



Argentina y Brasil: Hacia un proceso de seguridad cooperativa

A fines de los '80 ambos países generaron políticas para evitar eventuales tensiones causadas por sus programas nucleares

POR JUAN PABLO MILANESE

Lic. en Ciencia Política (UBA)
Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Colombia)

Introducción

En el mes de abril del año pasado una crisis envolvió a Brasil y a los Estados Unidos en torno al control de instalaciones nucleares dentro del primer país.

Una nota aparecida en el periódico americano “The Washington Post” desató una polémica entre ambos al afirmarse que Brasil había “negado” el acceso a los inspectores de la Organización Internacional para Energía Atómica (OIEA, perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas) a la planta de separación isotópica de Resende (Río de Janeiro).

Lo ocurrido en esa planta generó la reacción de las autoridades norteamericanas, que observaron el suceso como un precedente negativo, justo en un momento en que la OIEA intenta -en paralelo- lograr el acceso total a las cuestionadas instalaciones nucleares iraníes. Lo cierto es que Brasil no permite el ingreso de los inspectores, bajo el argumento de querer proteger sus “secretos industriales”, ya que afirma que la planta de Resende puede enriquecer uranio a un costo considerablemente menor al que hoy prevalece en el mercado internacional. En consonancia con esto, las autoridades del país sudamericano aceptaron la instalación de cámaras para controlar el ingreso y egreso de uranio,¹ pero no que se inspeccione el funcionamiento de las centrífugas que lo enriquecen.

Esta situación hace que sucesos pasados, como los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear que fueron firmados por la Argentina y Brasil en la década del '80, recobren -de pronto- toda su actualidad. Sobre todo, entendidos como conformando uno de los principales ejes de la política de seguridad de la región.

Brasil y Argentina conviven hoy pacíficamente, dentro del marco de un “proceso de seguridad”, dentro del Mercosur. Ambos países han logrado, después de casi dos décadas de trabajo, hacer desaparecer cualquier hipótesis de conflicto mutua relacionada con las “amenazas tradicionales para la seguridad”.

Pero esto no siempre fue así. Hasta mediados de la década del '80 existió entre ambos una áspera situación de rivalidad, que solo pudo ser dejada de lado a través de la puesta en marcha de un proceso de seguridad cooperativa, que comenzó a observarse con nitidez durante los años '90.

La seguridad cooperativa no es un proceso que se de por sí solo, sino que necesita de su consolidación a través de permanentes medidas de confianza, tanto para su “puesta en marcha”, como para su permanencia.

Dentro de este marco, el presente trabajo analiza los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear² celebrados por Argentina y Brasil entre los años 1985 y 1989, a fin de estudiar la magnitud de su contribución en el establecimiento y mantenimiento de la confianza entre ambos países. En este punto, creo necesario remarcar que la energía nuclear fue históricamente un eje de conflictos de las autoridades de ambos países, ya que tras ella aparecía inmediatamente el riesgo de la proliferación de armamentos nucleares.³

Sin duda, las medidas de confianza no se limitan únicamente a dichos acuerdos. Pero éstos resultaron imprescindibles a partir de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Foz de Iguazú, en 1985, y su constante reafirmación hasta el '89. De éste modo además, se establecieron las bases para la construcción del “Sistema Común de Control de Materiales e Instalaciones Nucleares” y la “Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares”, en 1991, los que durante la década del '90, jugaron un papel fundamental en la consolidación definitiva del proceso bilateral de seguridad.

Algunos conceptos teóricos fundamentales

Hacia el final de la “Guerra Fría”, y una vez concluida la misma, se puede observar un cambio sensible en las relaciones internacionales. Éste está claramente definido por la atenuación sustancial de las tensiones entre las potencias a nivel estratégico-militar y por una muy baja posibilidad de confrontación armada a escala global (en plazos relativamente previsible) entre las mismas.

Sin embargo, dicha situación no hizo al “nuevo mundo” en más previsible. Después de la desaparición del bloque comunista aparecieron decenas de nuevos Estados sin mecanismos precisos para delimitar adecuadamente sus fronteras, además de nuevos tipos de amenazas (como los movimientos terroristas que, a través de espectaculares atentados, han alcanzado gran notoriedad). La naturaleza de los actores en la escena internacional no está clara, así como tampoco la naturaleza de los peligros que nos puede deparar el futuro. (Hobsbawm, 1998: 552)

De este modo, a medida que el mundo cambia, también lo hacen las condiciones a través de las que los Estados deben posicionarse en el escenario internacional. Éstos están obligados a reorientar sus estructuras y recursos en un escenario de nuevos y confusos

Juan Pablo Milanese



Los presidentes de Argentina y Brasil durante la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, diciembre de 2004

conflictos. A lo que se suma a una presencia más activa y legítima, aunque intermitente, de los organismos internacionales. (Diamint, 2001: 72)

Es dentro de este marco que comenzaron a ser implementadas las medidas de confianza (Fontana, 1996), como instrumentos para facilitar el incremento de la seguridad, a modo de prevención respecto de las causas de los potenciales conflictos.⁴

Las aludidas medidas de confianza generan un proceso que modifica, en forma progresiva, las percepciones y las prácticas vinculadas a las “amenazas tradicionales a la seguridad”. Pero, para que puedan ser desarrolladas es necesaria la predisposición de los Estados para cooperar, sin necesidad de basarse en mecanismos coercitivos, sino en torno al consenso derivado de compromisos asumidos voluntariamente (Fontana, 1999). Se busca, de este modo, que las relaciones inter-Estados, por lo menos a nivel regional, se fundamenten en un deseo real de evitar los conflictos, mediante la colaboración y la contribución a la paz internacional

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las transformaciones del contexto de seguridad que ocurren en el marco de estas experiencias no son resultado directo de las medidas de confianza. Son -más bien- producto de un proceso más amplio y complejo, al que se puede denominar “proceso de seguridad”. Dentro del mismo, las medidas de confianza constituyen un elemento esencial (aunque no el único), ya que contribuyen a ponerlo en marcha, formando parte del él y son ellas mismas objeto de las transformaciones que el propio proceso genera.

