

## Argentina y Brasil: Modelo regional de confianza mutua.

Clovis Brigagao / Marcelo Valle Fonrouge.

---

*La Argentina y Brasil, después de largos años de rivalidad y desconfianza, pasaron a construir, dentro de una arquitectura diplomática sui generis, un comprensivo, amplio y efectivo mecanismo de control y de fiscalización de sus programas nucleares, a tal punto de servir de modelo regional para el régimen global de no-proliferación.*

*El acuerdo cuatripartito (resultado de otros previos acuerdos en las áreas económica, política y de seguridad subregional) evidencia la intención de los dos principales líderes de la región de avanzar en la consolidación de mecanismos de confianza mutua, en el campo nuclear y de la tecnología dual. De esta forma la cooperación es elevada a un nivel de mayor y más clara transparencia, creando condiciones más eficaces y democráticas en el plano de la seguridad global. En síntesis, Argentina y Brasil, crearon un modelo regional de verificación de seguridad nuclear que puede servir para otras regiones y con eso innova el propio régimen global de no proliferación nuclear. Esta es la contribución que este artículo pretende traer para el debate sobre el nuevo orden internacional, dentro de la perspectiva de la construcción de una confianza mutua regional.*

---

### Introducción

El fin de la guerra fría constituye, sin duda, un paso histórico fundamental para la proyección de una nueva perspectiva de las relaciones internacionales en la entrada del siglo XXI la disolución del viejo orden parece haber posibilitado superar el fantasma del holocausto nuclear y de impulsar una renovada diversidad de enfoques, con nuevos actores y una agenda más abierta y plural, buscando acompañar la dinámica internacional, cuya

complejidad creciente provoca una real transformación del propio conocimiento, Claramente, es preciso reordenar la serie de mapas cognitivos que legitimaron el contexto político e ideológico de la Guerra Fría.

Uno de los más importantes cambios que resultaron del entendimiento entre las dos grandes potencias (EUA y ex URSS) fue el de haber generado un clima de mayor cooperación y, como consecuencia haber hecho desaparecer el mundo bipolar, produciendo la consecuente desconcentración del poder mundial. Tenemos hoy una nítida percepción del cambio de los parámetros de la política de seguridad internacional. Podemos así mismo afirmar que las cuestiones actuales sobre la no-proliferación nuclear constituyen parte integrante de los esfuerzos para fortalecer la seguridad y la paz internacionales<sup>1</sup>.

Cabe enfatizar, los nuevos asuntos globales en naturaleza de seguridad: seguridad ambiental, transporte de desechos nucleares, materiales radiactivos y tóxicos, el contrabando nuclear, etc. Con las innovaciones y revoluciones tecnológicas, los nuevos mecanismos de monitoreamiento vía satélite, la soberanía absoluta del estado y su exclusivo poder militar se diluye y disminuye.

El Estado deja de ser el único y exclusivo actor de la Gran Estrategia. Ahora, los Estados viven la interdependencia y necesitan de una mayor cooperación entre sí, abriendo camino para que foros e instituciones intergubernamentales y no gubernamentales vengán a ganar mayor efectividad y poder en el gerenciamiento de los asuntos internacionales.

Estamos presenciando una concepción en que los estados, ceden su absolutismo político-militar, delante de los instrumentos colectivos de seguridad, como los del Consejo de Seguridad de la ONU o los de la nueva globalización, como en el caso del control de la proliferación y procedimientos de detección de programas paralelos y clandestinos del uso de tecnologías "duales".

Delante de la globalización de los recursos finitos y de la pérdida del control y poder del Estado-nación para gerenciarlos, se torna imprescindible la participación de un número cada vez mayor de actores internacionales en la discusión y elaboración de soluciones comunes. No se trata apenas

---

<sup>1</sup> Ver el artículo de Luciano Tomassini, "La Política Internacional después del Muro", Estudios Internacionales, Nº 91, jul-sept. 1990, p. 281-338.

de cantidad, sino de buscar una calidad en la avalamiento de los riesgos, de naturaleza global, y en la exploración de alternativas antes asegurada por una minoría<sup>2</sup>.

Si bien, la mayor participación de nuevos y múltiples actores configura una situación en que el parámetro pasa a ser la propia democratización del sistema y de las relaciones internacionales. La afirmación de que estamos edificando la democratización internacional puede ser confirmada por una trilogía política:

- mayor transparencia en la administración de los recursos globales;
- mayor efectividad y confianza mutua en los mecanismos de control y verificación y
- mayor responsabilidad delante de asuntos globales como la estabildades desenvolvimiento y el compromiso social de la democracia.

Además de esos desafíos globales, tenemos la firme convicción de estar delante de una oportunidad histórica, con el fin de encontrar soluciones para los dilemas presentados con la efectivización de mecanismos que sean facilitadores de una nueva configuración del poder internacional, permitiendo una más amplia participación de los actores envueltos.

