

de puntos de vista sobre política nuclear [...] el compromiso de la Argentina y del Brasil de utilizar la energía nuclear 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).

El paso fundamental se dio pocos meses después, el 28 de noviembre de 1990, nuevamente en la ciudad de Foz de Iguazú donde se realizó una Declaración sobre Política Nuclear Común argentino-brasileña. Al igual que la primera realizada en 1985, ésta marcó el comienzo de una nueva etapa en el proceso de integración alcanzando el punto más alto de la misma.

## Capítulo 9

### Un exitoso sistema de control

Los nuevos presidentes le otorgaron atención específica al problema nuclear en el encuentro presidencial que tuvo lugar, al igual que en el ochenta y cinco, en Foz de Iguazú el 28 de noviembre de 1990. Así como el primero de los encuentros marcó el camino para la cooperación y la integración, éste las colocaría sobre nuevas bases, que significaron la inserción definitiva en la estructura imperante en el mundo en materia nuclear (Carasales, 1997 : 92).

De éste modo los gobernantes de ambos países expresaron en dicha declaración que:

Teniendo en cuenta: Que el Comité Permanente ha elaborado mecanismos de control de las actividades nucleares de los dos países que establecen, entre otros, criterios comunes de categorización de materiales e instalaciones nucleares y la determinación de su relevancia, y prevén inspecciones recíprocas a todas las instalaciones nucleares; deciden aprobar el sistema común de contabilidad y control (SCCC), acordado por el Comité Permanente, que será aplicado a todas las actividades nucleares en ambos países.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Declaración sobre política nuclear común argentino-brasileña, Foz de Iguazú 28 de noviembre de 1990.

Pero, la declaración no se limitaba a estos puntos. También, avanzaba sobre la idea de celebrar un acuerdo común de salvaguardias con la OIEA para posibilitar la plena entrada en vigor del Tratado para Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tlatelolco).

Finalmente, todo lo acordado en Foz de Iguazú se llevó adelante con una inusitada velocidad, sobre todo si se tiene en cuenta la complejidad del tema, que generaba grandes resistencias en el frente interno, ayudando a aumentar un nivel de desarrollo significativo y balanceado, donde cada país podía enriquecerse con la experiencia del otro, dentro de un proceso político particularmente favorable (Palacios, 1999).

### **La necesidad del sistema de control**

Esta profundización encontró un impulso fundamental en la grave crisis económica que sufrían en ese momento ambos países. Esta provocó que los programas necesitasen una inyección de divisas para poder seguir funcionando provenientes de préstamos o inversiones extranjeras que solo podrían alcanzarse a través de un aumento de la transparencia de los programas (Goldman, 1991 : 3). Justamente, la transparencia era uno de los principales puntos de las controversias con la comunidad internacional, que aún mantenía dudas respecto de los sofisticados sistemas de separación isotópica con que ambos países contaban (Krasno, 1992).

Al respecto opinó un oficial Argentino:

Competimos en el mundo por una pequeña, pero para nosotros substancial, parte del mercado de reactores

experimentales. Tenemos problemas provocados por la presión de otros países en lo que se refiere a nuestros negocios con Argelia y Albania. Firmando este tratado esperamos construir la confianza suficiente en la comunidad internacional respecto nuestras buenas intenciones (Golman 1991).

A lo que un oficial Brasileño agregaba:

Esperamos que estos acuerdos nos abran calles hasta hoy cerradas. La mayor preocupación de Brasil es la remoción del bloqueo comercial que Estados Unidos ha impuesto sobre supercomputadoras y otros equipos de alta tecnología, por temor que se usen estos recursos en sus propios proyectos nucleares sin salvaguardias o los transfiriese a otros países con programas nucleares ilícitos. La prohibición sobre la venta de computadoras aparentemente ha sido levantada en diciembre, pero aun permanecen muchas limitaciones en el comercio con Estados Unidos (Goldan, 1991) -TA-.

Pero, dar este nuevo paso no sería particularmente simple. En ambos países, y principalmente en Brasil, existían algunas resistencias que no estaban dispuestas a ceder frente al nuevo sistema de salvaguardias, aunque finalmente fueron superadas.

