

UN ARDUO CAMINO A LA COOPERACIÓN: LA HISTORIA DE LA RELACIÓN NUCLEAR ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

CAROLINA L. ZACCATO

Maestranda en Relaciones Internacionales, London School of Economics (LSE). Lic. en Relaciones Internacionales (Universidad de San Andrés (UdeSA)). Postgraduada en Seguridad Internacional, Desarme y No Proliferación Nuclear (Fundación NPS Global). Becaria Chevening 2019/2020. Profesora e Investigadora de la Universidad de San Andrés (UdeSA) y la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (UCES).

Resumen

Este artículo analiza la evolución de la relación nuclear entre Argentina y Brasil durante la segunda mitad del siglo XX.

Desde los inicios de sus respectivos programas nucleares, la relación entre las dos principales potencias del Cono Sur ha transitado un camino sinuoso que alterna entre la rivalidad y la competencia, la coordinación y cooperación. No obstante, el pasaje desde estadios más competitivos a etapas más cooperativas no se realiza de manera lineal e incremental sino gradual y por “saltos”, a partir de puntos críticos, esto es, momentos específicos de la relación en los que se realiza una opción consciente por la cooperación en materia de desarrollo nuclear.

Para analizar la evolución de la relación nuclear bilateral entre Argentina

y Brasil, este trabajo revisa una serie de momentos críticos y de qué manera su resolución afecta el esquema de la relación nuclear entre los dos países. Para ello, se toma en consideración un conjunto de factores y su incidencia en la opción por la cooperación nuclear en el caso analizado: el tipo de régimen político; la distancia ideológica entre las élites gobernantes de Argentina y Brasil y su opción respecto al modelo de desarrollo que promueve su coalición; el estado de la competencia geopolítica entre los dos actores sudamericanos en cuestión; la distribución de capacidades materiales; y el papel del hegemon global (Estados Unidos) -tanto bilateralmente con Argentina y Brasil como a nivel internacional- en su papel como principal promotor del régimen internacional de no proliferación.

Palabras clave

Cooperación Nuclear – No Proliferación Nuclear – Política Sudamericana – Seguridad Internacional – Política Exterior Argentina – Política Exterior Brasileña – Modelo de Equilibrios Puntuados.

Abstract

This article analyzes the evolution of the nuclear relationship between Argentina and Brazil during the second half of the 20th century.

Since the beginning of their respective nuclear programs, the relationship between the two main powers of the Southern Cone has traveled a winding path that alternates between rivalry and competition, coordination and cooperation. However, the passage from more competitive stages to more cooperative stages is not carried out in a linear and incremental manner but gradually and by “jumps”, based on critical points, that is, specific moments of the relationship in which an option is made aware of cooperation in nuclear development.

To analyze the evolution of the bilateral nuclear relationship between Argentina and Brazil, this paper reviews a series of critical moments and how their resolution affects the nuclear relationship scheme between the two countries. For this, a set of factors and their impact on the option for nuclear cooperation in the case analyzed are taken into account: the type of political regime; the ideological distance between the ruling elites of Argentina and Brazil and their choice regarding the development model promoted by their

coalition; the state of geopolitical competition between the two South American actors in question; the distribution of material capacities; and the role of global hegemon (United States) both bilaterally with Argentina and Brazil and internationally; in his role as the main promoter of the international non-proliferation regime.

Keywords

Nuclear cooperation - Non-nuclear proliferation - South American policy - International security - Argentine foreign policy - Brazilian foreign policy - Model of punctuated equilibrium.

Introducción

En la literatura de Relaciones Internacionales, se postula un *dilema de seguridad* en el cual la incapacidad de los tomadores de decisión de estar seguros acerca de las intenciones de sus pares, así como aquella de transmitir su propia intencionalidad con total transparencia, originan una escalada de desconfianza entre Estados que exagera la competencia armamentista y aumenta las posibilidades de estallido de un conflicto armado. El supuesto subyacente a este postulado es que resulta peligroso confiar en las intenciones pacíficas de otro Estado cuando éste posee la capacidad material de infligir un gran daño (Wheeler, 2009) ya que, en la práctica, la línea que distingue entre intenciones defensivas y ofensivas es sumamente borrosa.

Al igual que lo que sucede con los armamentos convencionales, un programa nuclear detenta también una doble función. Por un lado, puede servir para fines enteramente pacíficos, como la generación de energía y la medicina nuclear. Por otro lado, puede también destinarse a la fabricación de artefactos con posibles aplicaciones militares, como submarinos y explosivos nucleares o, directamente, a la confección del arma más letal que ha conseguido inventar el ser humano: la bomba nuclear.

Para reducir esta incertidumbre inherente a todo programa nuclear, la comunidad internacional ha ido generando un régimen de controles y salvaguardias que se encarga de verificar la aplicación pacífica de toda tecnología nuclear en manos de los países miembro. A nivel internacional, este régimen se consolida en el Tratado de No Proliferación (TNP) firmado en 1968; mientras que a nivel latinoamericano existe su contraparte regional, creada a

partir de la firma del Tratado de Tlatelolco, en 1967. No obstante, tanto Argentina como Brasil, hasta entrada la década de 1990, han rechazado sistemáticamente ambos tratados por considerarlos un impedimento a su desarrollo autónomo y una forma para congelar la desigual distribución de acceso a la tecnología nuclear (Carasales, 1987; Calviño, 1988). Además de rechazar estos controles, ambos países han incursionado tempranamente en tecnología nuclear, logrando avances significativos y llegando a exportar tecnología y *know-how* a diversos países, entre los cuales se encontraban Estados como Irán, Libia, Sudáfrica e Irak. La conjugación de ambos factores, sumados a una histórica rivalidad geopolítica, produjo una gran preocupación en la comunidad internacional hacia un potencial panorama de proliferación entre los dos países sudamericanos.

Bajo la lógica del dilema de seguridad, se espera que dos Estados vecinos, que a lo largo de su historia han rivalizado por el liderazgo en su región y que poseen un avanzado desarrollo de sus programas nucleares, incluso con componentes sensibles no sometidos a salvaguardias internacionales, no cooperen en temas nucleares. Más bien, deberían desconfiar de las actividades del otro y del secretismo bajo el cual se llevan a cabo, y tener motivos para sospechar que las intenciones del vecino no son enteramente pacíficas.

A pesar de todo ello, Argentina y Brasil son ejemplo de una diada que consigue cooperar en una materia tan sensible como es el desarrollo de un programa nuclear, incluso estando inmersos en un dilema de seguridad atenuado, donde persistían recelos y desconfianzas, y en el que la competencia y las fricciones bilaterales no estaban erradicadas de la relación bilateral.

A lo largo de este capítulo, se pueden apreciar dos singularidades de este caso: por una parte, la existencia de cooperación dentro de un contexto de dilema de seguridad atenuado; por la otra parte, un patrón en el que, durante las diferentes coyunturas en las que los líderes políticos tuvieron que tomar una decisión, siempre se privilegió la opción cooperativa por sobre la exacerbación de recelos e inseguridades. Se nos presenta, así, una trayectoria cooperativa que se va incrementando con el correr del tiempo, pero que lo hace no de manera gradual y sostenida sino a partir de momentos concretos, en situaciones críticas donde hay una decisión explícita que favorece la cooperación.

La Teoría del Equilibrio Puntuado como marco para entender la trayectoria de la relación nuclear argentino-brasileña

La relación nuclear argentino-brasileña no sigue un camino lineal de incremento permanente sino una trayectoria donde se observan avances significativos, seguidos de períodos de estancamiento, cortados por nuevos saltos cooperativos que “suben la apuesta” de la cooperación que se venía teniendo hasta ese entonces. Es por ello por lo que la Teoría del Equilibrio Puntuado (*Punctuated Equilibrium*) (Baumgartner y Jones, 2009 [1993]; True et al., 2007) se vuelve un buen marco analítico para encauzar la evolución de la relación nuclear argentino-brasileña como un camino puntuado que parte desde estadios competitivos y avanza hacia instancias más cooperativas.

La Teoría del Equilibrio Puntuado incluye momentos casi estáticos, en los que los temas son tratados dentro de sus subsistemas políticos correspondientes, y períodos de desequilibrio, cuando un tema irrumpe en la agenda macro política. Mientras que un tema permanece dentro de su subsistema se da una dinámica de *feedback* negativo donde se mantiene la estabilidad del subsistema a pesar de los cambios que puedan darse en el ambiente. Por el contrario, cuando un determinado asunto ingresa en la agenda macro política, pequeños cambios en las circunstancias objetivas pueden causar grandes cambios en las políticas, y ese sistema atraviesa un proceso de *feedback* positivo donde un cambio de circunstancias, generalmente modesto, genera un cambio en el equilibrio en que se mantenían los actores (True et al., 2007). Estos cambios son propiciados al existir imágenes en pugna sobre un mismo tema, por ejemplo, el desarrollo nuclear civil se asocia, en el comienzo, con el progreso económico y el avance técnico, pero luego aparecen imágenes de peligro y de daño ambiental que discuten la deseabilidad del desarrollo nuclear (True et al., 2007: 11). El caso bajo análisis puede ser visto como un caso de equilibrios puntuados donde se comienza en un equilibrio bajo o subóptimo (“no cooperar; desarrollar programas nucleares”), que redundo en acentuar los miedos y recelos mutuos, desde el que se va transitando un camino –por etapas– hacia equilibrios cada vez más eficientes. En estos nuevos equilibrios, se decide optar por la cooperación en diversos grados y, con ello, se consiguen atenuar las desconfianzas y así aprovechar las distintas ventajas técnicas y políticas de la cooperación nuclear bilateral.

Así, se parte de un equilibrio inicial de rivalidad duradera (*Protracted Conflicts*) (Brecher, 1993; Thompson, 2001; Colaresi y Thompson, 2002), que es una situación donde “[l]os rivales tienen más razones, acertadas o no, para desconfiar de las intenciones de sus adversarios” (Colaresi y Thompson, 2002: 63). Así, Argentina-Brasil constituye un ejemplo de rivalidad duradera, en el que no hubo estallidos explícitos de guerra desde 1828 pero donde sí existió una relación de competencia y rivalidad por el predominio regional (Hilton, 1985; Calviño, 1988; Paradiso, 1993; Carasales, 1997; Russell y Tokatlián, 2003; Soares de Lima, 2013).

Bajo el equilibrio de rivalidad duradera, funciona la lógica del dilema de seguridad: el desarrollo de un programa nuclear por parte de su principal vecino, con quien se compite por el liderazgo regional, despierta sospechas en la Argentina quien, a su vez, está más adelantada en su propio programa nuclear, lo que preocupa a Brasil. Si bien los conceptos de Equilibrio Puntuado y Rivalidad Duradera ya han sido cruzados por Claudio Cioffi-Revilla (1998), quien explica la evolución de las rivalidades hacia etapas cada vez más conflictivas, este trabajo aporta una visión aún no explorada en la literatura: analizar cómo las rivalidades duraderas pueden evolucionar hasta estadios cooperativos y consolidar esta relación.

Siguiendo a la teoría de equilibrios puntuados, el pasaje de un equilibrio a otro debería darse a través de momentos críticos (*turning points*) que trasladen el tema desde su propio subsistema hacia la agenda macro política. A lo largo de este capítulo, se revisan algunos momentos críticos de la relación nuclear bilateral, como la resolución de la controversia Corpus-Itaipú (1979), la Guerra de Malvinas (1982), el anuncio argentino de haber conseguido dominar el ciclo completo de enriquecimiento (1983) y el anuncio brasileño equivalente (1987), el descubrimiento de un sitio en Serra do Cachimbo apto para realizar explosiones nucleares (1986), entre otros. Se evalúa si, como resultado de esos momentos críticos, Argentina y Brasil se movieron hacia un equilibrio diferente al que se encontraban en ese entonces, y si ese cambio de equilibrio representó una opción por profundizar la cooperación.