El “proceso de seguridad” consiste en un conjunto de interacciones entre Estados, que a través de intercambios entre instituciones y del diálogo político de alto nivel, da lugar a cambios en las percepciones, en los enfoques y hasta en las prácticas institucionales en relación con las amenazas tradicionales a la seguridad (los desequilibrios, las desconfian-

zas, los temores y las diferencias se minimizan así a través de relaciones cooperativas en el ámbito de la defensa o de sectores afines). Justamente a partir de dicho proceso se incrementa acumulativamente el peso de los componentes preventivos y se promueven las relaciones de cooperación entre los Estados. (Fontana, 1996)

A partir del “proceso de seguridad” se alcanza entonces una situación de seguridad cooperativa.

“La seguridad cooperativa consiste, fundamentalmente, en un cambio de mentalidad, un cambio en la forma en que los actores perciben su práctica y la de sus vecinos.” (Fontana, 1996)

Dicho concepto, por su naturaleza, se basa en la confianza y la transparencia, y se alcanza de forma gradual, a través de un período extenso de interacciones crecientes. Así, a mayor grado de reciprocidad en las relaciones entre los países, más alta es la posibilidad de establecer un “proceso de seguridad” cooperativa.

Ésta no se construye solo mediante mecanismos inéditos, sino además sobre la base de elementos que, en buena medida, existen: como los acuerdos, tratados, o las rutinas establecidas. (Fontana, 1996) Sin embargo, su aplicabilidad se limita a aquellos contextos regionales donde la democracia existe como valor establecido. (Fontana, 1999: 2)

El intento por dar los primeros pasos

La tensión en las relaciones entre la Argentina y el Brasil se remonta a los tiempos de la colonia. Pero, a pesar de que es cierto que históricamente existió un fuerte sentimiento de rivalidad entre ambos países, este nunca llegó a transformarse en enemistad.

Durante décadas, los dos países vecinos -como hemos dicho- “crecieron de espaldas”, en un “antinatural” estado de “des-interdependencia” que llevó a las respectivas elites políticas a operar con la visión de un permanente juego de suma cero.

Esta situación comenzó a agravarse desde el momento en que, tanto la Argentina como el Brasil, comenzaron a desarrollar sus respectivos programas de energía nuclear (a fines de la década del '40 y principios de la del '50). Sobre todo, después de que ninguno de los dos ratificara el “Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina”, en 1967, ni el “Tratado de no Proliferación de la OIEA”, en 1968. Esto no solo incrementó la sensación de desconfianza mutua, sino además la de las principales potencias mundiales hacia ambos países, por temor al riesgo de proliferación de armamentos nucleares.⁵

“Una carrera implícita para el desarrollo de la tecnología nuclear implica un preocupante potencial para evolucionar en una carrera en pos del desarrollo de armas nucleares. Ambos países mantienen la opción de construir una estructura nuclear, mientras niegan vehementemente la intención de hacerlo. Argentina esta más avanzada en tecnología y capacidad nuclear, consecuentemente, representa el factor “empuje” en una escalada de “empuje y tire” de capacidad nuclear. El hecho que ambos programas son una función del desarrollo científico tecnológico, más que una búsqueda de armamento no excluye las implicancias de seguridad.” (Selcher, 1985: 46)

No obstante, hacia fines de la década del '70, la situación comenzó a cambiar. La solución satisfactoria que Argentina y Brasil alcanzaran con el tratado de "Itaipu-Corpus", en 1979, respecto de la disputa por la explotación hidroeléctrica del río Paraná, fue la primera muestra tangible de una nueva actitud entre ambos países.

Posteriormente, en mayo de 1980, el presidente del Brasil, Joao Baptista de Figueredo, visitó oficialmente la República Argentina, siendo el tema nuclear uno de los "protagonistas" de la agenda. En ese mismo momento, los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Ramiro Saravia Guerreiro, y de Argentina, Carlos W. Pastor, suscribieron el "Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear".

El eje central de dicho acuerdo, según señalan Hirst y Rico (1992: 36), fue la necesidad de cooperar en un área identificada por un interés mutuo, que permitiera a ambos Estados comenzar a construir un proceso de consolidación de la confianza recíproca, además de dar una respuesta (aunque mínima) a la presión internacional por la no proliferación (Carasales, 1996⁶; Redick, 1996), ya que la negativa a firmar el "Tratado de no Proliferación" los había dejado en una e incómoda situación, que dificultaba el desarrollo de los programas nacionales.

Así, ambos países declaraban, como queda demostrado en el preámbulo del referido Tratado, que:

"Convencidos de la necesidad de impedir la proliferación de armas nucleares a través de medidas no discriminatorias que impongan restricciones orientadas a obtener el desarrollo nuclear general y completo bajo estricto control internacional..."⁷

Pero las expectativas de cooperación se diluyeron rápidamente. Las perspectivas abiertas en 1980 distaron de traducirse en realidad. Esto tuvo mucho que ver con la imposibilidad de romper el aislamiento que marcaba a los programas nucleares de cada uno de los países.

Poco después, en noviembre de 1983 (escasas semanas antes de la asunción del gobierno constitucional), el anuncio que confirmaba que la Argentina había alcanzado el ciclo nuclear completo (a través del enriquecimiento de uranio natural en la planta de separación isotópica de Pilcaniyeu) generó gran conmoción entre las autoridades brasileñas, haciendo retroceder, aun más, el escaso nivel de confianza hasta ese momento alcanzado por ambos países.