Esta es la condición para que se puedan evitar retrocesos o relaciones internacionales que apenas configuren una mera sucesión mecánica y cuantitativa de acontecimientos y elucubraciones genéricas y abstractas. La cooperación parece ser ese denominador común y factor de congregación y comunión del nuevo orden internacional. Es un desafío que se debe intentar buscar y realizar.

La globalización, hoy en día concretada en la formación de bloques regionales, que se amplían en dirección de la propia globalización, requiere en el plano del régimen de seguridad, la creación de medidas de control y de verificación regionales. Es en este sentido que la “confianza mutua contigua”, construida por la Argentina y Brasil en el área de seguridad nuclear, constituye un modelo innovador que se armoniza con el propio régimen universal de no proliferación nuclear.

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo, las recomendaciones de la Asamblea General de la ONU, con base en el informe del Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, cuando dice que globalización en la esfera de la seguridad internacional (proceso de control de armas y del desarme) es vital e implica “an all inclusive, multidimensional, non-compartmentalized approach”, UN/General Assambly, A/c 3/47/7, 23 october 1992, p 3. Ver también Clovis Brigagao, Margens Do Brasil - Ensayos de Política Gobal, capítulo “Las Puertas del Año 2000”, Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 1995, p. 21-23.

## El paradigma nuclear

El desarrollo de la energía nuclear fue el símbolo para confirmar la supremacía de poder internacional, consagrando desde el inicio una bipolaridad atómica y transformando las cuatro potencias en un exclusivo Club Atómico. Ese condominio creó el clima de sospecha, desconfianza y congelamiento del poder mundial y, finalmente, acabó legitimando el propio régimen de no proliferación nuclear.

En 1967 el Club Atómico propuso el Tratado de No Proliferación (TNP), como medida restrictiva en materia de proliferación nuclear. Debemos recordar que, en 1964, la República Popular China había explotado su bomba atómica y diez años más tarde la India también lo haría con la suya. Se rompe así, la exclusividad del estable club del átomo.

A partir de allí surge la urgencia para los EUA y los demás países del Club nuclear de reforzar las salvaguardas del TNP, restringir el acceso a las tecnologías “sensibles” y controlar las instalaciones y materiales nucleares que comenzaban a esparcirse por el mundo. Se crea entonces el Club de Londres para controlar el comercio nuclear y se busca la universalización del *Non Proliferation Act* de los Estados Unidos (1980), con la intención de restringir sus obligaciones en materia de cooperación asumidas en el propio TNP.

Internacionalmente, en el contexto de la Guerra Fría y bajo el predominio de la doctrina de seguridad nacional, parecía consolidar el condominio del Club Atómico y, consecuentemente, reafirmar la percepción del congelamiento del poder mundial. Mientras tanto, Argentina y Brasil, paso a paso revelaron una disposición de “llegar el estómago” (en la expresión de un Senador americano) de la propia seguridad de los EUA en la región y configurar un atrito en ese congelamiento del poder atómico.

A pesar de todo este régimen de control nuclear hecho por las potencias atómicas, países, como la Argentina y el Brasil, desde los años 40, ya trazaban metas para sus programas de energía nuclear autónomos. Qué razones llevaron los dos países a continuar con sus programas nacionales de desarrollo científico y tecnológico nuclear? Podríamos decir que, por lo menos, tres objetivos reflejaban la mística de controlar el proceso completo de la producción atómica.

Primero, garantizar un efectivo apoyo energético al proceso de desenvolvimiento industrial nacional. Por otro lado, dentro del contexto de la balanza de poder subregional, en torno de la Cuenca del Plata, cada uno de los dos países tenía una percepción de desconfianza del uso pacífico de los programas de desenvolvimiento nuclear del otro. Tercero, como el Brasil siempre afirmó, era una chance de ingresar en la élite del Club Atómico y sentarse en la mesa de las negociaciones con mayor poder de cambio.

El hecho es que realistamente hablando, Argentina y Brasil, pensaron buscar un cierto grado de autonomía de sus programas nucleares, que pudiesen capacitarlos para completar el ciclo del combustible nuclear. En el clima de confrontación este-oeste, tales programas acabaron provocando una actitud de desconfianza y de aislamiento en relación a la llamada comunidad internacional.

Desconfianza que incidía sobre la creencia de que los dos países buscaban la construcción de la bomba atómica y por lo tanto provocaban la desestabilización del “congelamiento”. En cuanto al aislamiento internacional, agravado por las violaciones de los derechos humanos de los regímenes militares, éste acabó restringiendo aún más las posibilidades de acceso a las tecnologías de punta, imprescindibles para dar continuidad al programa autónomo del ciclo del combustible nuclear.

Como consecuencia hay una paralización de los programas, atraso en proyectos, gastos irracionales y una postura, principalmente del Brasil, en atacar una actitud llamada de “apartheid tecnológico”, además de que los dos países se oponían a la concepción discriminatoria del régimen del TNP.