A esto se refirió un funcionario Brasileño de la siguiente manera:

Va a haber algunos problemas con grupos extremistas, pero esta iniciativa tiene el apoyo incluso de la Armada que en el pasado ha bloqueado intentos similares.

De hecho, tenemos algunos problemas con los ecologistas que consideran que debería abandonarse completamente la energía nuclear. No están en contra del acuerdo nuclear en si, sino en contra de que Brasil tenga cualquier tipo de industria nuclear (Goldman, 1991) –TA–.

A esto pueden agregarse declaraciones de un funcionario de la CNEA que se refirió de la siguiente manera:

Siempre habrá problemas con sectores pequeños e insignificantes, pero incluso ellos están comenzando a darse cuenta que si no nos abrimos al mundo todo nuestro programa nuclear esta en grave peligro debido a problemas fiscales. No tenemos intención de desmantelar nuestro programa nuclear. Por el contrario, queremos darle a la CNEA un buen presupuesto para permitir que trabajen dentro de un marco de tratados firmados en conjunto con organizaciones internacionales (Goldman, 1991) –TA–.

A pesar del mantenimiento de la cooperación en el sector, esta política estaba sufriendo algunos cambios. La cuestión nuclear había dejado de ser asociada exclusivamente con la autonomía tecnológica, pasando a ser la mayor preocupación el acceso a la tecnología, como incluso se puede observar en los comentarios citados anteriormente (Vicira Vargas, 1997 : 55).

Estados Unidos y sus aliados habían ejercido una cadena de presión sobre los sucesivos gobiernos argentinos y brasileños a fin de que estos cambiaran su política nuclear.

Además cada año el aislamiento aumentaba, lo hacían también los costo de los insumos.

Es por este motivo que el nuevo eje de la cooperación se centraba en el control de materiales e instalaciones, a fin de conseguir un aumento de la confianza de las potencias nucleares y una posición más benévola de éstas con ambos países.<sup>126</sup>

A esto es pertinente sumarle el cambio de actitud del gobierno argentino –de alineación– en lo que respecta a su relación frente a los Estados Unidos, que facilitó el acercamiento a dicho país. Fue, justamente, Estados Unidos un importante punto de apoyo, y de presión, a nivel internacional para la construcción de la ABACC, ya que ésta le aseguraba una importante disminución del riesgo de proliferación. Pero el proceso se produjo mucho más rápido de lo esperado por el gobierno norteamericano (Redick, 1997).

A esto hay que agregarle otro factor que ayudó a desarrollar esta nueva etapa del proceso de integración a nivel intencional: el significativo cambio de la política a nivel mundial. El final de la Guerra Fría había comenzado a distender las relaciones entre los países posibilitando un mayor grado de cooperación entre los mismos. Además, la desaparición de la amenaza comunista había relajado el frente interno debilitando las posiciones nacionalistas.

<sup>126</sup> Si bien la desconfianza de las potencias nucleares se había reducido sensiblemente durante los ochenta, esta todavía continuaba existiendo haciendo necesarias otro tipo de señales (Carasales, 1999 : 58).

### Foz de Iguazú y el sistema de control

Así, con el Tratado de Iguazú se sentaron las bases del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)<sup>127</sup> estableciéndose un cronograma de actividades para ser cumplido en cuarenta y cinco días, donde las más relevantes eran:

- Intercambio de listas descriptivas de todas las instalaciones nucleares.
- Intercambio de inventario inicial de los materiales nucleares existentes en cada país.
- La realización de las primeras inspecciones recíprocas a los sistemas centralizados de registros.
- El inicio las negociaciones con la OIEA para la celebración de un acuerdo de salvaguardias conjunto que tenga como base el SCCC.

El SCCC fue concebido como un sistema *full scope* de salvaguardias, basado en la verificación del inventario físico del material nuclear y de las variaciones informadas por el operador. Adicionalmente, tiene en cuenta la posibilidad de uso de material no declarado y el uso indebido de las instalaciones. La implementación y la aplicación del

<sup>127</sup> La aplicación del SCCC a los materiales nucleares comienza cuando éstos reúnen una composición y pureza adecuadas para la fabricación de combustibles nucleares o para su enriquecimiento isotópico. Esto es válido tanto para la producción local como para la importación de materiales nucleares que reúnan estas condiciones o que hayan sido producidos en una etapa posterior del ciclo de combustible nuclear (ENRN, 1994). A través del sistema de salvaguardias se controlaría, bajo el mismo sistema, el total de los materiales, las instalaciones y las actividades nucleares tanto de Argentina como de Brasil.

