

**I Encuentro internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de  
Cooperación Universitaria  
"América Latina: Dilemas y desafíos de cara al siglo XXI".  
Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires. Argentina.  
11 y 12 de Marzo de 2004.**

**Título de la ponencia:** "Supranacionalidad en el Cono Sur? Análisis de un caso inédito,  
ignorado y potencialmente paradigmático."

**Autor(es):** Juan Pablo Milanese

**Institución:** Università di Bologna

**Dirección:** Epecuen 465, Hurlingham (1686), Bs As (particular)  
Rodriguez Peña 1464, C1021ABF Capital (laboral)

**Teléfono:** 4665 8341 (particular)  
4878 2900 int 122 (laboral)

**E-mail:** [jmilanese@unibo.edu.ar](mailto:jmilanese@unibo.edu.ar)  
[Milanese@patan.com.ar](mailto:Milanese@patan.com.ar)

## INTRODUCCIÓN.

Interminable cantidad de veces hemos oído hablar del déficit institucional del MERCOSUR en innumerables circunstancias se ha planteado la necesidad de introducir algún elemento supranacional dentro de una estructura que se autoproclama expresamente intergubernamental; en incontables ocasiones se han buscado ejemplos de soluciones a problemas en otros procesos de integración regional; pero, por sobre todas las cosas en incalculables oportunidades hemos ignorado un caso muy cercano a nosotros que puede ser paradigmático como ejemplo para tener en cuenta a la hora de mejorar el funcionamiento del MERCOSUR.

El objetivo de este trabajo es estudiar dicho caso, el de la cooperación bilateral en el uso pacífico de la energía nuclear entre Argentina y Brasil. Más precisamente, analizar cómo un proceso de corte interpresidencial como el iniciado durante 1985 por Alfonsín y Sarney pudo dar como resultado, por lo menos en uno de sus ámbitos (el del control de materiales e instalaciones nucleares), lo que probablemente sea la única institución supranacional del Cono Sur de América.

Para esto, me concentraré en el análisis de algunas variables de vital importancia para el proceso tales como la construcción de confianza recíproca y la gran influencia que la diplomacia interpresidencial tuvo sobre ésta, la gradualidad como un elemento central para el desarrollo del proceso, la confianza mutua entre los socios como condición necesaria para la construcción de instituciones supranacionales, el contexto histórico de cada etapa de la integración, el papel jugado por las potencias nucleares y los organismos internacionales, y la influencia que tuvo el cambio de peso relativo y posición de distintos grupos de presión internos de ambos países.

supranacionalidad e interpresidencialismo pues servirán para describir los distintos momentos del proceso de integración bilateral entre Argentina y Brasil dentro del sector nuclear. El primero, un término de alcance universal (en lo que se refiere a las teorías de la integración) proveniente de la neofuncionalista<sup>1</sup>; el segundo, es un concepto de menor alcance utilizado fundamentalmente para el análisis de los procesos de integración regional latinoamericanos, más precisamente para el caso del MERCOSUR.

- El concepto de supranacionalidad proviene en cuanto a su aplicación concreta (por lo menos inicialmente) de la conformación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), e implica la pérdida de soberanía por parte de un Estado nacional, que la cede voluntariamente a un “(...) *nuevo y más amplio centro, cuyas instituciones disponen de competencias que afectan, en mayor o menor grado, a los Estados preexistentes*” (Morata, 1998: 89).

Este nuevo órgano trasciende el ámbito nacional, proyectándose regionalmente, y sus decisiones tienen aplicación directa, inmediata y obligatoria (es decir, que no están sujetas a la necesidad de cualquier tipo de ratificación a nivel nacional) en el ordenamiento interno los Estados miembros (Mariño Fages, 1999).

Una institución supranacional, además, debe sumar otras condiciones como estar integrada por miembros que no representen a ningún Estado sino únicamente al “interés comunitario”.

- El Interpresidencialismo (Malamud: 2003) puede ser entendido como un “tipo de intergubernamentalismo”, que se diferencia de éste, principalmente, por la activa y constante participación de los Presidentes en el ámbito diplomático (diplomacia ininterpresidencialista).

Es un “producto autóctono” de Sudamérica y su tradición de presidencialismos exacerbados o hiperpresidencialismos (Wynia, 1995) y

movimientismo (Alberti, 1991), que se caracteriza fundamentalmente por la flexible y, sobre todo, escasa institucionalización<sup>2</sup> con la que cuenta.

