Cómo influyó el cambio de autoridades nacionales

Como se mencionó en apartados anteriores, existía la incertidumbre y preocupación en torno a si una vez finalizados los mandatos de los presidentes Alfonsín y Sarney, arquitectos del proceso de cooperación nuclear binacional, sus sucesores continuarían bajo la misma línea de decisión y convencimiento. Esta duda se incrementó aún más cuando los resultados electorales definieron que los nuevos mandatarios serían de un partido e ideología sustancialmente distinta a la línea política de sus predecesores.

Sin embargo, dichas preocupaciones se vieron rápidamente disipadas. Una vez en el poder, tanto Carlos Menem (1989) por Argentina como Fernando Collor de Mello (1990) por Brasil, se convirtieron en los nuevos conductores del proceso de acercamiento iniciado algunos años atrás. Más allá de que se puede identificar algún cambio significativo en determinadas cuestiones, como por ejemplo, la histórica postura de ambos países de rechazo a la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear hacia su ratificación en 1995 por parte de Argentina y 1997 por parte de Brasil, éstos se vieron determinados no tanto por el factor individual o voluntad presidencial, sino por la existencia de circunstancias producto del contexto internacional imperante en ese momento, principalmente atravesado por una política exterior de alineamiento con la nueva hegemonía unipolar, entendiéndose Estados Unidos una vez finalizada la guerra fría.

Al poco tiempo de haber asumido sus respectivas presidencias, al igual que como venía sucediendo con frecuencia en el periodo anterior, las visitas bilaterales y declaraciones conjuntas no tardaron en sucederse. En este sentido, en julio de 1990, en un comunicado conjunto entre ambos mandatarios reunidos en Buenos Aires, se reafirmó públicamente el compromiso y decisión de continuar fortaleciendo la cooperación y coordinación de los programas nucleares, reiterando sus intenciones exclusivamente pacíficas y reconociendo la labor del Comité Permanente Binacional

sobre Política Nuclear.

Sin embargo, el acontecimiento más relevante de este periodo se dio con la Declaración Conjunta de Foz de Iguazú, cuasi simbólicamente y cinco años después de aquel primer paso inicial dado por Alfonsín y Sarney en 1985 en esa misma ciudad fronteriza, donde los presidentes Menem y Collor de Mello delinearon la continuidad y fortalecimiento del proceso anunciando nuevos proyectos e instrumentos conjuntos.

En primer lugar, se destaca la creación de un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) aplicable a todas las actividades nucleares de ambos países, con el fin de conocer las instalaciones materiales nucleares que poseía cada Estado. En un periodo de 45 días, los países debían intercambiar listados y registros iniciales, llevar adelante las primeras inspecciones recíprocas y presentar la documentación respectiva frente al OIEA, para contrastarlo con registros e informes que ambas naciones someten al organismo. En segundo lugar, cabe remarcar la voluntad de iniciar negociaciones con el OIEA a fin de lograr un acuerdo conjunto de salvaguardias basado en el mencionado SCCC. Por último, hay que mencionar las intenciones de ambos países de ratificar el Tratado de Tlatelolco, vinculado a la proscripción de armas nucleares en América Latina, contemplando las consideraciones expresadas públicamente respecto del mismo.

Pese a que, como se mencionó anteriormente, las declaraciones o comunicados conjuntos no constituyen más que un carácter manifiesto y expresión de voluntades de las partes y lejos están de representar un instrumento jurídico vinculante, debe destacarse que pese a ello los documentos son elaborados y redactados de forma tal que marcan un rumbo de acción con objetivos claros y precisos para su ejecución. En este sentido, como afirma Carasales (1997), “el curso de acción delineado en Foz de Iguazú 1990 se cumplió con una firmeza y una velocidad excepcionales, particularmente teniendo en cuenta la índole y la complejidad de los temas involucrados” (p. 94).

Al poco tiempo, en marco de la Cumbre Iberoamericana de 1991, ambos presidentes firmaron, para luego someter a ratificación del Congreso, un Acuerdo para el Uso exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear (Acuerdo de Guadalajara), en el cual se estableció una serie de compromisos entre los que se destacan principalmente el establecimiento oficial del Sistema de Contabilidad y Control y, en consecuencia de éste, la creación de un agencia encargada de gestionar y ejecutar el mismo denominada Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC).

Esta última cuestión representa uno de los elementos exclusivos y característicos del proceso de cooperación nuclear entre ambos países, tal es así que se dedicará un próximo

apartado del trabajo a definir y comprender la naturaleza del organismo, constituyendo una institución binacional encargada del control e inspección de los materiales nucleares de las partes involucradas. Dicha situación resultó sumamente llamativa e innovadora para la comunidad internacional, dado que no existía precedente alguno de una institución de esa índole a nivel bilateral, siendo el OIEA el órgano encargado de llevar adelante, a nivel internacional y mediante un mecanismo multilateral, el control y verificación de estos materiales.