## **Dimensión subregional: Del conflicto a la cooperación**

La Cuenca del Plata, por todos sus significados políticos económicos y de seguridad, representó siempre una verdadera macro región fronteriza que permaneció oscilante entre el Imperio Español y el Portugués y donde se desarrollaron, desde conflictos abiertos hasta la perspectiva de cooperación e integración subregional.

Según ya fue mostrado, el contexto de contigüidad de la Cuenca del Plata es un contexto dentro del cual los acontecimientos políticos y económicos de cada uno de los países de la región, o las relaciones entre

algunos de sus integrantes, impactan o pueden afectar, de manera significativa la vida interna y externa de los demás<sup>3</sup>.

Tal formulación revela la existencia de una compleja interdependencia que puede funcionar, tanto para el conflicto como para la cooperación,

Históricamente, el proceso de desarrollo de integración regional pasó por varias experiencias, con la intención de crear mecanismos comunes de intereses convergentes, tal como la histórica CEPAL, pasando por la ALALC y su sucesora ALADI.

Se puede decir que las alternancia de convergencia y distanciamiento entre, Argentina y Brasil, de cierta forma, escaparon o no siguieron linealmente esas experiencias de convergencia latinoamericana, tanto por las características internas de cada una de las sociedades, como por la propia especificidad de las relaciones bilaterales entre las dos mayores economías y de ellas con los demás países de América Latina.

De cualquier forma, en el ámbito de esas experiencias más amplias de integración regional, hubo iniciativas que propiciaron una construcción político-diplomática entre Argentina y Brasil, juntamente con Bolivia, Paraguay y Uruguay, resultando la histórica firma del Tratado de Cooperación de la Cuenca del Plata (1969).

Se formuló durante el gobierno de Arturo Illia, último presidente democrático argentino antes del Golpe Militar de 1966 y pretendía institucionalizar esa disputa, dentro de un carácter de cooperación económica y militar. La concreción del tratado permitió, finalmente crear, en el contexto ya mencionado de macro-región y de interdependencia compleja, el primer nivel de una aproximación efectiva entre los dos países.

Con igual importancia, sigue más tarde, el Acuerdo Multilateral de Cooperación Técnico-Cooperativo de Itaipú y Corpus de octubre de 1979, que daba señales de apaciguar las tensiones y superar las divergencias entre Argentina y Brasil relativas a la construcción de Itaipú. Se caracteriza entonces la entrada de una nueva diplomacia subregional, altamente elaborada en torno de la estratégica cuenca fluvial compartida por varios Estados, permitiendo el aprovechamiento energético de recursos hídricos<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ver Celso Lafer, "La Cuenca del Plata en las Relaciones Internacionales: Argentina y Brasil bajo el Signo de la Cooperación", en el Brasil y la Crisis Mundial, Sao Pablo Editoria Perspectivas, 1984, p. 155.

<sup>4</sup> En este sentido ver el trabajo de Sonia Camargo, "La Integración del Cono Sur: 1960-1990", principalmente parte III, "La Cuenca del Plata Como Foco de Poder Regional", Río de Janeiro, IRI/PUC, 5/data, p. 17-24. También vale la pena registrar el artículo de Ricardo Seitenfus, "La Cooperación Argentino-Brasileña Significado y perspectivas", Sao Pablo, Lua Nova, Nº 18, agosto 1989, p. 107-126.

Se puede pensar que la eclosión de la guerra de las Malvinas redefine, de forma considerable, el juego de tensiones que todavía existían en las relaciones entre Argentina y Brasil. Se percibe que la intervención de un miembro de la OTAN, en una región distante como el Cono Sur, sirvió como una advertencia a la naturaleza del conflicto norte-sur, posibilitando el apoyo del Brasil a la Argentina *vis-a-vis* la intervención de Inglaterra, considerada como una amenaza a la seguridad del propio continente sudamericano.

En el contexto de la agenda Interamericana de la década de los 80, los EUA ejecutaron una política unilateral, que tenía como centro los conflictos centro americanos y del Atlántico Sur y la deuda externa latinoamericana. Ese unilateralismo acabó profundizando la percepción de crisis en el sistema de seguridad interamericana, con una respuesta pactada por parte de los países latinoamericanos en relación a Washington. En este ambiente es que se puede vislumbrar todo el proceso de cooperación política, económica, diplomática y nuclear entre Argentina y Brasil. Los dos países perciben la crisis de las relaciones de seguridad interamericana y el aislamiento a que estaban sometidos por esa “unilateralidad norteamericana” en relación a la región.

Después de décadas seguidas de un juego pendular, por parte de las potencias hegemónicas sobre la región (principalmente de Inglaterra y de los EUA), creando un “clima externo” las tensiones y rivalidades entre Argentina y Brasil, la Guerra de las Malvinas hizo quebrar ese juego pendular. Puede decirse que Malvinas posibilitó una especie de “alianza no-escrita” entre Argentina y Brasil en la cuestión de la seguridad regional.