De este modo, el interpresidencialismo aparece como opuesto a la supranacionalidad ya que la “hiperactividad presidencial” y la politización de los procesos “ahogan” la posibilidad de construcción de cualquier organismo técnico de dicha naturaleza, dejándolo sin el mínimo margen autónomo de acción.

### **EL PRÓLOGO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN.**

Dos competidores equilibrados detrás de un mismo objetivo: el liderazgo en América del Sur. A pesar de esto, Argentina y Brasil nunca fueron enemigos, pero sí rivales, lo que los llevó a participar en una “carrera nuclear”, no bélica, en la que ninguno de los dos quería verse superado por el oponente.

Durante décadas, tanto Argentina como Brasil habían observado los programas nucleares del otro con suspicacia. Incluso algunas versiones (aunque posiblemente con un sensible grado de sensacionalismo) marcan que después de 1974, año en que la India realizó su primera prueba nuclear, las elites de los dos países comenzaron a especular sobre cuál sería el primero en construir la bomba (Gall, 1976).

*“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 está 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)*

Pero, el antagonismo no impidió que lentamente comenzaran a tenderse relaciones informales entre los miembros (principalmente científicos) de los organismos nucleares de ambos países. Aunque a pesar de estos lazos no institucionalizados de cooperación, había una notoria falta de interés tanto de las autoridades políticas como nucleares de ambos lados (si bien las brasileñas rechazaban el acercamiento con mayor ímpetu) (Orstein, 1998: 129). Así, a pesar de que la conveniencia de la colaboración y complementación con Brasil pareció siempre obvia, ésta se centró en un carácter casi exclusivamente académico (entre la CNEA y distintos grupos de investigación, principalmente universitarios de Brasil), profundo, pero escasamente institucionalizado.

Finalmente, en ambos países, algunos sectores de los gobiernos militares tomaron conciencia de esta situación; así comenzó la materialización del acercamiento inicial entre ambos “rivales” que coincidieron en la necesidad de iniciar conversaciones que los condujesen a una efectiva cooperación institucionalizada.

Éste primer acercamiento estuvo motivado tanto por factores endógenos como exógenos. Ambos países poseían plantas y otras instalaciones no sometidas ni a salvaguardias ni a ningún otro tipo de control, lo que generaba sospechas respecto a la producción de armas nucleares dentro del territorio de cada uno de ellos (Redick, 1996<sup>3</sup>). Así, según señalan Hirst y Rico (1992: 36), la cooperación en el área nuclear se debió fundamentalmente a la identificación de un interés mutuo que les permitía comenzar a construir un proceso de formación de confianza recíproca, además de dar una respuesta (aunque mínima) a la presión internacional<sup>4</sup> por la no proliferación (Carasales, 1996<sup>5</sup>; Redick, 1996), ya que la negativa a firmar el Tratado de no Proliferación (TNP<sup>6</sup>)

---

<sup>3</sup> Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Raprochement. Nahel Soreq, Israel, May 16, 1996.

<sup>4</sup> Las autoridades de no proliferación americanas eran bastante escépticas respecto a las motivaciones argentino-brasileñas de desarrollo de la energía nuclear, y a pesar de que posteriormente serían observables los fines exclusivamente pacíficos de éstas, en el momento no

los había dejado en una complicada e incómoda situación que dificultaba el desarrollo de los programas nacionales.

De este modo la cooperación parecía brindar una “sensación” inicial de transparencia tanto hacia el exterior como recíproca, además de permitir potencialmente una mayor autonomía (a través del intercambio) de ambos países hacia las potencias nucleares, en lo que se refiere a combustibles así como a insumos industriales.<sup>7</sup>

De este modo la cooperación surgió en gran medida como un factor que buscaba aliviar las presiones internacionales (que trataban de “ahogar” a ambos programas nucleares) fundadas en las razones de “no proliferación” y en las sospechas de la carrera bélica nuclear entre los países vecinos. (Ornstein, 1998:130) Aunque algunos analistas también agregan un motivo más al inicio del proceso de cooperación: la conflictiva situación limítrofe de Argentina con Chile. Los roces que estuvieron cerca de desembocar en un conflicto armado en 1979, obligaron a Argentina a desactivar la posibilidad de apertura de un doble frente de conflicto con sus rivales regionales. En este contexto, Brasil aparecía como la opción más favorable por tratarse del “frente” de menor conflictividad. El desafío se planteaba entonces en la necesidad de encontrar un área en la que Brasil estuviera interesado en cooperar (a través de un ofrecimiento lo suficientemente tentador) tal como lo era el desarrollo de la energía nuclear, el único punto donde Argentina había logrado alcanzar una superioridad estratégica respecto a Brasil (Llenderrozas, 1996: 264; 2001: 332), donde se especulaba que mantenía una ventaja de unos siete años. (Barletta: 15)