El siguiente paso fue dado a fines de 1991, en la ciudad de Viena, cuando ambos países celebraron un Acuerdo Cuatripartito de Salvaguardias con el OIEA y ABACC. El convenio representó un hito trascendental en la historia del desarrollo nuclear argentino y brasileño respectivamente, dado que significó abandonar la histórica postura que durante décadas sostuvieron firmemente sobre la negativa de aceptar las salvaguardias totales (entiéndase como controles e inspecciones con el fin de garantizar que los materiales nucleares no sean desviados hacia fines bélicos) sobre sus instalaciones y materiales por parte de actores extranjeros.

Al firmar este documento, los países se sometían indirectamente al régimen de no proliferación presente en el TNP, el cual fue reiteradamente criticado por su carácter discriminatorio y desigual frente a los sometimientos a los que debían entregarse los países no nucleares frente los países nucleares, cuestión que será retomada y profundizada en siguientes líneas.

Por último, el ingreso de ambos países al Tratado de Tlatelolco en 1992, luego de haber incorporado determinadas enmiendas, como se mencionó en la Declaración de Iguazú, principalmente vinculadas al sistema de verificación y control, el cual tanto Argentina como Brasil exigían sea transferido al OIEA, con el que poco más de un año antes habían celebrado el Acuerdo Cuatripartito en este sentido, permitió que ambos países se encontraron incorporados plenamente al régimen de no proliferación de armas nucleares en América Latina.

A raíz de lo expuesto anteriormente, se puede observar que la nueva conducción del proceso de cooperación nuclear binacional asumida por Menem y Collor de Mello mantuvo ciertas constantes y diferenciaciones respecto del iniciado en 1985 por Alfonsín y Sarney. En primer lugar, hay que destacar la continuidad en los modos de llevar adelante el proceso, entiéndase como conducción presidencial la participación activa, personal y directa de los más altos mandos políticos de ambos países, cristalizada en las sucesivas visitas de Estado, declaraciones conjuntas y posturas coordinadas y mancomunadas a nivel internacional frente los diversos foros y organismos. En ese sentido, se debe remarcar que en ambas administraciones políticas nacionales el factor

presidencial se presentó como el instrumento de acción principal para efectuar la integración.

En segundo lugar, como diferencia de contenido respecto de la postura de los países respecto de las salvaguardias totales del OIEA, es evidente que la primera administración del proceso (Alfonsín-Sarney) se mantuvo reticente de aceptar cualquier tipo de firma o ratificación que involucre aceptar de alguna manera el régimen de no proliferación, el cual consideraban discriminatorio y desigual, mientras que la segunda administración (Menem-Collor de Mello) se mostró por diversos motivos volcada a un cambio de postura, llevando adelante el ingreso de los países a las salvaguardias totales del OIEA (en conjunto con ABACC) y al Tratado de Tlatelolco. Una vez flexibilizada esta postura era cuestión de tiempo que el TNP sea ratificado por ambos, dado que el principal reparo se encontraba vinculado al estricto control externo de salvaguardias, al cual, como se mencionó, ya se habían adherido.

III. Segunda parte

III. 1. Sobre la presión hemisférica: cómo influyó la política de no proliferación de Estados Unidos en el acercamiento Argentina-Brasil en esta materia

Como se ha visto con los casos argentino y brasileño, el dominio del ciclo del combustible nuclear por parte de un país requiere de una serie de componentes fundamentales para ser alcanzado, entre los que se encuentran en primer lugar un convencimiento por parte de la clase política nacional de llevar adelante la exploración y explotación del sector nuclear, contemplando que el desarrollo del mismo implica una visión y postura coherente y sostenida a largo plazo, por lo que debe constituirse como una política de Estado, pudiendo sobreponerse a los vaivenes gubernamentales de turno.

Desde la irrupción de la tecnología nuclear a partir de las bombas a base de uranio y plutonio arrojadas por Estados Unidos sobre Japón durante la Segunda Guerra Mundial, tanto Argentina como Brasil incorporaron en sus agendas de países emergentes con proyección regional e internacional la investigación y desarrollo de la innovadora tecnología de punta bajo dos premisas de corte nacionalista que marcarían y caracterizarían por décadas sus respectivos planes nucleares: la autonomía y autosuficiencia del sector.

En segundo lugar, y en consonancia con el punto anterior, el financiamiento necesario para el desarrollo de un plan nuclear autónomo y sostenible requiere de cuantiosas inversiones por parte del Estado, tanto en infraestructura como

en formación y capacitación de capital humano. Es por ello que las actividades nucleares complejas han tenido lugar principalmente en países económicamente fuertes y desarrollados, ahora bien, también encontramos los casos de países emergentes como Argentina, Brasil, la India o Sudáfrica, que han redoblado su esfuerzo para lograr un desarrollo nuclear avanzado.

Por último, en tercer lugar, se debe enfrentar un contexto atravesado por múltiples presiones externas, tanto a nivel político-diplomático como técnico-científico, efectuadas por la desconfianza de las potencias nucleares en virtud del doble carácter que pueden adoptar dichas actividades, entendiendo que hasta última instancia no es posible diferenciar sus usos pacíficos de sus posibles usos bélicos. Es por ello que se va a buscar en primera instancia evitar que países no nucleares adquieran el dominio completo del ciclo del combustible nuclear, rehusando las transferencias de tecnologías sensibles, y en segunda instancia, colocar bajo un sistema de salvaguardias totales a nivel internacional las instalaciones y materiales nucleares nacionales, tal como prevé en TNP.

