

# Decisión política, no problema técnico: uso dual y proliferación nuclear en la aproximación entre Argentina y Brasil

LUIZA ELENA JANUÁRIO\*

## RESUMEN

Argentina y Brasil se consolidaron como los países con los programas nucleares más avanzados de América del Sur en los 1980. A mediados de esa década, la competencia y las sospechas existentes en el eje bilateral dieron paso a un proceso de acercamiento y construcción de confianza que culminó una iniciativa original de salvaguardias nucleares. Las convergencias respecto al carácter restrictivo e injusto del régimen de no proliferación nuclear conformaron las bases fundamentales para este movimiento. Una preocupación central se refería a las implicaciones del uso dual de la tecnología, especialmente la tendencia dominante de reducir la proliferación a un problema técnico, derivado automáticamente del desarrollo tecnológico. Este trabajo se guía por indagaciones sobre el impacto de la concepción de la proliferación nuclear como un problema político para el acercamiento entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de la década de 1980. Utilizando una perspectiva crítica sobre orden nuclear global, se busca analizar cómo el tema fue un punto relevante para la cooperación bilateral en el área, así como explorar las implicaciones del entendimiento de la proliferación como una cuestión política para la comprensión sobre el régimen de no proliferación y el orden nuclear de ambos países. La investigación se basa en la recopilación y análisis de fuentes primarias y secundarias. Además de la revisión bibliográfica, se utilizan documentos obtenidos en ambos países, en el Archivo Histórico del Itamaraty (Brasilia, Brasil) y en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores (Buenos Aires, Argentina). El análisis indica que la reducción de la proliferación a un problema técnico sirvió como uno de los factores de identificación entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de los años ochenta, contribuyendo al acercamiento entre ambos países. La cuestión estaba asociada a la forma en que se concebía el orden nuclear global, siendo caracterizado como desigual, injusto y perjudicial al desarrollo nacional de países como Argentina y Brasil. En este sentido, el enmarcamiento de la cuestión del uso dual de la tecnología nuclear se veía como un mecanismo que atendía a los intereses de las potencias centrales, los cuales no se fundamentaban esencialmente en la promoción de la paz y la estabilidad internacional. La reducción de la proliferación a un problema técnico está asociada a mecanismos más amplios de mantenimiento del ordenamiento que tiene implicaciones hasta los días actuales. Además de la introducción y la conclusión, este artículo está dividido en tres secciones. En la primera, se presenta una discusión sobre el uso dual de la tecnología y su relación con la configuración actual del régimen de no proliferación y el orden nuclear global. A continuación, se explora la posición de Argentina y Brasil con respecto al TNP, buscando resaltar como el debate era concebido en ambos países. Finalmente, se discuten elementos que favorecieron el acercamiento bilateral a partir de una lectura similar sobre el régimen de no proliferación y se analiza la cuestión de la proliferación como un problema político.

## PALABRAS CLAVE

Argentina; Brasil; cooperación nuclear; no proliferación nuclear; uso dual.

## TITLE

Political Decision, Not a Technical Issue: Dual Use and Nuclear Proliferation in the Rapprochement between Argentina and Brazil

## EXTENDED ABSTRACT

The advent of the atomic bomb significantly impacted international politics and national strategies in the second half of the 20th century. The transformation represented by nuclear weapons in terms of speed of action and destructive capability raised fears about the consequences of their proliferation. At the same time, the possibilities of peaceful use of nuclear energy emerged, which would be associated with ideas of modernization and development in various parts of the world. Thus, the dilemma of dual use of nuclear technology was outlined. On the one hand, the proliferation of technology for military purposes posed a threat to international peace and security. On the other hand, technological development for peaceful applications constituted a right of sovereign states, representing opportunities for scientific advancement.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.56.006>

## Formato de citación recomendado:

JANUÁRIO, Luiza Elena (2024). "Decisión política, no problema técnico: uso dual y proliferación nuclear en la aproximación entre Argentina y Brasil", *Relaciones Internacionales*, n° 56, pp. 115-134

\* Luiza Elena  
**JANUÁRIO**,  
Universidade  
Paulista (UNIP)  
(Brasil). Contacto:  
luizaelenajanuario@  
gmail.com

**Recibido:**  
02/10/2023  
**Aceptado:**  
20/03/2024

An important issue for the non-proliferation regime is the dual nature of nuclear technology, meaning its potential for peaceful and non-peaceful purposes. However, the way this topic is typically addressed has been a source of discomfort for Argentina and Brazil in the second half of the 20th century, as there is a tendency to reduce proliferation to a technical problem automatically derived from technological development, disregarding the fundamental role of political decision-making in whether a country develops nuclear weapons or not. This emphasis was reflected in restrictions on access to sensitive technology and pressures towards adherence to the regime.

Argentina and Brazil established themselves as the countries with the most advanced nuclear programs in South America in the second half of the 20th century, and the pendulum-like logic of rivalry and cooperation which characterized their bilateral relationship was also reflected in their nuclear relations. The presence of competition and mistrust, coupled with the critical stance these countries held toward the nuclear non-proliferation regime, raised international concerns about the risk of proliferation and the initiation of a nuclear arms race in the region. However, Argentina and Brazil engaged in a process of confidence building, building trust and closer ties during the 1980s. This resulted in an original initiative regarding nuclear safeguards and new engagement standards with the non-proliferation regime in the early 1990s.

A fundamental aspect of this process lies in the convergence of views between the two countries regarding the challenges posed by the non-proliferation regime, especially through its primary instrument: the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). Indeed, both South American countries shared the understanding that the non-proliferation regime was not only discriminatory but also fundamentally unjust, placing the burden of international security and stability on non-nuclear-armed states. On the other hand, nuclear-armed states maintained their prerogatives and, in the name of security, constrained the technological development pursuits of other countries in initiatives that ensured the protection of their own interests- whether related to maintaining the status quo or safeguarding commercial oligopolies.

One of the issues at hand concerns the implications of the dual use of technology, particularly regarding the tendency to reduce nuclear proliferation to a technical problem automatically derived from technological development. This present work is guided by questions about the impact of conceptualizing nuclear proliferation as a political issue on the rapprochement between Argentina and Brazil in the second half of the 1980s.

Using a critical perspective towards the global nuclear order, the aim is to analyze how this issue became a significant point for bilateral cooperation in the field, and to explore the implications of framing proliferation as a political matter for the two countries' understanding of the non-proliferation regime and the nuclear order. The methodological approach is based on collecting and analyzing primary and secondary sources. In addition to the literature review, documents from both countries, obtained from the Historical Archive of Itamaraty (Brasília, Brazil) and the Historical Archive of the Ministry of Foreign Affairs (Buenos Aires, Argentina), are used.

The reduction of proliferation to a technical aspect posed a fundamental problem for Argentina and Brazil's conceptions of the nature of the nuclear non-proliferation regime, and it served as a point of convergence for their bilateral approach. It stimulated the perception that there was a need to coordinate positions on nuclear policy issues. The criticism of the two South American countries directed at the non-proliferation regime, with its perceived discriminatory and unjust character, is well-recognized. Examining in greater detail how this assessment was constructed in speeches and official documents makes it possible to explore constituent elements that reveal challenges for ongoing international initiatives. These challenges persist to this day.

In this regard, framing proliferation as a technical problem reveals a mechanism supporting the global nuclear order, stimulating and justifying pressures and constraints on developing nuclear programs. If proliferation is seen as urgent and determinant and is linked to mere technical capability, then efforts must be made to restrict the possibility of its occurrence, including through constraints on technological advancement. This logic inherently defends the commercial and geopolitical interests of a small group of countries, perpetuating the status quo through an approach that assumes some countries are trustworthy and responsible enough to possess scientific and technological knowledge while others are not.