SCCC requiere un esfuerzo conjunto de los operadores, de las autoridades nacionales y de la Agencia brasileño-argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Palacios, 1999).

La construcción del SCCC representó un paso fundamental en la consolidación del esfuerzo integrador, que se traduciría en el salto definitivo hacia un alto grado de institucionalización del proceso.

Poco después, en 1991, se firmó la Declaración de Guadalajara (México) mediante la cual se pusieron en marcha los principios establecidos en la Declaración de Foz de Iguazú, además de contener el acuerdo sobre el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear por el que ambos países se comprometían a no ensayar, usar, fabricar ni adquirir armas nucleares (Llenderozas, 1996 : 267).

De este modo, los Estados parte se comprometieron a:

- Utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidas a su jurisdicción o control;
- Prohibir e impedir en sus respectivos territorios, y abstenerse a realizar, fomentar o autorizar o participar, directa o indirectamente:
  1. En el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear.
  2. El recibo, almacenamiento, instalación emplazamiento o cualquier otra forma de posesión de cualquier arma nuclear.

Teniendo en cuenta que actualmente no existe distinción técnica posible entre dispositivos nucleares explosivos para fines pacíficos y los destinados a los fines bélicos, las partes se comprometen, además, a prohibir e impedir en sus respectivos territorios, y a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, o a participar de cualquier manera en el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición por cualquier medio de cualquier dispositivo nuclear explosivo, mientras persista la referida limitación técnica.<sup>128</sup>

Finalmente este acuerdo crea, la Agencia brasileño-argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) para implementar y administrar el SCCC. Pero de todos modos, el proceso contó con algunas dificultades, sobre todo del lado brasileño; el diseño de las salvaguardias generó tensiones entre el presidente Collor y los más altos niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas brasileñas.<sup>129</sup> De este modo Collor sufrió la presión del tradicional nacionalismo brasileño que se oponía principalmente a la firma del TNP. Pero el duro trabajo ejercido por los presidentes y sus gobiernos para lograr el consenso se concretó definitivamente

<sup>128</sup> Acuerdo sobre el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear. Guadalajara, 18 de julio de 1991.

<sup>129</sup> En Argentina en cambio el desgaste sufrido por las Fuerzas Armadas y su menor incidencia sobre los planes nucleares no condicionaron las firmas de los acuerdos, aunque algunos sectores se oponían a cooperar con el histórico rival en un área en que Argentina era superior. Incluso, varios de los sectores que se oponía debieron ceder en su posición debido a que la crisis fiscal obligaría al país a abandonar varios de los programas nucleares de no conseguir financiamiento externo (que exigía para invertir en el país total transparencia en los programas).

te con la aprobación de los proyectos, por parte de ambos Congresos, y aunque la presión militar no desapareció, disminuyó sensiblemente (Krasno, 1992).<sup>130</sup>

### **La ABACC y la definitiva estructura institucional**

Con sede en la ciudad brasileña de Río de Janeiro, la principal función de la ABACC es, como fue recientemente mencionado, la de administrar y aplicar el SCCC a todos los materiales nucleares utilizados por Argentina y Brasil, verificando que estos materiales no sean desviados a fines no autorizados por el acuerdo bilateral.<sup>131</sup>

La Agencia cumple su función mediante la aplicación de salvaguardias, entendidas como verificación, a todos los materiales e instalaciones nucleares poseídos por Argentina o Brasil bajo el principio de «un vecino vigilando a otro» y trabajando en un contexto de absoluta simetría<sup>132</sup> entre ambos.

En cuanto a su estructura burocrática es un pequeño organismo, que goza de privilegios e inmunidad tanto en Argentina como en Brasil, compuesto por un cuerpo directivo: la Comisión, la más importante institución de la ABACC y un órgano ejecutivo, la Secretaría.