En este sentido, como menciona Carasales (1987), la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional no poseen capacidad para producir armas nucleares. Los países que sí tienen esa capacidad no son muchos y dentro de éstos una buena parte son miembros de alguna de las principales alianzas militares o se encontraban aliados bilateralmente con una de las superpotencias en el período de Guerra Fría. Los Estados que poseen el nivel de desarrollo suficiente del sector para producir armas nucleares y que no se encontraron ligados con alguna de las dos superpotencias constituyeron un grupo muy reducido, dentro del cual algunos formaban parte del TNP y otros no, entre los que se encontraban países como Argentina, Brasil, Pakistán e India.

El dominio del ciclo del combustible nuclear resulta entonces una actividad exclusiva de pocos países a nivel mundial. Desde la apertura a la firma del TNP, en 1968, se ha institucionalizado la prohibición de una proliferación horizontal, consagrando la condición de países nucleares a aquellos poseedores de armas de este tipo (habiéndose hecho del poder de ellas antes de 1968), como es el caso de Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y China, mientras que al resto de los Estados miembro de la comunidad internacional se le asignaría la condición de países no nucleares. Como menciona Carasales (1987), la no proliferación horizontal fue uno de los escasos temas en el campo del desarme y la seguridad internacional en que las dos superpotencias mantuvieron una posición común. Es producto de esta mancomunidad que tiene lugar la creación de un sistema de regulación de armamento como el TNP; desde entonces sus

esfuerzos estuvieron dirigidos a lograr la ratificación y adhesión de la mayor cantidad de países a éste. En el caso de Estados Unidos, esa facultad se ha convertido en una de las constantes de su política exterior.

En un sistema internacional bipolar, atravesado por los parámetros de la Guerra Fría, donde la mayoría de los países se encasillaron detrás de uno de los dos bandos, sumando a su vez la coincidencia en un objetivo común, resultaría sencillo para las dos superpotencias alcanzar rápidamente un gran número de Estados para su incorporación al régimen del TNP. Sin embargo, como se mencionó anteriormente respecto de que la actividad nuclear compleja resulta una acción reducida a un selecto grupo, una gran mayoría de los países que precozmente ratificaron el TNP se explica a partir de las mínimas implicancias de éste en sus actividades, dado que su desarrollo nuclear era mínimo o inexistente. Es por ello que las mayores resistencias y oposiciones vendrían justamente de países con planes nucleares avanzados y que consideraban que sus derechos e intereses en la materia se veían socavados por las consideraciones previstas en el TNP, como el caso de Argentina y Brasil.

Para lograr comprender en profundidad el interés e influencia de las potencias nucleares en general, y de Estados Unidos en particular, respecto de evitar la proliferación nuclear horizontal, se debe dejar en claro las siguientes definiciones. En primer lugar, el concepto de no proliferar refiere a evitar la difusión de armas nucleares, tanto horizontal como verticalmente, es decir que no pasen al dominio de países que no las poseen, como así que tampoco se acreciente el arsenal y sofisticación de las naciones que sí lo hacen. En segundo lugar, el propósito del TNP radica en combatir y evitar únicamente un tipo de proliferación, la horizontal, es decir que dentro del tratado no se encuentra regulación alguna respecto de esta modalidad, permitiendo a las potencias nucleares continuar desarrollando y expandiendo sus arsenales.

Podemos decir que mientras la no proliferación hace referencia a un objetivo final de evitar cualquier tipo de propagación de armamento nuclear, es decir, a congelar el *statu quo* de la situación, el TNP es concebido como un medio para alcanzar parcialmente dicho objetivo, dado que prohíbe la proliferación horizontal pero se abstiene de regular la vertical, es decir que congela la aparición de armamento nuclear en nuevas manos pero no el desarrollo del arsenal ya alcanzado. En este punto es donde convergen las principales críticas, alegando que el TNP posee un carácter discriminatorio entre Estados que deberían gozar de una misma igualdad soberana, por lo que el tratado no hace más que legitimar dicha discriminación entre países nucleares y países no nucleares.

Esto permite explicar la actitud de muchos países, entre

ellos Argentina y Brasil, que mantienen posturas en apoyo a la no proliferación pero en contra del TNP, aludiendo a que se encuentran a favor del objetivo final mas no del medio elegido para alcanzarlo. Sin embargo, la estrategia utilizada por Estados Unidos ha sido la de confundir ambos conceptos en uno solo, convencidos de considerar sinónimos a la no proliferación y al TNP, por lo que quienes se encuentran en contra del tratado también se encuentran en contra de la no proliferación, ocultando el propósito de producir armas nucleares o por lo menos de reservarse la opción de hacerlo en un futuro (Carasales, 1987). Dicha concepción permite explicar el comportamiento norteamericano frente a países con un avanzado desarrollo nuclear que se encontraban en oposición a la ratificación del TNP.