El acuerdo se materializaría en mayo de 1980, cuando el Presidente de Brasil Joao Baptista de Figueredo visitó oficialmente la República Argentina, siendo el tema nuclear uno de los “protagonistas” de la agenda. En la “*Declaración Conjunta*” emitida por los dos presidentes, se expresa “*particular*

*satisfacción por los documentos suscriptos en materia de cooperación nuclear”* y se *“ratifica enfáticamente, asimismo, que los programas nucleares de los dos países persiguen fines exclusivamente pacíficos y que se oponen al desarrollo de armas atómicas.”* (Carasales, 1997: 63)

En ese mismo momento los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Ramiro Saravia Guerreiro, y de Argentina, Carlos W. Pastor, suscribieron a nivel gubernamental 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”*, que consistía en un acuerdo de tipo marco en el que no se incluyeron excesivos detalles respecto a su aplicación; y a nivel institucional, el *Convenio de Cooperación entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina y la Comisión Nacional de Energía Nuclear de Brasil*, referido principalmente a la producción de radioisótopos, la investigación básica, la protección sanitaria y la seguridad nuclear.

El acuerdo debe ser evaluado a dos niveles: uno técnico y uno político. En lo que se refiere al plano político, generó un aumento de la “sensación” de seguridad a nivel regional, lo que fomentó la posibilidad de formar un frente común para hacer disminuir las presiones internacionales. Además, resultó exitoso, consolidando la solidaridad en el tema nuclear registrada en los foros internacionales (Carasales, 1996; Bocco, 1989: 25). En cambio en el plano técnico, esta primera etapa de la cooperación (donde la realidad de los mercados fue más fuerte que la voluntad política) no logró alcanzar sus objetivos.

*“... Puede sí pensarse que la decisión política de cooperar en vez de competir, fue adoptada al más alto nivel pero que, al descender posteriormente a los niveles más bajos de ejecución, la influencia de décadas de recelos y desconfianzas, unida a dificultades prácticas de aplicación, impidió que las cosas progresaran de la manera en que se previó en 1980 ”* (Carasales, 1997:

**DEMOCRACIA Y COOPERACIÓN, EL AUGE DEL INTERPRESIDENCIALISMO EN  
EL SECTOR NUCLEAR.**

En 1983, con el retorno de la democracia, comenzaba una nueva etapa de la vida institucional argentina. El flamante presidente electo Raúl Ricardo 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 el valor político supremo, difícilmente podían estrecharse con las dictaduras de Brasil y/o Chile (Carasales, 1997: 73). Además, el *impasse* impuesto por los procesos de transición que implicaba un importante esfuerzo de reorganización institucional, desaceleró el proceso de integración en los años inmediatamente posteriores al '80.

La situación comenzó a cambiar en 1984, año en que en Brasil fueron realizadas elecciones no fraudulentas por primera vez en más de dos décadas. Una vez electo, el presidente Tancredo Neves da Fortuna visitó Argentina entablando cordiales relaciones con el presidente argentino.<sup>8</sup> Pero, poco tiempo antes de asumir la presidencia, Neves falleció y su lugar fue ocupado por José Sarney (vicepresidente electo), quien protagonizaría junto con Alfonsín un inédito proceso de acercamiento de los países más poderosos del Cono Sur de América Latina.

El tema nuclear no era el único que aparecía sobre la mesa de negociación, incluso se presentaba como un elemento de discreta importancia dentro de un "paquete" donde resaltaban otros sectores de "mayor importancia" económicamente hablando. Pero a pesar de esto, a medida que el perfil económico se desaceleraba, producto de las asincronías de los ciclos de ambos países, el "átomo" fue ganando impulso convirtiéndose en uno de los principales temas. Incluso, el impacto político de la aproximación nuclear se transformó en un contrapeso de las dificultades encontradas en el área económica (Bocco, 1989: 26)



*“Parte de este vasto proceso fue el acercamiento en materia nuclear, que resultó inusitado por cuanto la índole del tema implica normalmente que una cooperación efectiva entre dos países tradicionalmente rivales se logra en la etapa final de un período de aproximación, cuando se ha alcanzado ya un nivel aceptable de confianza y seguridad.*