"Nuevos" gobiernos frente a "viejos" problemas

El 10 de diciembre de 1983, Raúl Ricardo Alfonsín asumió la presidencia argentina después de casi ocho años de dictadura. Este suceso marcaría un nuevo punto de inicio de la vida democrática nacional y latinoamericana.

Alfonsín tenía la firme intención de colocar las relaciones de la Argentina con sus vecinos de la región sobre nuevas bases. Pero, los vínculos de un gobierno que proclamaba la democracia como valor político supremo difícilmente podían estrecharse con los gobiernos de facto de los países limítrofes, como eran los casos de: Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay o Paraguay. (Carasales, 1997: 73)

Por otro lado, durante el inicio de los procesos de transición hubo, de hecho, un impasse (en lo que se refiere al acercamiento), que más allá de las diferencias de régimen entre Argentina y Brasil, se debía a la necesidad de reorganización institucional, cosa que desaceleró el proceso de integración en los años inmediatamente posteriores al '80.

Esta situación comenzó luego a cambiar, en 1984, año en que fue electo el presidente brasileño Tancredo Neves da Fortuna, quien rápidamente visitó Argentina, entablando relaciones cordiales con el presidente Alfonsín.

Desde ese momento, los nuevos gobiernos democráticos comenzaron a privilegiar las relaciones subregionales, disminuyendo las percepciones negativas de los países vecinos y aumentando la identificación de los intereses comunes (Llenderozas, 1996: 263).

Pero, poco tiempo antes de asumir la presidencia, Neves falleció. Su lugar fue ocupado por José Sarney (el vicepresidente electo) quien protagonizaría, junto al primer mandatario argentino, un inédito proceso de acercamiento de los países “más poderosos” del Cono Sur de América.

El tema nuclear no era el único que aparecía sobre la mesa de negociación. El mismo incluso se presentaba como un elemento de discreta importancia, dentro de un “paquete” donde se resaltaban otros sectores de “mayor importancia”, económicamente hablando.

Pero, a pesar de esto, a medida que el eje económico comenzaba a desacelerarse, producto de las asincronías de los ciclos de ambos países, el “átomo” fue ganando impulso, hasta convertirse en uno de los principales temas de la agenda bilateral. De este modo, el impacto político de la aproximación nuclear se transformaría en un contrapeso de las dificultades encontradas en el área económica. (Bocco, 1989: 26)

El momento fundacional

Alfonsín y Sarney se reunieron por primera vez el 30 de noviembre de 1985, en Foz de Iguazú, Brasil, donde suscribieron la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, que marcaría el punto de inicio de una serie de acuerdos políticos. Cabe resaltar que ésta representó el primer paso del acercamiento bilateral, anticipando la totalidad de los acuerdos económicos, comerciales, de transportes, etc, que serían firmados al año siguiente. (Campbell, Rozemberg y Svarzman, 1999: 64)

Pero ésta “Declaración” no solo representó el primero de un grupo de acuerdos, sino además el momento fundacional de la cooperación entre ambos países. Es decir, el cierre de una etapa y el comienzo de otra. De este modo, se superó el acercamiento realizado en 1980, inaugurando una nueva época en la relación entre ambas partes.

Por otro lado, la “Declaración Conjunta” significó la primera medida de confianza trascendente que tomaron ambos países. Ésta resultó de vital importancia, ya que representó el primer paso de un exitoso proceso de eliminación de las hipótesis de conflicto y el inicio de la construcción de un sólido proceso de integración.

No es casual que se hable del comienzo de un proceso. Incluso, las motivaciones de las nuevas autoridades no eran las mismas que las de los gobiernos “de ipso”. Mientras los gobiernos militares iniciaron los acuerdos del '80 para disminuir la presión internacional

o bien para crear un reaseguro frente a la creciente vulnerabilidad externa, las administraciones de Alfonsín y Sarney percibieron que, frente a la magnitud de los conflictos internos, propios de la transición democrática, era necesario disminuir la tensión del frente externo.

De este modo, los acuerdos en el sector nuclear fueron percibidos por las autoridades civiles como un instrumento para restringir el poder de los militares en el plano interno, sin olvidar la aún patente necesidad de reducir tanto las sospechas mutuas, como las de terceros. (Llenderozas, 2001: 333)

Dentro de los principales lineamientos macro del acuerdo, los elementos fundamentales para tener en cuenta son:⁸

La Declaración de Foz suscripta en 1985 por los presidentes Alfonsín y Sarney marca el inicio de la cooperación bilateral

- La reiteración del compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos.
- El objetivo de cooperar estrechamente en todos los campos de la aplicación pacífica de la energía nuclear y de complementarse en los aspectos que recíprocamente se estime conveniente acordar.
- El anhelo expresado de que la cooperación bilateral sea extendida a los otros países latinoamericanos que tuvieran los mismos objetivos.

noamericanos que tuvieran los mismos objetivos.

- La idea que la cooperación entre la Argentina y el Brasil no solo constituiría un multiplicador de beneficios que recíprocamente se pudiera obtener del uso pacífico de la energía nuclear, sino que también permitiría a los dos países enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades en el suministro internacional de equipos y materiales.

Además, en la “Declaración” los presidentes no se limitaron a realizar enunciados de política, sino que establecieron un “Grupo de Trabajo” dirigido por las Cancillerías (en el plano político) e integrado por representantes de las respectivas comisiones y empresas nucleares (que se concentraría en todos los aspectos técnicos de la cooperación nuclear). Constituido en Buenos Aires, en julio de 1986 (momento desde el que se reunió regularmente alternando el “país sede”), dicho “Grupo de Trabajo sobre Política Nuclear”⁹ cumpliría la función de coordinar y promover el proceso. Constaba de tres subgrupos, uno de “Cooperación Técnica”; un segundo de “Coordinación de Política Exterior” (donde se consiguieron grandes resultados); y el tercero de “Requerimientos Legales y Técnicos de la Cooperación”.