Además de lo que con el embargo económico declarado por la CEE a la Argentina, sus mercaderías pasaron a tener acceso al mercado internacional vía puertos brasileños y así, el comercio bilateral entre los dos países sufrió un impulso relevante. Después de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Buenos Aires y Londres, el Brasil pasó a representar los intereses de la Argentina en Inglaterra.

Esa experiencia histórica y político-diplomática indica que la resolución de los problemas políticos y económicos bilaterales en la Cuenca del Plata ayudó a cimentar la actual convergencia en el campo de la cooperación nuclear argentino-brasileña.

## Diplomacia de cooperación nuclear

Construir confianza mutua requiere, en primer lugar, disposición y voluntad política para superar los conflictos y crear credibilidad de ambas partes. En segundo lugar es preciso disponer de instrumentos diplomáticos que envuelvan negociaciones preliminares, saber distinguir parámetros esenciales de los contingentes y asumir compromisos delante de hechos que van a dar sustancia concreta a la propia existencia de la confianza mutua. A partir de allí se establecen los criterios y finalmente los instrumentos de verificación.

Los primeros pasos en dirección de un entendimiento más amplio entre los dos antiguos rivales, surgen aún en el período de transición de los regímenes militares a la democracia. En 1980, los gobiernos de los países vecinos firmaron el Acuerdo para el Uso Pacífico de la Energía Nuclear<sup>5</sup>.

Este acuerdo crea los primeros mecanismos de cooperación en el campo de investigación aplicada a la tecnología nuclear, la protección física del material fisible, la explotación y producción de uranio, la seguridad nuclear, el entrenamiento y capacitación y el intercambio de informaciones técnico-científicas. Fue a través de este primer acuerdo que la Argentina tiene acceso al Centro de Información computarizado del Brasil, intercambiando circonio argentino por uranio enriquecido brasileño para algunos reactores de investigación argentino.

A continuación nace un segundo importante acuerdo, por el cual la subsidiaria da Nuclebras (Empresas Nucleares Brasileñas), la NUCLEP (Equipamientos pesados) construye partes del recipiente de presión para el tercer reactor argentino provisto por Alemania Federal. El tercer acuerdo, se refiere a una coordinación común de políticas nucleares en foros internacionales, declarando que esta cooperación "permitirá a los dos países enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades encontradas en la provisión' internacional de equipamientos y materiales nucleares"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Apenas gistro, se observa una evolución en dirección al proceso de integración económica, con la disminución de las barreras comerciales, con el propósito de crear el Mercado común del Cono Sur (Mercosur)

<sup>6</sup> Instrumentos firmados por los dos gobiernos, Acuerdos y Protocolos del 20 de agosto de 1980 (Brasilia. Esos instrumentos jurídicos posibilitaron la cooperación entre la Comisión Nacional de Energía Atómica argentina (CNA) y la Comisión de Energía Nuclear del Brasil (CNEN) y la empresa Nucebrás", cuyo ámbito se refería principalmente a la investigación básica, producción de radioisótopos y moléculas marcas, protección radiológica y seguridad nuclear", cf. Marcelo Felipe Valle Fonrouge, "La Convergencia Nuclear Brasileo-Argentina - Agente de Integración Y Factor de Estabilidad Regional", Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales/PUC, Río de Janeiro, julio de 1995.

Este primer instrumento significó una medida trascendental de cooperación institucionalizada delante de las tradicionales percepciones de rivalidad entre los dos países. Se da inicio así a una aclaración de los focos de tensiones, posibilitando el abastecimiento recíproco y la cooperación técnica entre científicos, frente a las restricciones, cada vez mayores del régimen de no proliferación internacional<sup>7</sup>.

Restablecida la democracia en ambos países, se inicia un nuevo ciclo de cooperación nuclear. Verdaderamente ese segundo ciclo adquiere una dimensión política sin precedentes en las relaciones argentino-brasileñas: visitas presidenciales (Alfonsín-Sarney) y de equipos técnicos a las instalaciones nucleares de cada país, con la institucionalización de Grupos de Trabajo y de reuniones periódicas. Al mismo tiempo las Comisiones Nucleares de ambos países pasan por una reestructuración, en el sentido de una “desmilitarización institucional”.

En la firma de la Declaración Conjunta de Política Nuclear de Foz de Iguazú, los dos países se comprometieron al uso pacífico de la energía nuclear y reafirmaron su voluntad de cooperación en el desarrollo nuclear. Esa voluntad de cooperación surtió efectos regionales: los demás países fueron convidados a participar activamente de ese mismo proceso de cooperación en el campo nuclear. En este marco, América Latina, en general, y América del Sur, en particular crearon escenarios donde fueron dadas iniciativas políticas de cooperación, integración y conciliación, compatibilizando políticas y padrones técnicos para la estabilidad regional nuclear. La iniciativa de 1985 reflejó claramente que las dos economías más desarrolladas de la región, deseaban asumir el liderazgo político a través de un proceso ,de largo plazo, que englobase todos los demás países. Guiados por el espíritu de acción conjunta, en términos de liderazgo regional, al contrario de la competencia pasada, reforzó la percepción de interdependencia que pasó a tener vigor en las relaciones cooperativas establecidas entre los dos países desde la reinstauración de la democracia.