<sup>130</sup> Incluso, las condiciones de subordinación de las Fuerzas Armadas durante el período de Collor de Mello fueron mucho mayores a las que se observaron posteriormente durante la gestión de Itamar Franco, quien reemplazaría al primero después de un proceso de juicio político (Llenderozas, 2001 : 334).

<sup>131</sup> El acuerdo no limita la utilización de los materiales para la propulsión u operación de cualquier tipo de vehículos, incluyendo submarinos.

<sup>132</sup> Simetría que incluso alcanza a los recursos que cada uno debe aportar para el mantenimiento de la institución (Feu Alvim, Mafrá y Raffo, 1997).

La primera está integrada por cuatro miembros: dos por cada Estado, nombrados por las respectivas Cancillerías y organismos nucleares nacionales. Tiene entre sus funciones la aprobación de los procedimientos, en un proceso muy flexible, la aplicación de manuales, la reunión del personal técnico e informar a cada una de las partes en caso de ser detectada alguna anomalía durante las investigaciones.<sup>133</sup>

La segunda, por 10 técnicos, 2 profesionales administrativos y 5 auxiliares nombrados por la Comisión. Aquellos miembros de mayor jerarquía (uno de cada país) tendrán los cargos de Secretario y Secretario Adjunto. La secretaría es un órgano técnico administrativo que se ocupa de las actividades diarias de la institución.

La ABACC además posee un cuerpo de setenta inspectores, nombrados por la Comisión, divididos en partes iguales por cada país, que residen en su país de origen y se trasladan al otro cuando deben realizar una inspección. Así, los inspectores se incorporan a la ABACC durante el tiempo asociado a una inspección, reintegrándose a sus actividades de origen una vez terminada ésta.<sup>134</sup>

Las funciones de los inspectores son la realización de:

- visitas de verificación de información del diseño de las instalaciones,

<sup>133</sup> De no ser resuelta la anomalía por los Estados pasaría a la órbita de las Naciones Unidas.

<sup>134</sup> De este modo, el hecho de que los inspectores provengan de sus sistemas nacionales le permite a la Secretaría integrar equipos conjuntos de elevado nivel técnico. Además la ABACC realiza programas de capacitación que tiene en cuenta el background de los inspectores, que además es revisado en forma anual (Palacios, 1999).

- inspecciones de rutina.
- inspecciones *ad hoc*.
- inspecciones especiales.

Durante las inspecciones, los funcionarios realizan auditorías de los documentos, cuentan e identifican *ítems*, realizan mediciones no destructivas del material nuclear o en parte del mismo, aplican y verifican precintos y equipos de vigilancia y obtienen muestras de material nuclear para realizar análisis (ABACC, 2001).

El procedimiento de inspección se realiza de la siguiente manera: la primera evaluación se lleva a cabo en las mismas instalaciones, de ambos países, donde los inspectores tratan de resolver cualquier problema pendiente en dicho momento. Después de finalizar los reportes de la inspección en la sede de la ABACC, los inspectores discuten con Oficiales de Operación y planeamiento y los Oficiales de Evaluación, quienes realizan una segunda evaluación de la inspección. El paso siguiente consiste en enviar los reportes al área de Planeamiento y Evaluación, la que es responsable de la evaluación final y de preparar la notificación de los resultados de las inspecciones a cada uno de los países miembros.

De este modo se busca la existencia de discrepancias o inconsistencias, entre lo declarado en las auditorías de los registros e informes contables y las mediciones realizadas por los inspectores como diferencias numéricas entre documentos, excesiva cantidad de material no contabilizado, diferencias significativas entre el remitente y el destinatario, diferen-

cias entre el inventario listado y el inventario físico y la inconsistencia entre datos y registros del operador y de la ABACC. También se intenta identificar la existencia de anomalías, desvío o uso no autorizado del material nuclear, como la negación del acceso a los inspectores, modificaciones en el diseño u operación de una instalación no notificadas, modificaciones significativas en el sistema de registros en informes, mal funcionamiento o interferencia en las medidas de contención y vigilancia, y excesivas discrepancias encontradas durante un trabajo de campo o evaluación (ABACC, 2001).

En caso de encontrarse alguna anomalía los inspectores deben informar a la secretaría de la ABACC, esta debe comunicarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores del país donde la anomalía ocurrió, quien debe notificar al presidente, todo esto bajo el más estricto secreto, quien obligará a la resolución de la anomalía (Marzo, 1997).