La conformación del “Grupo de Trabajo” fue la señal más clara de la reafirmación del fomento de las relaciones bilaterales en el campo nuclear y del esfuerzo por la autonomía tecnológica de ambos países, por medio de la promoción de la energía atómica. (Vieira Vargas, 1997: 49). La cooperación ha generado -además- un marco apropiado que ha dinamizado el interés de los equipos científico-técnicos de cada país por conocer los logros de su contraparte, a fin de intercambiar información.

Los años posteriores a la firma de la Declaración de Política Nuclear Común, estuvieron marcados por toda una serie de acciones, como la asistencia técnica mutua; el intercambio de científicos, estudiantes e información; y la elaboración de acciones conjuntas en el escenario internacional, las que generaron un clima de confianza mutua, a través del mayor conocimiento “del otro”.

A través de esto, los dos países buscaban enfrentar, en mejores condiciones, las crecientes dificultades existentes respecto de la adquisición de equipos, materiales y combustibles nucleares, intentando además que el proceso iniciado por Argentina y Brasil se extendiera a otros países latinoamericanos.

Claramente se había dado el primer paso hacia la construcción de un proceso común de seguridad cooperativa. Después del relativamente infructuoso intento de 1980, los “jóvenes” gobiernos democráticos habían logrado llevar adelante una reafirmación de confianza capaz de “romper el hielo” que separaba, desde hacía más de un siglo, a los dos rivales de la región.

Las visitas presidenciales como eje de la construcción de confianza

La “Declaración de Iguazú” no fue ciertamente el único paso en el avance de la cooperación en el sector nuclear. En los años subsiguientes, una seguidilla de encuentros presidenciales no hizo más que evidenciar la importancia que el sector había cobrado dentro de la integración en general.

No fue solo la cantidad de reuniones, una de las “curiosidades” del proceso, sino también otro fenómeno que no debe dejarse de lado, por lo inusual, como la frecuencia con que se realizaron las visitas, las que finalmente trascendieron bastante más allá de lo que, se especulaba, eran sus objetivos diplomáticos.

De este modo, no solo los momentos fundacionales o los mecanismos inéditos¹⁰ resultaron esenciales dentro del proceso de construcción de confianza. También, como se podrá observar con posterioridad, los acuerdos, tratados, y rutinas establecidas.

Así, la serie de encuentros presidenciales continuó de la siguiente manera:

- “Declaración de Brasilia”, del 10 de diciembre de 1986.¹¹

A través de la misma los dos gobiernos buscaron superar los obstáculos del proceso de integración, intentando demostrar transparencia (para lo que se decide intensificar el intercambio de visitas y coordinar las respectivas posiciones políticas en los foros internacionales) con el objetivo de defender intereses comunes y preservar a la región del riesgo de introducción de armas de destrucción masiva.

Sumado a la “Declaración” se firmó el 30 de julio de ese mismo año, en Buenos Aires, el Protocolo N°II sobre Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas.¹²

Poco después, el 10 de diciembre de 1986 se suscribió en Brasilia, el Protocolo N° 17 sobre Cooperación Nuclear. El mismo definió áreas para la realización de esfuerzos de cooperación y desarrollo conjunto de suma importancia, sobre todo si se tienen en cuenta los problemas presupuestarios de ambos países.

- “Declaración de Viedma”, 17 de julio de 1987.¹³

Sin ser demasiado rica en cuanto a su contenido, la “Declaración de Viedma” representó un hito fundamental de la cooperación en el sector, y sobre todo en el del establecimiento de medidas de confianza. Esto se debió a que con ella se produjo la visita del presidente Sarney a la planta de separación isotópica¹⁴ de Pilcaniyeu, que no estaba incluida bajo el sistema de salvaguardias de la OIEA.

Al respecto, manifestaba en su momento el presidente brasileño:

“... es la primera vez en el mundo que viene un jefe de Estado, convidado por otro jefe de Estado, a visitar una usina de enriquecimiento de uranio, que por su naturaleza es una instalación secreta. Éste gesto demuestra el nivel de las relaciones existentes entre Brasil y Argentina y la visión de construir un futuro con el presidente Alfonsín” (Declaraciones de José Sarney al diario “Clarín”, 18/7/87)¹⁵

Otro elemento para resaltar en dicha “Declaración” fue el “inamovible compromiso de ambas partes de utilizar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos”.

Pero la importancia del evento no solo se centró en la presencia de Sarney en Picalenyeu. También se invitó a un grupo de expertos brasileños a recorrer las instalaciones de dicha planta de separación isotópica, concluyendo lo que representaría un acto trascendental en el proceso de integración de ambos países.

A esto se referiría Marco Marzo¹⁶ (1996), del siguiente modo:

“En ese momento la delegación Brasileña era escéptica respecto de la visita. Nuestro presidente había visitado la planta una semana antes por lo que nos parecía que lo nuestros sería puro protocolo (...) Para nuestra sorpresa hicimos una gran cantidad de preguntas que fueron contestadas por los argentinos. Visitamos todas las instalaciones (...) Esta tecnología es muy secreta. Dicho paso fue muy importante para la construcción de confianza, no solo entre los dos países, sino además para los técnicos relacionados con dicha actividad.

Por otro lado, Ariel Levite (1997) agregaría:

“En ese momento pensé, está bien esta será una visita protocolar. Haremos muchas preguntas y la gente diría ‘bla, bla, bla, bla’ y nunca responderían las preguntas. Pero para mi sorpresa, fuimos a la planta de enriquecimiento y todas nuestras preguntas fueron contestadas.”

- “Declaración de Iperó”, 8 de abril de 1988.¹⁷

En la misma el gesto realizado por Alfonsín en Viedma fue retribuido por Sarney. El presidente argentino visitó el centro experimental de Amarrar, en Iperó, donde se realizaba la inauguración de una planta de separación isotópica, también excluida en ese momento del sistema de salvaguardias de la OIEA.