La Declaración de Iguazú, de carácter político, se tornó el antecedente

---

<sup>7</sup> Los medios de comunicación internacional denunciaron el peligro potencial de esta cooperación entre regímenes autoritarios, calificados de “no confiables” y fuera de todo control de salvaguardas de la AIEA (y del propio INP) y del Tlatelolco. El programa nuclear paralelo brasileiro y el programa argentino (que utilizaba la tecnología del uranio natural en el reactor de Córdoba) fueron denunciados como potenciales para la producción de la bomba atómica que podrían desencadenar una “corrida armamentista” en el sur del continente.

inmediato del Programa de Integración y Cooperación Bilateral (1986), con la firma del Acta para la Integración Brasileño-Argentina, con doce protocolos, seguida de una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear y del Acta de Amistad Brasileño-Argentina<sup>8</sup>. Entre 1986 y 1989 fueron firmados, entre los dos países, un total de 24 protocolos que abarcan los más diversos ámbitos.

A partir de entonces, se crearon nuevos instrumentos que aproximan aún más los programas conjuntos de cooperación y consolidación de la confianza mutua, con pasos decisivos para la etapa de verificación. Podemos citar, la Declaración de Brasilia (1986), que abre camino a la transparencia delante de los otros actores regionales e internacionales. Las Declaraciones de Viedma (1987), y de Iperó (1988), abriendo ambas las instalaciones más sensibles a la inspección recíproca, representan un notable progreso de los aspectos legales y técnicos de la verificación, manifestando la coincidencia de ambos países en las principales cuestiones internacionales en materia nuclear<sup>9</sup>

Finalmente, en la Declaración de Ezeiza (1988), se reafirma la decisión de encarar un proyecto conjunto en materia de reactores reproductores rápidos, constituyendo el caso único de colaboración técnico-científica entre países en desarrollo<sup>10</sup>.

El conjunto de los Acuerdos Nucleares Bilaterales hizo que la problemática nuclear en la subregión sur dejase de ser un obstáculo para la ampliación de las relaciones entre los Estados que formarían parte del futuro Mercosur, finalmente, firmado en el Tratado de Asunción de 1991. A partir de esas iniciativas, el distanciamiento de un posible conflicto (esencialmente estratégico) fue decisivo para atenuar rivalidades y ampliar esa cooperación, con la incorporación del Paraguay y el Uruguay en este proceso.

<sup>8</sup> Ver Ruth Stanley, "Cooperation and Control: The new approach to Nuclear Non-Proliferation in Argentina and Brazil", *Journal of Arms Control*, vol 13, Nº 2, 1992, Londres, Frank CassPUBL., P. 206. También el trabajo de Sonia Camargo, *Ibid*, p. 30-1

<sup>9</sup> La Declaración de Viedma (17/7/87), correspondió a la visita del Presidente Alfonsín al Centro Experimental de Armar-Iperó (Sao Pablo), donde se construye el submarino atómico por la Marina Brasileira.

<sup>10</sup> Con la Declaración de Ezeiza (20/11/88), el Grupo de Trabajo se convierte en Comité permanente, con reuniones periódicas de funcionarios de las Cancillerías y comisiones de Energía Atómica para unificar posiciones internacionales, desenvolver cooperación nuclear en los planes científicos y teóricos y elaborar propuestas para un sistema de Seguridad Mutua. El contenido de esas declaraciones fueron divulgadas en las reuniones de la AIEA y en el Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y del Caribe (OPANAL), como forma de demostrar a la comunidad internacional la transparencia de los objetivos pacíficos de los programas nucleares de los dos países.

## Modelo de confianza regional para la seguridad nuclear

De acuerdo con recientes publicaciones especializadas, existen en el mundo un total de 477 reactores de potencia y 301 de investigación. De esos, en las Américas hay 140 de potencia y 19 de investigación. Estas últimas cifras significan una capacidad de desarrollo nuclear de la región, aunque, tal desarrollo haya sido realizado, en gran parte a través de la cooperación internacional técnica, científica y financiera, cualquiera sea el ámbito de la región como un todo, así como también en el área subregional o intrarregional.

La adquisición de la tecnología nuclear en el mercado internacional es una necesidad para los países en desarrollo. Eso significa que paralelamente al desarrollo de una política nuclear doméstica, los países en vía de nuclearización tuvieron que realizar una diplomacia nuclear. Eso representó una nueva política externa, en un mundo competitivo, que respondiese a un doble desafío.