Otro elemento que debe ser tenido en cuenta es el de los altos salarios que reciben los funcionarios de la ABACC. Éste supera ampliamente el que reciben a nivel nacional en Argentina o Brasil, lo que los motiva a trabajar con independencia. En el caso de los inspectores, son miembros pertenecientes a institucionales nacionales y son convocados por la ABACC solo cada vez que deben hacer una inspección, a pesar de no recibir un sueldo estable por parte de ésta, se les otorga un interesante *per diem* (Marzo, 1996).

Otro elemento fundamental es la voluntad de la ABACC de no violar los secretos tecnológicos. Como se comentó, esta fue la principal fuente de rechazo tanto de Argentina como de Brasil a las inspecciones externas, por lo que se prevé que,

si la autoridad regulatoria lo solicita, la ABACC podrá examinar la información en las instalaciones que dicha autoridad determine.

En este contexto la ABACC se estructuró como una agencia regional, como se verá posteriormente, coherente con el funcionamiento de la OIEA, pero con una amplia capacidad de operar independientemente. Además, ambos países pusieron a disposición de la ABACC varios laboratorios especializados donde las muestras obtenidas en un país se analizan en el otro, como un modo de aumentar la transparencia a través del análisis detallado, coordinándose todos los años diversos ejercicios de intercomparación de su red de laboratorios con los especialistas más reconocidos internacionalmente, permitiendo con esto alcanzar importantes niveles de confianza de los resultados obtenidos por los propios (Palacios, 1999).

Hay otro importante elemento que caracteriza a la ABACC: los controles tanto en las instalaciones civiles como militares, cosa difícil por más de un motivo. En primer lugar, en lo referido al nivel técnico, las instalaciones militares habitualmente son difíciles de controlar pues suelen ser de carácter experimental, e implican mayores dificultades de control rutinario que las comerciales. En segundo lugar, la realización de inspecciones sorpresa no es sencilla en instalaciones que se encuentran en zonas militares, aunque tras negociaciones la ABACC consiguió la autorización para llevarlas adelante.

Estos son puntos fundamentales en lo que se refiere a las diferencias entre el caso argentino-brasileño y el de EURATOM. Mientras que en el segundo caso el control de instalaciones nucleares militares se transformó en un

tema controvertido, que implicó un insalvable límite para la integración –recordemos la total negativa francesa de que sus actividades nucleares militares estuviesen bajo el sistema de salvaguardias comunitario, éste fue resuelto exitosamente en el caso sudamericano, donde en ambos países, principalmente en Brasil, los sectores nacionalistas abandonaron o atenuaron sus posiciones tradicionales aceptando la autoridad del organismo supranacional.

### **El acuerdo con la OIEA y el ingreso pleno a Tlatelolco**

Pero, el enfoque de «vecino controlando al vecino» no era de por sí suficiente para lograr la confianza de las potencias centrales. Eran necesarias más medidas capaces de garantizar la no proliferación. En este escenario fue que surgió la idea de que el sistema regional de salvaguardias se asociase al sistema internacional de verificación (Palacios, 1999).

De este modo, solo seis meses después de la Declaración de Foz de Iguazú, se concretó la segunda medida prevista en ella, firmándose en Viena el Acuerdo Cuatripartito (INFCIR/435) entre Argentina, Brasil, la ABACC y la OIEA, el que preveía: el compromiso de los Estados a aplicar las salvaguardias a todos los materiales en todas las actividades nucleares realizadas dentro de sus territorios o bajo su jurisdicción, con el fin de verificar que los materiales no sean desviados hacia la fabricación de armas nucleares.

La OIEA deberá, en sus verificaciones, tomar debida cuenta de la eficacia de los controles del SCCC. Además, los Estados involucrados, la ABACC y la OIEA deberán cooperar con la finalidad de facilitar la implementación

de salvaguardias estipuladas en el acuerdo. Por último, la ABACC y la OIEA deberán alcanzar conclusiones independientes evitando la duplicación innecesaria de actividades de salvaguardias.