En este sentido, resulta relevante destacar que en la literatura norteamericana vinculada a cuestiones nucleares y no proliferación casos como el argentino y brasileño son mencionados y seguidos con atención como una seria posibilidad de producir armamento nuclear dado su grado de avance en la materia y su postura ambigua respecto al TNP. Como menciona Walker (1984), “se han dedicado a adquirir la opción de armas nucleares y a evadir los controles internacionales sobre sus actividades”. Es por ello que frecuentemente suelen encontrarse las denominaciones de “Estados cuasi-nucleares sospechosos” o “Estados problema”, especialmente preocupantes a causa de sus capacidades desarrolladas y sospechosas intenciones (Donnelly y Pillat, 1983).

Los avances logrados a partir de la planta de enriquecimiento de uranio en Pilcaniyeu por parte de Argentina, convirtiéndose en el séptimo país del mundo en lograrlo hasta entonces, constituyeron un revés para los intereses de Estados Unidos en evitarlo. En este sentido, Spector (1984) expresa que los funcionarios norteamericanos vieron el desarrollo de la planta como una derrota importante de los esfuerzos de no proliferación, algunos incluso comparando su significación con la explosión atómica de la India en 1974. Otros estudios reconocen que Argentina carece de incentivos políticos y militares para producir armas nucleares, pero que en caso de así decidirlo cuenta con las bases científicas e industriales para desarrollarlas y producirlas.²

El mayor temor de Estados Unidos radica en una proliferación horizontal de las armas nucleares. Es por ello que a partir de los medios a su alcance buscó evitar el desarrollo de un plan nuclear autónomo y autosuficiente por parte de países

² Congressional Research Service, Environment and Natural Resources Policy Division (1985). *Nuclear proliferation factbook*. Washington, pp. 2 y 3.

que ya contaban con un avance científico-tecnológico en el sector, como los casos de Argentina y Brasil, dado que el dominio del ciclo del combustible nuclear les permitiría, en caso de así decidirlo, contar con las capacidades técnicas para desarrollar armamento nuclear. Esta cuestión responde directamente a la mencionada dualidad de las actividades nucleares, no permitiendo una distinción proliferante de los usos pacíficos hasta última instancia, lo que llevó a la incertidumbre y desconfianza sobre la actividad nuclear compleja en su totalidad, en manos de países no nucleares. En este sentido, como afirma Carasales (1997), “cuando sus intereses se vieron amenazados desde el exterior, los dos países fueron capaces de actuar en cooperación y apoyándose mutuamente” (p. 43).

En otros términos, la estrategia de Estados Unidos apuntaba en un primer momento a evitar que estos países logren el dominio nuclear para no depender de sus voluntades en caso de que en un futuro cuenten con intenciones proliferantes. Ello explica los obstáculos que en materia comercial y de transferencia tecnológica impulsó el país norteamericano desde el Club de Londres, a fin de evitar que países no nucleares con un gran adelanto tecnológico obtengan la capacidad de proliferar si así lo decidieran. En un segundo momento, en caso de que aun así hayan alcanzado dicha capacidad, se buscó que éstos se sometieran a las salvaguardias totales del régimen presente en el TNP, a fin de garantizar que sus capacidades nucleares no sean desviadas hacia fines bélicos.

III. 1. a) Nuclear Non-Proliferation Act

La explosión pacífica de la India en 1974 significó un punto de inflexión en la postura de las potencias nucleares respecto de los países con un avanzado desarrollo del sector que no se encontraban adheridos al régimen de control previsto en el TNP. El hecho de que un Estado no nuclear haya alcanzado la capacidad de efectuar una explosión de este tipo llevó un endurecimiento de las medidas de comercio y cooperación de parte del club nuclear, tal es así que en Estados Unidos significó la elaboración de un nuevo criterio y redefinición de su política nuclear nivel internacional. En 1978 fue sancionada por el Congreso la Nuclear Non-Proliferation Act, un documento con carácter de ley que institucionalizó una percepción negativa respecto de las capacidades nucleares de un país y la amenaza que ello supone para la seguridad nacional de Estados Unidos.

En palabras de Martínez Favini (1985), esta ley constituyó un complejo mecanismo jurídico-político para impedir o dificultar, a escala planetaria, la adquisición de capacidad

nacional de fabricar o disponer de artefactos nucleares explosivos y controlar y deprimir capacidad si ya está adquirida. En ese sentido, resulta relevante destacar que respecto de los acuerdos o contratos pactados con anterioridad se contempla la modificación unilateral por parte de Estados Unidos en cuanto a sus condiciones, afectando directamente las transferencias nucleares con otros países. El unilateralismo y el desconocimiento de compromisos adquiridos representan una constante en la política de algunas potencias proveedoras, en abierta contradicción no solo con los tratados en vigor sino con los principios del derecho internacional (Carasales, 1987).