Dicha medida fue de vital importancia, ya que el mencionado centro pertenece a la Armada brasileña (además, en él se llevaba adelante el proyecto de construcción de un submarino nuclear), por lo que la visita no solo tenía un importante significado en lo que se refiere a la integración, sino además a las respectivas transiciones democráticas de ambos países.

Paralelamente, el “Grupo de Trabajo” cobró un nuevo carácter de “Comité Permanente”, estableciéndose que debía reunirse cada 120 días (más las reuniones adicionales que pudieran ser programadas), lo que fijaba un cronograma estable y activo de encuentros.

También se pueden destacar los avances logrados en materia de salvaguardias. Iperó representó, en ese sentido, un acto político de vital importancia, ya que abrió el camino para rediscutir “Tlatelolco” y cerrar un acuerdo de salvaguardias con la OIEA, a través de la construcción del futuro “Sistema Común de Control y Contabilidad”. (de Oliveira, 1998: 15)

- “Declaración de Ezeiza”, del 29 de noviembre de 1988.¹⁸

A finales de 1988, Sarney regresó a la Argentina. Esta vez, visitó el Laboratorio de Procesos Radioquímicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), instalado en Ezeiza. En dicha visita se reafirmaron otros puntos ya planteados en los anteriores encuentros, como el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, etc.

Aunque los motivos de ésta última declaración parezcan redundantes, este tipo de acciones, como la reafirmación de los usos exclusivamente pacíficos de la energía nuclear, son de vital importancia dentro de un proceso en el que antiguos rivales intentan terminar con las desconfianzas mutuas.

Tierra fértil para la continuación del proceso

Además de la importancia de “Foz”, que marcó el comienzo, sin duda alguna, en dicho período, el paso fundamental fue dado por la invitación de Alfonsín a Sarney a visitar la planta de enriquecimiento de uranio de Picalenyueu (1987) y su posterior retribución por parte del Jefe de Estado brasileño, en las instalaciones de Amaran (1998).

Esta serie de encuentros presidenciales (junto a los 24 protocolos firmados) representaron un punto alto en el proceso de acercamiento entre la Argentina y el Brasil, pues las visitas recíprocas a las referidas instalaciones determinaron una mejora sensible en el conocimiento de las capacidades de cada país.

“Las visitas de los jefes de Estado –vale la pena destacarlo- no fueron simplemente actos protocolares normales en la vida de relación entre dos vecinos. Tuvieron el designio de expresar, al más alto nivel, que el proceso de acercamiento iniciado era impulsado y avalado por los gobernantes de los dos países, que le prestaban su atención personal y directa y que examinaban con especial interés todo lo que podía emprenderse en el futuro, para darles endoso particular si era necesario. (Carasales, 1997: 85)

Aunque cabe señalar que las medidas de confianza no solo se dieron a nivel de las elites políticas, ya que en su “construcción” también participaron los principales organismos técnicos de nivel nacional, dándose así no solo un fluido diálogo al máximo nivel político, sino además al nivel institucional.

Las visitas tuvieron obviamente alta significación política, pero trascendieron ese plano para tocar aspectos técnicos cuando los Presidentes y sus comitivas recorrieron establecimiento de extremo carácter sensitivo, como plantas de enriquecimiento de uranio” (Carasales, 1997: 85)

En palabras de Marco Marzo (1996):

“Desde mi punto de vista, si alguien me decía en ese momento (refiriéndose a mediados de los '70), que en 1984 o 1985 habría cooperación entre Argentina y Brasil, le hubiese dicho que “estaba loco”. Porque desde mi perspectiva, la situación era la siguiente: como Director de la División de Salvaguardias en Brasil nunca había encontrado a mi contraparte argentino. Ocasionalmente en algún simposio, pero eso nunca superó las formalidades. No estaba bien informado del desarrollo nuclear en Argentina y ellos no estaban informados del de Brasil.”

Pero, la diplomacia interpresidencial y el contacto entre los científicos no fueron los únicos nexos entre los países. También los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos gobiernos se movieron muy inteligentemente, coordinando tanto las actividades políticas como las científicas, invitando a participar a todos los actores relevantes del sector a las negociaciones. (Marzo, 1997¹⁹). Sumado a esto, los escasos cambios en los equipos negociadores de cada país (principalmente a nivel técnico) posibilitaron que el proceso de acercamiento no fuera profundo, sino relativamente rápido. En este sentido, resultaron

Las visitas presidenciales a las plantas de Pilcaniyeu y Amarar cimentaron la confianza mutua en los programas nucleares

particularmente relevantes los intercambios de técnicos y científicos a las plantas y centros experimentales del área nuclear de cada país. (Bocco, 1989: 30)

Otro hecho importante fue la decisión de distribuir y publicitar los contenidos de las declaraciones en las reuniones de la OIEA como modo de intentar aumentar la transparencia del desarrollo de la energía nuclear hacia el resto del mundo. (Bocco, 1989: 28, 29)

Así, como ya fuera mencionado, la sintonía en el plano político (liderada por la cooperación nuclear) actuaba a la manera de sustento del proceso de cooperación e integración, frente a la asintonía macroeconómica. (Bocco, 1989: 36)

Pero, 1989 aparecía como un año crítico. El discurso de Carlos Saúl Menem, candidato (peronista) favorito para ganar las elecciones presidenciales en Argentina, y la incertidumbre de quien sería el triunfador en Brasil, no parecían demasiado favorables a la continuación de los procesos de integración. Esto representaba un gran peligro. Sobre todo si se tiene en cuenta que hasta entonces cada gesto de acercamiento había sido liderado, directamente, por los presidentes salientes.