Es digno de mención que, con este acto, las dos naciones abandonaron la negativa que mantuvieron durante décadas a los de controles foráneos sobre la totalidad de sus instalaciones y actividades nucleares, presentes y futuras, fuesen realizadas con ayuda exterior o con desarrollos puramente autóctonos (Carasales, 1997 : 97).

Inicialmente, el esfuerzo estuvo centrado en coordinar las actividades de la ABACC y la OIEA, llevándose a cabo un gran esfuerzo por parte de ambas agencias para resolver diferentes problemas, que iban desde discrepancias de los inspectores hasta arduas discusiones acerca de la interpretación de los criterios.

Dentro de este contexto la ABACC y al OIEA trabajan en forma conjunta procurando coordinar las inspecciones, tratando de minimizar la cantidad de intervenciones de los inspectores en las instalaciones de ambos países.

Así, los hechos fundamentales para la coordinación de las actividades con la OIEA fueron:

- La decisión de elevar el nivel del Comité de Enlace entre los Estados parte, ABACC y OIEA.
- La aprobación de las Guías para la coordinación de inspecciones de rutina y ad hoc entre la OIEA y la ABACC (Palacios, 1999).

Luego, el Acuerdo Cuatripartito representó un paso fundamental ya que se entraba en un proceso de integración



casi sin precedentes –sobre todo si se tiene en cuenta el fracaso de EURATOM<sup>135</sup> en el área, por lo menos en el periodo estudiado extendido no solo en el plano bilateral, sino también regional.

Finalmente, el 26 de agosto de 1992 se concretó el último paso previsto en Foz, cuando en una Conferencia Extraordinaria de el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) realizada en México, los Estados involucrados aprobaron por unanimidad las enmiendas necesarias para que el Tratado de Tlatelolco fuese aceptado por Argentina y Brasil (recordar los cuestionamientos analizados durante el capítulo V).<sup>136</sup> Posteriormente, tanto el Congreso Argentino como el Brasileño, ratificarían el Tratado en enero y mayo de 1994 respectivamente.<sup>137</sup>

### El sistema de control y el TNP

El 7 de julio de 1994, el Senado y posteriormente la Cámara de Diputados de la República Argentina aprobaron sorpresivamente, y con inusual velocidad,<sup>138</sup> la inesperada medida de aceptar el NPT. Inesperada, sobre todo, si se tiene en cuenta que tanto Argentina como Brasil lo venían rechazando

<sup>135</sup> Naturalmente dentro del período analizado por este trabajo.

<sup>136</sup> Las negociaciones para la realización fueron iniciadas por Argentina y Brasil, aunque posteriormente se sumó Chile, que al igual que los dos primeros no era parte del Tratado. De no importarse Chile a la ratificación del Tratado Argentina no lo hubiese hecho.

<sup>137</sup> El proceso de ratificación en Brasil fue más lento debido al *empeachment* que sufrió el presidente Collor de Mello.

<sup>138</sup> Incluso la decisión se tomó en un debate parlamentario donde las discusiones no fueron de gran intensidad a pesar del voto negativo de la oposición.

do desde hace veintiséis años. Así se daría muestra de la nueva posición argentina respecto al tema de no proliferación en el escenario internacional.

Pocos meses después, el 10 de febrero de 1995, la firma del Tratado sería ratificada en Washington, momento desde el que Argentina se transformaría en uno de los más activos defensores del NPT. La situación se justificaba desde un punto de vista estratégico: cada vez era mayor el número de Estados miembros en relación con aquellos que no eran firmantes del Tratado (Carasales, 1999).

De este modo, el fin de la Guerra Fría había hecho perder vigencia a los argumentos utilizados para no ratificar el Tratado, haciendo ceder a Argentina que igualmente había consultado a Brasil antes de tomar su decisión –en su posición. En esto también pesó fuertemente la política de alineamiento con Estados Unidos (Llenderozas, 2001 : 342); pero el caso Brasileño era distinto, ya que por lo menos durante esos años decidió mantener su posición de rechazo.

Así ambos gobiernos asumieron actitudes opuestas frente al NPT; por un lado Argentina lo veía como no estrictamente necesario, pero sí conveniente; mientras que Brasil, basándose en una actitud principista, se mantenía al margen al considerar sus compromisos superiores:

Curiosamente, ambos gobiernos compartían un razonamiento que partía de la misma premisa pero que llevaba a conclusiones opuestas. Los dos concordaban en que, a través del convenio de Guadalajara, del Acuerdo Cuatripartito de Salvaguardias y el Tratado de Tlatelolco, ambos habían adquirido una serie de obligaciones y com-

promisos que, en su conjunto, eran más severos que los contenidos del Tratado de no Proliferación (Casarales, 1997 : 110).

De este modo, por un lado Argentina aceptaba el Tratado debido a que los compromisos adquiridos iban más allá que el texto de éste, por lo que rechazarlo resultaba irrelevante; en cambio, por el otro lado, Brasil mantenía su tradicional posición de rechazo argumentando que era justamente la mayor profundidad de los acuerdos existente lo que lo transformaban en irrelevante.

Finalmente, en junio de 1997 el gobierno de Fernando Enrique Cardoso enviaría al Congreso brasileño un proyecto de ley para la aprobación del Tratado de no Proliferación con el objetivo posicionarse más activamente entre las potencias del sector y obtener así un descenso de los aranceles de materiales nucleares. Dicho proyecto sería aprobado, permitiéndole adoptar al gobierno una posición de mayor pragmatismo en el área y acercando nuevamente las posiciones de ambos países, incentivando la cooperación en el área de control.

Así, se daría el último paso para la construcción de un sistema de control de seguridad conjunto, sin fisuras, creíble no solo para los Estados miembro sino además para toda la comunidad internacional.

### **El exitoso saldo del proceso**

Pero, una institución de este tipo no representa un éxito simplemente por ser construida, sino, además, por perdurar en el tiempo funcionando de manera eficiente, cosa que la ABACC logró.

Su correcto funcionamiento, ligado al fuerte compromiso de los Estados miembro con el mismo, hicieron que fuera tomada internacionalmente como una organización seria e institucionalmente fuerte, cosa poco común en la región.

Éste buen funcionamiento puede observarse en algunos momentos de crisis, como en los casos en los que se detectaron anomalías. Específicamente uno, cuyos datos precisos no trascendieron: inspectores solicitaron información en una instalación y les fue negada. Inmediatamente, se puso en funcionamiento todo el mecanismo necesario para el caso, donde finalmente, el presidente del país –que naturalmente no trascendió– le solicitó la información al responsable del área quien debió entregársela a los inspectores de la ABACC (Marzo, 1996).

A esto hay que sumarle otros importantes hechos como el total respeto por parte de los Estados a la supranacionalidad de la Agencia. Un ejemplo de esto es el testimonio de Marco Marzo (1996) que declaró como funcionario de la ABACC nunca haber sentido presión alguna por parte de alguno de los gobiernos de cualquiera de ambos Estados miembro. Con este coincide el de Sonia Fernández Moreno,<sup>139</sup> de la Autoridad Regulatoria Nacional de la Argentina, quien menciona la inexistencia de presiones o interferencias por parte de alguno de los gobiernos.

Otros hechos que pueden ser entendidos como muestras del éxito por parte de la Agencia fueron, por ejemplo, la manifestación de interés por parte de Chile de sumar sus instalaciones a aquellas controladas por la ABACC, aunque finalmente no ocurrió; o la cantidad y el suceso

<sup>139</sup> Entrevista realizada por el autor el 22 de diciembre de 2003.

con se realizaron numerosos cursos (veinte hasta 1997) de entrenamiento para inspectores.

Por otro lado, fue justamente en el control de los materiales e instalaciones nucleares donde pueden observarse las mayores diferencias en cuanto a resultados, entre los acuerdos de Argentina y Brasil por un lado y EURATOM, por lo menos en los períodos temporales que el presente trabajo abarca.

Mientras que en el caso europeo este fue uno de los principales focos de conflicto, en el caso sudamericano fue sin duda el principal éxito de la cooperación.

Uno de los elementos esenciales de este suceso fue el abandono de actitudes nacionalistas que bloquearon hasta la década del noventa <sup>140</sup> la posibilidad de alcanzar un acuerdo en esta área. Una vez abandonadas éstas no solo fue posible alcanzar la convergencia entre ambos países sino, además, con la OIEA, lo que le permitiría un mejor acceso a ambos países al mercado nuclear internacional.