El denominado Club de Londres, creado en 1975 a interés de Estados Unidos, reunió a los principales países exportadores de tecnología nuclear, buscando endurecer las condiciones del comercio nuclear a partir de lo ocurrido con la explosión pacífica de la India un año atrás. En ese sentido, para 1977 fueron aprobadas las denominadas Directivas de Londres, las cuales incluyeron restricciones en el comercio nuclear, que en algunos casos van más allá de las disposiciones del TNP, tales como la demanda de freno a la provisión de tecnología sensitiva y el requisito de consentimiento previo para el uso de elementos proporcionados a países receptores (Hackel, 1984).

Las medidas impulsadas desde el Club de Londres fueron criticadas no solo por los países receptores del comercio nuclear, sino también incluso por países proveedores. Sin embargo, el énfasis que puso Estados Unidos en la cuestión hizo muy difícil que posturas contrarias tengan lugar, principalmente a partir de la sanción de la mencionada Non-Proliferation Act, la cual expresaba en su espíritu el mensaje de que ya no solo la proliferación de dispositivos nucleares, sino también el hecho de contar con la capacidad necesaria para producirlo, supone una amenaza a los intereses de seguridad de Estados Unidos. Como se mencionó anteriormente, desde la postura norteamericana no se concebía dejar lugar a posibles voluntades proliferantes futuras a partir de capacidades adquiridas en el presente.

A su vez, en consonancia con el mencionado carácter discriminatorio del TNP respecto de la definición de países nucleares y no nucleares, el espíritu del endurecimiento de la política nuclear de Estados Unidos refuerza el criterio ambiguo y funcional de la posesión de un grado de desarrollo complejo de la actividad nuclear, entendiéndose que la posesión de armamento nuclear en manos norteamericanas supone un instrumento fundamental y legítimo en su derecho a la defensa de sus intereses y seguridad nacional, mientras que esta misma capacidad en manos de países no nucleares hace cambiar su concepción y pasan a ser percibidos como una amenaza.

De todos modos, pese a la desconfianza y a las sospechas de la comunidad internacional en general y de Estados Unidos

en particular respecto de las intenciones de los programas nucleares argentino y brasileño, debe decirse que desde sus comienzos, en las décadas del 50 y 60, hasta la actualidad, el pacifismo ha sido el principio rector del desarrollo de sus respectivas actividades nucleares, es decir que los fines exclusivamente pacíficos de la energía nuclear han marcado el camino de ambos países en pos del dominio del ciclo del combustible nuclear.

III. 1. b) *Uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear*

Tanto Argentina como Brasil han rechazado a lo largo de su historia tratados como el TNP o cualquier instrumento jurídico que limite el libre accionar y desarrollo de sus actividades nucleares, descansando en el principio de buena fe consagrado en la carta de las Naciones Unidas y sin que ello suponga desconfianza alguna de otros Estados respecto de sus planes nucleares. Ambos países sudamericanos han expresado en incontables ocasiones su postura respecto de la no proliferación de armas nucleares, apoyando reiteradamente ese principio pero rechazando los medios escogidos por la comunidad internacional para alcanzarlo. Ello explica el porqué de su oposición al TNP, entendiendo que la forma de llegar a éste no puede privar de ninguna manera a los países de su derecho al desarrollo pacífico de la energía nuclear.

En diversos foros y organismos internacionales, Argentina y Brasil han manifestado ininterrumpidamente sus posiciones. Entre ellas podemos encontrar, en marco del Comité de Desarme, en palabras del delegado brasileño Correa Da Costa (1967), que “Brasil no tiene intenciones de adquirir armas nucleares ni de fabricarlas, pero no renunciará a su derecho a investigar sin limitaciones, y eventualmente a fabricar o recibir explosivos nucleares pacíficos, para lograr el desarrollo económico y el bienestar del pueblo brasileño”.

Por su parte, el presidente de la Comisión Nacional De Energía Atómica, Castro Madero (1982), manifestó que

Argentina ha señalado a través de sus representantes en todos los foros internacionales su adhesión al esfuerzo mundial en aras de alcanzar un desarme nuclear y de evitar la proliferación nuclear tanto horizontal como vertical, pero a la vez ha señalado su decisión de no atarse ningún tipo de tratado de base neocolonialista ni de acuerdos que limiten su libertad de acción en el legítimo uso de la energía nuclear, orientada exclusivamente a mejorar la salud, el bienestar y la prosperidad de su pueblo.

Ambas declaraciones, pese haber tenido lugar en décadas distintas, reflejan fielmente el espíritu del desarrollo pacífico de

la energía nuclear en los respectivos países, tal es así que el proceso de cooperación nuclear iniciado por ambos a partir de 1985 incorpora como pilar fundamental del acercamiento esta modalidad de uso. Así lo celebra la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Viedma en 1987, señalando: “Destacar el hito fundamental que, dentro del proceso de fomento de la confianza mutua y en el marco del inamovible compromiso de ambas naciones de utilizar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos, significó la visita del presidente del Brasil, José Sarney, a la planta argentina de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu”.