The perception of hypocrisy, inequality, and hindrance to development was associated with this view, underpinning Argentina's and Brazil's perspectives on the non-proliferation regime. This perspective encouraged their rapprochement, as framing the dual-use issue in nuclear technology was seen as a mechanism that served the interests of central powers, not primarily in promoting peace and international stability.

Furthermore, reducing proliferation to a technical problem is associated with broader mechanisms for maintaining the prevailing order, which has implications for today's global nuclear order. This approach, particularly in stifling possible alternatives through a discourse of the rationality of existing structures, reinforces an image of a rational and adequately functioning order while concealing the role of power dynamics and political decision-making in proliferation. It thereby masks how initiatives favor certain actors.

This perspective appears to deepen and underscores the exclusion, at least partially, of the interests of some countries in existing initiatives. It is closely linked to the issue of fairness within the non-proliferation regime and the challenges and criticisms related to the global nuclear order.

In addition to the introduction and the concluding remarks, this article is divided into three sections. The first section discusses the dual use of technology and its relationship with the current configuration of the nuclear non-proliferation regime and the global nuclear order. Following that, the article explores the positions of Argentina and Brazil regarding the NPT, highlighting the terms in which the debate was framed in both countries. Finally, the article discusses elements that facilitated the bilateral rapprochement based on a shared interpretation of the non-proliferation regime and analyzes the proliferation issue as a political problem.

## KEYWORDS

Argentina; Brazil; nuclear cooperation; nuclear non-proliferation; dual use.



## **I**ntroducción

El advenimiento de la bomba atómica generó impactos en la política internacional y en las estrategias nacionales en la segunda mitad del siglo XX. La transformación representada por el arma nuclear, tanto en términos de velocidad de acción como de capacidad de destrucción, generó temores sobre las consecuencias de su difusión. Al mismo tiempo, surgían las posibilidades de utilizar pacíficamente la energía nuclear, asociadas a las ideas de modernización y desarrollo en diversas partes del mundo. De este modo, se perfilaba el dilema del uso dual de la tecnología nuclear. Por un lado, la difusión de la tecnología con fines militares representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Por otro lado, el desarrollo tecnológico para aplicaciones pacíficas configuraba un derecho de los estados soberanos, ofreciendo posibilidades de avance científico y aplicaciones en diferentes ámbitos.

Así, una cuestión importante para el régimen de no proliferación es precisamente el carácter dual de la tecnología nuclear, es decir, sus posibilidades de aplicación tanto para fines pacíficos como no pacíficos, en un enfoque inicial. Sin embargo, la forma en que comúnmente se aborda el tema ha generado disconformidad en Argentina y Brasil, una vez que existe la tendencia a reducir la proliferación a un problema técnico, derivado automáticamente del desarrollo tecnológico y sin tener en cuenta el papel fundamental de la decisión política para que un país desarrolle o no armas nucleares. Este énfasis se reflejó en restricciones al acceso de tecnología sensible y en presiones para que los dos países se unieran al régimen.

Argentina y Brasil se consolidaron como los países con los programas nucleares más avanzados de América del Sur en la segunda mitad del siglo XX y una lógica oscilante entre rivalidad y cooperación, característica de la relación bilateral, también se reprodujo en el ámbito nuclear. La existencia de competencia y desconfianza, sumada a la postura crítica que ambos países mantenían frente al régimen de no proliferación nuclear, suscitó preocupación en la comunidad internacional acerca del riesgo de proliferación y la posibilidad de una carrera nuclear en la región. Sin embargo, en la década de 1980, Argentina y Brasil se embarcaron en un proceso de construcción de confianza mutua que culminó en una iniciativa original de salvaguardias nucleares a principios de la década de 1990. Esto se materializó con la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y la firma del Acuerdo Cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Un aspecto fundamental para dicho proceso radica en la convergencia de visiones entre ambos países en lo que respecta a los desafíos representados por el régimen de no proliferación, especialmente en lo concerniente a su columna vertebral, el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Este es un tema reconocido en la literatura especializada, pues originó un sentido de identificación y solidaridad entre los dos países. De hecho, la energía nuclear estuvo asociada durante muchos años a proyectos de desarrollo y modernización en ambos países sudamericanos. Las frustraciones debido a las presiones sufridas por sus intentos, los desafíos comunes en el acceso a tecnología sensible, los valores compartidos y la percepción de injusticia asociada al TNP fueron, de esta manera, elementos importantes para la cooperación (Carasales, 1997; Hymans, 2001; Januário y Soares, 2020; Mallea, 2012; Redick, 1995). Se busca contribuir a esta discusión analizando cómo la concepción de la proliferación como un problema político constituyó una

base para la convergencia y el acercamiento entre Argentina y Brasil.

El presente trabajo es guiado por indagaciones sobre cómo el entendimiento de la proliferación nuclear como un problema político impactó en el acercamiento entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de la década de 1980. El objetivo es analizar si esta cuestión constituyó un punto relevante para la construcción de la cooperación en este área, así como explorar las implicaciones de este marco de la proliferación como una cuestión política para la comprensión de ambos países sobre el régimen de no proliferación. La investigación se basa en la recopilación y análisis de fuentes primarias y secundarias. Además de la revisión bibliográfica, se utilizaron documentos obtenidos en ambos países, en el Archivo Histórico del Itamaraty (Brasilia, Brasil) y en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores (Buenos Aires, Argentina).

Además de la presente introducción y de la conclusión, el artículo está dividido en tres secciones. En la primera, se presenta una discusión sobre el uso dual de la tecnología y su relación con la configuración actual del régimen de no proliferación nuclear y del orden nuclear global. A continuación, se explora la posición de Argentina y Brasil con respecto al TNP, buscando destacar los términos en que el debate era concebido en ambos países. Finalmente, se discuten elementos que favorecieron el acercamiento bilateral a partir de una interpretación similar del régimen de no proliferación y se analiza la cuestión de la proliferación como un problema político.

## I. El tema del uso dual y el orden nuclear global: un enfoque conceptual

De manera general, el problema del uso dual puede ser concebido como las cuestiones vinculadas a tecnologías e ítems que tienen aplicaciones tanto pacíficas como relacionadas con el empleo de la fuerza, particularmente en lo que respecta al establecimiento de formas de control sobre estas últimas. Aunque este entendimiento se identifica en iniciativas de no proliferación, a menudo se carece de una definición inequívoca de qué constituye el uso dual. De hecho, en términos de las fuentes legales de la no proliferación, no hay una definición única y clara del término, lo que no impide que la noción esté presente en las iniciativas y que se implementen formas de control en las transferencias tecnológicas.

Sánchez-Cobaleda (2023) señala que las fuentes legales internacionales emplean diferentes criterios para definir los posibles usos de artículos duales. Según la autora, un primer enfoque se basa en criterios dicotómicos e incluye la dualidad entre propósitos pacíficos y no pacíficos, así como la dualidad entre usos civiles y militares. El enfoque *pacíficos versus no pacíficos* establece que los artículos regulados deben utilizarse únicamente con fines pacíficos y subyace a la lógica del TNP, por ejemplo. El criterio de *usos civiles versus militares* se basa en discusiones sobre *spin-off* y *spin-on*, es decir, en las transferencias de tecnología entre los sectores civiles y militares, y se puede encontrar en la mayoría de los mecanismos de control de exportaciones. Por otro lado, existe un criterio de intencionalidad que ha ganado relevancia desde el aumento de la preocupación por actores no estatales y la posibilidad de ataques terroristas, estableciendo que los artículos pueden ser utilizados con fines malévolos o benévolos.