Esta situación representa una clara diferencia entre el caso europeo y el sudamericano, ya que fue la negativa del gobierno conservador de De Gaulle a ceder soberanía en un área que creía fundamental –por razones militares y civiles– uno de los principales obstáculos tanto para la creación de un

<sup>140</sup> Oficialmente la posición argentina ya había cambiado durante la década del ochenta, siendo la creación de una agencia de control uno de los principales proyectos del gobierno de Alfonsín en el sector, pero al que importantes grupos de presión, principalmente militares se habían opuesto en Brasil. Frente a esto declaraba Ariel Levite (1997): «Puedo recordar en 1988 cuando empezamos a discutir el régimen de inspecciones mutuas, la posición de Brasil era favorable a incrementar la cooperación técnica y el intercambio científico. Sé que los argentinos presionaban por el sistema conjunto de inspecciones».

agencia de control comunitaria como para compartir el control con la OIEA.

Dentro de la misma lógica se encuadró el tema de las armas nucleares. Fue durante el presente período que tanto Argentina como Brasil renunciaron definitivamente a la posibilidad tanto de fabricar como de adquirir armas nucleares. Esto simplificó enormemente el tema del control, contrariamente a lo ocurrido en Europa con la negativa francesa a la desnuclearización, militarmente hablando, del subcontinente.

Además todas las instalaciones nucleares militares, como el caso de ARAMAR (Brasil), quedaron bajo el control tanto de la ABACC como de la OIEA, cosa que implicó el funcionamiento pleno del sistema de control.<sup>141</sup>

Pero, indudablemente hubo otros elementos que también contribuyeron al éxito de un caso y al fracaso del otro. Uno de ellos fue la simplicidad del funcionamiento del caso sudamericano, frente a la compleja estructura de EURATOM.

En el caso europeo el control comenzaba desde el momento de la adquisición de los materiales nucleares a cargo de la Agencia de Aprovisionamiento, continuando posteriormente por las revisiones realizadas por la Agencia de Control. Fue, justamente, la primera un obstáculo al buen funcionamiento de la Comunidad, y, particularmente, del sistema de control en general, ya que se establecía en muchos casos como un estorbo a la adquisición de materiales –que chocaba tanto con los objetivos librecambistas alemanes como con los estratégicos y milita-

<sup>141</sup> En el caso de EURATOM, Francia no estaba dispuesta a permitir que, ni un órgano comunitario ni uno internacional, inspeccionaron sus instalaciones nucleares de carácter militar. Artículo VIII.

res de Francia a precios convenientes, generando reiteradas violaciones al mecanismo legal de obtención de los mismos.

Por el contrario, el SCCC posee un mecanismo de funcionamiento mucho más simple donde la ABACC contabiliza y controla los materiales desde su adquisición pero sin tener en ningún momento la propiedad de los mismos, permitiéndole a las Agencias nacionales y a las empresas privadas adquirir los materiales de acuerdo a su conveniencia.

Finalmente se puede observar el rotundo éxito de la ABACC. Rotundo, no solo porque desde su fundación ha realizado su trabajo con absoluta eficacia sino, además, por ser un ejemplo de buen funcionamiento en una región caracterizada por la debilidad institucional tanto a nivel nacional como subregional.

De este modo, la ABACC se constituye como la única institución supranacional existente entre Argentina y Brasil. Esto se constata en el hecho de que se logró establecer como un nuevo centro a la que los Estados nacionales le han cedido su soberanía en los temas de control de los materiales e instalaciones nucleares. También, por la capacidad que tiene de representar a ambos en foros o en negociaciones internacionales,<sup>142</sup> sin la necesidad de una posterior ratificación de las decisiones tomadas por parte de los Congresos de los Estados Miembros, como ha sucedido por ejemplo en el caso de los acuerdos con EURATOM (1998).

<sup>142</sup> Serán facultades de la ABACC: f) representar a las Partes ante terceros en relación con la aplicación del SCCC, g) celebrar acuerdos internacionales con expresa autorización de las Partes. Acuerdo entre la republica argentina y la republica federativa del brasil para el uso exclusivamente pacífico da la energia nuclear. Artículo VIII.

## Algunas conclusiones comparadas