A su vez, la Declaración de Ezeiza de 1988 señala que “la inquebrantable vocación pacífica que anima sus respectivos programas nucleares y la firme convicción en los beneficios económicos y sociales que aquellos promueven”. Cabe destacar que, en la totalidad de los documentos emanados en conjunto por Argentina y Brasil, se hace presente reiteradamente el carácter y vocación exclusivamente pacífico de sus actividades nucleares, estableciendo incluso un sistema de contabilidad y control recíproco, ejecutado por ABACC, a partir del cual se asegura que ningún elemento nuclear sea desviado hacia actividades con fines no declarados. Como se desarrollará en detalle a continuación, el medio escogido por ambos países para garantizar y demostrar la finalidad pacífica de sus planes nucleares, sin ver limitadas y condicionadas sus posibilidades de desarrollo, fue la creación de un entramado institucional propio (SCCC Y ABACC), paralelo y compatible con el régimen de salvaguardias totales del TNP.

Como se mencionó en apartados anteriores, la creación de la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) tuvo lugar en marco del Acuerdo de Guadalajara sobre el uso exclusivamente pacíficos de la energía nuclear firmado por ambos países en 1991 y sometido a ratificación parlamentaria. El acuerdo estableció cuatro compromisos fundamentales: 1) Utilización exclusivamente pacífica de todas las instalaciones y materiales nucleares, sometidos a la jurisdicción y control de los dos países; 2) Renuncia a realizar cualquier tipo de explosión nuclear con fines pacíficos mientras no exista una distinción técnica posible entre explosiones pacíficas y bélicas; 3) Establecimiento formal del Sistema Común de Contabilidad (SCC); y 4) Establecimiento de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) con el fin de administrar y aplicar el SCC.

La ABACC se presenta entonces como el órgano ejecutivo del SCCC, ambos cuerpos normativos conformaron el entramado institucional que consagró el régimen de supervisión y control de todas las instalaciones y materiales nucleares en posesión de cada Estado. En cuanto a su estructura administrativa, el organismo cuenta con dos sedes, Buenos

Aires y Río de Janeiro, y es dirigido por dos secretarios, uno por cada país, que se alternan anualmente en el ejercicio de sus funciones, además de poseer un cuerpo de 80 inspectores que se encargan de desarrollar las tareas de control e inspección de instalaciones y materiales nucleares.

Lo llamativo e innovador del establecimiento de un sistema de control mutuo a nivel nuclear entre dos Estados radica en una serie de puntos a destacar. En primer lugar, es que al momento de su creación ya tenía vigencia un organismo como el OIEA, encargado de las mismas actividades a nivel internacional desde hacía 30 años (1957), por lo que la gran mayoría de los países o se encontraban bajo su sistema de salvaguardias, o no estaban sujetos a ningún tipo de supervisión externa (despertando la desconfianza de la comunidad internacional). En segundo término, hay que subrayar la condición de histórica rivalidad regional entre los países que lo llevaron adelante –si bien no se constituían como enemigos, siempre existió una percepción de disputa y desconfianza entre ambos– y cómo a partir de un proceso de acercamiento y cooperación pudieron reconvertir los términos de su vínculo. Por último, en tercer lugar, se debe destacar la velocidad y operatividad que alcanzó la agencia, tanto para su creación como para su puesta en práctica.

Como menciona Carasales (1987), el establecimiento de ABACC representó una innovación en materia de control de actividades nucleares. Ya no se trató de un mecanismo multilateral, con un órgano central de verificación (como el caso de la OIEA), sino de una institución binacional en la que dos socios se inspeccionan a sí mismos, significando en la práctica que cada uno controla al otro. Este es uno de los aspectos en que la experiencia argentino-brasileña es vista con mayor interés a nivel mundial.

A partir del Acuerdo Cuatripartito, celebrado en 1991 entre ambos países, ABACC y OIEA para la aplicación del sistema un sistema de salvaguardias conjunto llevado adelante por los dos organismos según lo previsto en el SCCC, se establecieron los “compromisos básicos” del tratado:

Los Estados Parte se comprometen, de conformidad con los términos del presente Acuerdo, a aceptar la aplicación de salvaguardias a todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares realizadas dentro de sus territorios, bajo su jurisdicción o efectuadas bajo su control en cualquier lugar, a efectos únicamente de verificar que dichos materiales no se desvían hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (ABACC, 1991).

De esta manera, tanto Argentina como Brasil sometieron sus instalaciones y materiales nucleares a los controles e inspecciones del sistema de salvaguardias establecido,

ejecutado conjuntamente por la ABACC y el OIEA. A partir de 1993, y desde entonces periódica e ininterrumpidamente, la ABACC realiza informes anuales en los cuales refleja el balance de la memoria obtenida producto de las inspecciones. Para fines de ese mismo año, el 94% de las instalaciones informadas no sujetas a salvaguardias del OIEA habían sido ya sometidas al control del nuevo sistema. De esta manera, en el primer período de control se realizaron un total de 46 inspecciones, mientras que hacia 1994 superaron por más del doble a las del año anterior, alcanzando el total de 186 misiones repartidas en 104 en Argentina y 82 en Brasil. En 1995 hubo un total de 149 inspecciones distribuidas en 77 de Argentina y 72 de Brasil.³

A raíz de lo expuesto anteriormente, puede observarse empíricamente el alto grado de cumplimiento de los compromisos básicos presentes en el tratado en el período inicial 1993-1995, en el cual ambos países colaboraron entregando información y registros primarios para la ejecución y conformación de bases de datos que permitieron desarrollar la aplicación de salvaguardias de forma efectiva. De este modo, los organismos de control tomaron conocimiento de todas las actividades, plantas y materiales nucleares en posesión de ambas naciones.