“1989 fue un año de especial significación para las democracias de Argentina y Brasil. En las dos naciones debían llevarse a cabo elecciones presidenciales. Los dos protagonistas del proceso iniciado y concretado desde 1985, Alfonsín y Sarney, dejarían el poder. Su participación en el proceso había sido tan decisiva que, a medida que se aproximaba la fecha de las elecciones, fue surgiendo inevitablemente la pregunta: ¿El trascendental proceso de integración se debilitaría con su ausencia, iría mermando o incluso se estancaría? ¿Los nuevos Presidentes, albergarían ideales similares o tendrían ideas distintas? (Carasales, 1997: 88)

El peronismo fue históricamente favorable al desarrollo de la energía nuclear²⁰ (por lo que las políticas del sector, a nivel nacional, parecían garantizadas). Pero su nacionalismo, exacerbado en el discurso de Menem,²¹ hacía dudar respecto a la cooperación en la materia.

En el caso brasileño, la incertidumbre respecto al vencedor de las elecciones era grande. Pero cualquiera de los dos posibles ganadores, Fernando Collor de Melo o Luiz Inacio Da Silva, parecían no representar necesariamente la continuidad de la visión de Sarney.

Finalmente, las elecciones fueron ganadas por Collor y Menem que pronto evidenciaron que los temores respecto del abandono de la cooperación en el sector nuclear eran infundados. Inmediatamente asumida la presidencia, el nuevo presidente argentino se ocupó de despejar cualquier duda al respecto, manifestando en un discurso:

“Nos sentimos orgullosos del proceso iniciado con la Declaración de Iguazú de 1985, que permitió consolidar la confianza recíproca, intercambiar experiencias, compartir tecnologías y generar nuevas investigaciones. Defendemos juntos los derechos inalienables de llegar al próximo siglo con bases científicas y tecnológicas propias y compartidas para el beneficio económico y social de nuestros pueblos”. (Carasales, 1997: 90)

Por el otro lado, Collor, que asumió el poder en Brasil, el 17 de marzo de 1990, también intentó desde un principio tener una posición conciliadora en el sector, llevando adelante políticas de vital importancia, como el cierre del sospechoso centro de pruebas de Cachimbo²² (Diamint, 2001: 136).

Poco tiempo después de la asunción del primer mandatario brasileño, el 6 de julio de 1990, éste viajó a Buenos Aires, donde ambos presidentes emitieron un comunicado que contiene algunos párrafos simbólicamente²³ importantes para la “integración nuclear”, entre los que se pueden resaltar:

“... la necesidad de continuar y profundizar la cooperación y la complementación ... la coincidencia de puntos de vista sobre política nuclear ... el compromiso de la Argentina y del Brasil de utilizar la energía nuclear exclusivamente con fines exclusivamente pacíficos y de desarrollarla para el adelanto y el bienestar de los pueblos ...”

Elogiando, además

“... las tareas del Comité Permanente Argentino Brasileño sobre Política Nuclear ... para que se intensifique su labor en procura de profundizar y ampliar los campos de cooperación y complementación entre los países en esta materia ...” (Carasales, 1997: 92)

Pero el paso fundamental se dio pocos meses después, 28 de noviembre de 1990, nuevamente en la ciudad de Foz de Iguazú, donde se realizó una “Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña”.

Así como el primero de los encuentros marcó el camino para la cooperación y la integración, éste sería un nuevo momento fundacional, que las colocaría sobre nuevas bases que significarían la inserción definitiva en la estructura imperante en el mundo en materia nuclear, a través de la construcción de un “Sistema Común de Control de Materiales e Instalaciones Nucleares y la Agencia Argentino Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares” (ABACC).²⁴ (Carasales, 1997: 92)

De este modo, se abriría una nueva etapa del proceso que derivó en la construcción definitiva de un área de paz, fruto de un proceso de seguridad cooperativa consolidado en el seno del MERCOSUR.

Recapitulando

Como ya fue expresado todo a lo largo del trabajo, desde hace años ya la necesidad de tener “relaciones más seguras” ha comenzado a figurar como un tema, de vital importancia, en la agenda de los países del Cono Sur. Para esto, se han tomado una serie de medidas de fomento de la confianza recíproca, con el fin de disminuir las percepciones de amenazas mutuas y así acompañar a los intercambios comerciales desde el campo mismo de la política. (Diamint, 2001: 76).

Si bien en 1980 se dio el primer acercamiento entre la Argentina y el Brasil, centrado en la necesidad de dar una respuesta mínima a la presión internacional por razones de no proliferación (Hirst y Rico, 1992: 36), recién desde el momento en que los gobiernos democráticos comenzaron a establecer los primeros vínculos de construcción de confianza recíproca, a través de los que la cooperación comenzó a ser visualizada como posible (Selcher, 1985: 25).²⁵ Desde ese momento, en ambos países se comenzaron a privilegiar las relaciones subregionales, disminuyendo las percepciones negativas del otro y aumentando la identificación de los intereses comunes.

En este sentido, los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear (lanzados en el 85) serían el punto de partida para la nueva modalidad de relacionamiento entre la Argentina y el Brasil. De este modo, la firma de la serie de acuerdos analizados, constituyó el antecedente más importante e inmediato (además de un elemento central para su construcción) del “proceso de seguridad” que tiene lugar en los años noventa.²⁶ En este marco, el ímpetu dado por Alfonsín y Sarney al acercamiento ayudó a lograr respaldos políticos recíprocos que eran necesarios para la consolidación de la democracia y para el afianzamiento de la construcción de un proceso de paz y seguridad en la región.

Los pasos en dirección a relaciones cooperativas en materia nuclear contribuyeron decididamente, por un lado, al cambio de las percepciones recíprocas y, por el otro, a la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos conducentes a la integración económica. Así, aun no siendo el único tema a negociar, e incluso presentándose (al inicio) como un elemento de discreta importancia, la energía atómica se transformaría en uno de los íconos de la integración durante los '80. Esto no solo resultó fundamental para la construcción de confianza mutua, sino además para generar confianza hacia el exterior. Sobre todo durante los períodos en que ninguno de los dos países había ratificado “Tlatelolco”, ni había firmado el “Tratado de no Proliferación”.