Este último sentido difiere de las consideraciones propuestas aquí, basadas particularmente



en las dos primeras interpretaciones y que, de manera simplificada, refuerzan la idea de que hay una dicotomía entre fines pacíficos y aplicaciones vinculadas al empleo de la fuerza, término que empleamos para abarcar tanto aplicaciones bélicas en sentido estricto como su uso en actos terroristas. Sin embargo, la definición de lo que constituye el uso dual es problemática, ya que, en el extremo, son innumerables los ítems que pueden tener distintas aplicaciones en los sentidos propuestos, lo que haría inviable cualquier forma efectiva de control sobre elementos con fines relacionados con el empleo de la fuerza. Así, todas las tecnologías —comprendidas en un sentido amplio como los dispositivos modernos con aplicaciones prácticas (Winner, 1980, p. 123)— podrían considerarse de uso dual y, en última instancia, las personas representan el recurso de uso dual más significativo (Alic, 1994).

Lo que está en juego es el papel del aspecto político en la definición del uso dual y sus formas de control. Como argumenta Forge (2010), dicha delimitación depende de factores contextuales e históricos, que incluyen riesgo, amenaza y valores. A partir de este marco, que

“un elemento (conocimiento, tecnología, artefacto) se considera de uso dual cuando existe un riesgo (suficientemente alto) de que pueda ser utilizado para diseñar o producir un arma, o si hay una amenaza (suficientemente grande) de que pueda ser utilizado en un arma improvisada, sin que el desarrollo de armas sea el objetivo pretendido o principal en ninguno de los casos” (Forge, 2010, p. 117).

Así, la definición de un artículo como de uso dual y el establecimiento de formas de control dependen de una evaluación que considera el valor atribuido a las aplicaciones pacíficas de la tecnología frente a la posibilidad de su uso con fines violentos. Este análisis se basa en elementos intersubjetivos, tales como la percepción misma de la amenaza, y depende del contexto y de los intereses de los actores involucrados, no existiendo criterios técnicos y universales para su realización, dado que la definición del uso dual no se deriva de la tecnología en sí misma. Por lo tanto, el proceso tiene un carácter intrínsecamente político y, en resumen, es valorativo y contextual (Gontijo y Januário, 2020).

La tecnología nuclear se considera de uso dual, y esta perspectiva fundamenta las principales iniciativas en el área. Una parte importante del régimen de no proliferación se refiere al establecimiento de salvaguardias nucleares, que tienen como objetivo central asegurar que los materiales e instalaciones nucleares se empleen únicamente para los fines declarados. No obstante, hay un esfuerzo por ocultar el carácter político de la definición del uso dual y sus implicaciones en términos de control internacional, atribuyendo esta caracterización a la tecnología en sí misma o a un evento técnico, con la intención de legitimar medidas a partir de una imagen de racionalidad y cientificidad.

De esta manera, el enfoque en el discurso sobre el control restringe la comprensión de la historia de los programas nucleares nacionales al centrarse en un evento tecnocientífico, como la ocurrencia de una explosión nuclear (Abraham, 2006). En realidad, lo que está en pauta es un tipo de proyecto de avance tecnológico y

“sin una apreciación cuidadosa de los contextos políticos e históricos en los que se toman decisiones para desarrollar programas nucleares, no es posible acercarse más al entendimiento del deseo, la probabilidad del potencial de uso y la posibilidad de control internacional de *armas nucleares*”<sup>1</sup> (Abraham, 2006, p. 50).

La perspectiva de que es necesario tener en cuenta los contextos nacionales en los que se toman decisiones para una apreciación correcta del problema de la proliferación es respaldada por Sepktor (2019, p. 192) al analizar el caso de la latencia nuclear brasileña, ya que

“los especialistas en proliferación global deberían centrarse menos en las capacidades en sí mismas y más en la actitud de los líderes nacionales, el contexto político en el que toman decisiones y los diversos usos políticos que hacen de las capacidades que adquieren”.

El reduccionismo actúa como un mecanismo de sustentación del orden nuclear global, que puede entenderse como “un conjunto en evolución de instituciones, normas y prácticas que regulan el desarrollo y uso de la energía nuclear por todo el mundo” (Egeland, 2021, p. 1). El actual orden nuclear está centrado en el compromiso fundamental del TNP, basándose en derechos y deberes desiguales entre los estados, ya que se reconoce la posesión de armas nucleares por parte de cinco estados.

Ese punto puede observarse en la formulación de Walker (2000). Según el autor, el orden nuclear, fundamentalmente normativo, se sostiene mediante dos mecanismos interrelacionados: un sistema gestionado de disuasión y un sistema gestionado de abstención. El primero se refiere a las armas nucleares como elemento para mantener la estabilidad internacional por parte de un conjunto determinado de estados, mientras que el segundo sistema hace referencia a la renuncia del derecho soberano, por parte de los otros estados, al desarrollo y uso de armas nucleares, a cambio de beneficios económicos y de seguridad (Walker, 2000, p. 706).

Este ordenamiento es presentado por sus defensores como la forma más racional y pragmática, considerando el ambiente de seguridad internacional, para abordar los desafíos impuestos por la era nuclear, aunque se puedan identificar problemas y desafíos. Así, por ejemplo, se defiende un enfoque gradual para el tema del desarme nuclear, que preserva las estructuras existentes, dando prioridad a la no proliferación. El orden nuclear actual fue construido en las décadas de 1960 y 1970 y está marcado por la estabilidad en términos de las prácticas y el discurso que rigen la comprensión sobre la cuestión nuclear (Nuti, 2018). Su constitución ocurrió mediante la limitación de alternativas y sus críticos, especialmente aquellos que abogan por iniciativas más radicales para un mundo libre de armas nucleares, son identificados como utópicos. En este sentido, se presenta el orden como libre de ideologías. Sin embargo, Egeland (2021) propone precisamente que un rasgo definitorio del ordenamiento es su carácter ideológico. Tal característica se oculta bajo máscaras de pragmatismo, racionalidad y científicidad, coartando la

<sup>1</sup> Énfasis del autor.



búsqueda de alternativas.

El régimen de no proliferación, y así el orden nuclear global, están marcados por un problema de justicia, representado por algunas facetas: la discriminación inherente a su estructura; las dificultades en su implementación, que implican una carga mayor impuesta a los países desarmados nuclearmente y el papel que desempeñan los países armados nuclearmente reconocidos por el TNP en caso de incumplimiento de la norma de no proliferación como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU); la experiencia histórica de gran parte de los países desarmados nuclearmente con el imperialismo; y el acceso desigual a la seguridad global (Müller, 2010; Tannenwald, 2013). A pesar de estas cuestiones, el mantenimiento del *statu quo* ocurre debido a la gran influencia de lo que Craig y Ruzicka (2013, p. 239) llaman el complejo de no proliferación, que

“Comprende decenas de agencias gubernamentales, organizaciones internacionales no gubernamentales, *think tanks* y programas e institutos académicos. El complejo es extremadamente bien financiado, ha dominado el discurso sobre armas nucleares en todo el mundo durante años y contribuye a dar forma a las políticas exteriores de las potencias líderes a un nivel que otras iniciativas internacionales solo pueden envidiar”.

Esas estructuras fortalecen y difunden la comprensión tradicional sobre el orden nuclear. Una investigación reciente señala que los *think tanks* de gran prominencia en el área de política exterior encuentran fuentes significativas de financiamiento en empresas y gobiernos interesados en perpetuar el *statu quo* en el área nuclear y que dicha dinámica tiene efectos directos en la libertad intelectual (Egeland y Pelopidas, 2022). De hecho, incluso se identifica una práctica de autocensura entre los investigadores, pues los defensores de perspectivas más radicales son vistos como ingenuos e incompetentes en el mejor de los casos, o como lunáticos y peligrosos en el peor (Pelopidas, 2016).