*Ha llamado siempre la atención en los círculos interesados, nacionales e internacionales, que materia tan delicada como la nuclear haya figurado en el principio y no en el final del proceso, y que, además, lograra avances tan rápidos como significativos.”* (Carasales, 1997: 74)

Como fue recientemente mencionado, de forma conjunta a los primeros acuerdos en materia de cooperación económica se profundizaron los acercamientos ya iniciados en el sector nuclear por los gobiernos de facto. Aunque esto expresa una continuidad en la línea política, los gobiernos civiles fueron motivados por distintas cuestiones. Así, mientras los gobiernos militares iniciaron dichos acuerdos para disminuir la presión internacional o bien para crear un reaseguro frente a la creciente vulnerabilidad externa, los gobiernos de Alfonsín y Sarney percibieron que frente a la magnitud de los conflictos internos, propios de la transición democrática, era necesario disminuir la tensión en el frente externo.<sup>9</sup>

De este modo, los acuerdos establecidos en el sector nuclear fueron percibidos por las autoridades civiles como un instrumento para restringir el poder de los militares en el plano interno (sobre todo en el caso brasileño, donde las Fuerzas Armadas jugaron históricamente un papel fundamental en el desarrollo –con gran autonomía- de la energía nuclear). De este modo, dichas medidas tuvieron dos dimensiones, una nacional y una internacional; la primera, relacionada con el control civil sobre los militares; y la segunda, con la necesidad de reducir las sospechas internacionales. (Llenderrozas, 2001: 333)

Alfonsín y Sarney se reunieron por primera vez el 30 de noviembre de 1985 en Foz de Iguazú, Brasil, donde realizaron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, que marcaría el punto de inicio de una serie de acuerdos políticos en el sector. Pero, esto no representaría solamente el primero de un grupo de acuerdos, sino además el cierre de una etapa y el comienzo de otra. Es decir, esta etapa no solo significaría la continuidad sino la superación de los acuerdos realizados en 1980, inaugurando una nueva época en la relación (tanto “nuclear” como política en general) entre ambas partes, dando un nuevo impulso a la cooperación científico-tecnológica y a la complementación de esfuerzos. (Ornstein, 1998: 136)

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

- La reiteración del compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos.
- Se fijó 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 estimen conveniente acordar.
- Se expresó el anhelo de que la cooperación sea extendida a los otros países latinoamericanos que tengan los mismos objetivos.

También, como ya fue mencionado, al igual que en el caso de 1980 la cooperación tuvo como uno de sus principales objetivos la necesidad de conseguir enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades que se encontraban para el suministro internacional de combustibles y materiales.<sup>10</sup> (Lenderrozas, 1996: 266)

En la declaración, los presidentes no se limitaron a realizar enunciados de política, sino que además establecieron un Grupo de Trabajo dirigido por las Cancillerías (concentrados en un eje político) e integrado por representantes de

las respectivas comisiones y empresas nucleares (que se concentrarían en todos los aspectos técnicos de la cooperación nuclear).

Pero, la Declaración de Iguazú no fue el único paso dado para el avance de la cooperación en el sector nuclear. En los años subsiguientes, una seguidilla de encuentros presidenciales no hicieron más que evidenciar la importancia que el sector había cobrado dentro de la integración en general. Aunque no fue solo la cantidad de reuniones una de las “curiosidades” del proceso; otro de los fenómenos que no debe ser dejado de lado, por lo inusual, fue la frecuencia con que se realizaron cada una de las visitas, las que finalmente trascendieron mucho más allá de lo que se especulaba eran sus objetivos diplomáticos.

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

- Declaración de Brasilia, 10 de diciembre de 1986.
- Declaración de Viedma, 17 de julio de 1987.

Sin ser demasiado rica en cuanto a su contenido, la Declaración de Viedma representó un hito fundamental de la cooperación en el sector. Esto se debió a que en ella se produjo la visita del presidente Sarney a la planta de separación isotópica de Pilcaniyeu, que no estaba bajo el sistema de salvaguardias de la OIEA.

Pero además de la visita simbólica de Sarney, que en términos reales era un acto diplomático, también se invitó a un grupo de expertos brasileños a recorrer las instalaciones de Pilcaniyeu concluyendo lo que representaría un acto trascendental en el proceso de integración de ambos países.

*“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 nuestro 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*

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 respondería 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.