Finalmente, ambos países asumirían un “compromiso integrador” mucho más amplio y complejo (que, como todos sabemos, no se agotaría en el sector nuclear), que alcanzaría a constituirse en “proceso de seguridad”. Dentro del mismo los acuerdos para el uso pacífico de la energía nuclear fueron fundamentales ya que se establecieron como las primeras (y desde mi punto de vista, más innovadoras) medidas de confianza que contribuyeron a ponerlo en marcha.

En ese marco, la periodicidad de los intercambios entre instituciones (principalmente entre la Comisión Nacional de Energía Atómica, por el lado de Argentina y Comisión Nacional de Energía Nuclear, por el lado de Brasil), sumada al diálogo político del alto nivel (representado por los encuentros de los presidentes y en menor medida por las acciones llevadas adelante por los Ministerios de Relaciones Exteriores), dieron lugar a profundos y positivos cambios en las percepciones recíprocas.

Así se logró modificar, en forma progresiva, la imagen y los prejuicios que cada país tenía del otro. No solo mediante mecanismos inéditos, como lo fue el caso de Foz, sino además sobre la base de elementos en buena medida existentes: acuerdos, tratados, rutinas establecidas (Fontana, 1996), que marcaron la totalidad de las negociaciones realizadas por ambos gobiernos en los '80, desde Brasilia hasta Ezeiza, pasando por Viedma e Iperó.²⁷ Esto llevó a un gradual y acumulativo incremento del peso de los componentes preventivos, cosa que además amplió enormemente el alcance de las relaciones de cooperación entre ambos Estados. De este modo, resulta posible apreciar la importancia y la trascendencia de la experiencia de cooperación bilateral en el sector, que implicó el desarrollo de una política común funcional para la construcción de confianza recíproca y de un proceso de seguridad; ambos esenciales tanto para la construcción de un proceso de integración regional relativamente exitoso, como para la saludable consolidación del régimen democrático en la región ■

Bibliografía

- Bocco, Armando (1989): "La Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Notas para una Evaluación Política", Flacso, Buenos Aires.
- Campbell, Jorge; Rozembreg, Ricardo; Svarzman, Gustavo (1999): "Quince años de integración: muchos ruidos y muchas nueces", en Campbell, Jorge editor, MERCOSUR entre la realidad y la utopía, Nuevohacer, Buenos Aires.
- Carasales, Julio Cesar (1997): "De rivales a socios", Nuevo Hacer, Buenos Aires.
- ... (1999): "The so-called proliferator that wasn't: the story of Argentina's nuclear policy", Nonproliferation Review/ Fall.
- De Oliveira, Odete, (1998): "A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul", Rev. Bras. Polit. 41.
- Diamint, Rut (2001): "Democracia y Seguridad en América Latina", Nuevohacer, Buenos Aires.
- Fontana, Andrés (1996): "Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano", ISEN.
- ... (2001): "Seguridad Internacional y Transición democrática. La experiencia Argentina 1983-1999", Universidad de Belgrano, Documentos de Trabajo.
- Hirst, Mónica y Rico, Carlos. (1992): "Regional security perceptions in Latin America". Serie: Documentos e informes de investigación N° 129. Área: Relaciones Internacionales. FLACSO. Buenos Aires. Mayo.
- Hobsbawm, Eric (1992): "La historia del siglo XX", Crítica, Barcelona.
- Literio, Luciana (2003): "Políticas de seguridad en el Mercosur. Una perspectiva desde la seguridad cooperativa", Trabajo Inédito.
- Llenderozas, Elsa. (1996): "Seguridad y democracia: Nuevos rumbos en la política exterior argentina". En Pinto, Julio compilador. Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades. Oficina de publicaciones del C.B.C. Buenos Aires.
- (2001): "Las percepciones estratégicas en un contexto de integración regional: los casos de Argentina y Brasil." En Pinto comp. Argentina entre dos siglos, la política que viene. EUDEBA, Buenos Aires.
- Marzo, Marco (1996): "The evolution of the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement (Part 1)" Argentina Brazil Nuclear Rapprochement. Institute for Science And International Security, Nahel Soreq, Israel, May 16.
- ... (1997): "Regional Safeguards in Latin America: Implications for the Middle East?" El Cairo, October 27.
- Milanesi, Juan Pablo (2004): "¿Supranacionalidad en el Cono Sur? Análisis de un Caso Inédito, Ignorado y Potencialmente Paradigmático." Trabajo presentado en el 1° Encuentro de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, del Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados, Universidad de Belgrano 11 y 12 marzo.
- ... (2003): "El día que el MERCOSUR logró lo que la Unión Europea no." Trabajo presentado en el 6° Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario 5, 6, 7 y 8 noviembre.

Juan Pablo Milanese

Ornstein, Roberto (1998): "La Complementación con Brasil", en Carasales, Julio Cesar y Ornstein, Roberto, Coordinadores, La Cooperación Internacional de la Argentina en el Campo Nuclear, CARI, Buenos Aires.

Redick, John (1996): "The evolution of the Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement (Part 1)" Argentina Brazil Nuclear Rapprochement. Institute for Science And International Security, Nahel Soreq, Israel, May 16.

Selcher, Wayne (1985): "Brazilian-Arentine Relations in the 1980s: Fom Wary Rivalry to Friendly Competition", Journal of International Studies and World Affairs, Vol 27, No. 2 (Summer, 1985), 23-53.

Telò, Alessandro (2004): "La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa", Puente @ Europa, Università di Bologna Representación Buenos Aires, año 2 N°1.

Viera Vargas, (1997): "Atomos na integraçao: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL", Rev. Bras. Int. 40.

Acuerdos Internacionales:

Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. Buenos Aires, 17 de mayo de 1980.

Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Foz de Iguazú, 30 de noviembre de 1985.

Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Brasilia, 10 de diciembre de 1986.

Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Viedma, 17 de julio de 1987.

Declaración de Iperó, Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Iperó, 8 de abril de 1988.

Declaración de Ezeiza, Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Ezeiza, 29 de noviembre de 1988.

Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino Brasileña. Foz de Iguazú 28 de noviembre de 1990.

Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear.

Notas

¹ Argumentando que el porcentaje en el que se enriquece el uranio no es suficiente para la fabricación de explosivos nucleares.

² Área comúnmente relacionada con las "amenazas tradicionales para la seguridad"

³ Tanto Argentina como Brasil son unos de los pocos países que lograron alcanzar el ciclo nuclear completo. Esto significa que ambas están en condicione de construir dicho tipo de armamentos.

A esto hay que sumarle la explosión de una bomba atómica realizada por la India en 1974, que mostraba como un país del "Tercer Mundo" podía desarrollar exitosamente un programa nuclear bélico, generando la alarma consiguiente respecto de la posesión de dicho de tecnología por parte de países en desarrollo.

⁴ Posiblemente el caso más paradigmático, en lo que se refiere a este tipo de medidas, se dio con la conformación de la "Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa" (CSCE), que posteriormente daría lugar a la formación de la "Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa" (OSCE). Nacida del "Acta Final" firmada en Helsinki por la mayor parte de los países europeos más la Unión Soviética, los Estados Unidos y Canadá, la CSCE comenzó a definir un nuevo concepto de seguridad, que no se explicita solo en términos militares, sino globales. Así, el término de seguridad aparece cruzado por distintas dimensiones como la militar, la humana, la económica, la ambiental, etc, introduciendo una verdadera revolución política conceptual que consintió la instauración de procedimientos de verificación y control de los Estados. (Telò, 2004)

⁵ La no aceptación de estos tratados por los dos países representó, junto a la explosión nuclear realizada por la India en 1974, un elemento que generó un alto grado de desconfianza por parte de las principales potencias mundiales, que se traduciría en innumerables obstáculos al desarrollo de los programas nacionales.

⁶ Argentina and Brazil: "The Latin American Nuclear Rapprochement", Nahel Soreq, Israel, May 16, 1996.

⁷ "Acuerdo de cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear".

⁸ "Declaración Conjunta Sobre Política Común", Foz de Iguazú, 1985.

⁹ Posteriormente transformado en un "Comité Permanente" que se reúne cada 120 días (generalmente respetados).

¹⁰ Vale la pena aclarar que durante este período también ocurrirían acontecimientos inéditos, como las visitas de delegaciones de un país a la planta de separación isotópica del otro.

¹¹ "Declaración Conjunta sobre Política Nuclear", Brasilia, 10 de diciembre de 1986.

¹² El Protocolo sobre Información Inmediata y Asistencia Recíproca en casos de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas se adelantó a las convenciones internacionales sobre "Pronta notificación de accidentes nucleares" y sobre "Asistencia mutua en el caso de accidente nuclear o emergencia radiológica" que entraron en vigencia a fines de 1987, después del desafortunado accidente de Chernovyl.

El sistema de asistencia funcionó eficientemente durante el único accidente de gravedad ocurrido en la región. Más precisamente, en Goiania,

Ensayo en concurso

en septiembre de 1987. Éste se produjo durante el desmantelamiento de un equipo de teleterapia. Frente al mismo, la CNEA envió al lugar del hecho, en solo cuestión de horas, expertos en protección radiológica, gestión de desechos radioactivos, y atención y tratamiento de las personas afectadas por la radiación. Éstos colaboraron con los técnicos brasileños en la adopción de medidas pertinentes para minimizar las consecuencias. (Ornstein, 1998: 137, 138)

13 “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, Viedma, 17 de julio de 1987.

14 Las plantas de separación isotópica forman parte de una tecnología muy sensible, fundamental para la fabricación de armamento nuclear (aunque ni Argentina, ni Brasil, las han utilizado con tales fines).

15 Fragmento extraído de Campbell, Rozemberg y Svarzman 1999, pag 101.

16 Quien fuera entonces Director de la División de Salvaguardias de Brasil, desempeñándose actualmente como Secretario de la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares.

17 “Declaración de Iperó”. Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, Iperó, 8 de abril de 1988.

18 “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, Ezeiza, 29 de noviembre de 1988.

19 “Regional Safeguards in Latin America: Implications for the Middle East?”, El Cairo, October 27, 1997.

20 El mismo Perón fue el “fundador” de la Comisión Nacional de Energía Atómica (1950). Esto contrastaba con la tradicional postura del radicalismo, que sin ser opositor (Alfonsín fomentó cooperación en la política nuclear pero disminuyó sensiblemente el presupuesto de la CNEA si se lo compara con todas las administraciones previas) tenía una postura algo “menos positiva”.

21 El discurso de Menem cambió drásticamente una vez alcanzada la presidencia, sobreactuando con posiciones neoliberales.

22 El que aparentemente estaba preparado para hacer explosiones nucleares pacíficas, aunque el país en ningún momento contó con las cantidades suficientes de plutonio para fabricar explosivos.

23 El Comunicado no establece ningún compromiso, sino que es puramente declarativo.

24 También ambos países, junto a la ABCC, firmarían un acuerdo con la OIEA; ratificarían, después de la realización de algunas enmiendas, Tlatelolco y se firmaría y ratificaría en NTP

25 Indudablemente, la instauración de gobiernos democráticos resultó un elemento esencial para el desarrollo de la cooperación y el diálogo, como fuentes generadoras de integración.

26 Promediando los '90 los gobiernos civiles ya habrían alcanzado un importante grado de subordinación de las Fuerzas Armadas.

27 Estas dos últimas cobraron una importancia fundamental por se acompañadas por las visitas a instalaciones sensitivas.