Primero, establecer relaciones científicas, tecnológicas y comerciales con exportadores de conocimiento y equipamientos y, segundo, adaptarse a las reglas establecidas para el comercio de equipamientos sensibles y al control del régimen de no-proliferación de armas nucleares.

Como señal de armonización del objetivo de desarme nuclear, la región latinoamericana adopta en 1967 el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares, conocido como el Tratado de Tlatelolco, cuya legitimidad alcanzó proyección internacional. El Tlatelolco crea la idea de una zona libre de armas nucleares y un espacio de preservación regional de los riesgos de armas nucleares en la zona de aplicación del tratado<sup>11</sup>.

Aunque, el Tlatelolco sea un instrumento positivo de no-proliferación nuclear, mantuvo por un buen tiempo, una ambigüedad sobre las declaraciones interpretativas de las potencias nucleares, al punto de que Argentina y Brasil (así como Chile) no tuviesen ratificado completamente su principal

---

<sup>11</sup> El Tratado de Tlatelolco establece dos Protocolos adicionales: (1) el que exige la obligación de respetar las cláusulas del tratado por todos los Estados extracontinentales o continentales, con interés de jure o de facto sobre territorios de la región (EUA, Inglaterra, Países Bajos y Francia); (2) el Protocolo II, que procura obtener la observación del estatuto de desnuclearización por parte de las potencias nucleares a no amenazar con el uso de armas nucleares, los países firmantes del tratado.

Protocolo Adicional II. Una de las objeciones de los principales países de la región (que buscaban la nuclearización) era la de que el Tlatelolco establecía distinciones entre los firmantes, caracterizando una posición contraria al principio de igualdad jurídica de los Estados miembros.

Esos argumentos contribuyeron para que Argentina y Brasil, a pesar de la activa participación en la creación del Tlatelolco, pasasen largos años, sin la adhesión completa e irrestricta al Tratado. Solamente en la década de los años 90 y que los dos países adhieren completamente al Tlatelolco, después de completar los acuerdos de cooperación nuclear y establecieron la transparencia de sus respectivos programas nucleares a las salvaguardas de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

Reafirmando compromisos anteriores firmados por Alfonsín y Sarney, los nuevos Presidentes Menem y Collor, elevaron a un nuevo nivel el proceso de fortalecimiento de la confianza mutua en el campo nuclear. El 28 de noviembre de 1990, firmaron la Declaración Conjunta de Política Nuclear Brasileño-Argentina, en la presencia del Director general de la AIEA y del Secretario General de la OPANAL. Dando sustancia a la declaración, es establecido el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC), con el objetivo de garantizar que los materiales empleados en las actividades nucleares de los dos países fuesen utilizados exclusivamente para fines pacíficos.

El segundo objetivo señalaba la intención de negociar un acuerdo de salvaguardas con la AIEA e instrumentar las medidas necesarias para la entrada en vigor del tratado de Tlatelolco en los dos países<sup>12</sup>. Estaba decretado el fin de la concepción de desarrollo nuclear unilateral autónomo para dar inicio a un nuevo ciclo de relaciones de cooperación, transparencia y confianza mutua, en el contexto del régimen internacional de no-proliferación.

Dando continuidad a la política de convergencia, en julio de 1991. los dos países firmaron el Acuerdo Bilateral para el uso Exclusivamente

---

<sup>12</sup> El ámbito internacional, la convergencia nuclear bilateral entre los dos países, quedó registrada en octubre de 90, en la IV Conferencia de Revisión del TNP (Ginebra) y en febrero del 91, por el representante de Brasil en la Conferencia sobre Desarmamento (Ginebra), al firmar, en nombre de los dos gobiernos el "principio de confiar y verificar (y no verificar y confiar). Las inspecciones son cruciales e indispensables, pero en ausencia de las condiciones políticas deseadas, pueden no ser suficientes para reducir o eliminar la desconfianza y la sospecha", cf. Luis A. De Araujo Castro, "Brasil-Argentina: medidas bilaterales de fortalecimiento de confianza en el área de control de armamento", Revista Externa, Vol 2, N<sup>o</sup> 2, septiembre 1993, Sao Paulo, Paz e Terra/USP.

Pacífico de la Energía Nuclear, firmado en Guadalajara (México), entrando en vigor en diciembre del mismo año, estableciendo entre los dos países y delante de la comunidad internacional el compromiso de utilización pacífica del átomo.

Ambos países se comprometen a abstenerse de: (1) realizar, fomentar o autorizar pruebas, el uso o la fabricación de toda arma nuclear; (2) recibir, depositar o crear instalaciones de armas nucleares. Además de esto, lo que todavía es más importante, (3) reconocen que no existe actualmente una distinción técnica entre dispositivos explosivos nucleares para fines pacíficos y o para fines bélicos, comprometiéndose a renunciar, en cuanto persista la referida limitación técnica a cualquier explosión nuclear<sup>13</sup>.

Para administrar el SCCC, el acuerdo crea la Agencia Brasileño-Argentina para la contabilidad y control de Materiales Nucleares (ABACC), con persona jurídica internacional e integrada por técnicos de los dos países. La ABACC representa la garantía de el compromiso del uso pacífico será cumplido y las instalaciones y materiales de los programas nucleares de los dos países permanecen bajo su jurisdicción.

Tal vez una de las novedades de ese tipo de acuerdo, dando cobertura al SCCC y organizando la ABACC es la de que la Agencia bilateral asume un carácter de organismo internacional, que algunos autores denominan de Latinatom<sup>14</sup>.

En el contexto de la iniciativa del Acuerdo bilateral existen dos otras convergencias diplomáticas que señalizan un nuevo modelo de cooperación regional:

La firma del Acuerdo cuatripartito, constituido por la Argentina, Brasil, ABACC y la Agencia Internacional de Energía atómica (AIEA) de la ONU; y

La ratificación del Tratado de Tlatelolco, creando un factor de legitimidad, transparencia y confianza mutua, dentro del propio régimen internacional de no-proliferación.

---

<sup>13</sup> Este dispositivo bilateral de renunciar a las pruebas nucleares de cualquier naturaleza, nos remite a la situación de Francia en retomar las pruebas nucleares en el Atolón de Muroroa (Pacífico), que recibió la condena de toda la comunidad internacional, sea de las potencias nucleares, de los países como Brasil y Argentina y de opinión pública en general.

<sup>14</sup> La ABACC, cuyos funcionarios tienen inmunidad internacional y con sede en Río de Janeiro (inaugurada el 19 de diciembre de 1992), está formada por una Comisión directiva de 4 miembros (dos para cada país) y una Secretaría Ejecutiva, que designa los inspectores, expertos de ambos países, que vistorian las instalaciones y materiales nucleares. Ver Ruth Stanley, op. cit, p. 194.

El primero de ellos fue firmado al día siguiente del Acuerdo Bilateral, pero su entrada en total vigencia, llevó aún dos años, posibilitando que la ABACC se constituyese durante este período, en un papel semejante (en ejercicio de la salvaguarda sobre materiales nucleares instalados en los dos países) a la EURATOM, sin la vinculación que el organismo europeo mantenía con la AIEA<sup>15</sup>.

Con el Acuerdo Cuatripartito se institucionaliza la verificación trilateral, i.e., del organismo regional (ABACC) sobre las instalaciones de uno y de otro país, de la AIEA sobre las instalaciones de los dos países y, además, sobre las actividades de verificación y control por parte de la ABACC, considerando la eficacia técnica del sistema utilizado por la agencia bilateral<sup>16</sup>.

El segundo compromiso diplomático se refiere a la ratificación del Tratado de Tlatelolco. En 1992, Argentina y Brasil (como también Chile) presentaron en la conferencia de la OPANAL, realizada en México, un conjunto de enmiendas, luego aprobadas, con el objetivo de permitir la plena entrada en vigor de este régimen jurídico regional. Por medio de la adhesión al Tlatelolco, los países demostraron su voluntad política de utilización pacífica de la energía nuclear en la región. Por su parte el Tlatelolco exige que los países firmantes celebren acuerdos de salvaguardas con la AIEA. Esto significa que Argentina y Brasil firmantes originales del tratado de Tlatelolco, desde 1967, lo ratifican en 1994. El movimiento de adhesión completa realizada por los dos países más desarrollados, y con mayor potencial nuclear en América Latina, da un nuevo sentido a la idea de una zona libre de armas nucleares en la región. Con este paso, se suprime la causa de la percepción de la comunidad internacional sobre los riesgos de inestabilidad nuclear en la región, colocándonos en la vanguardia de la no-proliferación nuclear en el plano global.

---

<sup>15</sup> El Acuerdo Cuatripartito incorpora las mismas responsabilidades del Acuerdo de Salvaguardas entre EURATOM y AIEA, con base en el INFCIR/153-AIEA.

<sup>16</sup> Es interesante observar que ese mecanismo de verificación institucionalizado por el Cuatripartito, crea en la tarea de verificación una amplia acción. La otra cuestión se refiere a los costos de los dos países. Ellos acaban pagando por los costos de verificación de la AIEA y de la ABACC.

## Conclusiones

A lo largo de las dos últimas décadas, sorprendentemente Argentina y Brasil pasaron de una posición de rivales y tensas relaciones en torno de concepciones de seguridad regional para una aproximación política y diplomática gradual y equilibrada.

Así, la preocupación por la estabilidad regional pasa a ser un objetivo privilegiado de las políticas externas de ambos países, con el fin de crear una base más sólida y estable de su propio desarrollo e indirectamente, del propio desarrollo regional. La cooperación es entendida en el sentido de que políticas unilaterales y autónomas en las áreas nuclear y de tecnología dual provocaban dudas sobre el “uso pacífico nuclear” restricciones al acceso de la tecnología dual y aislamiento en el marco de la actual agenda global.

La percepción de que la construcción de mecanismos de confianza mutua servirían para crear un ambiente propicio a una mayor aproximación y cooperación entre ellos, pareció ser una garantía para alcanzar la estabilidad regional, de la misma forma que cimenta una credibilidad internacional con respecto a sus programas nucleares, posibilitando el acceso a las tecnologías sensibles en el mercado internacional. De esta manera, tanto Brasil como Argentina se colocaban en posición de acceder a este régimen y, por lo tanto, participar de sus beneficios o permaneciendo fuera de él, estar sujetos a todas sus restricciones.

En términos del proceso de consolidación de la confianza mutua, podemos afirmar que Argentina y Brasil crearon toda una arquitectura diplomática y política, a través de la construcción de mecanismos muy bien articulados. Tal arquitectura fue concretada tanto en el plano de la verificación como en la abertura y transparencia de los objetivos de los respectivos programas nucleares.

El Acuerdo Bilateral Argentina-Brasil para el Uso Exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear. Institucionaliza el control y la verificación de todo el material e instalaciones nucleares, superando el ámbito jurídico de salvaguardas del TNP. El hecho es que algunos países con material bélico nuclear, miembros del TNP, sólo someten aquellos materiales e instalaciones por ellos declarados. El Acuerdo Bilateral, con las cláusulas del Cuatripartito, inaugura un modelo de verificación extremadamente eficaz e innovador.

El crea sus propios mecanismos de verificación y control en el ámbito Bilateral (con la creación adicional de la ABACC) y, al mismo tiempo, homologa las salvaguardas creadas en el ámbito multilateral de la AIEA. Modelo por tanto, que se caracteriza por una garantía de eficiente verificación, en la medida en que un vecino puede controlar mejor a su vecino, y, también es más universal, porque es más comprensivo en supervisión y salvaguardas de que el actual régimen internacional de no-proliferación.

En esta nueva administración global de los recursos compartidos, podemos observar que la política de convergencia regional, como la construida entre la Argentina y el Brasil, es una forma cooperativa que amplía la agenda global, en el campo, de régimen de seguridad nuclear y de la tecnología dual<sup>17</sup>.

Por último las ventajas de este tipo de confianza mutua regional permite servir de instrumento para otras regiones donde se configuran conflictos (con base en el desarrollo de la capacidad nuclear) y que necesitan de dispositivos y mecanismos de verificación, transparencia y confianza mutua. Podemos afirmar, con un poco de realismo, que tal régimen de confianza mutua regional serviría para regiones como es el caso de la rivalidad Indo-Paquistanes, además de que, en último caso puede servir de orientación para una región conflictiva más compleja, como es el caso de Oriente Medio<sup>18</sup>.

En el momento, lo importante es garantizar la plena vigencia de los mecanismos consagrados en los acuerdos entre Argentina y Brasil y examinar de que forma ellos podrían ser ampliados para toda la región latinoamericana. Sería válido, por lo tanto, pensar en la ABACC, como una institución modelo de verificación y contabilidad de todo el material e

---

<sup>17</sup> El Brasil ya formó parte, como nuevo miembro del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) en la reunión de Bonn (octubre de 95), abriendo las puertas de acceso a la adquisición de alta tecnología, además del desarrollo de nuevos programas en las áreas espacial y nuclear, cf. *Jornal do Brasil*, "El Brasil ya puede tener misiles de largo alcance", 13/10/95. Ver también el interesante artículo de José Eduardo M. Felício, "Los Regímenes de Control de las Tecnologías Avanzadas y la Inserción del Brasil en la Nueva Ecuación del Poder Internacional", en Fonseca Jr., Gelson y Nabuco de Castro, Sergio Henrique (organizadores), *Temas de Política Externa Brasileira II*, Volumen 1, Sao Paulo, Editora Paz e Terra/IPRI, p. 263-282.

<sup>18</sup> Cabe señalar que, delante de los recientes episodios ocurridos en Irak y en Corea del Norte, como las actividades nucleares en relación a las pruebas nucleares realizadas por Francia y China, el del TNP deja mucho que desear en revelar los mecanismos de verificación y vistoria. Ver también los análisis de John R. Redick, "Nuclear Weapon Free Zones: Tlatelolco and regional Non-Proliferation Initiatives, Seminario Non-Proliferation Points of View of Latin America and the Caribbean, OPANAL, 11 de Janeiro, 1995, Cancun, México.

instalaciones nucleares para una futura agencia Latinatom. De esta forma Latinatom complementaría, con la tarea de verificación y contabilidad de todo el material nuclear existente en América Latina, el sistema regional de no-proliferación, con base en el Tratado de Tlatelolco y de su organismo de ejecución, la OPANAL. Ese sistema regional adquiere una eficacia y una transparencia, que no sólo consolida la Zona Libre de Armas Nucleares de América Latina, como posibilita a la región mayores ventajas y poder de cambio *vis a vis* el régimen de no-proliferación.