En la misma, el presidente Alfonsín visita el centro experimental de Amaran, donde se realiza la inauguración de una planta de separación isotópica, también excluida en ese momento del sistema de salvaguardias de la OIEA.<sup>11</sup>

Esta fue una medida de vital importancia ya que dicho centro pertenece a la Armada brasileña, por lo que la visita no solo tenía un importante significado en lo que se refiere a la integración, sino además a las transiciones democráticas de ambos países.

- Declaración de Ezeiza, 29 de noviembre de 1988 (última declaración del período)

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

A esto hay que sumarle 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)

Ésta continua intensificación de las relaciones argentino-brasileñas lideradas por los presidentes en el campo nuclear permitió incrementar el conocimiento de las capacidades y posibilidades mutuas, contribuyendo al proceso de creación

El resultado de ésta etapa, dejó un saldo positivo. A pesar de los modestos resultados desde un punto de vista técnico, la fase demostró indudablemente la realización de un esfuerzo sostenido y sincero para colocar las relaciones entre viejos competidores en un nuevo plano.

Pero, por otro lado, la modestia de los resultados técnicos no implicó un fracaso. En el período, se concentró mucha atención en los temas nucleares, alcanzando un nutrido intercambio de informaciones, la realización de algunos proyectos conjuntos, el inicio de la complementación industrial y tecnológica (nada fácil teniendo en cuenta que las tecnologías nucleares de cada país son de naturaleza distinta: uranio natural y agua pesada, en el caso argentino y uranio enriquecido y agua liviana, en el caso brasileño), el intercambio de profesores, técnicos y estudiantes, cursos binacionales de formación de personal, etc.

Como fue anteriormente mencionado, los intensos y repetidos contactos entre los Jefes de Estado de ambos países, marcaron desde el inicio de esta segunda etapa del proceso de cooperación en el área nuclear, la importancia que ésta tenía para el proceso de integración bilateral en general.

*“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.*

*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)*

*“Desde mi punto de vista, si alguien me decía en ese momento (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.”*

Sumado a esto, los escasos cambios en los equipos negociadores de cada país (principalmente a nivel técnico) posibilitaron que el proceso de acercamiento no solo sea profundo sino además relativamente rápido. En este sentido resultaron particularmente relevantes los intercambios de técnicos y científicos a las plantas y centros experimentales del área nuclear de cada país. (Bocco, 1989: 30)

Sin embargo, a pesar de estos importantes hechos, el eje de la cooperación estaba puesto en la diplomacia interpresidencial. Sobre todo en un tema tan delicado (perteneciente a la “Alta Política”), en un período particular como las transiciones durante la década del '80, cualquier iniciativa realizada debía tener un fuerte respaldo de los ejecutivos y principalmente de los presidentes. Así, instituciones técnicas como el grupo de Trabajo, se mantuvieron en un lejano segundo plano frente al protagonismo adquirido por los jefes de gobierno que marchaban a un ritmo mucho más acelerado, dejando a las primeras sin margen ni capacidad de acción.

Los presidentes eran percibidos como los más confiables intermediarios (Malamud, 2003: 219) para llevar a cabo cualquier negociación, observando en los líderes (como tradicionalmente ocurrió en ambos países) una figura mucho más fuerte que cualquier institución.

de dichos controles, aunque éstas se hacían más fuertes en el caso de Brasil<sup>13</sup> (donde no existía consenso ni entre los militares ni entre los funcionarios de Itamaratí).

Si el proceso iniciado con la Declaración de Iguazú permitió despejar el panorama de recelos existentes, el tema de las salvaguardias mutuas se transformó en la cuestión pendiente de la convergencia bilateral. (Bocco, 1989: 46)

Sumado a esto, el final de los mandatos de Alfonsín y Sarney dejaba muchas dudas respecto a la continuidad de la cooperación en el sector. Sus más probables sucesores, según lo que mostraban los sondeos de opinión pública, Carlos Menem, en el caso argentino, y Fernando Collor de Melo, aunque con menor certidumbre en el caso brasileño (ya que Luiz Ignacio Da Silva llegaría a disputar contra él la segunda vuelta electoral), parecían reacios, durante las campañas electorales, a profundizar la integración.

Pero, poco tiempo después, las dudas se disiparon. Posteriormente a 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 simbólicamente<sup>14</sup> muy 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 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)*

Se continuaba, de este modo, en un camino donde los presidentes eran los protagonistas del acercamiento, impulsándolo permanentemente y siendo ellos prácticamente la única garantía de continuidad del mismo. Así es como se puede plantear una estructura interpresidencialista del proceso, que aunque con matices se observará hasta este momento.