Sin embargo, esta teoría no proporciona, por sí sola, información acerca de cómo será el próximo equilibrio, ni siquiera si efectivamente ocurrirá un cambio de equilibrio. Simplemente indica las condiciones de posibilidad bajo las que puede darse un salto en la trayectoria de la relación. En nuestro caso, ello implica que los momentos críticos en la relación nuclear bilateral argentino-brasileña bien pudieron haber servido como catalizadores de una

competencia más profunda y de mayores recelos mutuos (Mallea, Spektor y Wheeler, 2015). Para analizar por qué se escogió el camino de la cooperación, es necesario analizar el impacto de los factores que influyeron en el desarrollo de la relación nuclear entre Argentina y Brasil.

¿Por qué competir?, ¿por qué cooperar?: variables de análisis

Como la lógica del equilibrio puntuado no especifica la dirección de los futuros equilibrios, deben considerarse los factores que pueden llevar a la cooperación o, por el contrario, al mantenimiento de la rivalidad. En este capítulo, se abordan las siguientes variables:

Tipo de Régimen

En Relaciones Internacionales, la corriente teórica del liberalismo sostiene que las democracias se comportan, en el plano exterior, de manera distinta a los autoritarismos, debido a que la necesidad de negociar entre distintos grupos de interés, sumado al obligatorio pasaje de las decisiones políticas por el tamiz de la opinión pública, obliga a moderar las respuestas de un Estado democrático en materia de política exterior. Si aceptamos por un momento este argumento, podríamos preguntarnos si dos democracias son también más cooperativas entre sí, comparando con diadas en las que al menos uno de los participantes no sea democrático. Esto es, las mismas fuerzas que actúan para morigerar la conducta impulsiva de un régimen democrático, evitando así el estallido de guerras con sus pares democráticos, podrían actuar para “bajar la tensión” en situaciones competitivas y propiciar la cooperación bilateral. Para el caso bajo estudio, algunos autores sostienen que la (re)democratización en Argentina y Brasil ha servido como impulsora de la cooperación nuclear (cf. Sotomayor Velázquez, 2004). Ello sería consistente con un argumento de corte liberal que espera que dos democracias sea el par con más probabilidades de cooperar. No obstante, es necesario señalar que la cooperación nuclear empieza cuando Argentina y Brasil aún se encontraban bajo regímenes dictatoriales (Selcher, 1985; Reiss, 1995; Mallea, 2012; Spektor, 2015). En efecto, son los gobiernos militares de Videla y Figueiredo los que firman los primeros acuerdos de cooperación

nuclear en 1980.

Distancia ideológica de las élites e intereses de las coaliciones

El caso argentino-brasileño también puede analizarse desde el punto de vista de la ideología de las élites gobernantes y los intereses de las coaliciones locales a las que representan, considerando qué modelo de desarrollo promueven los grupos gobernantes para su país, contraponiendo un modelo nacional-desarrollista a uno de tipo internacional-liberal (Solingen, 1994). En este esquema, la idea subyacente en materia nuclear es que las élites de tinte nacionalista tenderán al desarrollo de capacidades y tecnología nucleares internas como un motor de desarrollo nacional y como fuente de prestigio –al formar parte de un selecto club de estados capaces de dominar el ciclo nuclear–, mientras que coaliciones internacionalistas tenderán a privilegiar una buena relación con los centros financieros del mundo, y su prestigio vendrá por dar la imagen de un “país normal” que se comporta según las reglas aceptadas por la comunidad internacional –que, en lo nuclear, son el TNP y Tlatelolco–. Si bien Solingen (1994) ha utilizado la variable de ideología de las élites para explicar la opción proliferante de un país, puede argumentarse que la distancia ideológica de las coaliciones afecta también la elección por la opción cooperativa. Aquí, se espera que dos países con el mismo enfoque ideológico y con élites que responden a intereses domésticos similares, encuentren provechoso cooperar entre sí.

Competencia geopolítica

Históricamente, Argentina y Brasil han competido por el liderazgo regional y la capacidad de influencia en el resto de los países sudamericanos (Hilton, 1985; Calviño, 1988; Paradiso, 1993; Carasales, 1997; Russell y Tokatlián, 2003; Soares de Lima, 2013). Durante la segunda mitad del siglo XX, el principal conflicto geopolítico entre Brasil y Argentina es la construcción de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Corpus, donde se pone en juego no solo la capacidad de influir sobre el curso de las aguas –y sobre la capacidad de generar energía– sino, principalmente, la influencia sobre toda la Cuenca del Plata (Madrid y Rapoport, 2011; Soares de Lima, 2013). Con ello, se espera

que la rivalidad geopolítica en la Cuenca del Plata impida avanzar hacia una relación nuclear cooperativa, ya que se busca aventajar al rival, en todos los aspectos posibles, para así consolidarse como potencia regional.

Balace de capacidades

La corriente teórica del realismo, en todas sus variantes, sostiene que los Estados siempre buscan aumentar (o, al menos, preservar) su poder relativo, medido en términos de capacidades, como el único modo que tienen, en un mundo regido por la anarquía, de asegurar su supervivencia (Waltz, 1988; Mearsheimer, 2001). Dentro de esta competencia por incrementar las capacidades relativas, el campo nuclear es un escenario más donde los Estados buscan aumentar sus recursos de poder para garantizar su supervivencia. Esta competencia se ve replicada en lo nuclear, al punto que Brasil y Argentina buscan constantemente sobrepasar las capacidades materiales del otro. En efecto, Reiss (1995) sostiene que los programas nucleares no fueron sincrónicos y que Brasil buscó nivelar su desarrollo nuclear con el alcanzado por Argentina; mientras que Hymans (2006) incluso señala que el acuerdo nuclear de 1975 entre la República Federal de Alemania y Brasil responde, en parte, a una necesidad de este último de poder reaccionar ante el eventual caso en que Argentina desarrollara la capacidad de producir armas nucleares.

En términos de capacidades materiales generales, se hace notoria una creciente divergencia entre la Argentina y el Brasil, con una brecha favorable al país lusófono que se va acrecentando con el correr de los años. Este desbalance se replica también a nivel del poder económico, con un escenario en que los productos brutos internos están prácticamente igualados en las décadas de 1950 y 1960, y en el que luego Brasil crece a un ritmo mucho mayor que la Argentina. Lo contraintuitivo, en el caso de Argentina y Brasil, es que el creciente desbalance de poder favorable a Brasil parecería no impedir un aumento de la cooperación nuclear bilateral. Por ello, se parte de la premisa de que el desbalance de poder entre ambos Estados no impide el acercamiento nuclear. Asimismo, se analizará si el balance nuclear en términos técnicos (esto es, la capacidad de desarrollar un programa nuclear propio) incentiva la cooperación y si los momentos más desbalanceados, en este sentido, han sido los más competitivos y los menos cooperativos en términos nucleares.

Papel de la potencia hegemónica

Al evaluar la relación bilateral entre Argentina y Brasil, no puede dejar de analizarse el rol de la potencia hegemónica – tanto regional como global –: Estados Unidos, tanto en su papel dentro sistema internacional, como en sus relaciones bilaterales con Argentina y con Brasil. Para evaluar el rol multilateral de Estados Unidos, la teoría del estabilizador hegemónico (Gilpin, 1988) puede ser aplicada al régimen internacional de no proliferación que Estados Unidos moldeó en la segunda mitad del siglo XX, durante el auge de su poderío, cuando buscó consolidar a unos pocos jugadores como los únicos autorizados a tener armamentos nucleares e imponer las “reglas del juego” –en este caso, del desarrollo nuclear pacífico– a los demás participantes. En cuanto a las relaciones bilaterales de la superpotencia con Brasil y Argentina en el plano nuclear, la preferencia estadounidense está claramente inclinada hacia evitar la autonomía nuclear de ambos países, a la que ve como el paso previo a la proliferación. De este modo, el hegemón buscará evitar que más países accedan a la tecnología y conocimientos necesarios para manejar el ciclo completo, como manera de frenar la proliferación internacional horizontal. Esto parecería indicar que, en momentos de mayor tensión con los Estados Unidos, resulta más fuerte la presión ejercida por el hegemón que el dilema de seguridad atenuado entre la Argentina y el Brasil. Así, se observa un mayor acercamiento nuclear entre la Argentina y Brasil en los momentos en que la postura estadounidense se torna más dura hacia los dos países sudamericanos.

Etapas de la relación nuclear Argentina-Brasil

Siguiendo el marco analítico enunciado anteriormente, la relación nuclear entre Argentina y Brasil puede dividirse en cuatro “etapas” o equilibrios.

Período I: Rivalidad duradera (1946-1966)

Este equilibrio comienza con el inicio de los primeros proyectos nucleares de ambos países en la década de 1950. En el campo nuclear, se da una competencia de tipo técnica en torno a cuál será el país más desarrollado de la región en esta área.

Argentina tiene sus primeros intentos por iniciar un programa nuclear entre los años 1950 y 1952, cuando el científico austríaco Ronald Richter convence al gobierno argentino de que era capaz de lograr la fusión nuclear controlada. En 1950, se crea la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) con la intención de brindar un apoyo administrativo al proyecto nuclear. Al final del día, el affaire Richter demuestra ser un total fracaso, puesto que no se consigue la tan anhelada fusión nuclear. No obstante, este episodio sienta las bases para que el país comience sus primeros proyectos nucleares, permitiendo la formación de una comunidad científica en torno a lo nuclear (Calviño, 1988) y de un consenso entre científicos y militares que posibilita un “modesto pero constante” despegue hacia el desarrollo nuclear argentino (Hurtado de Mendoza, 2005: 293). En Brasil, el interés por el área nuclear se hace presente ya en 1947, cuando el presidente Dutra convoca a una reunión de ministros con el fin de establecer una comisión nuclear nacional, la creación de la Comisión de Estudio e Inspección de Minerales Estratégicos, del Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) en 1951, encargado de coordinar las políticas científicas del desarrollo doméstico de energía nuclear (Patti, 2012), y la conformación de la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) en 1956.

No puede hacerse referencia a los inicios nucleares de ambos países sin mencionar el programa Átomos para la Paz, que levanta el secreto de información existente sobre el dominio de la tecnología nuclear y gracias al cual Argentina y Brasil consiguen construir sus primeros reactores. En Argentina, este programa permite la construcción del primer reactor nuclear (el RA-1), basado en un diseño estadounidense (Argonaut) pero construido mayoritariamente por profesionales argentinos, lo que señala un temprano interés en el desarrollo local de la tecnología nuclear (Castro Madero y Takacs, 1991; Hurtado de Mendoza, 2005). Por su parte, Brasil adquiere su primer reactor de investigación en 1957, y luego otro en 1962 (también un Argonaut). A diferencia de Argentina, en esta primera fase, Brasil opta por adquirir tecnología extranjera en lugar de delegar esta tarea a su propia comunidad científica (Schwartzman, 1978).