Resulta un elemento a destacar la cuestión de que, a partir de la firma del Acuerdo Cuatripartito, en el cual Argentina y Brasil aceptan el sistema de salvaguardias totales del OIEA, se pone fin a una histórica postura de oposición y rechazo a cualquier tipo de control externo sobre sus actividades nucleares y particularmente con el régimen del TNP (el cual aplica el mismo modelo de salvaguardias totales del OIEA). En ese sentido, Carasales (1997) menciona que con este acto las dos naciones abandonaron la negativa que durante décadas mantuvieron a la aceptación de controles foráneos sobre la totalidad de sus instalaciones y actividades nucleares presentes y futuras, fuesen éstas realizadas con ayuda exterior o desarrollo puramente autóctono.

Esta ambigüedad presente entre, por un lado, mantener la postura crítica y de rechazo al régimen de no proliferación establecido por el TNP, no habiéndolo ratificado ninguno de los dos países, y por otro, alcanzando un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, que posee el mismo modelo de control e inspección que el aplicable a los miembros del TNP, permite explicar que más allá la de la postura de ambas naciones respecto de considerar que el tratado posee un carácter discriminatorio y que vela únicamente por la no proliferación horizontal, resulta compatible con defender el fin de la no proliferación pero no con

³ Informe Anual de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de materiales nucleares correspondiente a los períodos 1993, 1994 y 1995.

el medio escogido para hacerlo, sin tener ello nada de ambiguo. Este era el argumento por el cual no ratificaban el tratado, quedando así por fuera del control externo, sin embargo, al celebrar un acuerdo de salvaguardia totales con el OIEA e ingresar en la órbita de supervisión de éste, las implicancias prácticas de ratificar el TNP tendrían un impacto mínimo en cuanto a los controles sobre sus actividades.

Por lo tanto, el único argumento que tenían Argentina y Brasil para la no ratificación descansaba sobre bases morales y discursivas. Aunque no por ello menos valioso o importante, en términos pragmáticos resulta muy difícil de sostener, ya que los costos de salvaguardias serán los mismos si se ratifica el TNP o si se mantiene al margen, y pudiendo en caso de ingresar ostentar las credenciales no proliferantes bajo los parámetros primantes en la comunidad internacional. Esta situación permite explicar por qué algunos años más tarde, Argentina en 1995 y Brasil en 1997, ratificaron el tratado, ingresando así al régimen de no proliferación, del cual durante décadas anteriores habían sido firmes oponentes.

IV. Conclusiones finales

El proceso cooperativo en materia nuclear entre Argentina y Brasil se constituye como autónomo dentro de un esfuerzo integracionista mayor que ambas naciones llevaron adelante a partir del retorno de sus gobiernos democráticos en la década del 80, contemplando una integración gradual y compatible de diversos sectores, entre los que se encontraron cuestiones económicas, sociales, científicas e industriales. La vinculación de cuestiones mediante el entrelazamiento de las agendas nacionales, junto con la utilización de múltiples canales y actores, llevaron a una situación de penetración mutua entre ambos países. En ese sentido, el proceso fue adquiriendo una dinámica de retroalimentación propia, producto del sometimiento a diversos instrumentos y mecanismos de integración binacional, lo que permitió superar y reconvertir una histórica relación de desconfianza y rivalidad hacia un plano de cooperación y certidumbre.

Como se puso de manifiesto a lo largo del trabajo, la conducción presidencial se presentó desde el comienzo como el factor que dio impulso y consolidación al proceso. El liderazgo asumido por los distintos mandatarios de turno en sus respectivos países permite explicar la inusual velocidad con la que se desarrolló el acuerdo en un sector tan sensible como el nuclear. Las frecuentes visitas bilaterales, declaraciones y posiciones unificadas dieron origen a la institucionalización y consolidación de las voluntades manifestadas mediante la adopción de instrumentos jurídicos y creación de órganos

específicos que gestionen y ejecuten el sistema establecido.

A su vez, la conducción personal y directa que los mandatarios efectuaron hacia un rumbo de carácter jurídico obligatorio consagró a la cooperación nuclear entre ambos países como un proceso autónomo e independiente del factor personal ligado a la figura presidencial de turno, dotándolo así de instituciones y normas propias que generaron una retroalimentación interna dentro del sistema consagrado.