De este modo la estrecha relación que despegaba de la diplomacia interpresidencial, que fue fundamental ya que permitió gradualmente el acercamiento entre ambos países, de modo que las garantías que daban el compromiso de los presidentes permitieron que se construyese una situación de confianza recíproca que permitiría la futura cesión de soberanía para la construcción de instituciones supranacionales en un área de extrema sensibilidad.

### **CAMINO A LA SUPRANACIONALIDAD.**

El nuevo gran paso (que representó un nuevo momento fundacional) 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.

Los nuevos Presidentes le otorgaron atención específica al problema nuclear en el encuentro presidencial que tuvo lugar, al igual que en el '85, 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 lo colocaría sobre nuevas bases, que significarían la inserción definitiva en la estructura imperante



*“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*

*1. 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>15</sup>*

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<sup>16</sup>)

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.”*

*“Esperamos que estos acuerdos nos abran calles hasta hoy cerradas”.*

*“La mayor preocupación de Brasil es la remoción de bloqueo comercial que Estados Unidos ha impuesto sobre supercomputadoras y otros equipos de alta tecnología, por temor use 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 entre el comercio entre Estados Unidos.”<sup>17</sup>*

Pero, 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, como incluso se puede observar en los comentarios anteriormente citados, sobre el acceso a la tecnología. (Vieira Vargas, 1997: 55)

### **LA ABACC EL SCCC Y LA SUPRANACIONALIDAD EN EL CONO SUR.**

Así, con el Tratado de Iguazú se sentaron las bases del Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)<sup>18</sup> estableciéndose un cronograma de actividades para ser cumplido en 45 días, donde las actividades más relevantes eran:

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

---

<sup>16</sup> Presentación realizada en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires 28 de setiembre de 1999.

La construcción del SCCC representó un paso fundamental en la consolidación del esfuerzo integrador que se traduciría, en quizás, 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)

Finalmente este acuerdo crea también, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) para implementar y administrar el SCCC.

Comenzaba, entonces, a abandonarse el interpresidencialismo como modelo de integración en el sector, disminuyendo sensiblemente el protagonismo de los presidentes en manos de los técnicos, nucleados en el flamante organismo supranacional.

Es justamente en el caso de la ABACC que se puede observar posiblemente la única institución supranacional existente en cualquier ámbito de la integración entre Argentina y Brasil. Frente a ella, ambos Estados se comprometen a respetar este principio (supranacionalidad) sin interferir en la ejecución de sus tareas<sup>19</sup>. Esta misma autonomía se puede observar en la posibilidad de realizar inspecciones sorpresa sin que los Estados puedan decidir nada al respecto<sup>20</sup> y en los privilegios<sup>21</sup> e inmunidades que gozan sus funcionarios tanto en Argentina como en Brasil.

---

<sup>19</sup> En esto coinciden los testimonios de Marco Marzo (1996) como funcionario de la ABACC y de Sonia Fernández Moreno de la Autoridad Regulatoria Nacional de la Argentina (entrevista realizada el 22 de diciembre de 2003) quienes mencionaron la inexistencia de presiones o interferencias por parte de alguno de los gobiernos.

<sup>20</sup> Incluso la Agencia, como ya lo ha hecho en alguna oportunidad, puede realizar inspecciones

Con Sede en la ciudad brasileña de Río de Janeiro, su principal función es, como fue recientemente mencionado, la de administrar y aplicar el SCCC a todos los materiales nucleares utilizados por Argentina y Brasil, verificando que dichos materiales no sean desviados a fines no autorizados por el acuerdo bilateral.<sup>22</sup> En este marco, la Agencia recibe competencia exclusiva respecto del control de materiales e instalaciones nucleares, ya que ambos Estados se lo transfieren de manera absolutamente voluntaria con la firma del Tratado (dejando de tener potestad sobre él).

La ABACC 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>23</sup> entre ambos socios.

En cuanto a su estructura burocrática, la ABACC es un pequeño organismo compuesto por un cuerpo directivo: la Comisión (la más importante institución de la Agencia) cuyos cuatro miembros son nombrados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y las Comisiones de Energía Nuclear de ambos países (a pesar de que no son representantes de los gobiernos), y un órgano ejecutivo: la Secretaría, compuesta por 10 técnicos, 2 profesionales administrativos y 5 auxiliares nombrados por la Comisión. Cuenta además con un cuerpo de 70 inspectores (también 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.