Proponemos que la reducción de la proliferación a un problema técnico derivado del uso dual funciona precisamente como un elemento de sustentación de los entendimientos dominantes y, por lo tanto, del propio orden vigente. Esta caracterización oculta el carácter esencialmente político, abarcando relaciones de poder e intereses, asociados a la cuestión nuclear. En otros términos, el poder en el orden nuclear es un elemento central, siendo que “[el tema del] poder para determinar qué cuenta como orden nuclear, cuáles son sus objetivos políticos, cómo las reglas y valores del orden nuclear son moldeadas y operacionalizadas, a menudo queda en segundo plano” (Ritchie, 2019, p. 3). Además, la reducción a un problema técnico promueve entendimientos de que la estructura del régimen de no proliferación se basa en principios de racionalidad y cientificidad, siendo la única alternativa lógica y eficaz para lidiar con los dilemas impuestos por el uso de la energía del núcleo del átomo. Oponerse o criticar tal disposición pasa a significar una contestación de piezas fundamentales de la estabilidad y la seguridad internacional, lo cual contribuye a la naturalización del orden nuclear vigente. De este modo, el velo de tecnicidad que encubre las decisiones relativas a las iniciativas acerca de la proliferación y del uso dual potencia

una marginación del problema de justicia existente e inhibe la búsqueda de alternativas.

## 2. La visión de Argentina y Brasil sobre el régimen de no proliferación

Los dilemas derivados de la tecnología nuclear tuvieron un gran impacto en el ambiente de seguridad internacional, motivando el lanzamiento de múltiples iniciativas destinadas a frenar la difusión de la energía nuclear con fines militares. Para nuestro enfoque, es relevante discutir un instrumento en particular, el TNP.

El establecimiento internacional de salvaguardias nucleares y los esfuerzos dirigidos hacia su universalización se convirtieron en puntos importantes de la agenda internacional en la segunda mitad del siglo XX. El reconocimiento del uso dual presente en el discurso *Átomos para la Paz* del presidente estadounidense Dwight Eisenhower sirvió de inspiración para el inicio de las negociaciones que llevarían a la fundación del OIEA en 1957 (Röhrlich, 2013). El objetivo era establecer un sistema de salvaguardias para que la tecnología nuclear pudiera difundirse de manera segura, es decir, garantizando sus aplicaciones exclusivamente pacíficas.

Para fortalecer el objetivo de no proliferación, se negoció el TNP, que tiene como objetivo central prevenir la diseminación de armas y explosivos nucleares. El texto del tratado fue aprobado en la Asamblea General de la ONU en julio de 1968 y entró en vigor en mayo de 1970. El TNP estableció que los países nuclearmente armados se comprometían a no transferir la tecnología nuclear para fines explosivos, así como a no ayudar, inducir ni estimular el desarrollo o la adquisición de armas o explosivos nucleares por parte de los estados nuclearmente desarmados. A su vez, estos últimos contraían el compromiso de no recibir transferencias de tales armas o dispositivos explosivos, así como de no fabricarlos, adquirirlos ni recibir ayuda para desarrollarlos. La verificación del cumplimiento de los términos del tratado por parte de los estados parte que no poseían armas nucleares quedó a cargo del OIEA.

Por lo tanto, podemos afirmar que el TNP creó dos categorías de países. Por un lado, estaban los países que desarrollaron armas y dispositivos explosivos nucleares antes del 1 de enero de 1967 y que preservaron su condición, siendo reconocidos, argumentamos, más que como países nuclearmente armados, como verdaderas potencias nucleares legítimas. Este era el caso de China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Por otro lado, estaban todos los demás países, que renunciaban al desarrollo o adquisición de dispositivos explosivos nucleares y se sometían a un esquema de salvaguardias totales, que incluía todos los materiales e instalaciones nucleares declarados por cada país.

Se estableció así una jerarquía que sería fundamental para la configuración del orden nuclear. O más bien, se formateó una desigualdad jurídica, ya que se reconoció, en el ámbito del Derecho Internacional, que había países con mayores posibilidades y responsabilidades (Milani, 2021, p. 45). En otros términos, la arquitectura central del régimen de no proliferación y del orden nuclear global se basa en el reconocimiento de los intereses de un grupo reducido de países, al tiempo que parece excluir y no reconocer los juegos políticos de la gran mayoría de los países, lo que constituye un problema crucial (Puga Álvarez, 2019, p. 208).



Subyacente a la división de dos grupos de estados está la comprensión de que algunos países serían confiables y responsables para poseer armas nucleares y otros no. Como señala la crítica poscolonial, la confiabilidad es relevante para entender los dobles estándares de la política nuclear en un escenario en el que el discurso occidental de la no proliferación es ideológico. En ese sentido, se caracterizan países en desarrollo como no confiables e irresponsables debido a elementos como la irracionalidad de sus líderes, la falta de competencia técnica para manejar armas nucleares y la propia condición de subdesarrollo (Gusterson, 1999).

En resumen, la comprensión de que las potencias nucleares serían responsables y confiables consolida una categoría que está racializada, de género y patriarcal (Egeland, 2021), aunque los defensores de un orden desigual argumenten que esa no es la cuestión (véase, por ejemplo, Nye, 1986). Blinder y Hurtado (2019), a su vez, convergen en la crítica contra la etiquetación de países como inestables y no confiables y consideran que aplicar el atributo de proliferador a países en desarrollo es una expresión de etnocentrismo, lo que incluso ha llevado a exaltaciones del subdesarrollo como una barrera para la proliferación de armas nucleares. La cuestión de la legitimidad está profundamente relacionada con la confiabilidad, ya que aquellos presentados como confiables serían los legítimos detentores de mayores derechos y prerrogativas en un discurso que se vuelve naturalizado a pesar de sus contradicciones.

Además del compromiso con la no proliferación de armamentos nucleares, el TNP presentaba otros dos componentes fundamentales (Blix, 2008): el reconocimiento del derecho inalienable de todos los estados a la tecnología nuclear con fines pacíficos, con la previsión de ayuda internacional para la difusión de dicha tecnología y la obligación de desarme nuclear por parte de los países nuclearmente armados. Así, es bastante difundida la concepción de que el TNP se basaba en un trípode: no proliferación, cooperación para la difusión de la tecnología con fines pacíficos y desarme. No obstante, el enfoque residía, de hecho, en la no proliferación, ya que en las décadas siguientes los otros dos compromisos no serían marginados solo en el nombre del tratado, dado que la falta de avances en términos de desarme y la baja cooperación en lo que respecta a la difusión de la tecnología nuclear serían puntos constantemente resaltados por los críticos del régimen.

En términos del régimen internacional en formación, el TNP representó el compromiso posible en su momento, considerando lo que sería necesario para la aceptación de los países nuclearmente armados y la necesidad de frenar el desarrollo o adquisición de la tecnología de explosiones y armamentos nucleares por parte de otros países, ante la amenaza que tal movimiento representaría para la seguridad internacional. Para los críticos, era un instrumento discriminatorio que establecía categorías de países con derechos y responsabilidades distintas, creando así un régimen y un orden desiguales e injustos. Existía, además, el temor de que el TNP obstaculizara o dificultara el desarrollo tecnológico de los países nuclearmente desarmados. Esta fue la posición de Argentina y Brasil, que criticaron el tratado y fueron objeto de fuertes presiones.

En el caso brasileño, se hizo conocida la expresión “congelamiento del poder mundial” de Araújo Castro. El diplomático identificaba una tendencia en marcha que tenía su principal expresión en el TNP y sostenía que Brasil debía resistir a esa dinámica (Castro, 1971). Mientras tanto, en Argentina se difundió la expresión “desarme de los desarmados”, pronunciada por el

embajador José María Ruda (Carasales, 1987). Estas frases indican las críticas que ambos países presentaban sobre el TNP y que representaban una fuente de identificación para Argentina y Brasil.

En Brasil, un documento oficial de esclarecimiento sobre el programa nuclear nacional destacó el rechazo brasileño a la estratificación entre los estados generada por el TNP, así como la falta de avances concretos en lo que respecta a la proliferación vertical y la inexistencia de un sistema de protección para los países militarmente no nucleares. Además, la fuente oficial también señalaba la preocupación por la progresiva restricción de la cooperación internacional en materia de usos pacíficos de la energía nuclear (Gobierno de Brasil, 1977). De esta manera, observamos que se retomaban las ideas de mantenimiento del *statu quo* y de dificultades para el desarrollo tecnológico.