Si la primera etapa del proceso (1985-1990) sirvió de plataforma para delinear el rumbo que se debía adoptar, la segunda (1990-1995) cristalizó las voluntades manifestadas en instituciones y normativas de carácter permanente y de cumplimiento obligatorio. En ese sentido, en un periodo de diez años la relación Argentina-Brasil en general logró reconvertirse del conflicto y recelos regionales hacia la confianza y cooperación. Esta situación fue posible gracias a la penetración mutua que llevaron adelante ambos países en múltiples sectores y áreas, entre los que se destacan la solución de controversias, el establecimiento de una zona de libre comercio, la creación de un mercado común (Mercosur) y la coordinación de políticas nucleares.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), abierto a la firma en 1968, tuvo como objetivo fundamental evitar la proliferación horizontal de armamento nuclear, es decir que países no nucleares no desarrollen o adquieran esta capacidad. Sin embargo, en ningún apartado contempla la restricción o prohibición de una proliferación vertical, entendida como un aumento y sofisticación del arsenal de los países nucleares. A su vez, dada la imposibilidad de distinguir el carácter pacífico o bélico de las capacidades nucleares hasta última instancia, la detonación de las denominadas explosiones pacíficas queda prohibida para los países no nucleares, siendo las potencias nucleares las encargadas de realizar estas detenciones con el fin de investigar posibles desarrollos y beneficios.

Por lo anteriormente mencionado, el TNP consagra abiertamente un carácter discriminatorio entre países que poseen armamento nuclear y países que no, atentando contra el principio de igualdad soberana de los Estados previsto en la carta de Naciones Unidas, del mismo modo en que impide a los Estados el desarrollo científico autónomo del campo nuclear. Estos argumentos fueron esbozados y defendidos principalmente por países con un avanzado desarrollo en la materia, a quienes las restricciones previstas en el TNP afectaban directamente, como los casos de Argentina y Brasil. En ese sentido, ambas naciones manifestaban encontrarse a favor del principio de no proliferación pero en contra del medio escogido para hacerlo, lo que explica su negativa durante décadas de no ratificar el tratado.

La postura asumida por ambos países sudamericanos llevó a que la comunidad internacional en general y Estados Unidos en particular desconfien de sus declaradas intenciones pacíficas, principalmente porque la visión dominante reflejaba que todo país que se encontraba en oposición al TNP también lo hacía respecto de los fines no proliferantes. Como señala Carasales (1987), la estrategia utilizada por Estados Unidos ha sido la de considerar sinónimos a la no proliferación y al TNP, por lo que quienes están en contra del tratado también lo están de la no proliferación, ocultando el propósito de producir armas nucleares o por lo menos de reservarse la opción de hacerlo en un futuro.

Esta percepción se vio reforzada cuando en 1974 la India detonó, con declarados fines pacíficos, una explosión subterránea por fisión nuclear. Frente a ello la respuesta norteamericana fue llevar adelante un endurecimiento en los términos del comercio de tecnología y materiales nucleares, entre los que se encontraban medidas como solicitar amplios mecanismos de salvaguardias (aún más estrictos que los previstos por el OIEA) y el rompimiento unilateral de contratos celebrados. Esta postura fue impulsada por Estados Unidos tanto a nivel internacional, con la creación del Club de Londres (reuniendo a los principales países exportadores de tecnología nuclear) en 1975, como a nivel doméstico, a partir de la Ley de No Proliferación (Non Proliferation Act) de 1978.

Frente a un panorama internacional adverso para los países que contaban con programas nucleares avanzados y buscaban desarrollarlos de forma autónoma e independiente, sin limitaciones por parte de potencias nucleares o el OIEA, y que a su vez veían cuestionada la buena fe de sus actividades científicas por parte de la comunidad internacional, tuvo su origen entre Argentina y Brasil una sociedad de defensa mutua que implicó dejar de lado las rispideces y competencias regionales para así poder afrontar conjuntamente un contexto internacional con múltiples obstáculos impuestos por las potencias nucleares.

Dicho acercamiento en el sector se vio potenciado por un proceso integracionista, multisectorial y abarcativo, desarrollado casi paralelamente entre ambos países, por lo que el entendimiento y la primacía de la construcción de un clima de confianza y colaboración general entre ambas naciones facilitó el desarrollo del proceso de cooperación nuclear como una esfera autónoma dentro de éste.

De esta manera, en un periodo de diez años (1985-1995) tuvo lugar la instauración de un régimen institucional binacional de cooperación y controles mutuos, ejecutado mediante un órgano específico (ABACC), que en colaboración con el OIEA se encarga de garantizar el cumplimiento de las salvaguardias en ambos países. Como sostiene Carasales

(1997), Argentina y Brasil trascendieron las declaraciones conjuntas, promotoras de un proceso de integración sin precedentes, para pasar al plano de los compromisos jurídicamente obligatorios. Así lo explica el autor:

El mismo constituye un acontecimiento original en el devenir internacional, que dos países importantes, competidores y rivales, hayan depuesto años de recelos y desconfianzas para iniciar, luego consolidar y finalmente adquirir compromisos de cumplimiento obligatorio en un campo tan complejo y vinculado a la seguridad nacional como la tecnología y desarrollo nucleares representa un emprendimiento muy poco común que requirió capacidad imaginativa y una firme voluntad política por parte de sus propulsores (p.114).