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.

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 parte a aplicar las salvaguardias a todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares realizadas dentro de sus territorios o bajo su jurisdicción, a efecto de verificar que los materiales no fueran desviados hacia la fabricación de armas nucleares.

- La OIEA debe, en sus verificaciones, tomar debida cuenta de la eficacia de los controles del SCCC.

- Los Estados parte, la ABACC y la OIEA deben cooperar con la finalidad de facilitar la implementación de salvaguardias estipuladas en el acuerdo.

- La ABACC y la OIEA deben 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 sobre la aceptación de controles foráneos de la totalidad de sus instalaciones y actividades nucleares presentes y futuras, permitiendo que fuesen realizadas con ayuda exterior o con desarrollos puramente autóctonos. (Carasales, 1997: 97)

Como se ha podido observar, la ABACC no representó simplemente una declaración de buenas intenciones. Desde su puesta en marcha en 1991 comenzó a realizar inspecciones en ambos países con grandes resultados, representando el punto más alto de la cooperación y la integración de Argentina y Brasil en el sector nuclear.

Si se lo compara con los años '80 donde se obtuvieron importantes éxitos políticos pero modestos resultados técnicos, la construcción de la ABACC representó un gran cambio. En este caso el éxito no fue solamente político sino que además implicó la construcción de un sistema de control regional que se ha transformado en un caso paradigmático a nivel mundial, e incluso se lo ha

La principal muestra de su buen funcionamiento surge de la detección de anomalías<sup>24</sup>. En alguna ocasión se detectó una, cuando un grupo de inspectores solicitó información en una instalación y le fue negada. Inmediatamente se puso en funcionamiento todo el mecanismo necesario para el caso<sup>25</sup>. Finalmente el presidente del país (que por el secreto del sistema no trascendió cuál fue) le pidió la información al responsable del área quien debió entregársela a los inspectores de la ABACC. (Marzo, 1996<sup>26</sup>)

De rehusarse alguno de los Estados miembros a cooperar (en caso de una anomalía) la ABACC tiene como recurso el de apelar frente a las Naciones Unidas.

De este modo, puede observarse cómo se pone de manifiesto la naturaleza supranacional de la ABACC en la subordinación de los Estados frente a ella (aunque éstos mantengan el poder de policía).

### **ALGUNAS CONCLUSIONES.**

*“La antigua rivalidad hegemónica y estratégico-militar establecida entre estos países vecinos, los estaba conduciendo de forma evidente a una peligrosa competencia bélica y a la posesión de artefactos explosivos, cuando varios hechos, tanto en el área científica como en el campo político, contribuirían a iniciar una atenuación del conflicto, aproximando a los dos Estados rivales rumbo a la implantación gradual de un largo e inédito proceso de integración bilateral del uso pacífico de la energía nuclear...”* (De Oliveira, 1998: 5)

Entre las principales conclusiones que se pueden elaborar me interesa resaltar una. En el proceso recientemente estudiado la supranacionalidad y el

---

<sup>24</sup> Las anomalías consisten en el desvío o uso no autorizado del material nuclear, la negación del acceso a los inspectores a instalaciones, la instalación de salvaguardias, modificaciones en el

interpresidencialismo no jugaron un papel contradictorio, sino que representaron distintos estadios del proceso de integración.<sup>27</sup>

En un primer momento el interpresidencialismo jugó un papel fundamental en lo que se refiere a un hecho central como lo es la construcción de confianza recíproca. Esto permitió el acercamiento en un sector de extrema sensibilidad como lo es el de la energía nuclear.

El permanente compromiso de los presidentes funcionó como la mejor garantía del proceso (aunque le dejase un muy escaso campo de acción a las instituciones técnicas constituidas como el Grupo de Trabajo), ya que eran intermediarios fuertes y confiables, capaces de vencer incluso las más sólidas resistencias de importantes grupos de presión. Al referirme a éstas resistencias, no estoy planteando las de grupos menores sino, sectores con gran influencia en la vida pública e institucional como las Fuerzas Armadas (sobre todo si se tiene en cuenta que esto ocurre durante un período de transición democrática).

De este modo, una vez alcanzado un importante grado de confianza recíproca, se estaba en condiciones de construir instituciones supranacionales que regulasen el funcionamiento del sector.