En Argentina, destacamos la percepción, asociada al Ministerio de Relaciones Exteriores, de que el TNP constituía un punto clave para la consolidación del oligopolio económico y tecnológico de las potencias nucleares, dado que únicamente a estas se les reconocería el derecho de desarrollar plenamente la energía nuclear. Así, se destacaban intereses involucrados en el régimen de no proliferación que no se referían a la necesidad de garantizar una mayor seguridad en el sistema internacional. De este modo, la no proliferación y la no diseminación nuclear serían términos

“[...] ligados a intereses económicos de perpetuación de las ventajas adquiridas y de mantenimiento de la hegemonía tecnológica por parte de los países más avanzados, dificultando al resto el desarrollo de su propia industria pacífica y manteniendo una relación desigual entre naciones proveedoras y beneficiarias” (La Legitimización de Los Desequilibrios, 1986, p. 8).

Estos puntos son destacados en la síntesis hecha por el general argentino Juan Guglielmelli sobre las razones por las cuales Argentina se negaba a firmar el TNP. Los motivos eran dos: la falta de adecuada seguridad para los miembros de la comunidad internacional y la posibilidad de limitación de la libertad de acción en lo que respecta a una tecnología entendida como central en términos de desarrollo económico y social (Guglielmelli, 1976, p. 18).

La argumentación presentada por el general encontró resonancia en un documento sobre política nuclear de la cancillería argentina de 1986, el cual sostenía que el TNP era discriminatorio no solo en su concepción, sino también en su ejecución, ya que se habían logrado pocos avances en términos de desarme nuclear, mientras que toda la presión se dirigía a los países que no tenían armas nucleares (Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina, 1986). Fue reiterada la afirmación de Jorge Federico Sábato, secretario de Estado de Relaciones Exteriores, de que Argentina solo firmaría el TNP si se cumplían dos condiciones previas: que el desarme nuclear fuese efectivo, de modo que la cuestión nuclear ya no fuera una amenaza para el planeta; y que se garantizara la aplicación pacífica de la tecnología nuclear, considerada necesaria para el país. Así, una década después, los dos motivos señalados por Guglielmelli seguían siendo centrales para la



postura argentina.

Destacamos el argumento sobre los motivos ocultos de las potencias nucleares, especialmente Estados Unidos, para promover la no proliferación y presionar a otros países a unirse al TNP. Podemos sugerir que la percepción era que no se trataba de enfocar en condiciones para mejorar el escenario de seguridad internacional, sino de proteger intereses comerciales y tecnológicos. En el caso del acuerdo nuclear Brasil-Alemania de 1975, el físico argentino Jorge A. Sábato indicaba que la oposición de Estados Unidos al mismo podría tener causas de otra naturaleza que no fuera la no proliferación nuclear, como establecer definitivamente el cártel del Club de Londres. En este sentido, Bandeira (2011) sostiene que la posición de la potencia estadounidense se basaba principalmente no en el aspecto político de la no proliferación, sino en intereses comerciales sólidos, ya que las grandes corporaciones del país que operaban en el ámbito nuclear estaban perdiendo terreno comercial.

Hurtado (2014) reitera la perspectiva de la defensa de los intereses comerciales de las potencias nucleares mediante un poderoso discurso sobre el riesgo de la proliferación, movilizándolo a la prensa y la academia para respaldarlo, y afirma que

“Gran parte de la literatura que circula sobre los programas nucleares de países en desarrollo se vincula a sus proyectos de bombas atómicas reales, potenciales, fallidas o imaginarias. En este sentido, el ‘miedo’ a la proliferación de bombas nucleares periféricas que obsesionó a los países exportadores de tecnología nuclear, los verdaderos dueños de los arsenales nucleares, fue una de las construcciones políticas más eficaces para proteger sus intereses comerciales. Acompañada y potenciada por la prensa y por sectores prestigiosos de las ciencias sociales anglosajonas, casi un género en sí mismo, esta producción ingente sobre las bombas atómicas periféricas se dedicó durante décadas a la extraña ciencia del ‘cálculo’ de las intenciones ocultas de los países pobres que, con magros presupuestos, osaban aspirar el dominio de algunas líneas de tecnología nuclear” (Hurtado, 2014, p. 18).

Tales evaluaciones y temores eran destacados constantemente en discursos y documentos oficiales, como se expresó en 1985 por la Dirección General de Asuntos Nucleares del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, con respecto a la preocupación por la proliferación nuclear:

“A nadie escapa, sin embargo, que la preocupación a menudo expresada por las potencias nucleares al respecto, —indudablemente legítima— se confunde con intereses económicos que más bien tienden a la perpetuación de ventajas tecnológicas y comerciales adquiridas. En suma, se trata de evitar que nuestro desarrollo tecnológico e industrial se vea inhibido por intereses no siempre claros,

ocultos tras la anhelada meta de la no proliferación, la paz y el desarme mundial” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 1985, pp. 3-4).

Además, resonaba la sospecha de que el TNP acabaría por servir para que las potencias refuerzan el cártel de proveedores nucleares, como defendido por Bandeira. Así,

“las potencias que conforman el llamado Club de Londres han instrumentado a través del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) un sistema que dificulta que se materialicen transferencias de tecnología para la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 1985, p. 5).

La restricción al desarrollo tecnológico era motivo de gran preocupación, especialmente con las medidas restrictivas que se adoptaban en los países centrales para dificultar el acceso a la tecnología por parte de los países no nucleares. Este punto fortalecía las interpretaciones acerca de la preservación del *statu quo* y el mantenimiento de ventajas comerciales. Como afirmó el secretario argentino Jorge Sábato en 1986, “todo otro requerimiento adicional tal como las restricciones a la transferencia de tecnología en áreas tendenciosamente llamadas sensitivas resulta sospechoso de esconder propósitos de preservación de supremacías políticas y comerciales” (Gobierno de Argentina, 1986, p. 8).

Los descontentos y las preocupaciones con el compromiso prevalecieron incluso en un contexto político diferente. En Brasil, el presidente Fernando Collor recibió una solicitud de entrevista a principios de 1991 en la que una de las preguntas se refería a la cuestión nuclear. La sugerencia de respuesta formulada por el Itamaraty y enviada al mandatario afirmaba que

“La tradicional brasileña de no adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear se debe a argumentos ampliamente conocidos, como su carácter reconocidamente discriminatorio, además de la escasa, sino nula, eficacia de sus disposiciones para fomentar la cooperación entre sus signatarios, inhibir la proliferación vertical y reducir los arsenales nucleares de las potencias que del tratado son Partes” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 1991, pp. 5-6).

De manera similar, el rechazo al TNP permanecía en Argentina en 1991. En la preparación de las autoridades argentinas para la firma del Acuerdo Bilateral con Brasil, mediante el cual se creó la ABACC, se señalaba que la objeción del país al compromiso central del régimen de no proliferación seguía vigente, ya que era discriminatorio. Por lo tanto,

“Nuestras objeciones al carácter discriminatorio, desigual e intrusivo de ese instrumento se mantienen inalteradas. Creemos que nos es un buen tratado. La prueba es que no ha contribuido a evitar temores de proliferación en países que son parte del instrumento. Por otro lado, países que no son



parte, como la Argentina y el Brasil, están demostrando con este acto que adhieren realmente a los objetivos de la no proliferación. Ello es demostrativo que ser parte o no en el TNP no significa gran cosa. Lo importante es la decisión política de los Estados de adherir a los postulados de la no proliferación, que la Argentina y el Brasil comparten plenamente y que están dispuestos a defender por métodos no discriminatorios” (Gobierno de Argentina, 1991, p. 8).

Argentina y Brasil eventualmente se unirían al TNP en la década de 1990, en un contexto marcado por transformaciones tanto en el escenario internacional como en el ámbito doméstico de ambos países. Un aspecto importante para el cambio de postura fue precisamente la confianza generada por el acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil, ya que la mayoría de los compromisos derivados del TNP ya habían sido asumidos por ambos países mediante la creación de la ABACC, una iniciativa única en el campo de las salvaguardias nucleares, y por el Acuerdo Cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA. En este proceso, la concepción de una posición similar frente a un régimen considerado injusto y discriminatorio fue un aspecto central para la aproximación de los países sudamericanos. De hecho, hay perspectivas que sugieren que se consolidó en la segunda mitad del siglo XX la identificación de un adversario común entre Argentina y Brasil: el propio régimen de no proliferación nuclear (Carasales, 1997, p. 26).

### 3. Identificación bilateral y proliferación como problema político

La convergencia entre Argentina y Brasil en el ámbito nuclear fue un punto crucial para las relaciones bilaterales en términos generales. La cooperación en este campo se consideró incluso un activo que contrarrestaba las dificultades encontradas en otras áreas, como la económica (Hirst y Bocco, 1989). Una visión común entre las autoridades de ambos países sobre las oportunidades que representaba la tecnología nuclear, la naturaleza del régimen de no proliferación y las dificultades encontradas para desarrollar proyectos propios en el área sirvió como un aspecto fundamental para la identificación mutua. Esto llevó a oportunidades de cooperación y a la formulación de posiciones conjuntas, mediante un esfuerzo para construir la confianza mutua.

El secretario argentino Jorge Sábato expresó la crítica de Argentina y Brasil con respecto al compromiso central del régimen de no proliferación y, por ende, del orden nuclear global, en una reunión entre autoridades de los dos países el 24 de marzo de 1986 en los siguientes términos:

“En ambos países se ha tenido la percepción correcta de que se pretendía a través de la política de no proliferación de dejar el poder que otorga el dominio de la tecnología en manos de unos pocos países. En ese sentido tuvimos una posición común en cuanto a la negativa en adherirnos al TNP. A través de este tratado se otorgaba solamente derechos a algunos países y obligaciones a todos los demás” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 1986, p. 2).

Podemos señalar que un episodio que contribuyó a la identificación y solidaridad entre Argentina y Brasil fue la realización de un gran acuerdo nuclear de este último con Alemania Occidental en 1975. Estados Unidos ejerció presión para que el acuerdo no se concretara. El argumento estadounidense se basaba en la perspectiva de que el conocimiento adquirido con la empresa podría dirigirse a la construcción de armamentos nucleares, situando así a Brasil en la condición de proliferador y como una amenaza no solo para la región, sino también para la seguridad internacional.

En 1977, el enviado del presidente estadounidense Jimmy Carter a Brasil, Warren Christopher, criticó duramente el Acuerdo de 1975, defendiendo la necesidad de denunciarlo debido a los peligros que implicaba para la no proliferación. En este contexto, la revista *Veja* entrevistó al embajador argentino en Brasil, Oscar Camilión, preguntándole sobre sus opiniones sobre el programa nuclear brasileño. El diplomático respondió que no había dudas sobre las intenciones pacíficas brasileñas desde el punto de vista argentino y que le gustaría coordinar, en la medida de lo posible, las políticas nucleares de ambos países (Camilión, 2000).

Según el propio embajador, su declaración causó gran sorpresa, ya que las relaciones bilaterales en ese momento estaban muy tensas debido a los desacuerdos sobre la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipu, y una declaración pública y oficial de apoyo argentino era extremadamente inesperada. En este sentido, el Itamaraty inicialmente no recibió el comentario con agrado, pues no se sabía exactamente cuál era la intención. En Argentina también hubo asombro, lo que casi le costó el cargo al diplomático. Spektor (2001) afirma que la prensa brasileña tuvo una reacción positiva, puesto que el apoyo fortalecería la resistencia a lo que se veía como imperialismo estadounidense, al igual que el entonces presidente de Nuclebrás, el embajador Nogueira Batista, quien creía en la necesidad de cooperación con Argentina para hacer frente a las presiones de los Estados Unidos.

Mallea (2012) defiende que la solidaridad argentina frente a las presiones sufridas por Brasil se basaba en la comprensión de que su programa nuclear también podría enfrentar los mismos obstáculos, lo cual es confirmado por Camilión (2000, p. 203), que se recuerda haber argumentado con los militares argentinos que “[si] ustedes creen que Estados Unidos va a permitirle a la Argentina el monopolio nuclear en América Latina, son realmente ingenuos. Nosotros estamos defendiendo nuestro plano nuclear en la medida que defendemos el brasileño”. Camilión se basaba en la comprensión de que era necesario superar la experiencia histórica de relaciones y estrategias anacrónicas para presentar a ambos países como socios. Por lo tanto, una buena relación bilateral sería beneficiosa para ambos.

Castro Madero, presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de Argentina entre 1976 y 1983, también había defendido públicamente el derecho de Brasil a desarrollar un programa nuclear independiente, afirmando que no veía peligro de proliferación (Madero y Takacs, 1991). En ese contexto, la prensa argentina difundía la idea de que la solidaridad argentina se debía a su tradicional rechazo a los intentos de interferencia externa en los asuntos internos de un país y constituía una forma de autoprotección, ya que podría verse afectada de la misma manera (Argentina-Brasil, 1977).



Así, las presiones estadounidenses tuvieron el efecto no intencional de generar solidaridad entre Argentina y Brasil ante un escenario internacional caracterizado como restrictivo y discriminatorio. La ironía de este impulso hacia una identificación entre los vecinos se puede constatar a partir del entendimiento de parte de la literatura especializada de que el Acuerdo de 1975 sería una forma del gobierno brasileño de intentar adelantarse a los avances del programa nuclear argentino mediante una compra masiva de tecnología extranjera (Hymans, 2014). En lugar de un aumento de tensiones por parte de Argentina en un contexto de competencia tecnológica, como podría esperarse, la reacción del país fue, al menos públicamente, de comprensión. Por lo tanto, “[la] presión de los Estados Unidos, irónicamente, enfureció tanto a argentinos y brasileños que ellos remendaron sus diferencias entre sí con el objetivo de crear un frente diplomático común contra los Estados Unidos” (Hymans, 2001, p. 175). Redick (1995) afirma que las presiones internacionales estimularon una coordinación entre los dos estados sudamericanos contra el régimen de no proliferación en las primeras etapas de la aproximación.

Las convergencias sobre la naturaleza del régimen de no proliferación y del orden nuclear global, así como la perspectiva de que era necesario oponerse a los intentos de limitar el desarrollo tecnológico, fueron aspectos importantes para las relaciones bilaterales en la segunda mitad del siglo XX. Entre los elementos que permitían la identificación, se puede destacar el entendimiento similar sobre cómo la proliferación era un problema político y el intento de reducir los debates y las iniciativas en el escenario internacional a una cuestión técnica se veía como una forma de sostener las estructuras vigentes que tenía implicaciones perjudiciales para las aspiraciones de capacitación en el ámbito nuclear. Para Argentina y Brasil, la reducción del uso dual a un aspecto técnico estaba imbuida en la hipocresía de un régimen discriminatorio que limitaba las posibilidades de los países en desarrollo. En el caso brasileño, el ministro Olavo Setúbal defendió en 1985 que, frente a la cuestión del uso dual de la tecnología, el enfoque debería estar en la decisión política. Por lo tanto,

“la construcción de armamentos nucleares no se deriva automáticamente de los avances logrados en la tecnología nuclear, sino que requiere, como condición *sine qua non*, una decisión política que la respalde. La aceptación de la tesis de que cierto tipo de tecnología, ya sea nuclear o no, debido a su carácter estratégico, no debe ser de dominio universal, resultaría en un trato discriminatorio entre países según su grado de ‘confiabilidad’” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 1985, p. 3).

Destacamos también la introducción de la noción de confiabilidad, en el sentido de que la diferenciación entre los países establecida por el régimen de no proliferación radica en la concepción de que algunos países serían confiables para poseer tecnología dual, mientras que otros no estarían en tal condición. De manera convergente, y también denunciando la restricción al acceso a la tecnología de punta, en 1986 el argentino Jorge Sábato afirmó que

“La capacidad tecnológica no constituye un peligro de proliferación de armas nucleares, [sic] Sin embargo, bajo el

dudoso pretexto de la proliferación de las armas nucleares, algunos pocos países que se autodenominan ‘confiables’ pretenden reservarse para sí el derecho al desarrollo de capacidad tecnológica nuclear. De esta forma, sólo un número exclusivo de ‘confiables’ países proveedores mantendrán la llave de producción nucleoelectrica de los países de menor desarrollo” (Gobierno de Argentina, 1986, p. 5).

Así, el representante diplomático destacó el carácter discriminatorio del régimen y la noción de confiabilidad, además de señalar la carga que se imponía a los países desarmados nuclearmente en términos de obligaciones para evitar una catástrofe nuclear, mientras que las potencias nucleares, que representaban el verdadero peligro, no estaban sujetas a las mismas restricciones al declarar que “son las potencias poseedoras de armas nucleares las que amenazan la supervivencia de la humanidad” (Gobierno de Argentina, 1986, p. 5). En resumen, se estaba defendiendo el derecho al desarrollo tecnológico y la proliferación como un problema político. Por lo tanto, la “proliferación de las armas nucleares es un problema político que debe resolverse por medios políticos y no mediante las restricciones al desarrollo de la capacidad tecnológica” (Gobierno de Argentina, 1986, p. 5).

La preocupación por la asociación del elemento técnico de la proliferación con la restricción al desarrollo tecnológico fue un tema discutido en reuniones entre autoridades de ambos países. En 1987, un representante de la CNEA manifestó que

“El problema más grave que se nos presenta es el de la filosofía de no proliferación que quiere imponer el OIEA. Hoy se usa el tema de las explosiones nucleares pacíficas, mañana será otro argumento. Si aceptásemos la idea de la prohibición de la producción de ciertos nucleares surgiría el problema de que hasta donde llegaríamos con esas prohibiciones. No debemos permitir que se prohíba una tecnología” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 1987a, p. 7).

En otra reunión en el mismo año, Sábato destacó la idea de responsabilidad que acompañaba a la noción de confiabilidad en el régimen de no proliferación y expresó preocupación sobre los impactos de las restricciones de acceso a la tecnología, afirmando que

“el argumento de que los países ‘irresponsables’ están condenados a vivir en la edad de piedra me parece una aberración. Según ellos el tema fundamental es la responsabilidad, lo cual es una mentira [...]. Si aceptáramos este tipo de reglas nos veríamos frenados” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 1987b, p. 1).

En la misma reunión, el embajador brasileño Rego Barros expresó preocupación por el control de la transferencia de tecnología, no solo en el ámbito nuclear (Ministerio de Relaciones



Exteriores y Culto de Argentina, 1987b).

Así, podemos afirmar que la reducción de la proliferación a un aspecto técnico representó un problema fundamental para las concepciones de Argentina y Brasil sobre la naturaleza del régimen de no proliferación nuclear, sirviendo como un punto de identificación para su acercamiento bilateral y estimulando la percepción de que era necesario coordinar posiciones en temas de política nuclear. La crítica de ambos países sudamericanos al régimen de no proliferación, que reitera su carácter discriminatorio e injusto, es bien reconocida. Al analizar más detenidamente cómo se construía esta evaluación en discursos y documentos oficiales, se pueden explorar elementos constitutivos que revelan desafíos para las iniciativas internacionales que continúan presentes.

En este sentido, la cuestión de la proliferación como problema técnico revela un mecanismo de sustentación del orden nuclear global, estimulando y justificando presiones y obstáculos al desarrollo de programas nucleares. Si la proliferación es urgente y determinante, y está vinculada simplemente a la capacidad tecnológica, entonces es necesario dedicar esfuerzos para restringir la posibilidad de su ocurrencia, incluso a través de medidas de restricción tecnológica. Esta lógica implica la defensa de intereses comerciales y geopolíticos de un grupo reducido de países, perpetuando el *statu quo* mediante una concepción que parte de supuestos de que algunos países son confiables y responsables para poseer el conocimiento científico y tecnológico, mientras que otros no están en esa condición. Era precisamente la percepción de hipocresía, desigualdad y obstáculos al desarrollo relacionada con esta visión lo que sustentaba la posición de Argentina y Brasil con respecto al régimen de no proliferación, lo que animaba su aproximación mutua. Sin embargo, de manera más amplia, esto revela problemas e insatisfacciones aún actuales con respecto a un orden nuclear que muestra signos de desgaste.

## Conclusión

El presente artículo tuvo como objetivo analizar cómo la reducción de la proliferación a un problema técnico fue un punto relevante para el acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil, así como explorar las implicaciones de esta cuestión para la visión de ambos países sobre el régimen de no proliferación y el orden nuclear. Argumentamos que la forma en que se aborda el uso dual en el régimen de no proliferación nuclear, al reducir la proliferación a un problema técnico, representa una formulación que contribuye a sostener el orden nuclear global. Este enfoque reproduce y fortalece una lógica de un régimen desigual que margina los intereses de gran parte de los países y sirvió como un factor de identificación y acercamiento entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de la década de 1980. A pesar de que los análisis sobre el carácter etnocéntrico del régimen de no proliferación están centrados principalmente en el Medio Oriente, sus implicaciones también representaron un problema para los países sudamericanos.

No defendemos aquí la proliferación de armas nucleares y reconocemos que el TNP representa el compromiso posible dentro de su contexto. Sin embargo, la desigualdad y la caracterización de algunos países como más confiables que otros generaron insatisfacción y resentimiento en Argentina y Brasil, respaldados por la percepción de que eran injustamente

presionados y calificados como problemáticos. Así, desde su perspectiva, las obligaciones acerca de la seguridad internacional recaían sobre los países desarmados nuclearmente, mientras que las potencias nucleares legítimas, que representarían el verdadero peligro, se presentaban como virtuosas y correctas al promover agendas que atendían a sus intereses particulares.

La reducción de la proliferación a un problema técnico en las perspectivas dominantes del régimen internacional de no proliferación sirvió como uno de los factores de identificación entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de la década de 1980, contribuyendo al acercamiento entre ambos países y a la concepción de que era necesario desarrollar una estrategia conjunta para promover sus intereses frente al régimen. Así, la cuestión estaba asociada a la forma en que el propio orden nuclear global era concebido en ambos países, caracterizándola como desigual, injusta y perjudicial para la perspectiva de desarrollo nacional de países como Argentina y Brasil. En este sentido, el marco de la cuestión del uso dual de la tecnología nuclear se percibía como un mecanismo que satisfacía los intereses de las potencias centrales que no se fundamentaban esencialmente en la promoción de la paz y la estabilidad internacional.

Más allá del significado de la cuestión en las relaciones entre Argentina y Brasil en un contexto específico, la reducción de la proliferación a un problema técnico revela una parte fundamental de la maquinaria que sustenta el actual régimen de no proliferación y, por ende, el orden nuclear global vigente. Este orden se promueve al sofocar alternativas radicales a través de un discurso que destaca que los mecanismos existentes, aunque imperfectos, son la solución más apropiada para los dilemas impuestos por la era atómica debido a su carácter racional, así como a los fundamentos técnicos de las herramientas para evitar la difusión de armas nucleares, como inspecciones y verificaciones. Esta empresa etiqueta de utópicos a quienes la cuestionan, presentándose como una interpretación adecuada del entorno de seguridad internacional y buscando distanciarse de una caracterización ideológica. No obstante, a pesar de esta construcción y su fuerza, el orden nuclear tiene un carácter ideológico, relacionado con los intereses y juegos políticos que están en su propia constitución.

La reducción de la proliferación a un problema técnico contribuye a reforzar la imagen de un orden racional y con un funcionamiento adecuado al ocultar el papel de los juegos de poder y de la decisión política en el ámbito de la proliferación, disfrazando de esta manera como las iniciativas favorecen a algunos actores. Esta perspectiva parece profundizarse y destaca la exclusión, al menos parcial, de los intereses de algunos países en las iniciativas existentes. Este aspecto constituye un problema subyacente en el actual orden nuclear global que requiere una investigación más amplia. ●

## Referencias

Abraham, I. (2006). The Ambivalence of Nuclear Histories. *Osiris*, 21 (1), 49-65.

Alic, J.A. (1994). The Dual Use of Technology: Concepts and Policies. *Technology In Society*, 16 (2), 155-172.

Argentina-Brasil (24.02.1977). El apoyo nuclear. *Mercado*, 20-23.

Bandeira, L.A.M. (2011). *O 'milagre alemão' e o desenvolvimento do Brasil (1949-2011)*. Editora Unesp.

Blinder, D. y Hurtado, D. (2019). Elementos históricos para entender la geopolítica de la tecnología nuclear en Argentina, en la década de 1980. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14 (2), 201-222.

Blix, H. (2008). *Why nuclear disarmament matters*. Boston Review Books.

Camilión, O. (2000). *Memorias políticas*. Planeta.



- Carasales, J.C. (1987). *El desarme de los desarmados: Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*. Pleamar.
- Carasales, J.C. (1997). *De rivales a socios: el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Nuevohacer.
- Castro, J.A.A. (1971). O congelamento do poder mundial. *Revista de Informação Legislativa*, 8 (31), 37-52.
- Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina (1986). Ayuda Memoria. *Archivo Histórico de Cancillería*.
- Craig, C. y Ruzicka, J. (2013). The Nonproliferation Complex. *Ethics and International Affairs*, 27 (3), 329-348.
- Egeland, K. (2021). The Ideology of Nuclear Order. *New Political Science*, 43 (2), 208-230.
- Egeland, K. y Pelopidas, B. (2022). No such thing as a free donation? Research funding and conflicts of interest in nuclear weapons policy analysis. *International Relations*, 1 (23).
- Forge, J. (2010). A note on the definition of "dual use". *Science and Engineering Ethics*, 16 (1), 111-118.
- Gobierno de Argentina. (1986). Pautas para entrevista periodística. Embajador Jorge Sábato. *Archivo Histórico de Cancillería*.
- Gobierno de Argentina. (1991). Reunión presidencial de Guadalajara para la firma del Acuerdo Argentino-Brasileño para la Utilización Exclusivamente Pacífica de la Energía Nuclear. Posibles preguntas y respuestas. *Archivo Histórico de Cancillería*.
- Gobierno de Brasil. (1977). *O Programa Nuclear Brasileiro*.
- Gontijo, R. y Januário, L.E. (2020). O programa nuclear iraniano e o regime de não-proliferação: dilemas para o futuro. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, 21, 1-11.
- Gugliamelli, J.E. (1976). *Argentina, Brasil y la bomba atómica*. Tierra Nueva.
- Gusterson, H. (1999). Nuclear Weapons and the Other in the Western Imagination. *Cultural Anthropology*, 14 (1), 111-143.
- Hurtado, D. (2014). *El sueño de la Argentina atómica*. Edhasa.
- Hymans, J.E.C. (2001). Of Gauchos and Gringos: Why Argentina never wanted the Bomb, and Why the United States Thought it did. *Security Studies*, 10 (3), 153-185.
- Hymans, J.E.C. (2014). The Dynamics of Nuclear Politics: Lessons from Latin America. En Domínguez, J. y Covarrubias, A. (Eds.). *The Routledge Handbook on Latin America and the World* (pp. 362-375). Routledge.
- Januário, L.E. y Soares, S.A. (2020). Autonomia e desenvolvimento como ideias constitutivas na cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear. *Conjuntura Austral*, 11 (54), 141-159.
- La legitimización de los desequilibrios (1986). *Revista Argentina Nuclear*, 8-9.
- Madero, C.C. y Takacs, E.A. (1991). *Política nuclear argentina: ¿avance o retroceso?* El Ateneo.
- Mallea, R. (2012). La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña (1968-1984) (Tesis de maestría). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Milani, L.P. (2021). *Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos (2003-2015): entre a autonomia e a subordinação*. Appris.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1985). Informação para o senhor presidente da República. N. 141 (Secreto). *Arquivo Histórico MRE*.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1991). Informação para o senhor presidente da República. N. 64. *Arquivo Histórico MRE*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (1985). Memorandum n. 159/85. Relación Argentina-Brasil (Ampliación del marco de cooperación nuclear entre ambos países). *Archivo Histórico de Cancillería*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (24.03.1986). Reseña de la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre la Declaración Conjunta de Política Nuclear entre Argentina y Brasil celebrada en la Cancillería. *Archivo Histórico de Cancillería*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (21.04.1987a). Minuta de la reunión del subgrupo argentino-brasileño sobre Tlatelolco. *Archivo Histórico de Cancillería*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (09.06.1987b). Reseña de la conversación mantenida entre el embajador José Sábato, el embajador Rego Barros, ministro Saracho, ministro Guimarães Reis y secretario Gregorio Cernadas. *Archivo Histórico de Cancillería*.
- Müller, H. (2010). Between power and justice: Current problems and perspectives of the NPT regime. *Strategic Analysis*, 34 (2), 189-201.
- Nuti, L. (2018). The making of the nuclear order and the historiography on the 1970s. *International History Review*, 40 (5), 965-974.
- Nye, J.S. (1986). *Nuclear Ethics*. The Free Press.
- Pelopidas, B. (2016). Nuclear weapons scholarship as a case of self-censorship in security studies. *Journal of Global Security Studies*, 1 (4), 326-336.
- Puga Álvarez, C.V. (2019). Desarmar al 'bárbaro': Occidente y la cruzada contra la proliferación nuclear en Oriente Medio. *Relaciones Internacionales*, 42, 197-217.
- Redick, J.R. (1995). *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*. Occasional Paper 25.
- Ritchie, N. (2019). A hegemonic nuclear order: Understanding the Ban Treaty and the power politics of nuclear weapons. *Contemporary Security Policy*, 40 (4), 409-434.
- Röhrlich, E. (2013). Eisenhower's Atoms for Peace: The speech that inspired the creation of the IAEA. *IAEA Bulletin*, 3-4.
- Sánchez-Cobaleda, A. (2023). Defining "dual-use items": legal approximations to an ever-relevant notion. *Nonproliferation Review*, 29 (1-3), 77-95.
- Spektor, M. (2001). O Mundo de Oscar Camilión. *Cena Internacional*, 3 (2), 153-172.
- Spektor, M. (2019). Without Reversal: Brazil as a Latent Nuclear State. En Pilat, J.F. (Ed.). *Nuclear Latency and Hedging*:



- Concepts, History, and Issues* (pp. 175-200). Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Tannenwald, N. (2013). Justice and Fairness in the Nuclear Nonproliferation Regime. *Ethics & International Affairs*, 27 (03).
- Walker, W. (2000). Nuclear Order and Disorder. *International Affairs*, 76 (4), 703-724.
- Winner, L. (1980). Do Artifacts Have Politics? *Daedalus*, 109 (1), 121-136.

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)



FECYT388/2023  
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6ª convocatoria)  
Válido hasta: 28 de julio de 2024