Es también un período con muy poca comunicación entre los dos países, en el que solo se dan dos visitas de presidentes argentinos al Brasil: la de Perón en mayo de 1947 (para inaugurar, junto a Dutra, el puente de Paso de los Libres-Uruguayana) y luego la de Frondizi en 1961 (también en Uruguayana, para reunirse con Jânio Quadros). En esta última ocasión, se señalan

beneficios de un acercamiento nuclear entre los dos países. No obstante, el acercamiento no se consigue y la relación se mantiene en un esquema de rivalidad. Y es que Uruguayana presenta también momentos de roce bilateral, como el reconocimiento de una “tradicional disputa” argentino-brasileña en el Paraguay por la “preservación de sus respectivas zonas de influencia”, y el enojo de Frondizi frente al supuesto incumplimiento brasileño de un “acuerdo de caballeros” entre ambos Estados para rotarse en el asiento latinoamericano de la Junta de Gobernadores del OIEA. A pesar de estas materias conflictivas, el balance argentino de la reunión señala “importantes éxitos de fondo”, como el compromiso de coordinar investigaciones en materia de energía nuclear, tema que, según se resalta, ha sido “fuente de dificultades para las relaciones de Brasil y de la Argentina”¹. Asimismo, siete meses después de esta reunión, los cancilleres de ambos países firman una declaración conjunta condenando a las potencias nucleares por sus ensayos atmosféricos y enfatizando la necesidad de una votación coordinada entre ambos en la AGNU². Con todo ello, Uruguayana podría haber sido un punto crítico en la relación bilateral que permitiera salir del esquema de rivalidad duradera y avanzar hacia estadios más cooperativos, aprovechando las ventajas técnicas y políticas del acercamiento nuclear que los mismos dirigentes mencionan. Pero no existieron, en ese momento, fuertes presiones de los subsistemas involucrados (específicamente, de las comisiones nucleares nacionales y las cancillerías), ni desde la opinión pública, buscando el acercamiento, ni tampoco imágenes en pugna (True et al. 2007, 11) respecto del desarrollo nuclear, al que se ve como un motor de desarrollo económico y fuente de energía y frente al que se vive un período de apertura, propiciado por el programa Átomos para la Paz.

En esta etapa no hay subsistemas políticos interesados en un acercamiento nuclear ni tampoco una imagen contrastante respecto al desarrollo nuclear que hiciera peligrar la continuidad de los programas iniciados. Así, el incentivo puramente técnico derivado de la complementariedad de los programas nucleares y cierta voluntad desde los presidentes en acercar la relación no son suficientes para iniciar la cooperación nuclear. Como resultado, la relación argentino-brasileña se mantiene inmersa en un esquema de rivalidad y de dilema de seguridad atenuado propio de dos Estados que

1 *Ibíd.*

2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1961), Declaración Dantas-Cárcano.

compiten por la predominancia en su región.

En cuanto a la evolución de nuestro conjunto de variables de interés, el análisis del tipo de régimen muestra a una Argentina inestable: mientras que los ciudadanos argentinos pasan de democracias a dictaduras con mayor frecuencia que con la que acuden a las urnas, Brasil se mantiene democrático hasta el año 1964, cuando ocurre el golpe militar que se mantendrá en el poder hasta 1985. Respecto a la orientación ideológica de las élites gobernantes, en Brasil se inicia una serie de administraciones con enfoque desarrollista (Vargas, Kubitschek, Quadros, Goulart) mientras que Argentina alterna entre gobiernos desarrollistas y liberales.

Pasando al análisis de la dotación de capacidades, en este período se observa una situación bastante balanceada entre ambos países, en materia de poder económico y poder militar³. Respecto a las capacidades nucleares, debe observarse que el valor máximo del Índice de Capacidades Nucleares⁴ es alcanzado casi en simultáneo por ambos países (Brasil en 1959 y Argentina en 1960). No obstante, los documentos oficiales –tanto argentinos como brasileños–mencionan reiteradamente un adelanto relativo de la Argentina respecto al Brasil en esta materia, hasta bien entrada la década de 1980. En esta primera etapa, la ventaja argentina viene del hecho de que se privilegie la participación nacional en los proyectos nucleares, lo que dotará al país de un *know-how* nuclear y de una comunidad científico-técnica. Sobre la competencia geopolítica, en Argentina la visión de Brasil como rival es compartida por las élites dirigentes desde los tiempos del Imperio del Brasil, con un marcado temor a la expansión territorial brasileña (Saraiva Guerreiro, 2010; Russell y Tokatlián, 2003). Lo mismo ocurre del lado brasileño, donde existe la idea de impedir la hegemonía argentina en Bolivia, Paraguay y Uru

3 Al comienzo de esta etapa (1946), el CINC argentino equivale a un 0,85% del poder mundial, mientras que el de Brasil es de 1,28%. Al final del período (1967), este indicador pasa a ser de 0,66% y 1,76%, respectivamente. Si bien la brecha aumenta, esta diferencia es aún pequeña comparada con la que se observará en los siguientes períodos. Los PBI de ambos países no señalan diferencias significativas en esta etapa (en 1962 el PBI brasileño es apenas 0,81 veces el argentino, mientras que en 1967 Brasil tiene un producto interno bruto 1,26 veces el producto argentino, (Banco Mundial, 2016).

4 Este índice mide la posesión de 7 capacidades nucleares diferentes (a saber: capacidad explosiva, uranio, reactores, generación de electricidad, metales, químicos y fertilizantes), y toma valores de 0 a 7.

guay (Saraiva Guerreiro, 2010: 81). Además, las Fuerzas Armadas de ambos países piensan al otro como su principal hipótesis de conflicto (Lampreia, HOC, 2015, Presentación). Sobre las relaciones bilaterales de ambos países con Estados Unidos, el balance general de este período es positivo: en esta etapa Brasil tiene una mayoría de gobiernos de tinte americanista (ideológicos como Dutra, Castello Branco; o más pragmáticos como Vargas, Café Filho, Kubitschek) (Pinheiro, 2000; Soares de Lima, 1994), que mantienen una política de acercamiento con el hegemon esperando conseguir, a cambio, un trato preferencial en el orden internacional de posguerra (de Mello e Silva, 1998), solo dos presidentes se inclinan hacia el globalismo (Quadros y Goulart). En la Argentina, el año 1946 inaugura una fase caracterizada por el predominio del globalismo en política exterior (Russell y Tokatlián, 2003), en la que se favorece la diversificación de vínculos económicos y la búsqueda de mayor independencia de la potencia estadounidense. Los gobiernos de Perón, Frondizi, Illia y Onganía son globalistas, cortados por administraciones militares americanistas (Lonardi, Aramburu y Guido, con la excepción de Onganía). Es importante recalcar que el no alineamiento con Estados Unidos no representa *per se* un enfrentamiento con el hegemon. Ello puede apreciarse analizando el nivel de coincidencia tanto de Argentina como de Brasil con Estados Unidos en las votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, especialmente en la coincidencia en temas nucleares, donde Argentina coincide en un 65% de las votaciones nucleares con EE. UU. y Brasil en un 74%, mientras que los dos sudamericanos coinciden en un 78% de estas votaciones⁵.

En suma, se observa un período en el que Brasil y Argentina difieren respecto al tipo de régimen en gran parte de esta etapa, con élites que no siempre comparten la misma orientación ideológica, una competencia geopolítica en curso, un esquema de relativa paridad de capacidades materiales y con una buena relación con Estados Unidos. Con esta configuración, no se consigue el acercamiento nuclear entre Argentina y Brasil durante esta etapa. Si bien se intenta la aproximación bilateral en esta área durante la cumbre de Uruguayana, en el año 1961, el acercamiento no se concreta debido a la falta de interés de los subsistemas diplomático y militar en cooperar en un momento en el que Estados Unidos está abierto a la transferencia de

5 Elaboración propia, con base en datos relevados de las votaciones en las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU).

tecnología y materiales nucleares.

Período II: Rivalidad duradera con coordinación en foros internacionales (1967-1979)

En este equilibrio se mantiene el esquema de rivalidad duradera entre Argentina y Brasil, e incluso se acentúa la competencia geopolítica a partir del conflicto sobre la construcción de las represas en la Cuenca del Plata. A pesar de esta competencia por el predominio regional, Argentina y Brasil comienzan a acercar sus posiciones en materia nuclear a raíz de las negociaciones del Tratado de Tlatelolco y, fundamentalmente, de su oposición al Tratado de No Proliferación. En Tlatelolco, los dos países sudamericanos defienden el derecho a realizar explosiones pacíficas, contrariamente a la visión del resto de los países negociantes. Con el TNP, la crítica gira ya en torno a la sustancia misma del tratado, que se lee como una forma de congelar poder y desarrollo en los pocos países nucleares del momento, condenando a la dependencia tecnológica al resto del mundo. Con las negociaciones de los regímenes regional e internacional de no proliferación, Argentina y Brasil comienzan a percibir limitaciones a su desarrollo nuclear autónomo. En efecto, durante las negociaciones de Tlatelolco, las delegaciones argentina y brasileña trabajan “casi como si fueran una”, defendiendo la postura común de no aceptar “limitaciones de ninguna especie” a su desarrollo nuclear (Ornstein, HOC 2015, Panel I; Redick 1995), acercamiento que se replica frente al TNP, con la percepción compartida de que el tratado perpetúa la dependencia tecnológica de los países no- nucleares (Carasales, 1987; Reiss, 1995; Mallea, 2012; Hurrell, 2013).

Como respuesta a estas presiones iniciales, y en defensa de sus programas nucleares, se intentan diversos tipos de acercamiento a nivel bilateral como, por ejemplo, la Declaración Magalhães Pinto-Costa Méndez en 1968, que señala la necesidad de un acuerdo bilateral de no proliferación que, a su vez, defienda los usos pacíficos de la energía nuclear, y el viaje de Lanusse a Brasil en 1972.

En paralelo, a lo largo de todo este período se dan diversas negociaciones para firmar un primer acuerdo de cooperación nuclear entre ambos países, pero todos los intentos fracasan. Desde la Cancillería argentina, un acuerdo de cooperación nuclear con Brasil es visto como un instrumento político, y, por ello, como una herramienta útil para negociar otros temas

pendientes, por lo que se lo reserva como un elemento de negociación⁶. Desde Brasil, el presidente Ernesto Geisel sostiene que existen “varios temas pendientes” entre Brasil y la Argentina, especialmente los correspondientes a la cota de Itaipú, y que el acuerdo nuclear debía postergarse hasta la resolución de esos problemas.

Sin embargo, la cooperación nuclear a nivel de tratados no llega a concretarse en esta fase, y la relación bilateral sigue sumida en un esquema de rivalidad potenciado por el conflicto en torno a Itaipú. En esta etapa, el índice de cooperación promedia un valor de 2.8, lo que refleja la coincidencia de posturas frente al régimen internacional de no proliferación, pero también la falta de capitalización de esa coincidencia en la firma de acuerdos de cooperación entre los dos países o de un régimen de reuniones presidenciales.

La controversia por las represas hidroeléctricas tensa la relación argentino-brasileña durante todo este período, lo que impide el acercamiento. Si bien nominalmente la disputa se centra en coordinar las frecuencias de la usina de Itaipú con la de Corpus y Yacyretá, el verdadero problema radica en la gravitación que estas centrales hidroeléctricas darían a Argentina y Brasil en la Cuenca del Plata (Camilión, 2000; Resende Santos, 2002; Soares de Lima, 2003; Madrid y Rapoport, 2011; Gardini, 2006). En marzo de 1972, Lanusse viaja a Brasil para reunirse con Médici. A pesar de que los documentos preparatorios argentinos señalan “un buen momento para pensar en cooperar más”⁷, la reunión no consigue el acercamiento nuclear.

Estos episodios evidencian un conflicto de intereses entre, por un lado, los subsistemas científicos, interesados en cooperar por motivos técnicos (complementariedad de los programas) y políticos (oposición frente al régimen de no proliferación), y los subsistemas diplomáticos, interesados en postergar el acercamiento para lograr concesiones en la disputa bilateral por las centrales hidroeléctricas. Hará falta que surja la imagen de que la autonomía nuclear es peligrosa para que Argentina y Brasil comiencen a pensar en serio el acercamiento, lo que ocurre con la primera explosión nuclear de la India, en mayo de 1974.

6 AMRECIC, sección América del Sur, caja AH/0025, “Carta de CNEA a Cancillería Argentina en respuesta a la nota secreta RE 12372 sobre eventual acuerdo de cooperación con Brasil”, 16 de febrero de 1972.

7 AMRECIC, sección América del Sur, caja AH/0025, Memorándum sobre relaciones con Brasil, noviembre de 1971.

En efecto, a partir de la explosión nuclear india, Brasil y Argentina comienzan a sufrir grandes presiones internacionales, principalmente desde los Estados Unidos, sobre sus programas nucleares. Brasil ve imposibilitado un ambicioso acuerdo con la entonces Alemania Occidental por presiones estadounidenses. Frente a ese episodio, Argentina apoya a Brasil, en una suerte de “defensa propia” porque sabe que la condena estadounidense no tardaría en extenderse a sus propias actividades nucleares (Gardini, 2006: 58). En palabras del Embajador Oscar Camilión: “Si ustedes creen que Estados Unidos va a permitirle a la Argentina el monopolio nuclear en América Latina, son realmente ingenuos. Nosotros estamos defendiendo nuestro plan nuclear en la medida en que defendemos el brasileño” (citado en Camilión, 2000: 203). En medio de esta escalada de tensiones, el diputado estadounidense Paul Findley visita Brasil y propone un acuerdo argentino-brasileño de verificación *in situ* de material nuclear, para disminuir las presiones desde EE. UU. Aunque no llega a concretarse, esta propuesta constituye un antecedente de la ABACC. En 1978, EE. UU.⁸ consolida su nueva visión respecto al desarrollo nuclear con la *Nuclear Non Proliferation Act*, que prohíbe la exportación de uranio enriquecido a países que no acepten salvaguardias totales sobre sus programas nucleares⁹.

A continuación, revisamos las variables explicativas durante esta etapa. El análisis del tipo de régimen señala que, durante todo este período, Brasil está bajo gobiernos militares, mientras que Argentina alterna entre gobiernos militares y civiles hasta el golpe de 1976, que inaugura un largo período dictatorial. En cuanto a la orientación ideológica de las elites gobernantes, el nacionalismo que profesan los gobiernos militares brasileños va asociado al desarrollismo, mientras que en Argentina el nacionalismo militar de este período tiene una visión liberal de la política económica. No obstante, se observa una coincidencia en los gobiernos militares de ambos países en cuanto a la voluntad de preservar la autonomía en el desarrollo nuclear. A su vez, durante este período tiene su auge de la competencia geopolítica bilateral, centrada sobre la cuestión de las represas hidroeléctricas. Por el otro

8 Wilson Center Digital Archive, Brazilian Nuclear History, “Report, Brazil, “Official Mission to Washington, DC, while representing Brazil at the Treaty Signing Ceremonies on the New Agreements over the Panama Canal”, 7 de septiembre de 1977.

9 AMREIC, Dirección General de Asuntos Nucleares, caja AH/0026, “Nuclear Non-Proliferation Act. Fact Sheet”, 27 de abril de 1977.

lado, crece la tensión en torno al conflicto con Chile y la posibilidad real del estallido de un enfrentamiento bélico por el canal del Beagle.

La preocupación argentina en torno a la incapacidad de controlar un escenario conflictivo en dos frentes¹⁰ comienza a bajar la tensión al conflicto por las represas, y a la rivalidad con Brasil en general. Del análisis de las capacidades materiales de Argentina y Brasil, se desprende una profundización de la brecha iniciada a fines del período anterior¹¹. Cabe recordar que este es el período del llamado “milagro económico” brasileño, con una tasa de crecimiento promedio de 11,3% en los años 1968 a 1974 (Hurrell, 2013: 194). En cuanto a capacidades nucleares, en los documentos oficiales se sigue mencionando un adelanto relativo de la Argentina con respecto a Brasil¹². Sobre las relaciones con Estados Unidos, todos los gobiernos argentinos en este período, tanto los democráticos como los militares, son de orientación globalista¹³ (Russell y Tokatlián, 2003). Brasil, en cambio, alterna entre administraciones de visión americanista, sean de tipo ideológica (Costa e Silva) o pragmática (Médici), y el gobierno globalista de Geisel (Soares de Lima, 1994; Pinheiro, 2000). Asimismo, la convergencia con Estados Unidos en la AGNU cae de manera pronunciada durante este período, mientras que la convergencia entre ambos sudamericanos es muy alta¹⁴, tendencia que se acentúa si se consideran solamente las votaciones

10 Actas de la Junta Militar Argentina, Tomo II, página 267.

11 En 1967, el valor del CINC argentino equivale a 0,66% del poder mundial, manteniéndose prácticamente igual (0,65%) en 1979. En cambio, Brasil pasa de representar un 1,76% del poder mundial a un 2,24%, durante el mismo período. Este desbalance se vuelve más evidente si se comparan los productos internos nacionales: mientras que en 1967 el PBI brasileño equivale a 1,26 productos argentinos, en 1979 esta ratio es de 3,25.

12 Por ejemplo, Brasil señala que Argentina está “cinco años adelantada” en el campo de la investigación nuclear, ver Wilson Center Digital Archive, Brazilian Nuclear History, “Report. Argentinian Ministry of Foreign Relations, “Nuclear Energy””, 15 de enero de 1968.

13 Salvo un breve período americanista, durante el gobierno de Galtieri pre-Malvinas (Russell y Tokatlián 2003).

14 Sobre un total de 103 resoluciones sobre temas nucleares, Argentina y Brasil votaron de forma idéntica en 83 de ellas. Por otro lado, Argentina coincide con Estados Unidos en 44 de estas resoluciones, mientras que Brasil coincide con Estados Unidos en 45 de estas votaciones. Se considera hasta la sesión n° 33 (1978-1979). Fuente: elaboración propia, con base en los datos de las actas de sesiones de la Asamblea General

en temáticas nucleares, en las que el porcentaje de coincidencia entre Argentina y Brasil es de 80%, mientras que la coincidencia con Estados Unidos es solamente de 43% para Argentina y 44% para Brasil.

En conclusión, se observa un período marcado por la divergencia en tipo de régimen (hasta 1976) y en términos ideológicos, el auge de la competencia geopolítica, el desbalance de capacidades favorable a Brasil, y, hacia finales del período, el inicio de la tensión con Estados Unidos en el tema nuclear. Con esta configuración, la cooperación nuclear bilateral se limita a las críticas compartidas hacia Tlatelolco y TNP, y a la defensa de la autonomía nuclear. Los distintos intentos de acercamiento se ven truncados por la disputa hidroeléctrica y la búsqueda de hegemonía en la región de la Cuenca del Plata.

Período III: Cooperación nuclear bilateral (1979-1990)

En esta fase, Argentina y Brasil salen del esquema de rivalidad duradera para transitar hacia un equilibrio más cooperativo en el que las preocupaciones de tipo geopolítico dejan de tener un rol central en la relación y en el que se consigue volcar el acercamiento en tratados de cooperación nuclear bilaterales.

En esta etapa, además, se instala en los centros de poder nuclear una visión negativa respecto del desarrollo nuclear autónomo en países no miembros del régimen internacional de no proliferación, a partir de la explosión india de 1974 y, especialmente, con la sanción de la *Nuclear Non Proliferation Act* estadounidense en 1978. Con un mundo cada vez más hostil hacia la autonomía nuclear, Argentina y Brasil ven el acercamiento nuclear como una manera de resguardar su autonomía y desarrollo en esa área. El punto crítico que permite el pasaje desde un equilibrio de rivalidad hacia un estadio de mayor acercamiento es el fin de la disputa sobre las represas en la Cuenca del Plata, a partir de la firma del Acuerdo Tripartito de 1979, y la posterior firma de los primeros acuerdos de cooperación nuclear, en agosto de 1980. Además, a partir de mediados de la década de 1980, puede observarse un aumento en el nivel de la cooperación nuclear argentino-brasileña, con la constitución de un grupo de trabajo conjunto entre las comisiones nucleares y las cancillerías de ambos países, una mayor frecuencia de cumbres presi-

de la Organización de las Naciones Unidas.

denciales y de firma de tratados de cooperación, y hasta visitas presidenciales a centrales no salvaguardadas. Este nuevo ímpetu en el acercamiento argentino-brasileño se ve reflejado en la evolución del índice de cooperación nuclear, con un puntaje promedio de 5 durante las presidencias de Alfonsín y Sarney (1985-1989). Con ello, este último período puede ser visto como una fase de intensificación del equilibrio de cooperación nuclear bilateral.

Con la firma del Acuerdo Tripartito, en octubre de 1979, Argentina, Brasil y Paraguay ponen fin a las disputas en torno las centrales hidroeléctricas. Ello permite abrir canales de cooperación entre Argentina y Brasil, para avanzar en el acercamiento nuclear. Con la controversia hidroeléctrica solucionada, el año 1980 marca “un cambio de actitud” en la relación bilateral, mediante la firma de los primeros acuerdos de cooperación nuclear. El tono cooperativo se mantiene en la reunión entre Viola y Figueiredo en mayo de 1981, en la que se afirma que la relación nuclear bilateral ha alcanzado una etapa de “madurez política” que “abrió las compuertas” a la cooperación en diversos ámbitos. En paralelo, Brasil inicia un plan nuclear paralelo, exento de controles externos. Este plan “autónomo” (como se le llama en Brasil) se inicia con el objetivo de desarrollar la capacidad industrial para un amplio uso de la energía nuclear, que incluye la propulsión naval y la producción de explosivos nucleares con intenciones pacíficas¹⁵. Argentina, por su parte, también lleva adelante parte de su programa nuclear fuera de salvaguardias, con su proyecto de enriquecimiento de uranio en el complejo tecnológico de Pilcaniyeu.

La Guerra de Malvinas, en 1982, también despierta sospechas sobre una posible desviación del curso del programa nuclear argentino hacia intenciones belicistas, particularmente desde Estados Unidos. A su vez, este conflicto demuestra a Argentina y a Brasil la vulnerabilidad de los países del Atlántico Sur frente a la intervención de terceras potencias, lo que refuerza la convicción acerca de la necesidad estratégica de desarrollar el submarino nuclear.

Un evento clave en las vísperas de la asunción del presidente Alfonsín es el anuncio oficial argentino, en noviembre 1983, de que se ha alcanzado la capacidad de enriquecer uranio, “sin ninguna ayuda externa”¹⁶

15 Wilson Center Digital Archive, Brazilian Nuclear History, “Memorandum. Information for the President of Brazil, No. 011/85 from the National Security Council, Structure of the Parallel Nuclear Program”, 21 de febrero de 1985.

oración propia, con base en los datos de las actas de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

y fuera de salvaguardias, en Pilcaniyeu. En la conferencia de prensa oficial, se señala que el proyecto se inicia en el año 1978, luego de que el proveedor tradicional decidiera interrumpir la venta de uranio al país¹⁷.

Ante este anuncio, Brasil congratula al gobierno argentino, remarcando que este logro tendrá “consecuencias positivas”¹⁸ para la relación bilateral y para toda la región. En cambio, se nota bastante preocupación en los centros de poder nucleares, especialmente desde EE. UU.

Pasando al análisis de las variables explicativas durante esta etapa, en primer lugar, se observa una coincidencia respecto al tipo de régimen (dos dictaduras militares). En cuanto a la ideología de las élites gobernantes, ambas son fuertemente nacionalistas y anticomunistas, aunque la principal diferencia entre los dos países es que en Brasil Figueiredo continúa los postulados de autonomía y desarrollo de Geisel, mientras que la Junta Militar en Argentina tiene un enfoque económico liberal. De todas maneras, coinciden en cuanto a la defensa de la autonomía en materia nuclear. El análisis de la dotación de capacidades señala una continuación del desbalance favorable a Brasil, aunque menor, en términos económicos, que en el período precedente¹⁹. La preocupación geopolítica entre Argentina y Brasil pierde su intensidad como conjunción de la resolución del conflicto por las represas

16 AMRECIC, Dirección General de Asuntos Nucleares, caja AH/0026, “Carta de Alfonsín a Figueiredo, donde anuncia la capacidad de ARG de enriquecer uranio”, 18 de noviembre de 1983.

17 En alusión a Estados Unidos y la Nuclear Non Proliferation Act. También es importante la presión que Estados Unidos ejerce sobre otro proveedor tradicional de la Argentina (Canadá) para que deje de transferir componentes nucleares sin la sujeción argentina a salvaguardias completas. AMRECIC, Dirección General de Asuntos Nucleares, caja AH/0026, “Conferencia de Prensa para informar capacidad de enriquecer uranio”, 18 de noviembre de 1983.

18 AMRECIC, Dirección General de Asuntos Nucleares, caja AH/0026, “Respuesta del presidente de la CNEN al anuncio de que Argentina ya puede enriquecer uranio”, 21 de noviembre de 1983.

19 El CINC brasileño aumenta durante este período (pasando de 2,24% en 1979 a 2,35% en 1983), mientras que el argentino casi no se modifica (pasa de 0,65% a 0,63%, en la misma etapa). No obstante, la distancia entre productos internos se achica, en gran parte como consecuencia de la crisis económica brasileña, con una ratio que pasa de ser 3,25 en 1979 a solamente 1,96 en 1983.

hidroeléctricas, la escalada de tensiones en el Canal de Beagle, y la Guerra de Malvinas. La relación con Estados Unidos en este período es tensa, tanto del lado argentino como del brasileño, especialmente en el tema nuclear. A nivel bilateral, en Argentina todos los militares que presiden la Junta son globalistas (Russel y Tokatlián, 2003), y el enfrentamiento se potencia por la condena del gobierno de Carter a la violación de DDHH en el país. En Brasil, Figueiredo sigue con el globalismo de su antecesor (Soares de Lima 1994, Pinheiro, 2000). El distanciamiento con Estados Unidos se replica en la AGNU, con muy baja coincidencia en la votación con EE. UU. y muy alta entre Argentina y Brasil, particularmente en votaciones sobre resoluciones nucleares donde Argentina coincide con Estados Unidos en solamente 12% de las resoluciones y Brasil en el 16%, mientras que los dos sudamericanos coinciden en el 78% de las votaciones²⁰.

La llegada de Raúl Alfonsín no modifica el postulado de autonomía en el desarrollo del programa nuclear argentino, ni tampoco sus componentes secretos. La relación nuclear con Brasil sigue el canal de cooperación iniciado en la etapa precedente, sin demasiados sobresaltos. Figuran en el período un par de intentos destacables para crear un instrumento de control compartido similar a lo que es hoy la ABACC. Uno de ellos es propuesto por el Secretario de Estado norteamericano, George Schultz, en su visita a Brasil en 1984, al sugerir la creación de un mecanismo de inspecciones mutuas de sus facilidades nucleares entre Argentina y Brasil como un medio efectivo para apaciguar las presiones estadounidenses²¹. El segundo intento se vislumbra durante una serie de reuniones diplomáticas entre ambos países, en las que el embajador brasileño Roberto Abdenur propone al canciller argentino, Dante Caputo, que ambos países, sin ceder en su reclamo de pleno acceso a la energía nuclear, declaren en conjunto que no tienen intenciones de fabricar explosivos nucleares, con el objetivo de disuadir sospechas sobre “segundas intenciones” en sus programas nucleares. El presidente Alfonsín da el visto bueno a la iniciativa, pero la recepción en Brasilia no es tan positiva y la propuesta fracasa. Asimismo, Argentina y Brasil coinciden en la defensa

20 Elaboración propia con base en datos de las actas de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Comprende hasta la Asamblea n° 33 (1982-1983).

21 Wilson Center Digital Archive, Brazilian Nuclear History, “Note, Argentine ambassador García del Solar to the Argentine Foreign Ministry, on “US secretary of State Schultz’s visit to Brazil”, 18 de enero de 1984.

de la propulsión nuclear para fines pacíficos, incluso “la idea en sí del submarino nuclear brasileño gozaba de absoluta simpatía del lado argentino” (Ornstein, citado en HOC 2015, Panel III), aunque el proyecto de un submarino de propulsión nuclear conjunto no pudo concretarse por oposición de la Armada brasileña.

Al examinar la evolución de las variables explicativas durante esta etapa, vemos una Argentina recién democratizada que busca consolidar frente a un Brasil que sigue bajo un gobierno militar. Se da una conjunción de dos gobiernos desarrollistas (Figueiredo y Alfonsín), y que coinciden en la defensa del desarrollo nuclear autónomo. Las disputas geopolíticas bilaterales ya han sido solucionadas, y Argentina centra su preocupación en Chile por el canal de Beagle. A su vez, el análisis de la dotación de capacidades materiales en este período arroja una situación de desbalance en favor de Brasil, y se evidencia tanto una fuerte caída argentina como un crecimiento brasileño²². La relación con Estados Unidos continúa tensa, siguiendo el patrón que se venía teniendo en el período anterior. En el plano bilateral, este capítulo encuentra dos administraciones globalistas en Argentina y Brasil, que buscan aumentar la autonomía política y económica de sus países. El porcentaje de coincidencia con Estados Unidos en la AGNU se reduce aún más, especialmente en materia nuclear, en la que Brasil vota de manera idéntica a Estados Unidos en solo el 17% de los casos, y Argentina solo en el 13%, mientras que Argentina y Brasil coinciden en el 78%²³ de estas votaciones.

Ya en 1985, al igual que ocurriera en Argentina con la asunción de Alfonsín, la llegada de Sarney al Palacio del Planalto no implica un giro respecto a la política nuclear del régimen militar precedente. Aunque la democratización en Brasil sí conlleva un mayor acercamiento con el gobierno de Alfonsín en materia nuclear. Este período comprende una serie de reuniones presidenciales y de grupos de trabajo binacionales abocadas a reforzar la cooperación nuclear. A partir de la cumbre de Foz de Iguazú, en noviembre de 1985, se reafirma a la cooperación nuclear como una de las prioridades de la re-

22 En efecto, el CINC argentino pasa de 0,63% a 0,56% en tan solo dos años (de 1983 a 1985), mientras que Brasil sube de 2,35% a 2,55% en el mismo período. Si, en cambio, se analiza el poder económico, puede verse que la ratio de productos internos brutos pasa de ser 1,96 en 1983 a 2,52 en 1985.

23 Elaboración propia con base en datos de las Actas de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Se considera hasta la sesión n° 39 (1984-1985).

lación bilateral, se firman un conjunto de acuerdos en esta materia, y Grupo de Trabajo conjunto, coordinado por las cancillerías e integrado por funcionarios de las comisiones nucleares nacionales y empresarios del sector, con reuniones periódicas cada 120 días.

Un punto de tensión que logra ser resuelto es cuando, en agosto de 1986, se da a conocer un supuesto sitio de ensayos nucleares de la Fuerza Aérea brasileña en Serra do Cachimbo. La noticia causa cierto desconcierto del lado argentino ya que el sitio no parece, a primera vista, apto para almacenar desechos radioactivos. Al final, se acepta que lo más probable fuese que el lugar estuviese destinado a una eventual prueba de explosivos nucleares, pero no ocasiona mayores rispideces en la relación bilateral.

Una muestra de confianza se evidencia cuando, durante la reunión de Viedma en julio de 1987, Alfonsín invita a Sarney a recorrer Pilcaniyeu (por entonces, cerrada a escrutinio internacional) para que, en palabras del presidente argentino, “diga al mundo que jamás estamos pensando en bombas sino en posibilidades de solución para nuestros pueblos”²⁴. El hecho de que un presidente brasileño recorra una instalación nuclear que Argentina mantiene en secreto constituye, frente al resto del mundo, un “hito fundamental” que evidencia “el nivel de confianza y transparencia” alcanzado en la relación²⁵. Con esta visita, la CNEN brasileña habla de un “clima de absoluta confianza”²⁶ mientras que su par argentina declara que “la idea de una corrida armamentista entre Brasil y Argentina desaparece cada vez más”²⁷. Dos meses después, Brasil anuncia que ha adquirido la capacidad de enriquecer uranio en el Centro Experimental de Aramar. En Argentina, el anuncio se recibe con normalidad, y Alfonsín reconoce “orgulloso en su condición de latinoamericano” ante el logro brasileño y destaca las “auspiciosas posibilidades”²⁸ que ello implicaría para la cooperación nuclear en ciernes. En 1988,

24 AMRECIC, Dirección General de Asuntos Nucleares, caja AH/0009, Diario La Capital. “Hablar de adversarios pero jamás de enemigos”, 15 de julio de 1987.

25 Ídib.

26 AMRECIC, sección América del Sur, caja AH/0009, Jornal do Brasil, “Brasil e Argentina criam frente comum para o átomo”, 16 de julio de 1987.

27 AMRECIC, sección América del Sur, caja AH/0009, Jornal do Brasil, “Atomo faz Argentina e Brasil superarem desconfianças”, 26 de julio de 1987.

28 Wilson Center Digital Archive, Brazilian Nuclear History, cable sobre la reunión del Embajador Rubens Ricupero con Alfonsín y con el Embajador Jorge Sábato sobre co

Sarney invita a Alfonsín a recorrer la central de Aramar (también fuera de escrutinio internacional), replicando la invitación a Pilcaniyeu.

Mientras Argentina y Brasil construyen confianza, hacia el exterior siguen surgiendo dudas acerca de sus intenciones nucleares. A su vez, Brasil y Argentina están de acuerdo en que cada uno sepa lo que hace el otro, pero no en que lo sepa el resto de la comunidad internacional. Por ejemplo, cuando el embajador estadounidense Richard Kennedy pide ver las plantas de Pilcaniyeu y de Reprocesamiento, desde el gobierno argentino rechazan este pedido y le ofrecen, en cambio, visitar el Instituto Balseiro y el RA6 (Reactor Argentino 6, inaugurado en 1982). Además, hay una creciente preocupación estadounidense sobre el desarrollo de misiles de mediano alcance en Argentina (Cóndor II) y Brasil (Sonda IV) por la posibilidad de que sean utilizados para transportar ojivas nucleares²⁹³⁰.

Pasando al análisis de las variables de interés durante este subperíodo, se da una coincidencia en torno al tipo de régimen democrático, con democracias recientes que necesitan consolidar legitimidad, y también respecto de la orientación desarrollista de las élites gobernantes. A su vez, el análisis de capacidades arroja un panorama de disparidad similar al de la etapa anterior³¹. No hay conflictos geopolíticos que resaltar. Sobre la relación con Estados Unidos, tanto Alfonsín como Sarney son dos gobiernos globalistas, que buscan una mayor autonomía para sus países y la diversificación de sus vínculos internacionales. La convergencia en la AGNU con el hegemon

operación nuclear, 4 de septiembre de 1987.

29 USFOIA, "Official-Informal", cable del Departamento de Estado a la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, 19 septiembre de 1988.

30 USFOIA, "Missile Proliferation and Argentine Condor", cable del Departamento de Estado a la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, 4 de octubre de 1988.

31 La brecha en el CINC se acentúa levemente, ya que Brasil pasa de tener un puntaje de 2,55% en 1985 a 2,62% en 1989, mientras que Argentina reduce su participación en el poder mundial de un 0,56% a 0,53% durante el mismo período. Si se analiza la evolución de los PBI, puede notarse que en 1985 un producto bruto brasileño equivale a 2,52 productos argentinos, mientras que en 1989 la ratio es de 5,55. No obstante, es necesario matizar este aparente crecimiento abrupto en la divergencia, ya que el dato correspondiente a 1989 se explica más por un muy mal año económico para la Argentina (con hiperinflación más crisis de deuda) que por un crecimiento brasileño (país que también atraviesa dificultades económicas).

es muy baja, particularmente en resoluciones nucleares, en las que la coincidencia llega solamente al 8% para Argentina y 17% para Brasil, mientras que ambos sudamericanos coinciden en un 78%³² de todas las votaciones nucleares del período.

En conclusión, en gran parte de este período coexisten dos regímenes dictatoriales, con programas nucleares paralelos, que inician el acercamiento nuclear. La coincidencia de ambos regímenes pasa por el globalismo en política exterior, el anticomunismo, el nacionalismo y, especialmente, por la oposición a las restricciones del régimen de no proliferación, particularmente aquellas impulsadas desde Estados Unidos. Además, la resolución de las disputas hidroeléctricas, sumado al recrudecimiento del conflicto argentino con Chile y la Guerra de Malvinas, bajan la intensidad de la competencia geopolítica bilateral. Como resultado de estos factores, comienza la cooperación nuclear bilateral, con la firma de los primeros acuerdos de cooperación nuclear y una seguidilla de reuniones presidenciales, en una época en que ambos países se encuentran gobernados por dos dictaduras militares y mantienen parte de sus programas nucleares fuera del escrutinio internacional.

Luego, con una Argentina recién democratizada al lado de un Brasil aún dictatorial pero que ya prepara su transición, ambos gobiernos coinciden en su enfoque desarrollista a nivel interno y en su orientación globalista en política exterior, y ambos mantienen una relación de tensión con los Estados Unidos a nivel de política nuclear. Al ser una etapa de transición, las visitas oficiales no son tan frecuentes, pero se mantiene la tónica de cooperación nuclear de la etapa anterior.

Finalmente, con la llegada de Sarney al Planalto, conviven dos regímenes democráticos, ambos desarrollistas a nivel interno y globalistas en el plano exterior, que coinciden en su oposición a la restrictividad del régimen internacional de no proliferación, sin conflictos geopolíticos entre ellas, y con un aumento de la brecha de poder en favor de Brasil. Con esta configuración de factores, la cooperación nuclear bilateral se profundiza, con una multiplicidad de visitas presidenciales, reuniones periódicas entre los equipos técnicos de las comisiones nucleares nacionales, la constitución de un grupo nuclear de trabajo conjunto, y visitas mutuas a las centrales nucleares no

32 Elaboración propia en base a las Actas de Sesiones de la Asamblea General. Se considera hasta la sesión n° 43 (1988 -1989).

salvaguardadas.

Período VI: Cooperación nuclear bilateral institucionalizada (1991 en adelante)

Mediante la Declaración de Iguazú sobre una Política Nuclear Común de noviembre de 1990, Argentina y Brasil se comprometen a desarrollar un sistema de salvaguardias mutuas (el Sistema Común de Contabilidad y Control- SCCC), a establecer un acuerdo de salvaguardias con el OIEA y a adherir al régimen de Tlatelolco³³. En julio de 1991, con la firma del Acuerdo de Guadalajara, se implementa el SCCC a través de la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), con sede en Río de Janeiro. Además, a partir de este acuerdo, ambos países renuncian al derecho a conducir explosiones nucleares pacíficas. La creación de la ABACC institucionaliza la cooperación nuclear bilateral en un organismo con tareas y funcionarios propios. Ello implica un gran salto cooperativo en el que los dos países abren por completo sus instalaciones a los ojos del otro, a la vez que manteniéndolas cerradas al resto del mundo. Este último detalle no debe pasar desapercibido. En sus comienzos, el organismo bilateral era una manera de los verificados para verificarse a sí mismos, manteniendo sus programas nucleares fuera del régimen de no proliferación internacional, pero morigerando las desconfianzas internacionales a través de controles mutuos (Kassenova, 2014).

La creación de la ABACC marca el salto hacia un nuevo equilibrio en la relación nuclear argentino-brasileña, y congela la preferencia por la colaboración desarrollada en el equilibrio anterior pero sumándole, además, un sistema de intercambio de información e inspecciones cruzadas único en su tipo.

Durante este período, los gobiernos de Argentina y Brasil quieren brindar una imagen respetable del accionar de sus países en materia nuclear, buscando disipar, de una vez por todas, cualquier sospecha respecto a sus programas nucleares. En el caso argentino, Menem firma Tlatelolco en 1994 y el

33 Declaración de Política Nuclear Común de Foz de Iguazú, 28 de noviembre de 1990. Disponible en: <http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Declaracion-de-Politica-Nuclear-Comun-Foz-do-Iguaçu-espanhol-assinada.pdf>

TNP en 1995, abandona el proyecto Cóndor II y conviene en la eliminación de armas químicas a nivel regional. Con ello, procura el abandono del perfil de poca confiabilidad de la Argentina en el ámbito nuclear (Machinandiarena de Devoto y Masana, 2003). Por su parte, el Brasil de Collor de Mello también está interesado en brindar una imagen de país responsable y no proliferante. Un episodio a destacar es el cierre del silo nuclear de Serra do Cachimbo, que había ocasionado una rispidez bilateral en 1986.

Al renunciar a las explosiones nucleares (con el Acuerdo de Guadalajara en 1991), Argentina y Brasil ya no tienen reparos en ingresar al régimen de Tlatelolco, y ambos lo hacen en 1994. En cambio, la historia con el TNP es distinta. Desde el surgimiento de este tratado, Argentina y Brasil estuvieron entre sus principales opositores y denuncian el carácter discriminatorio de un acuerdo que buscaba el “desarme de los desarmados” (Carasales, 1987). Argentina ingresa finalmente en 1995, mientras que Brasil lo hace en 1998, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, quien busca pagar “hipotecas” que todavía pesaban sobre la credibilidad externa del país (Lampreia, 1998: 13).

Al analizar la evolución de las variables explicativas durante este período, puede verse, en primer lugar, que Argentina y Brasil son dos democracias ya más consolidadas, que coinciden en su orientación ideológica, al igual que ocurría durante la etapa anterior, aunque en este caso la convergencia se da en torno del enfoque liberal en lugar del desarrollismo. Ambos buscan construir una imagen internacional de un país responsable y confiable, y dar la impresión de ser Estados que se comportan según las reglas del juego internacional, lo que incluye el régimen internacional de no proliferación³⁴. En cuanto a la distribución de capacidades materiales durante esta etapa, no se evidencian grandes diferencias con el período precedente: la brecha de poder militar continúa siendo muy pronunciada en favor de Brasil³⁵.

34 Si bien el breve mandato de Itamar Franco (1992-1995) realiza ciertas concesiones a los sectores nacionalistas brasileños, como la defensa de la autonomía nuclear y críticas a organismos internacionales de crédito (Solingen 2001, 384), mantiene, en líneas generales, los postulados liberales de su predecesor, buscando estabilizar la economía y controlar la crisis hiperinflacionaria. Con la llegada de Fernando Henrique Cardoso, en 1995, se revigoriza el enfoque aperturista, y Brasil ingresa al régimen del TNP

35 En efecto, durante la década que comprende este capítulo, el CINC brasileño no presenta grandes variaciones (es de 2,62% en 1989 y de 2,60% en 1999), mientras que el argentino muestra un leve aumento, pasando de 0,53% a 0,58%. Si se analiza el poder

Como se ha señalado en el período anterior, las disputas geopolíticas han dejado de afectar las relaciones nucleares entre Argentina y Brasil. En cuanto a la relación con Estados Unidos, este período marca un (re)acercamiento de ambos países hacia la ahora única superpotencia mundial; gobernados por administraciones liberales, Argentina y Brasil no quieren perder la oportunidad de conseguir un buen posicionamiento en el régimen internacional de la Posguerra Fría. Tanto Argentina como Brasil abandonan el enfoque globalista, pero no vuelven a la visión americanista de antaño, sino que adoptan un esquema de acercamiento estratégico al hegemon, que Pinheiro (1994) denomina “institucionalismo pragmático”. Asimismo, se verifica un aumento en la coincidencia con Estados Unidos en la AGNU, aunque la convergencia es mucho menor a la que se esperaría dado el tono discursivo de los gobiernos. En votaciones sobre temáticas nucleares, la coincidencia con EE. UU. es de 32% para Argentina y de 25% para Brasil, mientras que es de 70% entre Argentina y Brasil.

En suma, durante este último período, tenemos dos democracias, ambas con élites liberales/aperturistas, que abandonan el globalismo en política exterior pero que no adoptan un enfoque americanista, sino una suerte de acercamiento al hegemon en algunos temas, que dista mucho del alineamiento automático (lo que Pinheiro (1994) denomina “institucionalismo pragmático”). La competencia geopolítica ha sido neutralizada y deja de ser un impedimento al acercamiento entre Argentina y Brasil. Además, los brasileños mantienen la delantera en términos de capacidades materiales respecto a la Argentina. Por último, la relación con los Estados Unidos mejora a partir de la constitución de la ABACC y, especialmente, luego del ingreso a Tlatelolco y al TNP. Como resultado de esta configuración de las variables explicativas, se intensifica el nivel de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil a través de la constitución de un mecanismo institucionalizado de controles mutuos (la ABACC)³⁶. Es necesario remarcar, además, cómo el cam-

económico en términos de tamaño del producto interno, Brasil se retrae considerablemente en esta etapa, pasando de tener un PBI equivalente a 3,27 productos

argentinos en 1990 a una ratio de 2,12 en 1999, aunque sigue manteniendo una brecha considerable a su favor.

36 Además, este mayor nivel de cooperación se ve reflejado en una intensificación de la frecuencia de las visitas oficiales entre los primeros mandatarios de ambos países. Basta con mencionar que Carlos Menem visita Brasil 26 veces en el transcurso de sus

bio de visión respecto al desarrollo nuclear y el ingreso pleno a los regímenes de no proliferación regional e internacional no revierten la opción por la cooperación, sino que la acentúan.

Equilibrio puntuado y variables explicativas

A esta altura del artículo, es necesario remarcar la fuerte dependencia de la trayectoria que presenta la relación nuclear argentino-brasileña. El avance hacia instancias más cooperativas no sufre fuertes retrocesos, y el acercamiento iniciado en una etapa se mantiene y profundiza en los períodos siguientes, lo que indica que la cooperación nuclear, en un momento dado, tiene una fuerte correlación con la cooperación que se mantenía en esa misma esfera durante el año precedente.

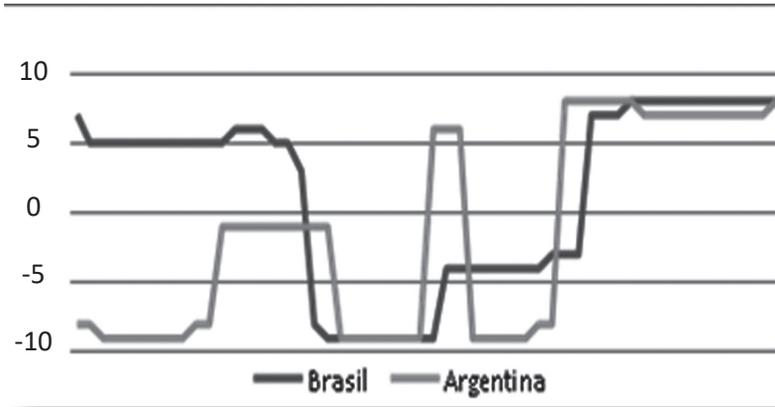
Sin embargo, la relación nuclear entre Argentina y Brasil presenta saltos, es decir, momentos que tienen poco en común con la cooperación nuclear de los años anteriores. Estos saltos o “picos” son los puntos críticos que posibilitan el pasaje de la relación hacia un estadio más cooperativo. En otras palabras, son las “puntuaciones” que postula la teoría del Equilibrio Puntuado, esto es, los momentos en que se abre la oportunidad para un cambio en una determinada trayectoria.

Tras haber definido y revisado las distintas etapas de la relación nuclear entre Argentina y Brasil, resta preguntarse: ¿qué factores permitieron el pasaje de un equilibrio a otro? Para responder a este interrogante es necesario remitirse a las variables explicativas que han sido anteriormente definidas.

Tipo de régimen

Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, Argentina alterna entre períodos democráticos y dictatoriales con mucha frecuencia hasta la democratización de fines del año 1983, mientras que Brasil es menos errático pero tiene un período dictatorial mucho más extenso que su vecino, con un régimen militar que se mantiene en el poder desde 1964 hasta 1985.

Gráfico n°3: Evolución del Polity IV (1946-1999)³⁷



Elaboración propia con base en datos de Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2003.

Como se ha visto a lo largo de este artículo, la coexistencia de dos regímenes dictatoriales, o de un gobierno democrático junto a uno autoritario, no impidió el acercamiento nuclear entre Argentina y Brasil.

Ya hacia fines de la década de 1960, la oposición mutua al TNP y las críticas compartidas hacia Tlatelolco constituyeron un punto de encuentro para una acción coordinada entre los dos países sudamericanos.

Más aún, los primeros acuerdos de cooperación nuclear son firmados por dos gobiernos autoritarios, en 1980; y durante el breve período 1983-1985

37 Recordemos que el índice Polity IV toma valores entre -10 y 10, clasificando a los regímenes políticos en autocracias (-10 a -6), anocracias cerradas (-5 a 0), anocracias abiertas (1 a 5), democracias (6-9) y democracias completas (10).

(Argentina democrática, Brasil dictatorial) se mantiene un gran diálogo entre las cancillerías y las comisiones nucleares (Mallea, 2012: 142) e incluso se considera un proyecto de renuncia conjunta a las explosiones nucleares pacíficas y de inspecciones cruzadas.

Sin embargo, la profundización de la cooperación nuclear ocurre en períodos en que ambos países son democráticos. Con los gobiernos de Alfonsín y Sarney se multiplica la firma de acuerdos de cooperación nuclear y se conforma un grupo de trabajo conjunto entre funcionarios nucleares y diplomáticos de los dos países. Además, los presidentes tienen la oportunidad de recorrer las instalaciones nucleares no salvaguardadas de su vecino. Luego, Menem y Collor de Mello dan un nuevo salto cooperativo con la constitución de la ABACC, que insta un sistema de controles cruzados entre los dos países.

Vale aclarar que el valor de este índice para Argentina en el período 1946-1955 es de -9, lo que pretende señalar que ciertas libertades civiles se ven comprometidas en esa etapa a pesar de haber elecciones. En efecto, si se comparan los índices de “democracia electoral” y “democracia liberal” (ambos del proyecto *Varieties of Democracy*), puede verse que la versión “electoral” promedia un valor de 0,4 (en una escala de 0 a 1), mientras que la variante “liberal” promedia un puntaje de 0,24 (en la misma escala), lo que se corresponde con la visión reflejada en Polity IV.

De este modo, puede afirmarse, en consonancia con lo señalado por cierto grupo de la literatura (Russell, 1988; Reiss, 1995; Mallea, 2012; Spektor, 2015), que la coincidencia de dos gobiernos democráticos es un factor que profundiza la cooperación nuclear previamente iniciada.

Coincidencia ideológica

Del análisis de la coincidencia ideológica se desprenden dos grandes motivos para la cooperación nuclear entre Argentina y Brasil: por un lado, la coincidencia en torno al desarrollismo lleva a cooperar como defensa de la autonomía de los programas nucleares (una suerte de cooperar para “cubrirse las espaldas” en momentos de fuerte crítica hacia estos dos países), por el otro lado, la coincidencia en torno al liberalismo lleva a cooperar como forma de aumentar la credenciales de país confiable en materia nuclear

cooperar para ganar transparencia)³⁸

Es posible entonces trasladar el modelo de política doméstica de Solingen (1994) para explicar ya no la política nuclear adoptada sino la opción por la cooperación. Así, puede señalarse que los gobiernos desarrollistas/nacionalistas de Alfonsín y Sarney buscaron cooperar como manera de resguardar autonomía nuclear (al igual que lo hicieron los gobiernos de Figueiredo y la Junta Militar), mientras que gobiernos liberales/aperturistas (Menem, Collor y Cardoso) cooperaron como forma de dar una mayor transparencia a sus actividades nucleares. Si bien cambian los motivos del acercamiento nuclear, parece verificarse que la coincidencia ideológica entre las élites gobernantes incentiva la cooperación en términos nucleares.

Competencia geopolítica

Desde el comienzo, Argentina y Brasil han tenido una historia de rivalidad y competencia por el predominio en la región. Esta rivalidad rara vez llegó a conflictos manifiestos o escaladas militares, por lo que su latencia ha sido más dominante que su erupción. No obstante, esta latencia actúa como un fuerte impedimento al acercamiento nuclear durante las décadas de las décadas de 1960 y 1970, en las que la competencia se intensifica en torno al conflicto por las represas hidroeléctricas.

Del análisis de los documentos oficiales se ha verificado que mientras se mantuvo en vigencia el esquema de rivalidad duradera y, especialmente, la disputa sobre la Cuenca del Plata, fue imposible el acercamiento nuclear entre la Argentina y el Brasil.

De este modo, en momentos de fuerte rivalidad geopolítica se coopera mucho menos que en períodos en que esta rivalidad ha sido aplacada.

Por otro lado, la escalada de tensiones entre Chile y Argentina actúa en

38 No obstante, es necesario aclarar que, en este caso, hay ciertos períodos que no se ajustan completamente a los esquemas liberalismo/desarrollismo (Cisneros y Escudé, 1988) y nacionalismo/internacionalismo (Solingen 1994). Un claro ejemplo es la etapa de la Junta Militar en Argentina (1976-1983), que propicia un modelo liberal en lo económico pero es fuertemente nacionalista y, especialmente, defensora de la autonomía nuclear, por lo que coincide en esta materia con el gobierno de Figueiredo (de orientación desarrollista).

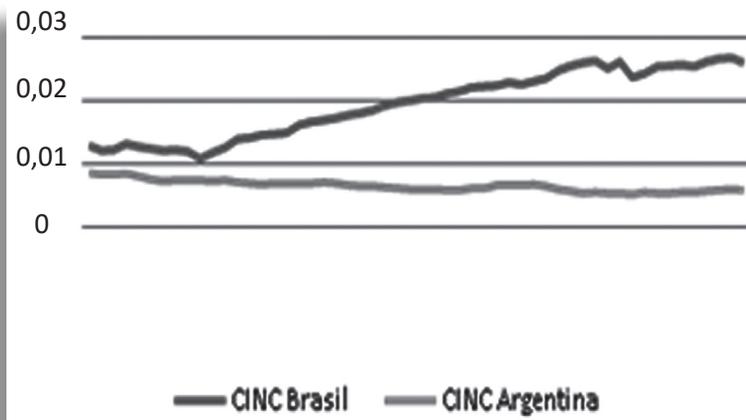
favor del acercamiento hacia Brasil, en tanto que Argentina percibe que “en la medida en que el frente con Chile se complicaba, era menester evitar que se complicara el tema con Brasil” (Camilión, 2000: 193). Luego, la Guerra de Malvinas intensifica esta tendencia de neutralización de la rivalidad argentino-brasileña, al evidenciar el peligro real de una potencia nuclear con presencia territorial en el Atlántico Sur.

En suma, la resolución de los conflictos geopolíticos entre Argentina y Brasil (y el surgimiento de conflictos con terceros Estados) atenúa la rivalidad entre estos dos países y permite el tránsito hacia instancias nucleares más cooperativas.

Balance de capacidades

La historia de la relación nuclear argentino-brasileña presenta un panorama en donde el acercamiento se inicia en momentos de disparidad de capacidades materiales y se intensifica a la par que se va acrecentando la brecha de capacidades entre los dos países. Si se analiza la evolución del Índice Compuesto de Capacidades Nacionales (CINC), se observa claramente cómo la relación bilateral parte de una situación relativamente balanceada hacia una distribución de capacidades cada vez más favorable a Brasil:

Evolución del CINC (1946-1999)



Elaboración propia con base en el Composite Index of National Capabilities (CINC).
Lo mismo ocurre al examinar la evolución de los productos internos bru-

tos, en la que es mucho más notoria la situación de paridad inicial y donde también es muy marcada la posterior divergencia.

En suma, la cooperación nuclear entre Argentina y Brasil se desarrolla en momentos de fuerte desbalance de capacidades. Con ello, este trabajo sigue la misma línea que la literatura que señala que la relación entre la Argentina y Brasil se va tornando más cooperativa a medida que aumenta la disparidad de poder en favor de este último (Paradiso, 1993; 1999; Carasales, 1997; Russell y Tokatlián, 2003; Madrid y Rapoport, 2011).

Relación con Estados Unidos

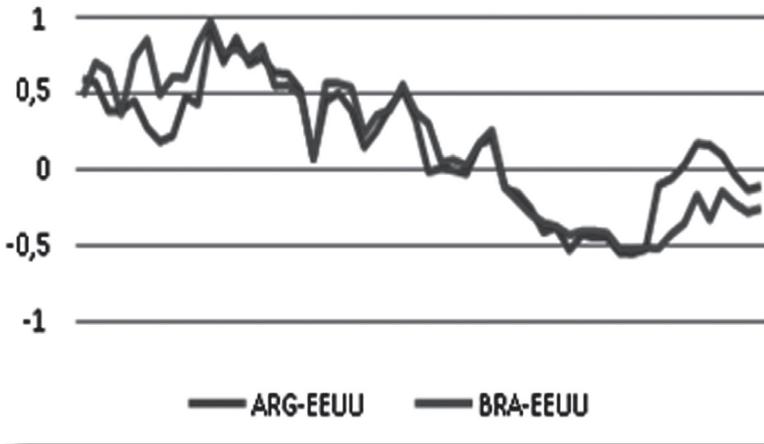
El acercamiento nuclear entre Argentina y Brasil se desarrolla en momentos de tensión con el régimen internacional de no proliferación y, especialmente, con su impulsor principal: Estados Unidos. Con el recrudescimiento de las presiones estadounidenses, especialmente a partir de la sanción de la Ley de No Proliferación Nuclear (1978), se intensifica este acercamiento.

El acercamiento argentino-brasileño en torno a la defensa compartida del derecho al desarrollo nuclear autónomo es una clara demostración de que, más allá de sus rivalidades y recelos, los dos países sudamericanos se unen contra un adversario en común, el régimen de no proliferación, al que se percibe como una operación concertada de las grandes potencias para mantener su dominio tecnológico y comercial sobre eventuales competidores (Carasales, 1997). Dentro del régimen de no proliferación, es Estados Unidos quien lleva adelante el proceso de incrementar las restricciones y sanciones hacia aquellos países que rechazan someterse a un régimen de salvaguardias completas.

Este escenario de distanciamiento respecto de Estados Unidos y acercamiento argentino-brasileño se replica al examinar la votación dentro de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se observa un patrón de progresiva disminución de la convergencia con el hegemon y, al mismo tiempo, de alta coincidencia entre la Argentina y Brasil:

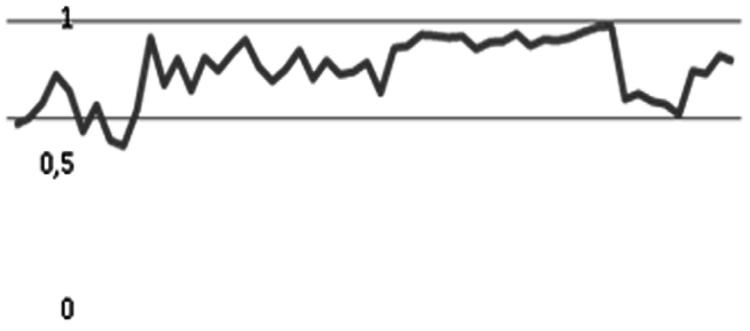
UN ARDUO CAMINO A LA COOPERACIÓN:
LA HISTORIA DE LA RELACIÓN NUCLEAR ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

Afinidad con Estados Unidos en la AGNU (1946-1999)



Elaboración propia con base en datos del Affinity of Nations Index.

Afinidad entre Argentina y Brasil en la AGNU (1946-1999)



Elaboración propia con base en datos del Affinity of Nations Index.

De esta manera, puede afirmarse que a medida que la relación con Estados Unidos se torna más tensa, se da un mayor acercamiento entre la Argentina y Brasil.

Entonces, la presión estadounidense tiene el efecto contrario al que se propone desde Washington: en lugar de forzar a la Argentina y Brasil a unirse

al régimen internacional de no proliferación a riesgo de no poder importar los insumos y materiales necesarios para continuar su desarrollo nuclear, los hace ver la necesidad de desarrollar autónomamente esos componentes para dejar de depender de los centros de poder nucleares, iniciando así sus programas nucleares paralelos. A su vez, se da el acercamiento nuclear entre estos dos países como una suerte de “protección mutua” frente a las críticas desde los países nucleares y como forma de defender su derecho al desarrollo nuclear pacífico.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo, pudo verse que la relación nuclear entre Argentina y Brasil presenta una fuerte dependencia de la trayectoria en la que, una vez que la relación avanza hacia instancias más cooperativas, no se observa un retorno hacia esquemas conflictivos. Sin embargo, se observó que esta dependencia de la trayectoria (*path dependence*) es cortada por saltos, que representan precisamente las ventanas de oportunidad para que ocurra un cambio de equilibrio en la relación nuclear bilateral, siguiendo lo señalado por la teoría del Equilibrio Puntuado.

Al analizar este pasaje hacia equilibrios más cooperativos, revisamos la importancia de cinco variables explicativas: el tipo de régimen, la ideología de las élites gobernantes, la distribución de capacidades, la competencia geopolítica, y la relación con Estados Unidos. Al hacerlo, verificamos que la coexistencia de dos democracias sí intensifica, y de manera muy pronunciada, el acercamiento nuclear; que élites nacionalistas/desarrollistas cooperaron para propiciar la autonomía de sus programas nucleares, mientras que gobiernos de tinte internacionalista/liberal lo hicieron para dar mayor transparencia a sus actividades nucleares; que la competencia geopolítica actúa como impedimento del acercamiento nuclear en momentos en que se señalan fuertes motivos para la cooperación; que el creciente desbalance de capacidades en favor de Brasil no desincentiva el acercamiento nuclear entre los dos países sudamericanos sino todo lo contrario; y que cuando el hegemón (EE. UU.) se vuelve más estricto respecto de las pretensiones de autonomía del desarrollo nuclear sudamericano, Argentina y Brasil acercan sus posiciones y comienzan a cooperar para contrarrestar esta presión y defender el desarrollo de sus programas nucleares.

Bibliografía

- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones. (2009) [1993]. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Barros, Sebastião do Rego. (2010). Sebastião do Rego Barros II (depoimento, 2009). Río de Janeiro: CPDOC, FGV.
- Booth, Ken y Nicholas Wheeler. (2008). "Rethinking the Security Dilemma". En *Security Studies: An Introduction*, editado por Paul Williams. London: Routledge.
- Brecher, Michael. (1993). *Crisis in World Politics: Theory and Reality*. Oxford: Pentagonon.
- Calviño, Luis Fernando. (1988). "La Argentina y el régimen internacional de la no proliferación". En *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, editado por Rubén Perina y Roberto Russell, 225-239. Buenos Aires: GEL.
- Camilión, Oscar. (2000). *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*, editado por Guillermo Gasión. Buenos Aires: Planeta.
- Carasales, Julio César. (1987). *El desarme de los desarmados. Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*. Buenos Aires: Pleamar.
- _____. (1997). *De Rivalres a Socios*. Buenos Aires: GEL.
- Castro Madero, Carlos y Esteban Takacs. (1991). *Política Nuclear Argentina ¿Avance o Retroceso?* Buenos Aires: El Ateneo.
- Cioffi-Revilla, Claudio. (1998). "Struggles for Power: A Punctuated Equilibrium Model of Interstate Rivalries". *The Dynamics of Enduring Rivalries*, editado por P.F. Diehl, 64-97. Urbana, ILL.: University of Illinois Press.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé. (1998). "La revolución argentina (1966-1973)". En *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, dirigido por Andrés Cisneros y Carlos Escudé, Tomo XIV, Capítulo 66. Buenos Aires: GEL. Disponible en: www.argentina-rree.com.
- Colaresi, Michael y William Thompson. (2002). "Strategic Rivalries, Protracted Conflict, and Crisis Escalation". *Journal of Peace Research*. Vol. 39, No. 3, 263-187.
- De Mello e Silva, Alexandra. (1998). "Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 41, No. 2, 139-158.
- Gardini, Gian Luca. (2006). "Making Sense of Rapprochement Between Argentina and Brazil, 1979-1982". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. No. 80, 57-71.

- Gilpin, Robert. (1988). "The Theory of Hegemonic War". *The Journal of Interdisciplinary History*. Vol. 18, No. 4, 591-613.
- Guerreiro, Ramiro Saraiva. (2010). Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985). Río de Janeiro: CPDOC, FGV.
- Hilton, Stanley. (1985). "The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy". *Political Science Quarterly*, Vol. 100, No. 1, 27-51.
- Hurrell, Andrew. (2013) [1986]. *The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Hurtado de Mendoza, Diego. (2005). "Autonomy; even Regional Hegemony: Argentina and the "Hard Way" toward Its First Research Reactor (1945-1958). *Science in Context*. Vol. 18, No. 2, 285-308.
- _____. 2014. *El sueño de la Argentina atómica: política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hymans, Jacques. (2006). *The Psychology of Nuclear Proliferation, Identity, Emotions and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kassenova, Togzhan. (2014). *Brazil's Nuclear Kaleidoscope: An evolving identity*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Krasno, Jean. (1994). "Brazil's Secret Nuclear Program". *Orbis*, Vol. 38, 425-437.
- Kupchan, Charles. (2010). *How Enemies Become Friends, The Source of Stable Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Machinandiarena de Devoto y Masana. (2003). "Relaciones con los países europeos durante la década de 1990". En *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV, Capítulo 3, dirigido por Andrés Cisneros y Carlos Escudé. Buenos Aires: GEL. Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/>
- Madrid, Eduardo y Mario Rapoport. (2011). *Argentina-Brasil: de rivales a aliados*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mallea, Rodrigo. (2012). "La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984)". Tesis de Maestría. Universidade do Estado do Río de Janeiro.
- _____. (2013). "The First Attempt at Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation and the Argentine Response, 1967-1972". Documento de Trabajo. Nuclear Proliferation International History Project, Washington DC: Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-first-attempt-argentine-brazilian-nuclear-cooperation-and-the-argentine-res>

ponse

_____, Matías Spektor y Nicholas Wheeler (editores). (2015). *The Origins of Nuclear Cooperation, A Critical Oral History of Argentina and Brazil*. Río de Janeiro: Wilson Center, Institute for Conflict, Cooperation and Security y Fundación Gétulio Vargas.

Mearsheimer, John. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.

Paradiso, José. (1993). *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: GEL.

_____. (1999). "Brasil-Argentina. Las complejas vías de la convergencia". En *Perspectivas. Brasil y Argentina*, editado por José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimarães, 107-121. Buenos Aires: CARI-IPRI.

Patti, Carlo. (2012). "Origins and Evolution of the Brazilian Nuclear Program (1947-2011)". *Nuclear Proliferation International History Project*. Washington DC: Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/origins-and-evolution-the-brazilian-nuclear-program-1947-2011>.

_____. (2014). "The origins of the Brazilian nuclear programme: 1951-1955". *Cold War History*, Vol. 15, No. 3, 353-373.

Pinheiro, Leticia. (2000). "Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea". *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2, 305-335.

Rapoport, Mario y Claudio Spiguel. (2005). *Política Exterior Argentina. Poder y Conflictos Internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital IntelLimalectual.

Redick, John; Julio Carasales y Paulo Wrobel. (1995). "Nuclear Rapprochement: Argentina, Brazil, and the Nonproliferation Regime". En *Weapons Proliferation in the 1990s*, editado por Brad Roberts. Cambridge (MA): MIT Press.

Redick, John. (1996). "The Evolution of the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement". Presentación en el seminario "Argentina and Brazil: The Latin American Rapprochement", organizado por el Institute for Science and International Security (ISIS) (Washington D.C.), y el Shalheveth Freir Center for Peace, Science, and Technology (Israel). Israel, 16 de mayo de 1996. Disponible en: <http://www.isis-online.org/publications/israel96/596am1a.html>.

Reiss, Mitchell. (1995). *Bridled Ambition, Why Countries Constrain their Nuclear Capabilities*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press.

Resende Santos, Joao. (2002). "The Origins of Security Cooperation in the

Southern Cone". *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 4, pp. 89-126.

Russell, Roberto. (1988). "Democracia y política exterior". En *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, editado por Rubén Perina y Roberto Russell, 99-128. Buenos Aires: GEL.

_____ y Juan G. Tokatlián. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Selcher, Wayne. (1985). "Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 27, No. 2, pp. 25-53.

Soares de Lima, María Regina. (1994). "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, Vol. 1, No. 1, 27-46.

_____. (2013). *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy. Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.

Soligen, Etel. (1994). "The Political Economy of Nuclear Restraint". *International Security*, Vol. 19, No. 2, pp. 126-169.

Sotomayor Velázquez, Arturo. (2004). "Civil Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation". *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 4, 29-60.

Spektor, Matias. (2015). "The Origins of Nuclear Cooperation between Brazil and Argentina". *LSE Global South Unit Working Paper Series*, Working Paper No. 4. Londres: London School of Economics (LSE).

Schwartzman, Simon. (1978). "Struggling to be Born: The Scientific Community in Brazil". *Minerva*, Vol. 16, No. 4, 545-580.

Thompson, William. (2001). "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics". *International Studies Quarterly*, Vol. 5, No. 4, 557-587.

Tokatlián, Juan Gabriel. (2016). "En materia nuclear, estamos con Brasil". Buenos Aires: *La Nación*, 8 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1887220-en-materia-nuclear-estamos-con-brasil>. Consultado el 2 de mayo de 2016.

True, James L., Bryan Jones y Frank Baumgartner. (2007). "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy Making". En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.

Waltz, Kenneth. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL.

Bases de datos y archivos consultados

ABACC, Acuerdos y Declaraciones. Disponibles en: http://www.abacc.org.br/?page_id=144&lang=es

Actas de sesiones de Naciones Unidas. Disponibles en: <http://research.un.org/es/docs/ga>

Actas de la Junta Militar Argentina (1976-1983). Disponibles en: <http://www.archivosabiertos.com>

Affinity of Nations Index. Disponible en: [//dss.ucsd.edu/egartzke/htmlpages/data.html](http://dss.ucsd.edu/egartzke/htmlpages/data.html)

Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores (AMRECIC), República Argentina. Sección América del Sur y Dirección General de Asuntos Nucleares.

Biblioteca Digital de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, República Argentina. Disponible en: <http://tratados.mrecic.gov.ar/>

Biblioteca de Presidencia, República Federativa de Brasil. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>

Boletín Oficial, República Argentina. Disponible en: <https://www.boletin-oficial.gob.ar/>

Composite Index of National Capability (CINC), Correlates of War. Disponible en: <http://cow.dss.ucdavis.edu/data-sets/national-material-capabilities/national-material-capabilities-v4-0>

Freedom of Information Act (FOIA), U.S. Department of State. Disponible en: <https://foia.state.gov/>

Índice de Capacidades Nucleares, Nuclear Security Index Reports. Disponible en: <http://www.nti.org/analysis/reports/2016-nti-nuclear-security-index-report/>

International Trade, 1870-2009, Correlates of War. Disponible en: <http://correlatesofwar.org/data-sets/bilateral-trade/international-trade-1870-2009-v3-0>

Polity IV. Disponible en: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

Sistema de Atos Internacionais, Ministério das Relações Exteriores, República Federativa do Brasil. Disponible en: http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil

Varieties of Democracy. Disponible en: <https://v-dem.net/es/> Wilson Center Digital Archive, *Brazilian Nuclear History*. Disponible en: [183](http://digi-</p></div><div data-bbox=)

talarchive.wilsoncenter.org/collection/167/brazilian-nuclear-history

World Databank, *World Development Indicators & Global Development Finance*. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>