A esto hay que agregarle otro elemento de vital importancia como es la confianza desde el exterior (principalmente con las potencias nucleares y la OIEA). La construcción de una institución supranacional, sobre todo si se tiene en cuenta que ésta tiene como tarea el control de materiales e instalaciones, no solo garantizaba un freno al riesgo de proliferación por parte del vecino, haciendo desaparecer definitivamente la hipotética carrera armamentística nuclear entre Argentina-Brasil; sino que además (sumando la participación de la OIEA después del Acuerdo Cuatripartito) es una garantía de no proliferación frente a la comunidad internacional, garantizándole a ésta una mayor seguridad y a ambos países un mejor acceso a los distintos “mercados nucleares” del

En síntesis, la existencia de estos “dos momentos” permitió que el proceso de desarrollara gradualmente, sin necesidad de forzar la toma de decisiones y/o la construcción de instituciones para las que la relación bilateral no estaba aún madura.



## **BIBLIOGRAFÍA.**

- Alberti, G. (1991): “Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and social Anomie in Latin America”, paper presented at the XVth IPSA meeting, Buenos Aires.
- Bocco (1989): “La cooperación nuclear Argentina-Brasil. Notas para una evaluación política”, Flacso, Buenos Aires.
- Carasales, (1999): “The so-called proliferator that wasn’t: the story of Argentina’s nuclear policy”, Nonproliferation Review/ Fall.
- ... (1997): “De rivales a socios”, Nuevo Hacer, Buenos Aires.
- Castro Madero y Takacs (1991): “Política nuclear argentina ¿Avance o retroceso?”, El Ateneo, Buenos Aires.
- De Oliveira (1998): “A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul”, Rev. Bras. Polit. 41.
- ENRN (1994): “Actividades regulatorias en seguridad radiológica, física y nuclear, salvaguardias y protección física. ENRN, Buenos Aires 1994.
- Gall (1976): “Atoms for Brazil, dangers for all”, Foreign Policy 23.
- Goldman (1991): “U.S. endorses Menem’s nuclear plants”, Bulletin of the Atomic Scientists, July/August, vol 46, n 7.
- ... (1991): “Argentina, Brazil open to inspection”, Bulletin of the Atomic Scientists, May, Vol. 47. N 4. URATOM”, Ph.D. Thesis, Columbia University.
- 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.
- Keplak y Donald (2000): “Are there lessons for India and Pakistan from the Argentine-Brazilian nuclear rivalry?”, Department of Foreign Affairs and

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.

- Malamud, A (2003): “Presidential Democracies and Regional Integration. An institutional approach to Mercosur (1985-2000), IUE PhD Thesis, Florence.

- Mariño Fages, (1999): “La supranacionalidad en los procesos de integración regional”, Nave, Corrientes.

- Morata, (1998): “La Unión Europea. Procesos, actores y políticas”, Ariel, Barcelona.

- Ornstein, (1998): “La complementación con Brasil”, en Casarales y Ornstein comp: La Cooperación Internacional Argentina en el Campo Nuclear. Cari, Buenos Aires

- Palacios, (1999): “ABACC’s views of safeguards integration”, ABBAC.

- Selcher, (1985): “Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary to Frindly Competition” Jouranl of international Studies and World Affairs, Vol 27 N°2.

- Vieira Vargas, (1997): “Atomos na integraçao: a aproximaçao Brasil-Argentina no campo nuclear e a construçao do MERCOSUL”, Rev. Bras. Int. 40.

- Wynia, (1995):”Argentina’s New Democracy: Presidential Power and Legislative Limits”, en David Close

- Seminary: “Argentina and Brazil: The Latin American Nuclear Rapprochement.” Naqel Soreq, Israel, May 16, 1996.

- Seminary: Regional Safeguardas in Latin America: Implications for the Middle East” El Cairo, October 27, 1997.

- Sonia Fernández Moreno de la Autoridad Regulatoria Nacional de la Argentina (entrevista realizada el 22 de diciembre de 2003)

#### **DOCUMENTOS OFICIALES.**

- Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear.
- Declaración sobre política nuclear. Foz de Iguazú, 30 de noviembre de 1985.
- Declaración sobre política nuclear. Brasilia, 10 de diciembre de 1986.
- Declaración sobre política nuclear. Viedma, 17 de julio de 1987.
- Declaración de Iperó. 8 de abril de 1988.
- Declaración de Ezeiza. 29 de noviembre de 1988.
- Declaración sobre política nuclear común Argentino-Brasileña. Foz de Iguazú, 28 de noviembre de 1990.
- Acuerdo entre la República Federal Argentina y la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear.