



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad  
de San Andrés  
en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES  
CICLO 2004/ 2005**

**TRABAJO DE DISERTACION FINAL**

# **Título: “La posición histórica de Argentina frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y su cambio en los 90s.”**

**Autora: Luciana Soledad Ledesma**

**Director: Khatchik Der Ghougassian**

**Buenos Aires, agosto 2007**

# Definición Conceptual y Operacional de las Variables

## Problema

### Planteo:

El Tratado de No Proliferación Nuclear de Armas Nucleares (TNP) es un acuerdo multilateral de no proliferación nuclear, desarme nuclear, y cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear bajo salvaguardias nucleares internacionales, que fue abierto a la firma en 1968 y entró en vigor en 1970.

Durante años, Argentina, al igual que otros estados, mantuvo una visión crítica ante este tratado, argumentando el carácter discriminatorio del mismo entre países poseedores y no poseedores de armas nucleares<sup>12</sup>.

No obstante los rechazos y cuestionamientos mantenidos históricamente, en 1995, Argentina lo firmó, ratificó y prestó su consentimiento para la extensión indefinida del tratado y sin condiciones<sup>3</sup>.

Este trabajo apunta a explicar que condujo a la Argentina, en 1995, a cambiar la posición mantenida ante el TNP durante años. ¿Fue un cambio de visión de las personas que habían fijado la política argentina en el sector nuclear durante años? ¿o fue un nuevo grupo con una nueva visión? ¿Cómo hizo esta nueva visión para cobrar peso en

---

<sup>1</sup> Una de las críticas que fue planteada con mayor fuerza y en reiteradas oportunidades fue el carácter discriminatorio con el que se aplicaban los compromisos de no proliferación a los no poseedores y a los no poseedores.

<sup>2</sup> Otras de las críticas ha sido que legitima la establecido en el tratado legitima la posesión de armas nucleares en manos de unos pocos, con lo cuál, estos estados pueden continuar investigando y desarrollando sus propias armas nucleares sin violar la letra del tratado. A esto se suma, la debilidad del compromiso que se establece para los poseedores de armas nucleares en cuanto al desarme. En el art. VI dice, *"pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on treaty on general and complete disarmament."*

<sup>3</sup> Véase texto de la decisión de extensión del TNP en <http://disarmament.un.org/wmd/npt/1995dec3.htm> (30 de mayo 2007).

instituciones burocráticas donde estaba arraigada la visión crítica que sustentaba una posición de rechazo a su firma? ¿o acaso no estaba arraigada?

### Objetivo

#### Generales:

**Describir y analizar la posición crítica y de rechazo ante el TNP mantenida históricamente por la Argentina y las causas que llevaron a cambiarla en 1995.**

#### Específicos:

**Establecer el nivel de participación de las estructuras burocráticas en la evaluación de la conveniencia de cambiar la posición de la Argentina frente al TNP.**

### Hipótesis

#### Hipótesis Generales

**(a) Los decisores argentinos fundaron una posición de rechazo hacia la firma del TNP, en parte, en un sistema de creencias nacionalista-desarrollista.**

**(b) El abandono de la posición crítica de Argentina frente al TNP se explica como parte de un proceso de reestructuración de la política exterior argentina que fue impulsado por la visión de la primer administración de Menem en la materia, que mantenía entre sus premisas fundamentales la necesidad de construir una nueva imagen de la Argentina frente a los países de Occidente y en especial frente a los Estados Unidos.**

**(c) El proceso de toma de decisión sobre la conveniencia o no de cambiar de posición hacia el TNP quedó circunscripto al nivel más alto de funcionarios y asesores allegados a Menem, y sus visiones. En este sentido, no existió un debate abierto entre el gobierno y diversos actores de la opinión pública, o funcionarios burocráticos que eventualmente influyera, aportase, o informase esta decisión. No obstante ello, la CNEA, y en menor medida, la división de asuntos nucleares de Cancillería, las estructuras burocráticas especializadas en el sector nuclear, jugaron un rol importante en la implementación de la misma.**

### Metodología

El trabajo será llevado adelante sobre la base de literatura especializada en la historia de política nuclear y relaciones exteriores argentinas, y con entrevistas en profundidad.

En particular, a fin de determinar el nivel de participación de las estructuras burocráticas en el cambio de posición, haré un relevamiento, a través de entrevistas en profundidad con personas que ocuparon puestos claves en materia de política exterior del sector nuclear en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).

<u><b>Estructura</b></u>
--------------------------

- 1) Marco Teórico: Los determinantes de la política exterior argentina. El problema de los niveles de imágenes. Los elementos constitutivos de la realidad internacional: poder, instituciones e ideas y creencias. Los procesos de decisiones en política exterior y las estructuras burocráticas.
- 2) El Surgimiento del TNP, y su actualidad. Las crecientes restricciones al comercio de tecnología nuclear tras la explosión nuclear de la India en 1974. El Club de Londres, el Grupo Zannger, el NSG, etc.
- 3) La posición y visión histórica de la Argentina frente a este acuerdo y la consolidación de una visión crítica. Su componente regional y su continuidad hasta los noventas
- 4) Fuentes de cambio de esta posición. El proceso de cambio en materia de no proliferación. La consolidación de una nueva posición en esta materia que finalmente se reafirma con la firma del TNP.
- 5) Conclusiones finales.

**Indice**

**INTRODUCCIÓN..... 7**

**CAPÍTULO I: El marco teórico-metodológico..... 9**

PARTE I: Referencias teórico-metodológicas

1. Determinantes de la política exterior argentina..... **10**
  - 1.1. La división de los estudios de política exterior y la disciplina de las relaciones internacionales.
    - 1.1.1. Exogenistas vs. Endogenistas
    - 1.1.2. ¿La variable regional como determinante de la política exterior?
    - 1.1.3. Agencia y estructura
  - 1.2. Los elementos constitutivos de la realidad internacional: poder, instituciones e ideas y creencias.
2. El concepto de los regímenes internacionales..... **23**
3. La literatura sobre el cambio en la política exterior..... **25**
  - 3.1. Los avances en el análisis del cambio en política exterior para el caso argentino

PARTE II: Hipótesis de trabajo..... **30**

**Reflexiones del Capítulo I..... 31**

**CAPÍTULO II: El Surgimiento del TNP y su actualidad..... 33**

1. Contexto de surgimiento del TNP..... **33**
2. La negociación del texto y los compromisos acordados..... **35**
3. Las expectativas por el desarme..... **36**
4. Las expectativas por el intercambio de equipos e información científica y tecnológica y de materiales..... **39**
5. El sistema de salvaguardias ligado al TNP..... **41**
6. El TNP ligado a los patrones de comercio internacional en el sector nuclear..... **44**

**Reflexiones del Capítulo II..... 45**

**CAPÍTULO III: El surgimiento de la posición argentina frente al TNP y su continuidad hasta los 90s..... 47**

1. La posición histórica en los inicios del TNP..... **47**
  - 1.1. Argentina frente al proceso de elaboración del texto del TNP
  - 1.2. Los puntos centrales de la posición histórica argentina frente a los compromisos contenidos en el TNP
2. Marcos de referencias de la posición argentina..... **51**
  - 2.1. El nacionalismo desarrollismo y la autonomía antagónica como pilares de la política exterior argentina: el trasfondo de la posición argentina frente al TNP
  - 2.2. Las condiciones ideacionales regionales
    - 2.2.1. Reflexiones regionales sobre desarrollo y autonomía
    - 2.2.2. Las negociaciones regionales en el área nuclear: el Tratado de Tlatelolco como marco de referencia.

3. La continuidad de la posición argentina.....	65
4. El acercamiento con Brasil.....	71
<b>Reflexiones del Capítulo III.....</b>	<b>74</b>
<b>CAPÍTULO IV: El cambio de la posición de la Argentina frente al TNP.....</b>	<b>79</b>
1. La agenda de política exterior argentina a partir de 1989: un nuevo enfoque y sus supuestos.....	79
2 El fin de la Guerra Fría y los cambios en la agenda internacional de la no proliferación.....	83
3. La llegada de un nuevo enfoque a la agenda de política exterior argentina: el proceso de cambio y su alcance.....	91
4. El circuito decisorio de la política exterior y los cambios en la agenda de no proliferación de la Argentina.....	100
<b>Reflexiones del Capítulo IV.....</b>	<b>107</b>
<b>CAPÍTULO FINAL: Conclusiones.....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>121</b>

# Introducción

Durante 25 años, Argentina se mantuvo al margen de la firma del tratado internacionalmente considerado como hito fundamental del régimen de la no proliferación: el Tratado de No Proliferación (TNP). Por largo tiempo, esta posición de la Argentina fue leída en la comunidad internacional como un signo de la existencia de intenciones argentinas de construir armas nucleares. Aunque dicha lectura fue progresivamente abandonada<sup>4</sup>, no se han elaborados estudios académicos específicos sobre las bases que sustentaron la decisión de no firmar el TNP durante tanto tiempo, como así tampoco, de los factores que llevaron al cambio de su posición como así tampoco del nivel de asesoramiento que este cambio de posición tuvo de la burocracia especializada.

En este contexto, el presente trabajo apunta a resolver estas dos cuestiones principales: por un lado, comprender la lógica subyacente a la decisión de no firmar el TNP y su continuidad durante dos décadas y media, y por otro, analizar el cambio de posición frente al TNP y el nivel de asesoramiento que existió sobre esta decisión por parte de las estructuras burocráticas especializadas.

Algunas de las preguntas a responder entonces son: ¿Si Argentina no buscaba proliferar nuclear, por que se mantuvo fuera del tratado durante tanto tiempo? ¿cuáles eran las razones que daban peso a la idea de no firmar el TNP? ¿ La decisión de firmar finalmente el tratado surgió como consecuencia de un cambio en la visión de aquellos mismos funcionarios que habían asesorado en la política argentina en el sector nuclear durante años? ¿o se trato de un nuevo grupo de asesores con una visión distinta? ¿qué nivel de debate y que tipo de asesoramiento de las instituciones especializadas del sector nuclear hubo en cuanto a firmar el TNP?

Para responder a estas cuestiones, en el próximo capítulo, se trabaja sobre el desarrollo de un marco teórico-metodológico apropiado para llevar adelante la presente investigación, considerando como fundamental para ello, atender el rol de los regímenes

---

<sup>4</sup> hoy, es posible acceder a trabajos que muestran a partir de un análisis comparativo, como el llevado a cabo por e Jacques Hymans en su libro titulado *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions and Foreign Policy* (2006), que el programa de desarrollo nuclear de la Argentina no tenía el objetivo de proliferar nuclearmente.

internacionales (de no proliferación y de comercio internacional en el sector nuclear) en la relación entre los actores del sistema, la problemática de las determinantes de la política exterior argentina, y el análisis del cambio y la continuidad en la política exterior. Luego, en el Capítulo II, se analizan las circunstancias históricas de surgimiento del TNP, sus contenidos, expectativas generadas y cumplidas, así como también su actualidad. Mientras el Capítulo III, la investigación avanza sobre la comprensión de la posición histórica de la Argentina frente al TNP. En el Capítulo IV, son tratados los factores principales que sostienen la decisión de los 90s de firmar el acuerdo y el nivel de asesoramiento sobre esta decisión. Finalmente, se exponen algunas conclusiones de este trabajo.

# Capítulo I:

## El marco teórico-metodológico

En la primer parte de este capítulo se encuentran los fundamentos teórico-metodológicos del trabajo que resultan de repasar la literatura sobre: (1) los factores determinantes de política exterior en general y argentina en particular, (2) los regímenes internacionales, y (3) el cambio y la continuidad en política exterior. En la segunda parte, son enunciadas las hipótesis de trabajo.

La disciplina de las relaciones internacionales y política exterior se caracteriza por su vastedad en perspectivas teóricas. Esto es una ventaja respecto a otras disciplinas que resultan dogmáticas por la ausencia de teorías alternativas para comprender fenómenos. Lamentablemente, esta diversidad en perspectivas no siempre ha sido traducida en una ventaja analítica y ha sido criticada por muchos autores como un obstáculo para el análisis riguroso. Aquellos que critican el eclecticismo restan importancia a dos hechos claves sobre los cuáles se basa la flexibilidad que nos permite ser “eclecticos” en la aproximación. Por un lado, que las relaciones internacionales es una “*disciplina aún joven, y por tanto incierta en cuanto a los límites de su territorio y a la especificidad de su método en el campo de las ciencias sociales*” (Aguirre Zabala; 1993). En otras palabras, es una “ciencia en construcción”. Tanto más real es la necesidad de combinar y generar nuevas perspectivas a la luz de una realidad internacional que se muestra cambiante en muchos aspectos, por ejemplo, en cuanto a que los actores que la definen (ya no sólo los estados sino también los actores no estatales).

El dilema entre elegir una única perspectiva vs. adoptar un enfoque ecléctico, entiendo que no se resuelve a través de una elección apresurada de una perspectiva sobre otras, ni en una postura filosófica o epistémica dogmática, sino en la aplicación práctica de las perspectivas teórico-metodológicas en el caso concreto. En otras palabras, es necesario hacer el ejercicio de integrar las perspectivas sobre el caso concreto para comprender cuáles y qué tipo de factores están predominando en ese caso para entonces poder definir aquella o aquellas perspectivas que mejor lo expliquen. Así, en esta sección, sobre el corpus teórico de las relaciones internacionales y los estudios de política exterior, trabajaré identificando aquellos que contribuyan de mayor manera y por qué a analizar la política exterior argentina.

## **PARTE I: Referencias teórico-metodológicas**

### **1. Determinantes de la política exterior argentina**

Para analizar la posición que adoptó la Argentina y sus cambios frente al Tratado de No Proliferación es necesario identificar los factores que actuaron en la definición de su posición en diversos momentos históricos.

¿Qué elementos son los que tienen mayor peso en la definición de política exterior de un Estado? ¿El tipo de régimen o gobierno del país? ¿La estrategia de crecimiento y desarrollo? ¿el escenario internacional y el lugar que ocupa en la estructura de este? ¿las decisiones de los estadistas de las potencias mundiales? ¿las estrategias de producción de las empresas transnacionales? ¿las acciones que llevan adelante grupos terroristas? ¿Acaso las ideas y expectativas deben ser consideradas como variables explicativas?

Las respuestas a estas preguntas no son homogéneas y cabe de antemano aclarar que mientras las determinantes en esta materia para el caso argentino no serán las mismas que definen la política exterior, por ejemplo, estadounidense. Así, en esta sección nos hundiremos en una búsqueda teórico-metodológica de los factores claves que explican la política exterior argentina.

#### **1.1. La división de los estudios de política exterior y la disciplina de las relaciones internacionales.**

La elaboración de una aproximación adecuada a la política exterior argentina a través de la literatura de las relaciones internacionales y política exterior, exige que se resuelva un problema fundamental: la imagen o nivel de análisis apropiado para explicar ésta. Este problema fue presentado, por primera vez en 1959 por Kenneth Waltz<sup>5</sup>, quien distinguió tres imágenes (o niveles de análisis) en el estudio de la realidad internacional como tres maneras distintas de explicar los fenómenos internacionales. Para él, el sistema internacional, la “tercer imagen”, constituye el factor explicativo de las relaciones internacionales. Mientras, la segunda y primera, la estructura Estado y las características psicológicas de los hombres de Estado, respectivamente, corresponden a variables explicativas de la política exterior.

---

<sup>5</sup> Véase Waltz, *Man, the State, and War: a theoretical analysis* (1959), Columbia University Press, New York.

### 1.1.1. Exogenistas vs. Endogenistas

Durante mucho tiempo, esta visión waltziana de la disciplina, zanjó con gran influencia los estudios de las relaciones internacionales y los de política exterior, generando así, dos grandes corpus teóricos desconexos. Por un lado, se encontraban aquellos estudiosos que sostenían que la posición en el escenario internacional era el factor dominante sobre el comportamiento del Estado, y entre aquellos que creían que las fuentes domésticas eran las determinantes más importantes de la política exterior (Ravenhill; 1998). Paulatinamente, ambas visiones fueron desmitificadas y matizadas, a medida que, algunos autores comenzaron a señalar la necesidad de combinar elementos de análisis<sup>6</sup> de diversas imágenes, y de indagar sobre la interrelación entre lo externo y lo interno.

El corpus teórico sistémico o “exogenista”<sup>7</sup> sostiene que la política exterior resulta de una adaptación o respuesta de los estados a los distintos cambios que ocurren en el contexto internacional. Estos estudios, mantienen una visión estructuralista y postulan que el factor clave para lograr la comprensión de la política exterior argentina es el sistema internacional y su dinámica. Según esta perspectiva, Argentina es un país menor del sistema internacional que se encuentra condicionado por aquellos actores más relevantes, que poseen recursos significativos, y tienen capacidad de definir las reglas del juego internacionales. Este tipo de enfoque, deja en claro que, el mundo y su estructura aparentan una configuración específica, según donde nos paremos y quiénes seamos. Si uno observa la estructura internacional desde Europa, a pesar de las diferencias de poder relativo con los Estados Unidos, este actor es un “primus-inter-pares”, y la estructura internacional continua siendo anárquica<sup>8</sup>, porque no existe una autoridad global. En cambio, vista desde América Latina dicha estructura es jerárquica, y Estados Unidos se presenta como un poder claramente hegemónico. En otras palabras, y para el caso

---

<sup>6</sup> Véase Rosenau; “Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy” en Charles F. Hermann, Charles W. Kegley y James Rosenau, ***New Directions in the Study of Foreign Policy*** (1987), Londres Harper Collins. Este autor fue uno de los primeros en señalar que el análisis de la realidad internacional exigía la combinación de variables explicativas de las diversas imágenes.

<sup>7</sup> Decidí llamar así a los estudios sistémicos, ya que este tipo de perspectivas explica el comportamiento de los estados a partir de factores exógenos, como ser, características de la estructura del escenario internacional.

<sup>8</sup> Aún cuando existan elementos de consenso y coerción la estructura internacional frente a Europa y a los Estados Unidos es anárquica.

Argentino, el enfoque nos pone de cara frente a la sensibilidad y vulnerabilidad que tiene nuestro país frente a las variables externas (Van Klaveren; 1992).

No obstante, esta perspectiva no logra visualizar, por ejemplo, cómo las variables internas afectan los márgenes de acción de la Argentina, ni cuáles son las capacidades de *aggiornamento* del Estado argentino a nuevos contextos internacionales. De hecho, la estructura internacional y sus actores, actúan para un estado como constreñimientos y estímulos que moldean significativamente la política exterior, pero *“dentro de esos constreñimientos (y estímulos), los estados disfrutan de un considerable elemento de elección. La estructura sistémica es un factor de constreñimiento y de oportunidad; la posición de los estados dentro del sistema internacional no obliga a comportamientos particulares de política exterior”* (Ravenhill; 1998: 13)

En oposición a las explicaciones “exogenistas”, nos encontramos frente a otro conjunto de trabajos que postula a los factores domésticos como las variables explicativas relevantes en el análisis de política exterior. Por lo general, este tipo de esquema explicativo incorpora variables domésticas tan específicas y desconoce de tal forma la influencia de factores internacionales, que resulta difícil traspolarlo de un caso a otro. En particular, Allison (1988), en su libro publicado por primera vez en 1971, ***La esencia de la Decisión: Explicando la Crisis Cubana de los Misiles***, ha expuesto tres modelos explicativos en base a supuestos creados en base a condiciones muy específicas de la política exterior norteamericana como por ejemplo, considerando las características de la democracia norteamericana y, ha minimizado la importancia del contexto internacional sobre dicho proceso. Esto sin duda, ha limitado la utilización de estos mismos para comprender otros casos. Esta literatura la identifico con el concepto “endogenista”<sup>9</sup>, pues entiende que la política exterior es resultado de factores domésticos, endógenos al estado y su sociedad y concentra el análisis sobre variables internas. Sin embargo, la política exterior argentina no puede ser analizada sin considerar los factores sistémicos que afectan su política exterior, pues como hemos dicho anteriormente, ésta es altamente sensible y vulnerable a las distintas variaciones sistémicas. Esto no quiere decir que el

---

<sup>9</sup> En oposición a los estudios “exogenistas”, este tipo de literatura explica el accionar externo de los estados a partir de factores endógenos, es decir, domésticos. Por eso me referiré a ellos como los estudios “endogenistas”.

aporte de la literatura “endogenista”, que enfatiza la influencia de los factores internos, sea nulo.

Las diversas variables domésticas son relevantes y ayudan a comprender por qué dos países con posiciones relativamente similares en el sistema internacional, como es el caso de Brasil y México, mantienen políticas exteriores diferentes. *“Las teorías basadas en el sistema internacional como única fuente de la política exterior [...] no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos.”* (Lasagna; 1995).

Ahora bien, es necesario señalar que las fuentes domésticas que explican las acciones de política exterior de un estado europeo son distintas de aquellas que permiten comprender el caso argentino. Mientras que en Europa, al igual que en los Estados Unidos, los factores domésticos claves de la política exterior, suelen ser elementos de segunda imagen, como por ejemplo, coalición política, modelo de funcionamiento del complejo Estado-Sociedad-Mercado, valores que predominan en la sociedad, cultura política, entre otros, en América Latina, se observa una tendencia a que la personalidad, el liderazgo, el estilo personal, entre otras variables de primera imagen tengan un mayor peso relativo que en Europa. Asimismo, los factores de segunda imagen relevantes en las políticas exteriores latinoamericanas son distintos a aquellos del caso europeo. Esta misma diferencia se puede corroborar en las variables explicativas que se escogen para comprender uno u otro caso.

Alberto Van Klaveren (1992), es uno de autores que más ha estudiado las políticas exteriores de la región latinoamericana, y en sus trabajos sostiene que las determinantes domésticas en esta región son, por ejemplo: sistema político, estrategia de desarrollo y factores culturales e históricos. Mientras, la literatura focalizada sobre Europa y los Estados Unidos, tiende concentrarse sobre variables que refieren a las características de la burocracia, al sistema de partidos, a las coaliciones de apoyo, etc.<sup>10</sup>. Por ejemplo, en

---

<sup>10</sup> Por lo general, la literatura norteamericana y europea, no cuestiona las características del sistema político, en cambio las toma como un dato dado, pues la propensión de cambio de los sistemas políticos en estas regiones es mucho menor a la propensión latinoamericana; en este sentido, tiene mucho menor relevancia sobre las políticas exteriores.

el artículo escrito por Margaret Hermann (2001), "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", la autora norteamericana elabora un marco teórico para estudiar la influencia de las distintas unidades de decisión sobre la política exterior, y se concentra particularmente en los actores que intervienen en el proceso decisorio de dicha política: líderes, grupos y coaliciones.

Rosenau (1987) fue uno de los primeros en señalar que, entre otros factores, la falta de conexión entre las disciplinas de relaciones internacionales y política exterior ocasionaba una laguna del conocimiento en cuanto a los vínculos entre lo doméstico y lo internacional. Este autor puso en evidencia la necesidad de combinar diversas imágenes en los análisis de ambas disciplinas y recalcó que: "*ningún aspecto puede ser descuidado o mantenido como una constante, [...] aquellos que estudian la política exterior deben, por fuerza, atender la política en todos los niveles*" (Rosenau; 1987: 1).

Frente a este tipo de cuestionamientos, el realismo respondió arguyendo que era difícil sumar argumentos sistémicos y nacionales que describiesen la vasta interrelación como lo proponían estos autores, y que resultaba casi imposible obtener generalizaciones pertinentes para el desarrollo de teoría (Osorno; 1995). Sin embargo, esta objeción no alcanzó para que se desestimaran aquellos vínculos entre las dimensiones externa e interna, como parte del objeto de estudio y de la explicación de los fenómenos internacionales. En la actualidad, la vastedad, densidad y porosidad de las interconexiones entre ambas dimensiones, pone en evidencia la necesidad de utilizar diversos niveles de análisis. De hecho, hoy existe, por un lado, una creciente influencia de las políticas domésticas de algunos países sobre la política internacional; y por otro, un aumento de la relevancia de algunas políticas internacionales sobre la dinámica de política interna; esto refuerza la idea de tener en cuenta la interrelación del plano doméstico e internacional.

En América Latina, también se ha desarrollado una serie de estudios académicos que han marcado la necesidad de trabajar simultáneamente con diversas imágenes. De hecho, Alberto Van Klaveren, en su artículo "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar", publicado en **Revista de Estudios Internacionales** (1998), propone como forma de trabajo, combinar diversos niveles de análisis, y afirma que, en particular, la complejidad de las políticas exteriores

latinoamericanas exige que se complementen las distintas perspectivas teóricas. En coincidencia con ello, Russell afirma que “*resulta claro que hay que recurrir al amplio arsenal teórico con el que hoy cuenta la disciplina de las relaciones internacionales para analizar las distintas caras o ‘realidades’ de la política exterior*” (Russell; 1992 :16) El pluralismo teórico parecería ser la respuesta más acertada para dar cuenta de las múltiples dimensiones de un mundo complejo y en transformación<sup>11</sup>.

Van Klaveren en su aproximación teórica a las políticas exteriores latinoamericanas, distingue analíticamente<sup>12</sup> entre lo interno y lo externo, para identificar con mayor facilidad aquellos factores explicativos relevantes de dichas políticas. Este autor presenta un esquema de análisis que, por un lado, considera como los factores externos más relevantes, el sistema internacional y los comportamientos de los otros países; mientras, por otro lado, identifica factores internos de tres tipos: (i) contexto doméstico, (ii) actores, (iii) recursos. El contexto doméstico es caracterizado a partir del sistema político, la estrategia de desarrollo, y los factores culturales e históricos. Los actores pueden ser estatales o no estatales. Los recursos que el autor sugiere tomar en consideración refieren principalmente al *hard power*: geográficos, económicos, militares, demográficos y

---

<sup>11</sup> Actualmente, el escenario internacional está cambiando, las reglas del juego están siendo redefinidas. El ataque de los Estados Unidos y aliados contra Irak, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU, contradice gran parte del derecho internacional y refleja la propensión norteamericana hacia el unilateralismo. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de Las Naciones Unidas ha sido el principal referente institucional de la comunidad internacional, en el que se expresaban las reglas del juego consensuadas por los diversos países. Ese consenso, se ha quebrado. Hoy, los Estados Unidos lleva adelante una acción militar preventiva, o autorizada por el Consejo de Seguridad, contraria lo acordado en la Carta de Organización de la cuál es miembro. Sin embargo, este no es el único reflejo del desapego de los norteamericanos al Derecho Internacional en este último tiempo. Por ejemplo, los Estados Unidos ha desconocido los acuerdos de Ginebra al utilizar durante la guerra contra Irak, minas antipersonales, y granadas de racimos, ambas prohibidas por los acuerdos internacionales. Asimismo, la Administración Bush ha sido ampliamente criticada por rechazar el Tratado de Kyoto, acerca del cuidado del medio ambiente. A la luz de lo anterior, éstas acciones norteamericanas unilaterales desafían en sentido y alcance del Consejo de Seguridad de la ONU, la OTAN, la Unión Europea y gran parte del multilateralismo mundial (Acuña y Tokatlian; 2003), y ocasiona para el Estado argentino el desafío de desenvolverse en un medio internacional menos democrático, más unilateral, más inestable y marcado por la incertidumbre.

<sup>12</sup> En realidad, la distinción entre ambas esferas no es nítida. Particularmente en el último tiempo, la frontera entre lo externo y lo interno ha aumentado notoriamente su porosidad y fluctuaciones (Rosenau; 1997).

militares. En el esquema que Van Klaveren propone, los recursos del *soft power* son tenidos en cuenta, sólo marginalmente, al incluir los recursos diplomáticos. El autor no especifica qué entiende por estos. Quizá, los mismos puedan ser desagregados en otras variables, como por ejemplo, la calidad de las instituciones, el profesionalismo y la sofisticación de las mismas. Estos elementos tienen un papel relevante en la política exterior<sup>13</sup> (Floria; 2003).

A pesar de esto último, el esquema que propone Van Klaveren, incorpora otro tipo de variables “blandas”<sup>14</sup>, como por ejemplo las percepciones, las creencias de los distintos decisores, las personalidades de los líderes, etc. Para este autor, estos factores afectan los asuntos exteriores. Sin embargo, el autor no se detiene demasiado sobre este punto, ya que el propósito de su artículo es repasar la literatura latinoamericana de política exterior, y rescatar y articular aquellos elementos teóricos presentes en dicha literatura, y es el caso que, “*aparte de algunos relatos más bien periodísticos, no hay estudios sistemáticos en este campo*” (Van Klaveren; 1992: 201), que refieran a la influencia de las variables de nivel individual sobre la política exterior<sup>15</sup>.

Más allá de esta laguna teórica, lo que queda manifiesto en su artículo, es que “*el carisma personal y un interés presidencial excepcional en los temas internacionales han dejado una huella clara en muchas políticas exteriores*” (Van Klaveren; 1992: 200-201). Así también, las creencias y percepciones y experiencias políticas, acerca de los cuales se sabe todavía menos (Van Klaveren; 1992), han resultado decisivas en esta materia.

La estrategia de desarrollo y los “*factores económicos han tenido tradicionalmente una incidencia directa en el comportamiento de política exterior en América Latina*” (Van Klaveren; 1992:196). Esta incidencia no es lineal, es decir, que si existe un cambio grande en el modelo de desarrollo doméstico, no necesariamente existirá un gran cambio en los asuntos externos. Sin embargo, existe una estrecha relación entre estrategia de desarrollo y política exterior que a veces se hace más evidente. Por ejemplo, se espera

---

<sup>13</sup> En entrevista con el Dr. Floria, éste recalcó la importancia de este tipo de elementos, sobre la política exterior.

<sup>14</sup> Véase Russell, ***Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior***, Russell (ed.), GEL, Buenos Aires, 1992.

<sup>15</sup> Russell (1992) señala la falta de estudios sobre la influencia de estas variables. Véase Russell (1992), op. cit., pág. 18.

que la influencia de la estrategia sea mayor sobre la política exterior si el modelo de desarrollo se convierte en el eje a partir del cuál se articulan las demás políticas públicas.

Los analistas que han trabajado sobre el diseño y contenido de la política exterior para el caso argentino han recurrentemente combinado factores de tercera imagen y primera imagen. Asimismo, y aunque es posible encontrar excepciones, por ejemplo, en trabajos que analizan el impacto del cambio de régimen en la política exterior argentina<sup>16</sup>, en términos generales, se encuentra que los elementos de segunda imagen no son tenidos en cuenta. Esto lógicamente ha respondido a que históricamente los elementos de segunda imagen han tenido menor relevancia como determinantes de la política exterior argentina.

Sin embargo, existen razones para trabajar con elementos de segunda imagen, aunque estos no constituyan los determinantes principales de la política exterior. La incidencia de los elementos de segunda imagen, poca, nula, marginal o significativa, es un indicador del grado de democratización que existe en el circuito decisorio de dicha política y la calidad de las instituciones burocráticas que la sustentan (cuanto aportan y como). Teniendo en cuenta esto, en este trabajo, específicamente, se atenderá el rol de asesoramiento que jugó la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en la decisión de posición frente al TNP.

### **1.1.2. ¿La variable regional como determinante de política exterior?**

Como hemos visto en el apartado anterior, la influencia del esquema analítico de Waltz que distingue las tres imágenes en la literatura de las relaciones internacionales y política exterior ha sido enorme. Al punto que este esquema ha cobrado independencia respecto del análisis específico que ha realizado Waltz acerca del escenario internacional, y se ha convertido en un elemento básico del lenguaje utilizado por la comunidad epistémica que analiza los fenómenos internacionales y de política exterior.

Notoriamente este esquema de tres niveles o imágenes, como elemento básico de comunicación en dicha comunidad epistémica, se ha mantenido invariable en sus categorías, lo que ha llevado a un debate estructurado sobre estas imágenes, y una ausencia de mención al peso de las variables regionales como posibles elementos de

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo de Russell "Democratization and Its Qualitative Impact on Argentine Foreign Policy", En *Serie Documentos de Trabajo No.28*, ISEN, Buenos Aires, 1998.

definición de la política exterior de un estado ¿Acaso el nivel de análisis regional no explican ciertos aspectos de la política exterior de algunos estados y la dinámica del escenario internacional?

Algunos autores, como Buzan y Oewer (2003), han planteado en este sentido una cuestión novedosa al introducir su cuadro analítico de Dinámicas Regionales de Seguridad, analizando como puede la dinámica regional influir en la dinámica internacional. No obstante, aún resta mucho por indagar respecto al rol que juegan o pueden jugar los factores regionales en la definición de una política exterior. No es descabellado sugerir la exploración de esta vía, las dinámicas regionales han cobrado mucha mayor relevancia en los últimos treinta años, respecto del momento inicial en que Kenneth Waltz planteaba su esquema de análisis en 1959. De hecho, vale con observar el peso que tiene la dinámica de la Unión Europea sobre las políticas exteriores de los estados que la componen.

### **1.1.3. Agencia y Estructura**

El constructivismo sitúa el debate teórico acerca de los niveles de análisis, en una discusión más amplia, de tipo ontológico-metodológica, que ya no consiste en definir qué tipo de variables explicativas utilizar<sup>17</sup> en el análisis de política exterior. La literatura constructivista comenzó a desarrollarse, con mayor fuerza, a fines de los ochenta y principios de los noventa<sup>18</sup> como una crítica teórico-metodológica a los estudios de política exterior e internacionales desarrollados hasta ese entonces. Los constructivistas notaron que existía una desconexión entre los análisis de política exterior y los estudios internacionales (Kuválkova; 2001), que se correspondía con una falta de conocimiento de la relación entre la agencia y la estructura. Generalmente, los estudios internacionales han sostenido una visión estructuralista acerca de “lo que los actores hacen”, al suponer que la agencia, estaba determinada exógenamente por las variables estructurales. Mientras, los análisis de política exterior, al observar los decisores en esta materia, han

---

<sup>17</sup> La discusión del constructivismo ha dejado atrás la cuestión de si las variables explicativas deben o no ser elementos de primera, segunda, o tercera imagen.

<sup>18</sup> En la era de posguerra ya existían algunos avances hacia lo que posteriormente constituiría el paradigma constructivista en los trabajos de Karl Deutsch, Ernst Haas y Hedley Bull. A principios de los ochenta comenzaron a delinearse las primeras corrientes dentro del constructivismo. Sin embargo, recién con el fin de la Guerra Fría, este tipo de enfoques tomó fuerza, como consecuencia de que este episodio internacional había dejado en evidencia las debilidades e insuficiencias de las perspectivas más “ortodoxas”, neorealismo, y neoliberalismo (Wendt A., 1999) para explicar este tipo de sucesos.

tendido a concentrarse sobre la agencia, negando, o simplemente no refiriendo, a la “estructura”, es decir, al contexto social en el que tenía lugar la misma.

La ausencia de una teoría que contemplase el vínculo entre agencia y estructura motivó a los constructivistas a preguntarse acerca de las características de esta relación. ¿Se trata de un vínculo unidireccional como supone el estructuralismo? ¿o sea, la agencia está determinada por la estructura? ¿O acaso existe una codeterminación mutua entre agencia y estructura?

La propuesta constructivista respecto a cómo resolver esta relación entre la agencia y la estructura, no ha sido homogénea; existen “diferencias entre diversos constructivismos” (Kuválkova; 2001: 6), pero el denominador común de esta corriente es la existencia de una codeterminación evidenciada en diversas formas.

## **1.2. Los elementos constitutivos de la realidad internacional: poder, instituciones e ideas y creencias**

Tradicionalmente, los enfoques acerca de los factores determinantes de la realidad internacional han estado divididos entre los que consideraran que el poder y los intereses son aquellas variables determinantes de dicha realidad, y aquellos que, en cambio, sostienen que las instituciones lo son; en otras palabras, estos enfoques han estado divididos entre las perspectivas neorealistas y liberales, respectivamente.

Aquellas perspectivas que consideran al poder como determinante de la política exterior y de la realidad internacional tienen como una de las preocupaciones centrales determinar qué elementos son recursos de poder para un estado y una sociedad. La visión más clásica dentro de esta corriente asume que el factor principal, y casi exclusivo de poder, esta dado por las capacidades militares. Otras visiones dentro de esta corriente, también considera un recurso de poder el sistema productivo-económico de un país, el acceso a ríos, mares, la extensión de su territorio, el tamaño de su población.

Las condiciones materiales se encuentran entre los recursos de poder más reconocidos, pero también hay algunos trabajos que otorgan esta categoría de recurso de poder a elementos intangibles como por ejemplo, el nivel de profesionalismo del cuerpo diplomático.

A diferencia de esta visión, en otros trabajos el poder es visto un dato de la realidad que no se puede negar, pero sí susceptible de limitar a través de las instituciones y es la presencia o la ausencia de instituciones, así como también, sus características lo que determinan una política exterior. Un análisis desde este enfoque se centra sobre el estudio de las instituciones domésticas e internacionales.

Hay un tercer tipo de elemento señalado por la literatura como un elemento que influye en la política exterior: las creencias y las ideas. A fines de los 60s, estudios de relaciones internacionales y política exterior comenzaron a señalar la importancia del sistema de creencias como determinante del comportamiento internacional de un estado. Más tarde, hacia fines 80s y principios de los noventa, surgiría con mayor fuerza una nueva literatura en la disciplina, el constructivismo, que reconsideraría a las creencias y expectativas compartidas como factores claves, pero ya no desde el mismo lugar ontológico-metodológico. La perspectiva constructivista reformularía el peso de las creencias y valores compartidos como determinantes del comportamiento internacional de los actores. Ambas perspectivas, contribuyen a comprender la política exterior argentina.

En el primer caso, el sistema de creencias, al que se ha referido a través de diversos conceptos como “mapa cognoscitivo”, “código operacional”, “percepciones” (Russell; 1996), “mapas mentales”<sup>19</sup> (Henrikson; 1980) entre otros, es visto como una variable fundamental, ya que los decisores no toman decisiones sobre las situaciones objetivas, sino sobre la lectura subjetiva que estos hacen de ellas basándose en sus propias percepciones, y en algunos casos, influidos por el sistema de creencias en el medio político institucional en el que se desenvuelven.

En el segundo caso, el constructivismo, pretende ir más lejos con el rol que juegan las creencias y expectativas compartidas, al reclamar que estas mismas, a las que da llamar “ideas compartidas” como forma de diferenciación con las perspectivas de análisis anteriores, son elementos constitutivos de la realidad internacional; o sea, “*las estructuras de asociaciones humanas están determinadas principalmente por las ideas compartidas*” (Wendt; 1999:1) más que por las fuerzas materiales. Con esto, no se quiere decir que las ideas deban ser consideradas como una variable independiente más que explica alguna porción dicha realidad, como lo hacen los trabajos de Jervis o Cottam, sino decir que el

---

<sup>19</sup> Además del termino “mapas mentales”, Henrinkson, Alan en su artículo “The Geographical “Mental Maps” of American Foreign Policy Makers”, *International Political Science Review*, Vol. 1, No.4, 495- 530, 1980.

poder, los intereses, y las instituciones tienen los efectos que tienen en virtud de las ideas que los constituyen; en otros términos, las causas de las fuerzas materiales están hechas de ideas, por eso determinan sus efectos. Desde este esquema no es suficiente incorporar al análisis las creencias y expectativas, como lo hacen otras aproximaciones, en particular, *“el Neorrealismo y el Neoliberalismo [...] prestan insuficiente atención a las formas en que los actores en el mundo de la política están socialmente construidos”* (Wendt; 1999:4). Para el constructivismo, el poder, los intereses y las instituciones no solo son afectados por un conjunto de ideas que los decisores tienen sino que en sí *“están hechos de ideas”* socialmente construidas.

La propuesta constructivista acerca del rol de las creencias se diferencia de la interpretación causal que ofrecen el enfoque anterior sobre el rol de las creencias. El argumento constructivista, trasciende la idea de que las creencias y expectativas son autónomas del poder y de los intereses, y por ello, éstas causan efectos en la realidad. A diferencia del enfoque anterior, los constructivistas no conceden que el poder y los intereses sean independientes del sistema de creencias compartido, sino que el poder y los intereses, al igual que las instituciones, son elementos hechos de ideas, y por tanto no son independientes de estas. Cada narrativa responde a un debate distinto. En el primer caso, las aproximaciones reivindican el rol del sistema de creencias como variable explicativa, en el segundo, se nota que los elementos que afectan la política exterior en última instancia están determinados por ese sistema de creencias y por tanto, son variables dependientes de esta. Así, el constructivismo sostiene: *“ El punto es reclamar al materialismo, el poder y los intereses, mostrando que su contenido y significado están constituidos por ideas y cultura”* (Wendt; 1999: 371). Según Wendt, uno de los máximos exponentes del constructivismo, habiendo develado el contenido ideacional implícito del poder y los intereses, es posible apreciar que aquello que está en función de las fuerzas materiales es realmente poco (Wendt; 1999: 371). Un ejemplo que ilustra la diferencia en la forma de incorporar las creencias y expectativas en uno y otro enfoque es sobre la tenencia de armas nucleares. El constructivismo pone mayor atención al hecho de poseer armas nucleares y explicar las creencias socialmente construidas de cómo, por qué y para qué se tienen estas armas, que en el hecho de que tener esas armas afecta las percepciones y creencias de los diversos actores y por tanto sus decisiones. Junto a ello, los constructivistas, agregan que *“las identidades e intereses de actores propositivos están construidas por ideas compartidas, más que estar dadas por la naturaleza”* (Wendt; 1999:1), con lo que, las preferencias (deseos) y expectativas (creencias) de los actores están social y endógenamente construidas y no pueden aprehenderse simplemente

observando sus distintas conductas como pretende la literatura influida por los estudios de la psicología social y política.

En síntesis, el poder y las instituciones son condicionantes a la acción internacional de un estado, pero estos condicionantes son traducidos *invariablemente* a un sistema social (internacional, regional, o domestico) mediante interpretaciones y lecturas que dan sentido a ese poder y a esas instituciones. Estas interpretaciones y lecturas son elaboradas y fundadas sobre percepciones, creencias e ideas que sostienen aquellos actores de la sociedad civil con peso político como para (1) definir el contenido de una política, exterior, y que (2) a su vez, logran convalidar y conformar un consenso mayoritario o amplio sobre dichas percepciones, creencias e ideas frente a otros actores de la sociedad civil. Cabe señalar que tal convalidación y construcción de consenso amplio puede darse tanto por la expresión de apoyo explícito a esas percepciones, creencias e ideas, o por la falta de un rechazo explícito significativo a la misma.

## **2. El concepto de regímenes internacionales**

Dado que el análisis en este trabajo se relaciona directamente con el TNP, tratado multilateral considerado piedra fundamental de los regímenes de no proliferación y con los regímenes de comercialización internacional en la industria nuclear, haré una breve reflexión acerca del concepto de regímenes internacionales.

Los regímenes internacionales son conjuntos de normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisión en relación a un área específica del escenario internacional, los cuáles son adheridos por miembros del sistema internacional, y a partir de los cuáles se gobiernan las relaciones (por ejemplo, de intercambio, y cooperación) en dicha área específica. Para delimitar aún más el concepto, cabe señalar que estos no son simplemente acuerdos, los cuáles suelen ser temporarios y ad-hoc (cambian con cualquier alteración del poder y los intereses por los cuales fueron creados). Los regímenes, en cambio, van más allá de los intereses a corto plazo<sup>20</sup>.

La literatura de relaciones internacionales no es homogénea frente al proceso de formación de estas estructuras, ni frente a la utilidad de las mismas. Hay al menos dos

---

<sup>20</sup> Así, por ejemplo, el "balance de poder" que cita Waltz no es un régimen. El equilibrio de Kaplan, que por el contrario requiere el compromiso a normas, entra en la definición de régimen.

corrientes de pensamientos diferenciadas al respecto, dentro de las cuáles se encuentran matices.

El paradigma de la interdependencia entiende que estas estructuras surgen de la necesidad genuina, principalmente de los estados, de coordinar sus expectativas en un área específica para poder relacionarse, y se estructuran a través de la negociación de esas normas, reglas y procedimientos y la aplicación de las mismas (Krasner; 1993). Una vez conformados, los regímenes internacionales son variables autónomas respecto a los intereses y al poder sobre los cuáles se estructuran<sup>21</sup>, y dejan de ser fines en sí mismos para convertirse en elementos que impactan de forma independiente los comportamientos y resultados en las relaciones entre los estados. Para este paradigma, los regímenes son elementos penetrantes que afectan en gran medida todos los sistemas políticos.

Mientras, la economía política internacional considera que, estas estructuras se configuran a partir del poder estructural de los actores del sistema internacional, sean estados o, por ejemplo, empresas transnacionales. Desde esta perspectiva, los regímenes internacionales son considerados un reflejo del poder estructural del sistema internacional (Cox; 1996), y la autonomía respecto de los intereses y el poder que les dio surgimiento es limitada. Para Stephen Krasner (1993), esta visión considera a los regímenes como algo inservible, cuando no engañoso, que de algún modo oscurece los verdaderos intereses. Para el "estructuralismo modificado" los regímenes pueden tener cierta importancia, pero sólo en algunas pocas áreas y en ciertas circunstancias. Para Krasner, uno de los principales problemas de esta perspectiva es que regímenes y distribución de poder no tienen por qué cambiar al mismo tiempo. Suponiendo que hay tres platos tectónicos (comportamientos y resultados, regímenes y distribución de poder), en este caso las presiones entre los tres elementos varían, no hay un desarrollo lineal entre el poder que crea los regímenes y estos que dan lugar a los comportamientos y resultados. Pueden existir en cambio procesos de retroalimentación entre esos tres elementos. Así, se entiende que los regímenes pueden incluso afectar la distribución de poder y

---

<sup>21</sup> Stephen Krasner en "Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables", en *Internacional Regimes* (1993), Ithaca: Cornell University, también reconoce la influencia de normas y principios, hábitos y costumbres, y conocimientos sobre este proceso de estructuración, pero rescata a los intereses y al poder político como los principales configuradores de los regímenes.

determinados intereses, y a su vez tener un impacto independiente sobre los resultados. De algún modo asumen "vida propia". Es en este sentido que el autor explica que los regímenes así vistos pasan a tener cierta autonomía: son los regímenes entendidos como variable autónoma. El punto que hace Stephen Krasner resulta importante a considerar, siempre y cuándo se trata de un régimen internacional ya estructurado. Ahora bien, su reflexión no quita que durante el proceso de formación de un régimen los actores con mayor relevancia y sus posturas tiendan a tener mayor visibilidad para el resto de los actores. De hecho, parecería lógico asumir que las propuestas que haga una gran potencia para regular las relaciones sea considerada desde un lugar de mayor consideración que la que haga un poder irrelevante o un peso relativo menor en el sistema internacional.

### **3. La literatura sobre el cambio<sup>22</sup> en la política exterior**

#### **3.1. Los avances en su análisis del cambio para el caso argentino**

Tradicionalmente, los aspectos dinámicos de la política exterior han recibido escasa atención por parte de la literatura académica. Los analistas tienden a concentrarse en las constantes del accionar externo, y no tanto en sus transformaciones<sup>23</sup>. Sin embargo, existe una cantidad creciente pero reducida de estudios que abordan el problema del cambio en la política exterior. La mayor parte de la literatura asume que "*las políticas exteriores tienden a ser rígidas*" (Jakob; 1998: 3). Ciertamente, "*han predominado las perspectivas estáticas, ya que los académicos de política exterior han privilegiado en sus estudios los patrones de continuidad de esa política*" (Lasagna; 1995) Sin embargo, la política exterior "*no siempre permanece inmutable*" (Lasagna; 1995). El hecho de que "*una vez que una política en particular ha sido establecida, la inercia institucional y los intereses creados, tengan un efecto estabilizante, haciéndola altamente resistente al cambio*" (Jakob; 1998: 3), pero esto no quiere decir que esta no sea ni pueda ser modificada.

---

<sup>22</sup> La definición de cambio que presuponemos es la que propone Goldmann, diciendo que este concepto refiere a "*o bien, un nuevo acto en un tipo de situación dada o bien a un acto dado en una situación previamente asociada a un acto diferente*". (1988:10).

<sup>23</sup> Volgy y Schwarz (1991) atribuyen parte de esta escasez de estudios acerca del cambio, en coincidencia con Rosenau, a la tendencia a trabajar con patrones de continuidad en la política exterior y a tratar las modificaciones en ésta, como excepciones.

La tendencia a marcar constantes<sup>24</sup> en la materia, estuvo presente en la literatura argentina hasta hace pocos años en que se comenzó a ver la política exterior argentina en términos dinámicos. Afortunadamente, es notable cómo en los últimos cuatro o cinco años, el eje de la intensidad del cambio y continuidad ha sido incorporado a los análisis de política exterior argentina. En 2003, cuando realicé el trabajo de graduación de la licenciatura, era raro, casi novedoso encontrarse con este tipo de análisis. Hoy, se puede decir, que los académicos en la Argentina han incorporado la escasa literatura que existe sobre el tema, favorablemente (Véase, Corigliano; 2002; 2004; 2005) (Tokatlian y Russell; 2004) trabajando con esquemas de diferenciación de las intensidades del cambios. Sin embargo, sigue aún sin ser demasiado trabajado el aspecto de las fuentes de cambio. Este es un aspecto central sobre el cuál se desarrolla esta investigación para los casos de la política exterior durante el gobierno de Duhalde y durante los primeros dos años del gobierno de Kirchner, en comparación con las fuentes de cambio para la primera administración Menem.

Jakob Gustavsson (1998), en su libro *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish reorientation on EC Membership*, realiza una tarea analítica interesante para identificar bajo qué circunstancias la resistencia al cambio se rompe. La ventaja de este modelo es que, para explicar el cambio en la política exterior, conjuga tres tipos de factores en diversos niveles de análisis, y en este sentido mantiene coherencia con algunas de las reflexiones<sup>25</sup> que surgen a partir la discusión teórica acerca de los niveles de análisis, expuesta en la *sección 1.1*, de este mismo capítulo. La tesis central de este autor sugiere que, un cambio en política exterior tiene altas probabilidades de ocurrencia cuando, simultáneamente, se produce una modificación significativa de la estructura internacional<sup>26</sup>, acontece una crisis<sup>27</sup> interna de envergadura,

---

<sup>24</sup> Véase, como ejemplo, aquellos trabajos de Ferrari y Puig escritos en los años 60s.

<sup>25</sup> A partir del debate teórico acerca de los niveles de análisis, una de las reflexiones consiste en que, la política exterior parece estar determinada por factores de primera, segunda y tercera imagen, y por tanto, es conveniente un enfoque teórico que considere factores de cada una de estas imágenes.

<sup>26</sup> Los factores que evidencian el cambio en el nivel internacional son de dos tipos: económicos y políticos. Por factores políticos internacionales, el autor se refiere a las relaciones de poder y los aspectos militares tradicionales de la seguridad nacional.; mientras, éste, menciona como factores económicos internacionales, las transacciones económicas transnacionales y las condiciones institucionales que gobiernan tales transacciones.

y existe un liderazgo político-estratégico que capitalice estas dos fuentes de cambio. Para que el resultado de la política exterior sea afectado, no sólo debe ocurrir un cambio internacional, la modificación de estas condiciones estructurales tiene que ser percibida y tener efectos sobre los agentes políticos; típicamente, sobre algún individuo orientado hacia la reforma, que reconozca un momento de oportunidad y decida lanzar una propuesta política favorable. Las oportunidades de éxito (de llevar adelante el cambio) aumentarán, si esto *“concuere con alguna crisis importante, que tienda a destrabar las limitaciones institucionales y a incrementar la propensión a asumir riesgos.”* (Jakob; 1998:4) . En otras palabras, la crisis facilita el cambio porque da lugar a *“la acción política extraordinaria”* (Jakob; 1998: 26). En coincidencia con esta idea, Marcelo Lasagna (1995) afirma que el *“marco de crisis, en sus más variados grados, es probable que dé lugar a algún tipo de cambio en la política exterior”* (Lasagna; 1995). Este modelo de análisis toma en cuenta las percepciones y reacciones que los decisores de política exterior tienen frente a las modificaciones del escenario internacional y a la crisis interna. Es decir, *“en vez de considerar que las condiciones estructurales son (fueron) ‘fuerzas objetivas’ que determinan (determinaron)”* para Jakob *“la política exterior es (fue) el resultado de la ‘definición subjetiva de la situación’ por parte de los hacedores de política”* (Jakob; 1998:16). El esquema se basa, entonces, sobre el supuesto de que las fuentes de cambio *“necesitan ser percibidas por los decisores particulares de política y provocar alteraciones en sus creencias para que tengan un impacto sobre la política exterior.”* (Jakob; 1998:24). Según el autor, el cambio internacional y la crisis doméstica, son fuentes de cambio, que pueden ser canalizadas a través de un liderazgo estratégico, cuando un individuo (o un grupo) clave en el proceso decisorio nota que sus creencias cambiaron como consecuencia de modificaciones en el contexto, y entonces, trabaja dentro de las estructuras institucionales para llevar a cabo el cambio en la política acorde a sus “nuevas” creencias. Esto lo hace, utilizando estrategias para convencer a otros de que acepten la nueva orientación política. *“El decisor individual que interpreta las fuentes de cambio y actúa dentro del proceso decisorio se corresponde con la idea de emprendedor de política que capitaliza las condiciones de cambio, y “se las arregla” para lanzar una reforma política favorable. Luego de haber sido exitoso en colocar esta reforma en la agenda política, el o ella actúa de manera estratégica, formando coaliciones con colegas que piensan parecidos y manipulando el proceso político para obtener el*

---

<sup>27</sup> El autor entiende por una situación de crisis cuando: (1) existe una percepción de amenaza de algún valor establecido, (2) incertidumbre respecto al resultado, y (3) escasez de tiempo.

*resultado deseado*” (Jakob; 1998: 27). Cuando estos tres factores se conjugan (cambio internacional, crisis doméstica, y liderazgo estratégico), entonces, las probabilidades de que se rompa la tendencia hacia la continuidad, y se produzca un cambio en política exterior, son muy altas. Bajo estas circunstancias, es de esperarse que ocurra una modificación en esa materia.

Volgy y Schwarz (1991), en su artículo<sup>28</sup> publicado en ***Journal of Politics***, explican la resistencia al cambio en política exterior a partir de tres factores que inhiben el deseo de cambio, que supuestamente tienen, los líderes políticos: la disponibilidad de recursos, las restricciones burocráticas, y las percepciones de éxito o de fracaso que generan las nuevas iniciativas políticas que guían el cambio en la política exterior. Cabe rescatar que estos autores trabajan sobre los casos de Gran Bretaña, Francia y Alemania Occidental, lo que explica en parte que, su argumento se centre principalmente sobre variables de segunda imagen, como por ejemplo, instituciones burocráticas. Recordemos que las fuentes explicativas para comprender la agencia en Europa, no se corresponden con aquellas que explican la agencia en Argentina. De todos modos, esta perspectiva resulta enriquecedora, ya que contempla el liderazgo en relación al cambio y a la continuidad en política exterior.

Para realizar modificaciones sustanciales del accionar externo es necesario que los líderes dispongan de suficientes recursos económicos<sup>29</sup>, pero también políticos, como por ejemplo, legitimidad para llevar adelante determinadas transformaciones. Llevar a cabo transformaciones reestructurantes de política exterior implica enfrentarse a intereses burocráticos creados. El realineamiento de la actividad burocrática no es fácil, y puede llegar a inhibir las probabilidades de cambio. Lo que ocurre es que las coaliciones burocráticas domésticas ya establecidas temen perder los recursos escasos que han adquirido, y por ello, pueden buscar impedir la reasignación de los mismos que implica la

---

<sup>28</sup> “Does Politics Stop at the Water’s Edge? Domestic Political Factors and Foreign Policy Restructuring in the Cases of Great Britain, France, and West Germany”, en ***Journal of Politics***, University of Texas Press, Vol. 53, No 3, 1991.

<sup>29</sup> Volgy y Schwarz advierten que esto no quiere decir que las naciones con bajos recursos no puedan emprender una reestructuración de su política exterior. Véase, Volgy y Schwarz (1991), op. cit, pág.620.

implementación del nuevo set de política exterior (Volgy y Schartz; 1991). La percepción que se genera a partir del nuevo set de políticas y los resultados inmediatos que éste produce puede facilitar o inhibir el cambio en la política exterior, depende si reciba una mirada positiva o negativa (Volgy y Schartz; 1991).

No todos los cambios en política exterior son iguales, existe una variedad de transformaciones posibles. Esto lleva a preguntar acerca de los distintos tipos de cambios en política exterior. Diversos autores han estudiado la intensidad, el alcance, y la magnitud de las transformaciones en política exterior; y algunos han propuesto una tipología del cambio. Quizá el trabajo de Hermann (1990), "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", publicado en *International Studies Quarterly*, sea uno de los más reconocidos por la literatura académica. Este autor propone una tipología de cuatro niveles de graduación del cambio en la política exterior: (a) ajuste, (b) cambio programado, (c) cambio de problema o de metas, y (d) cambio en la orientación internacional. El ajuste corresponde a cambios mínimos y marginales respecto al modelo anterior. En el cambio programado, "*uno esperaría cambios en la configuración de los instrumentos*" (Hermann; 1990: 6), es decir, una modificación de los medios, sin cambios en los objetivos. El tercer tipo de cambio corresponde a aquella modificación en donde se reemplazan los objetivos o fines de la política exterior, y por último, el Estado en cuestión cambia la orientación completa hacia los asuntos alterando no una, pero muchas políticas a la vez.

Por su parte, Lasagna M. (1995), en su artículo "Las Determinantes Internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior", publicado en *Estudios Internacionales*, nos propone considerar el cambio en política exterior como un *continuum* en el cual, un extremo representa los cambios "macros", y el otro representa los cambios "micros". En este *continuum* se pueden distinguir tres niveles de cambio en la política externa: "*la reestructuración de la política exterior que tiene lugar muy rápidamente, expresa un cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política; la reforma de la política exterior que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior; el ajuste, finalmente, que es el nivel de cambio menos intenso y que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de la política exterior de un país dado, no implica realineamientos, ni un cambio básico*" (Lasagna; 1995). En este último caso, los cambios son marginales, existen más elementos de continuidad que de cambio; las modificaciones son muy

limitadas. Mientras la reforma, refiere a aquellos casos en que se alteran algunos principios, metas y estilos básicos. Finalmente, la reestructuración ocurre cuando se realizan transformaciones significativas, se cambian pautas centrales de la política exterior; se trata de un cambio radical. Generalmente, la reestructuración coincide con cambios importantes en el nivel doméstico.

En esta investigación, tomaremos la propuesta de Lasagna por diversas razones. Entre ellas, nos interesa el enfoque latinoamericano que el autor imprime en su trabajo, lo cuál se hace evidente en los determinantes domésticos de la política exterior que el autor identifica como relevantes: *“la política doméstica, el Estado, los procesos decisorios y de formulación, y la sociedad, cumplen un rol muy destacado en la generación de cambios de la política exterior”* (Lasagna; 1995). Charles Hermann (1990), aunque no desconoce otros tipos de cambios, se focaliza sobre el cambio que ocurre *“cuando el gobierno existente elige moverse en una dirección política diferente”* (Hermann; 1990: 5). Esto lleva al autor a concentrarse principalmente sobre las organizaciones burocráticas, que *“son un elemento básico para la estabilización y continuidad”* (Hermann; 1990: 8), y el cambio en exterior. En cambio, Lasagna, sin restar importancia al enfoque de Hermann, ofrece una visión más amplia del cambio en política exterior, en donde las transformaciones del complejo Estado-Sociedad son esenciales para comprender dicho cambio. De hecho, este autor afirma, dejando *ceteris paribus* el sistema internacional, que *“los patrones sobre los cuáles se sustenta la política exterior tienden a persistir en el tiempo, mientras no sean alterados por cambios importantes en el Estado y/o sociedad”* (Lasagna; 1995). Este último modelo parece más conveniente para el caso latinoamericano, ya que nos permite contemplar variables que no necesariamente se refieren al gobierno.

## **PARTE II: Hipótesis de trabajo**

Este trabajo apunta a comprender la posición histórica de la Argentina frente al TNP y su cambio en los 90s. La primera hipótesis es que la posición de Argentina adoptada frente al TNP inicialmente y hasta los 90s respondía en gran parte a la lógica establecida por un sistema de creencias nacionalista- desarrollista que alcanzó significativo consenso luego de la década del `50 en Argentina, e impulsó durante las siguientes tres décadas una política exterior de búsqueda de autonomía en el plano internacional.

La segunda hipótesis es que el abandono de la posición crítica de Argentina frente al TNP se explica como parte de un proceso de reestructuración de la política exterior argentina que llevó adelante la primera administración de Menem, que mantenía entre sus premisas fundamentales la necesidad de construir una nueva imagen de la Argentina frente a los países de Occidente y en especial frente a los Estados Unidos, y rompía entonces con el esquema de acción de búsqueda de autonomía en el plano internacional.

La tercer hipótesis es que el proceso de toma de decisión sobre la conveniencia o no de cambiar de posición hacia el TNP quedó circunscripto al nivel más alto de funcionarios y asesores allegados a Menem, y sus visiones. En este sentido, no existió un debate abierto entre el gobierno y diversos actores de la opinión pública, o funcionarios burocráticos que eventualmente influyera, aportase, o informase esta decisión. No obstante ello, la CNEA, y en menor medida, la división de asuntos nucleares de Cancillería, las estructuras burocráticas especializadas en el sector nuclear, jugaron un rol importante en la implementación de la misma.

## **Reflexiones del Capítulo I**

Primero, desde el punto de vista teórico- metodológico, un análisis de la política exterior argentina elaborado en una única imagen de análisis sería, en principio, insuficiente. Para el análisis del caso argentino, una combinación de factores de tercer y primer nivel han tendido históricamente a ser identificados como las principales determinantes de esta política, y a ignorar muchas veces por sobre los factores de segunda imagen. En este trabajo sobre segunda imagen, trabajaremos específicamente el nivel de asesoramiento de la burocracia especializada sobre la decisión de firmar el TNP. Podemos agregar que, los factores regionales no han sido analizados como determinantes de la política exterior, y por tanto, existe un vacío en torno a la significancia que estos factores pueden tener como determinantes de la política externa de un estado.

Segundo, frente a visiones que privilegian factores de una determinada naturaleza, este trabajo adopta una visión amplia respecto a esta cuestión ya que se entienden que tanto el poder, las instituciones como las creencias o expectativas interaccionan como determinantes del diseño, contenido y resultado de una política exterior. No obstante, se entiende que las creencias, ideas y expectativas sobre las que se fundan tienen en esta interacción un rol fundamental. Sin duda el poder y las instituciones son condicionantes a

la acción internacional de un estado, pero estos condicionantes son traducidos invariablemente a un esquema social mediante interpretaciones y lecturas que le dan sentido, y se elaboran y fundan sobre percepciones, creencias e ideas que sostienen aquellos actores (externos o internos) con un significativo peso político en la sociedad civil en cuestión, en este caso, argentina. políticos, académicos, la opinión pública, y otros organismos de la sociedad civil, y posteriormente, validados (por reafirmación u omisión) por el resto de la sociedad.

Tercero, a través de los regímenes internacionales se manifiesta el gobierno de ciertas áreas internacionales específicas entre los actores del sistema internacional, y si bien la literatura en relaciones internacionales nos ha dado diversas visiones del significado y la funcionalidad de los regímenes, no se ha prestado demasiada atención sobre el desarrollo del proceso de estructuración del mismo, que, en definitiva, es en donde se revela si los regímenes internacionales específicos se convierten en un reflejo del poder estructural del sistema o estructuras de coordinación negociadas.

Cuarto, existe cierta resistencia hacia el cambio en materia de política exterior, que tiende a romperse cuando aparecen fuentes de cambios relevantes como transformaciones relevantes en el escenario internacional, o crisis internas, y/o una combinación de ambas fuentes. Una de las claves es que estas fuentes sean percibidas y capitalizadas por un actor que tenga la capacidad de actuar como protagonista en la definición de la política exterior.

Finalmente, y en cuanto a las hipótesis de trabajo, se ha planteado que: (1) la posición de argentina adoptada frente al TNP hasta los 90s respondía en gran parte a la lógica establecida por un sistema de creencias nacionalista- desarrollista que alcanzó significativo consenso luego de la década del '50 en Argentina, e impulsó durante las siguientes tres décadas una política exterior de búsqueda de autonomía en el plano internacional; (2) que el abandono de la posición crítica de Argentina frente al TNP se explica como parte de un proceso de reestructuración de la política exterior argentina que fue impulsado por la visión de la primer administración de Menem en la materia, que mantenía entre sus premisas fundamentales la necesidad de construir una nueva imagen de la Argentina frente a los países de Occidente y en especial frente a los Estados Unidos, y rompía entonces con el esquema de acción de búsqueda de autonomía en el plano internacional y (3) que las burocracias especializadas tuvieron muy poca

participación en la evaluación de la conveniencia de cambiar la posición argentina hacia el TNP, pero adquirieron un rol de relevancia en la implementación de esta decisión.

# Capítulo II: El surgimiento del TNP y su actualidad

En este capítulo, se aborda en detalle el contexto de surgimiento del TNP, el contenido del mismo, las obligaciones y compromisos que establece, en tanto que, también, se añade una breve reseña de la actualidad del TNP.

## 1. Contexto de surgimiento del TNP

Las explosiones de bombas nucleares que llevaron a cabo Francia en febrero de 1960<sup>30</sup>, y China en octubre de 1964<sup>31</sup> reavivaron en el escenario internacional, la preocupación por la extensión del dominio de construcción de armas nucleares hacia un mayor número de países, e instalaron la percepción de que era necesario plantear un fortalecimiento del esquema de no proliferación que existía.

Hasta ese entonces, la extensión del dominio de construcción de armas nucleares había sido manejada, primero, a través de la política el secreto y la negativa del secreto tecnológico<sup>32</sup> (1941- 1953) , y luego, por medio de acuerdos de cooperación para usos pacíficos que preveían, controles e inspecciones mutuas a las instalaciones y materiales intercambiados para garantizar su uso pacífico, que posteriormente, en 1957, de algún modo, se institucionalizaron multilateralmente, con la creación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Dicho organismo multilateral fue establecido con los objetivos promover y acelerar la contribución de la energía atómica a la paz, la

---

<sup>30</sup> [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/27/newsid\\_2985000/2985200.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/27/newsid_2985000/2985200.stm) (17 junio de 2007).

<sup>31</sup> En 1953, China comienza un plan de investigación para el desarrollo de armas nucleares (Plan Científico de Doce Años), y su desarrollo es asistido mediante acuerdos de transferencias tecnológicas por la URSS durante algunos años. A pesar del distanciamiento o enfriamiento de las relaciones sino-soviéticas hacia 1959, China logra concretar la construcción de la primer bomba nuclear en 1964. Fuente: Federation of American Scientists. <http://www.fas.org/nuke/guide/china/nuke/index.html> (17 de junio de 2007).

<sup>32</sup> En 1946, en los Estados Unidos, único poseedor de armas nucleares hasta el momento, se dictó la Ley de Energía Atómica (Atomic Energy Act), conocida como la Ley Mac-Mahon, que prohibía toda divulgación de tecnología nuclear hacia otros países e imponía la pena de muerte para los transgresores (Ornstein, R. 1995).

salud y la prosperidad del mundo entero, a la vez que asegurar que la asistencia que él preste o que se preste a su pedido y bajo su supervisión o control, no sea usada de modo que contribuya a fines militares<sup>33</sup>.

A ese entonces, la restricción unilateral al comercio internacional nuclear que había impuesto USA a través de la Ley Mac-Mahon, con el fin de limitar la diseminación de información sobre ítems nucleares y tecnología, incluso con los aliados, había probado ser ineficaz. Además, como lo expresa Michael Q.: “*La Ley Mac-Mahon estaba bloqueando la participación de USA en el mercado internacional nuclear que crecía rápidamente*” (Michael Q., 2005: 75). Según este autor, la nueva política llamada “Átomos para la Paz”, promovida por el presidente Dwight Eisenhower en diciembre de 1953 era una fórmula para compatibilizar la necesidad de abrirse al comercio nuclear y atender las preocupaciones de la Ley Mac-Mahon por la proliferación de armas nucleares.

Previo a la creación del OIEA, para evitar los riesgos de transmisión de tecnología hacia China, la URSS y otros países comunistas emergentes, se organizó, de manera informal, y para “*preservar la competitividad de la industria norteamericana y europeas*” (Michael, Q, 2005: 76) se habían establecido mecanismos de coordinación informales de control de exportaciones. En 1950, con este objetivo se había creado informalmente un Comité Coordinador para Controles Multilaterales de Exportaciones (conocido como CoCom), el cuál estaba integrado por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania Occidental, Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Portugal y el Reino Unido, y al cuál en 1953, se sumaron Grecia y Turquía. El régimen de CoCom continuó por los siguientes 15 años el principal régimen de control de exportaciones sobre ítems relacionados a la producción de armas nucleares (Michael, Q. : 2005).

Las explosiones de Francia y China, imprimieron una nueva dinámica al contexto internacional, que planteaba la necesidad, en particular de Estados Unidos, el Reino Unido, y URSS, de impulsar un instrumento internacional aún más sólido, que apuntará, puntualmente y sin rodeos, a mantener la capacidad de producir armas nucleares reducida a los cinco únicos países con capacidad. La forma más clara de hacerlo era expresarlo, sin rodeos, en un tratado internacional. Ahora bien, ¿por qué los estados que no tenían la capacidad de adquirir armas de este tipo iban a renunciar a hacerlo?

---

<sup>33</sup> Véase el Estatuto del OIEA en: [http://www.iaea.org/About/statute\\_sp.pdf](http://www.iaea.org/About/statute_sp.pdf)

Evidentemente, este instrumento legal debía ofrecer algo a cambio, que equilibrara los compromisos.

## **2. La negociación<sup>34</sup> del texto y los compromisos acordados**

El texto del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares fue acordado el 1 de julio de 1968, por los Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña, y unos cincuenta y nueve países no poseedores de armas nucleares y actualmente confirmado por 189 países, y sólo abandonado tras su firma por Corea del Norte en 2003. Este establece tres objetivos primarios: prevenir un mayor esparcimiento de las armas nucleares, facilitar la cooperación internacional en los usos pacíficos de la energía nuclear bajo el esquema de salvaguardias internacionales del OIEA, y alienta las negociaciones para el control de armas en fecha cercana y a un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional.

Este instrumento comenzó a ser negociado<sup>35</sup> a partir de un borrador presentado el 17 de Agosto de 1965, por los Estados Unidos ante el Comité de Desarme de las Naciones Unidas. Este borrador prohibía la transferencia de armas nucleares por cualquier estado poseedor de armas nucleares (nuclear weapon state- NWS) a cualquier estado no poseedor de armas nucleares (non-nuclear-weapon state- NNWS). Los NNWS acordarían aplicar el régimen de salvaguardias del OIEA o equivalente. Luego de un intercambio de iniciativas de no proliferación, en noviembre de 1966, en la Asamblea General se toma dos resoluciones relativas a la no proliferación. La Resol. 2149 que insta a los Estados que pendiente la conclusión de este tratado de no proliferación, renuncien a las acciones que puedan entorpecer llegar a ello, y mediante la Resol. 2153, se establece un Comité de Desarme conformado por dieciocho países para dar prioridad a la cuestión de la no proliferación y considerar el tema de las garantías de los NNWS. En agosto de 1967, los Estados Unidos y la URSS presentan por separado, pero con textos idénticos,

---

<sup>34</sup> Algunos autores, entre ellos, el Embajador Julio César Carasales (1987) prefieren utilizar el término “negociación”, entre comillas, para referirse al proceso de elaboración del TNP ya que la negociación más allá de los EE.UU. y la URSS la califican de inexistente. Véase de este autor (1987), al respecto en “El Desarme de los Desarmados”, las págs. 45-50.

<sup>35</sup> Véase una cronología del Tratado de No Proliferación Nuclear en el sitio de Internet de la Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/nuke/control/npt/chron.htm> (17 de junio de 2007).

borradores del TNP, para ser debatidos en el seno de las Naciones Unidas. Posteriormente, en enero de 1968, USA y la URSS presentan un borrador conjunto ante la Conferencia de los 18 países del Comité de Desarme. Las negociaciones culminan el 1 de julio de 1968 con la firma del acuerdo.

Más allá de las negociaciones, lo que quedó plasmado en el acuerdo fue una serie de derechos y obligaciones diferenciadas para aquellos países denominados “estados poseedores de armas nucleares” (NWS) y aquellos países denominados “estados no poseedores de armas nucleares” (NNWS).

Por el Art I. , los NWS se comprometen a no transferir armas o explosivos nucleares a los NNWS, ni alentarlos o inducir a adquirirlos. Mientras, los NNWS se comprometen a no recibir dichas armas o artefactos explosivos (Art. II), y a aceptar las salvaguardias internacionales que serían concertadas con el OIEA, sobre todos los equipos, y materiales básico y fisionable especiales en todas las actividades nucleares efectuadas bajo el control de país con fines pacíficos. En relación al esquema de salvaguardias internacionales, el tratado contempla que este no debe obstaculizar el desarrollo económico o tecnológico de un estado ni su cooperación internacional de la energía nuclear con fines pacíficos (Art. III). Los compromisos asumidos por los NNWS, se suponía, eran equilibrados por los compromisos de las todas las partes a facilitar el mayor intercambio posible de equipos, información científica y tecnológica, y materiales (Art. IV) , y por el compromiso de los NWS a negociar de buena fe, acuerdos para la cesación de carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y sobre un tratado general de desarme (Art. VI).

### **3. Las expectativas por el desarme**

Lo que suponía actuaría como equilibrante de los compromisos asumidos por los NNWS, en particular el desarme de los NWS, no ocurrió en la realidad, y esto generó y actualmente genera debates, reclamos y frustraciones.

Desde el fin de la Guerra Fría, se han acentuado los reclamos de los NNWS por llegar a mayores avances en la materia de desarme. Sin embargo, las demandas no han recibido

mayor atención. En 2002, en ocasión de la Reunión Preparatoria de la Revisión del TNP del 2005<sup>36</sup>, la delegación chilena expresaba su preocupación de la siguiente manera:

*“Queremos señalar que adherimos a las palabras pronunciadas por el distinguido delegado de Indonesia a nombre del Movimiento de Países No Alineados. Asimismo, destacamos las claras palabras del Embajador de Egipto, a nombre de la Coalición para una Nueva Agenda, con las cuales coincidimos plenamente.*

*En las circunstancias por las que atraviesa el desarme internacional, que se caracterizan por la falta de progreso, el acentuado estancamiento de las negociaciones y las informaciones desalentadoras de distinto orden, la celebración de esta reunión preparatoria reviste una trascendencia particular. Ella constituye el foro y la oportunidad para que la abrumadora mayoría de la comunidad internacional que es parte del TNP se aboque, dentro del orden metódico y objetivo del proceso preparatorio, a un saludable intercambio de puntos de vista e informaciones.”*

En 2005, la última reunión de revisión del TNP ha sido calificada como un “fracaso”<sup>37</sup>, en donde reinaba un clima de frustración y escepticismo. Los 153 Estados participantes en la Conferencia fueron incapaces, tras cuatro semanas de debates, de ponerse de acuerdo acerca de un documento final que materializase los principales compromisos adoptados en las dos Conferencias de Revisión precedentes, la de 1995 y, sobre todo, la de 2000. El sentimiento generalizado de “oportunidad perdida” tiene sus causas en: (1) la falta de voluntad de los Estados participantes a la hora de ocuparse de asuntos sustanciales relacionados con el Tratado (se tardó más de dos semanas en definir el programa de trabajo de la Conferencia); (2) la actitud de algunos Estados, que, lejos de buscar el consenso, han intentado reiteradamente aplicar una política basada en “todo o nada”; y (3) la percepción de los países nucleares, basada en que los acuerdos alcanzados en el año 2000 (con la adopción por consenso de una lista de “13 pasos prácticos” de aplicación progresiva) iban mucho más allá de lo que ellos mismos estaban dispuestos a aceptar (Garrido Rebolledo, 2005).

---

<sup>36</sup> Véase intervención de la delegación chilena en: <http://www.un.int/chile/Discursos/disc20020409> (20 de junio de 2007)

<sup>37</sup> Véase, Vicente Garrido Rebolledo, “Cuatro semanas de mayo, cinco años por delante: el fracaso de la VII Conferencia de Revisión del TNP”, *Real Instituto El Cano*, ARI N 72- 2005- 7-6. 2005

En la intervención del Vice- Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Embajador Jorge Taiana<sup>38</sup>, en dicha reunión de revisión pueden encontrarse algunas reflexiones que muestran la continuidad de una preocupación por la falta de acciones más concretas hacia un acuerdo de desarme comprensivo:

*“La Argentina (...) ha procurado estrechar vínculos con organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil y organizaciones gubernamentales con el fin de contribuir al desarrollo de una cultura y mentalidad defensora de los preceptos del desarme y la no proliferación.*

*En particular, con el fin de contribuir a una mayor solidaridad entre las ciudades del mundo comprometidas con la abolición total de las armas nucleares y de promover el Programa de la ONG "Mayors for Peace", recientemente, cuatro ciudades de la Argentina, -entre ellas Ushuaia, 900 ciudades que abogan por un mundo libre de armas nucleares.”*

La salida de Corea del Norte en 2003 del TNP, la violación de Libia al mismo a través de un transporte ilegal de partes centrifugas diseñadas por la red pakistani, “A. Q. Khan`s proliferation ring”<sup>39</sup>, sumado a la política exterior norteamericana y de defensa norteamericana lejana a la firma del CTBT, con un presupuesto de gasto militar creciente<sup>40</sup>, impulsando un programa sobre un nuevo concepto de armas nucleares (*Reliable Replacement Warhead* ó *RRW*)<sup>41</sup>, han llevado y llevan hoy a creer que las posibilidades de un desarme comprensivo, están más lejos de lo que se creía en la década de los noventas.

---

en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/eb7c2a4ca362dff/ARI-72-2005-E.pdf?MOD=AJPERES> ( 27 de junio de 2007)

<sup>38</sup> Véase esta intervención en: <http://www.un.org/events/npt2005/statements/npt02argentinas.pdf> (25 de junio de 2007).

<sup>39</sup> Véase en: Benazir Bhutto, “Musharraf Knew About A. Q. Khan's 'Private' Proliferation”, **New Perspectives Quarterly** 21 (2), Volume 21 Issue 2, March 2004 39–43, 2004

<sup>40</sup> Véase las cifras de gasto militar del gobierno norteamericano, en <http://www.globalissues.org/Geopolitics/ArmsTrade/Spending.asp#USMilitarySpending> (25 de junio de 2007) (Fuente: Friends Committee on National Legislation, Center for Arms Control and Non-Proliferation 2006, 2007.)

<sup>41</sup> Véase el artículo, “Administration Seeks Funds to Make U.S. Nuclear Weapons More Reliable”, en **FCNL Washington Newsletter**, March 2006. <http://www.fcnl.org/now/pdf/2006/mar06.pdf> y <http://www.globalsecurity.org/wmd/systems/rww.htm> (20 de junio de 2007).

## 4. Las expectativas por el intercambio de equipos e información científica y tecnológica, y de materiales

En cuanto al compromiso de un intercambio de equipos, información científica y tecnológica y de materiales, aquellos países, como la Argentina, que se encontraban embarcados en el desarrollo de un programa nuclear al momento del surgimiento del TNP, vieron con beneplácito este compromiso, y rápidamente adhirieron al tratado, esperando beneficiarse de este intercambio.

No fue este el caso de la Argentina, que, como veremos más adelante, tenía particulares reservas hacia el TNP que no distinguía entre explosiones nucleares pacíficas y bombas nucleares con fines bélicos. Aún no estaba claramente definido las aplicaciones comerciales que se podía tener de las explosiones nucleares pacíficas. Más bien, existían algunos experimentos que llevaban a pensar que estas explosiones podían tener gran utilidad. De hecho, la URSS durante los sesenta, bajo el programa “Nuclear Explosions for the National Economy”<sup>42</sup> había hecho exploraciones subterráneas de gas y petróleo utilizándolas<sup>43</sup>. Un programa similar llevó adelante los Estados Unidos llamado “Operation Plowshare” para aplicar las explosiones nucleares para realizar excavaciones, en 1968.<sup>44 45</sup>

Las expectativas iniciales de un mayor intercambio comercial en el sector nuclear, fueron parcialmente cumplidas, pues empresas americanas, alemanas, canadienses y británicas principalmente, como Westinghouse, Siemens, y AECL aumentaron la venta de equipos como por ejemplo, de reactores de investigación, alrededor del mundo.<sup>46</sup> Sin embargo,

---

<sup>42</sup> Véase en documento del Ministerio de la Federación Rusia para la Energía Atómica, Ministerio de Defensa de la Federación rusa, “USSR Nuclear Weapons Test and Peaceful Nuclear Explosions (1949 through 1990)” de 1996, en: [http://npc.sarov.ru/english/issues/peaceful/peaceful\\_e.pdf](http://npc.sarov.ru/english/issues/peaceful/peaceful_e.pdf) (20 de junio de 2007)

<sup>43</sup> Véase mayores detalles sobre este programa en: <http://npc.sarov.ru/english/issues/research.html>

<sup>44</sup> Véase el video de presentación del programa “Operation Plowshare” en: <http://www.nuclearfiles.org/menu/library/media-gallery/video/testing/> (20 de junio de 2007)

<sup>45</sup> Véase la posición de China frente a las explosiones nucleares pacíficas en: <http://www.nti.org/db/china/pnepos.htm> (20 de junio de 2007)

<sup>46</sup> Corea del Sur Nuclear Profile de NIT [http://www.nti.org/e\\_research/profiles/SKorea/Nuclear/3045\\_4371.html](http://www.nti.org/e_research/profiles/SKorea/Nuclear/3045_4371.html) (21 de junio de 2007).

esta euforia comercial en el sector nuclear se vio interrumpida como consecuencia de la explosión nuclear que llevó a cabo India en mayo de 1974.

India había adquirido, bajo el programa de “Átomos para la Paz”, un reactor de agua pesado, CANDU (Cirus 40 MWt) que compró a Canadá y que operaba con agua pesada que le vendía los Estados Unidos. Los combustibles gastados de estos reactores son ricos en plutonio, material con el cuál se puede construir una bomba nuclear, la dificultad es separar el plutonio del resto. En 1964, India encargó una planta de reprocesamiento en Trombay y esto le permitió separar el plutonio del reactor, y por este medio, la India habría logrado llevar a cabo la explosión de 1974. A pesar de que el gobierno de la India trató de catalogar esta explosión como una “explosión nuclear pacífica”, el hecho que se hubiera concretado un suceso de esta magnitud a través de material y equipos vendidos supuestamente para ser utilizados con fines pacíficos, fue un factor de creciente preocupación entre los exportadores del sector nuclear. En ese entonces, los Estados Unidos agrupaba el 70 % de las exportaciones mundiales en el sector nuclear (Ribicoff, 1976).

Abraham Ribicoff, senador estadounidense por el Estado de Connecticut desde el año 1962, expresaba en su artículo “A Market-sharing approach to the World Nuclear Sales Problem”, publicado en *Foreign Affairs* en julio de 1976, lo que a su modo de ver constituía el problema: “*un desarrollo no anticipado desarrollo del mercado mundial nuclear ha repentinamente transformado el problema de la no proliferación en un peligro inmediato (...) Los Estados Unidos ha sido inefectivo en su búsqueda de persuadir a Alemania y a Francia de no continuar (con las ventas)*” (Ribicoff, 1976: 763). En el seno de congreso norteamericano, se comenzó a debatir como abordar este problema<sup>47</sup>.

Fue por este entonces, y en relación a la preocupación de que equipo, tecnología o información científica exportada con fines pacíficos fuera desviada hacia un programa bélico que, Canadá como exportador del reactor CANDU a la India, y los Estados Unidos, seguido por el Reino Unido, comenzaron a plantear la posibilidad de supeditar el comercio nuclear a determinados requisitos o garantías de no proliferación nuclear.

## 5. El sistema de salvaguardias ligado al TNP

---

<sup>47</sup> Para ver más sobre este debate también puede consultarse el artículo de Plaskow Paul, “The International Nuclear Industry Today”, en *Foreign Affairs*, Jul 76, Vol. 54, Issue 4, pág. 788-803.

El concepto de “salvaguardias nucleares” refiere a un conjunto de medidas establecidas para comprobar que no se produce un desvío de material o equipos para usos no declarados. Tanto el alcance de esas medidas (*full-scope safeguards*, salvaguardias a instalaciones sensitivas, etc) como el tipo de uso no declarado que se quiere prevenir o limitar, son objeto de acuerdo entre las partes. Como bien lo expresa Bertrand Goldschmidt (1987), autor del libro ***El Complejo Atómico: Historia de la Política Nuclear***, pero también, y más importante aún, físico protagonista del desarrollo del programa nuclear francés, la creación del concepto de salvaguardias nucleares, hace posible a materiales o equipos con propiedades idénticas desde el punto de vista físico-químico, tener propiedades políticas distintas: ser libres de empleo o estar destinadas a un uso específico, sometido a verificación. En otras palabras, a partir de ese nuevo concepto, lo que no podía diferenciarse por su propiedades naturales, ahora puede diferenciarse por sus propiedades políticas.

Originalmente, las salvaguardias nucleares fueron establecidas en acuerdos celebrados en forma bilateral, o entre un número reducido de países, y generalmente, aplicadas por el país exportador de los materiales nucleares en el territorio importador.

En particular, en 1956, el Congreso norteamericano, de acuerdo con la U.S.A.E.C. (United State Atomic Energy Comisión) y el Departamento de Estado, estableció que toda cesión de materiales nucleares, la aceptación por el país importador del derecho de los Estados Unidos de verificar el uso por medio de inspectores. Esa normativa doméstica que adoptaba los EE.UU., al exigir el control se imponía la limitación en el campo comercial hasta tanto la imposición que exigía esta normativa, no se generalizara y fuera aplicada por todos los proveedores (Goldschmit,1980). Los Estados Unidos se encontraba enormemente interesado en obtener la generalización de esta política en el plano internacional, y a partir de ese entonces, más que nunca, ya que, haciendo uso del esquema analítico de R. Putnam (1993), el tablero del nivel doméstico en relación a este tema se había jugado, al menos en el corto plazo. Quedaba sólo entonces, intensificar el juego en el tablero externo para conseguir la generalización de esta política.

Desde diciembre de 1953, el gobierno norteamericano buscó en el tablero externo, conseguir la generalización de algún mecanismo de salvaguardias nucleares. Con la presentación de la iniciativa “Átomos para la Paz” del Presidente Eisenhower en el seno de la 470ª Reunión Plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>48</sup>. Con estas

---

<sup>48</sup> Véase el texto y audio del discurso realizado por el Presidente Eisenhower en esta ocasión en: [http://world-nuclear-university.org/html/atoms\\_for\\_peace/](http://world-nuclear-university.org/html/atoms_for_peace/) (24 de junio de 2007).

acciones externas, además se lograría en el plano interno, comenzar a reorientar la atención de la opinión pública norteamericana, obsesionada por los armamentos nucleares y la carrera armamentista, hacia los beneficios de las aplicaciones pacíficas del uranio.

En 1957, la iniciativa del Presidente Eisenhower de “Átomos para la Paz”, habiendo ganado adeptos, finalmente se materializó en la creación del OIEA, cuando la URSS se dispuso a participar en la concreción de tal organismo. En materia de salvaguardias, el Estatuto<sup>49</sup> del OIEA establece, en el párrafo 5 del Art. III, que el Organismo está autorizado a: *“establecer y aplicar salvaguardias destinadas a asegurar que los materiales fisionables especiales y otros, así como los servicios, equipo, instalaciones e información suministrados por el Organismo, o a petición suya, o bajo su dirección o control, no sean utilizados de modo que contribuyan a fines militares; y a hacer extensiva la aplicación de esas salvaguardias, a petición de las Partes, a cualquier arreglo bilateral o multilateral o petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica.”*

En cumplimiento de este artículo, el OIEA debía aplicar salvaguardias a todos los elementos suministrados en el marco de sus programas de asistencia técnica, como así también los desarrollados por un Estado cuando este lo solicitara. En torno a este artículo, se fue configurando un sistema de salvaguardias del OIEA, cuyas características fueron siendo modificadas y consensuadas con el paso del tiempo hasta concretarse en el documento INFCIRC/66/Rev.2, aprobado en 1968, y se multilateralizó la utilización de salvaguardias nucleares internacionales.

El sistema de salvaguardias derivado del Estatuto se conocía como el “sistema de salvaguardias del Organismo” y no había sido diseñado específicamente para el cumplimiento del TNP<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> <http://www.iaea.org/About/history.html> (30 de junio de 2007).

<sup>50</sup> Para Julio César Carasales, mientras el sistema de salvaguardias derivado del Estatuto del OIEA prevé salvaguardias para verificar el desvío de equipos o materiales “a fines militares”, el sistema de salvaguardias del TNP apuntaría a controlar que sólo se persigan “usos pacíficos”, pero no se ocuparía de fines militares no explosivos, como ser la utilización de la energía nuclear para la propulsión de submarinos. Esta visión es discutible si se considera un sentido amplio de usos pacíficos, no obstante, no desarrollaremos este tema aquí en detalle pues excede los objetivos de este trabajo.

La interpretación de que el sistema de salvaguardias al que refería el TNP no se trataba del sistema que venía aplicando el OIEA quedó consagrada en la expresión que diera el representante de Estados Unidos en la sesión del Comité de Ginebra en el cuál se presentó el proyecto de acuerdo en enero de 1968: *“En esta coyuntura he de señalar que la mención en ese párrafo se hace del sistema de salvaguardias del Organismo no debe interpretarse en el sentido de incorporar al tratado los actuales documentos del sistema de salvaguardias del OIEA, ya que entonces toda modificación del tratado entrañaría una revisión de los documentos de salvaguardias de dicho Organismo. Queda reforzada interpretación por la frase, consignada en el preámbulo, de apoyo a la investigación sobre salvaguardias y al desarrollo de las mismas, dentro del sistema general de salvaguardias del Organismo, que a su vez prevé una revisión periódica con arreglo a nuevos conocimientos y adelantos tecnológicos.”*

Tanto fue así que se preparó otro sistema de salvaguardias, ciertamente no contrario, pero si diferente al que ya existía. Este nuevo sistema de salvaguardias se aprobó en marzo de 1971 en el documento INFCIRC/153, quedando vigente para los Estados Partes del TNP.

Mientras el sistema que se derivó inicialmente del Estatuto apuntaba a controlar predominantemente las plantas nucleares, el ligado al TNP se direccionaba hacia el control de material nuclear. Asimismo, el sistema de salvaguardias ligado al TNP, a diferencia de lo estipulado en el Estatuto, debía aplicarse sobre todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares realizadas dentro del territorio del Estado en cuestión, bajo su jurisdicción o efectuadas bajo su control en cualquier lugar (inciso 1. Art. III del TNP) y no sólo sobre los materiales, equipos, instalaciones que estuvieran bajo algún programa del OIEA, o transferidos, o fuera solicitado por el Estado que fueran puesto dentro de un esquema de salvaguardias. Por esta diferencia, el esquema del TNP en materia de salvaguardias es conocido como sistema de salvaguardias *full-scope* o amplio.

Adicionalmente, el sistema estipulado en el Estatuto se aplica a todos los miembros del OIEA, mientras el sistema ligado al TNP se aplica obligatoriamente sólo a los NNWS. En otras palabras, el TNP obliga a los NNWS a aceptar las salvaguardias estipuladas en un acuerdo que se negocia y concierta con el OIEA, de conformidad con el Estatuto y con el sistema de salvaguardias ya existente (INFCIRC/66). Por su parte, los NWS (EE.UU., URSS, Reino Unido, China y Francia) pueden someter voluntariamente todas o parte de

---

sus actividades nucleares de carácter civil a las salvaguardias del OIEA. Estos últimos Acuerdos se conocen como de "ofrecimiento voluntario".

Para la aplicación de estas salvaguardias nucleares *full-scope*, los NNWS deben suscribir un acuerdo específico, negociado individualmente con el OIEA en el plazo estipulado en el inciso 4. Art. III del TNP.

## **6. El TNP ligado a los patrones de comercio internacional en el sector nuclear**

Tras la explosión nuclear india, en 1974, en particular, impulsados por Canadá, país que había vendido el reactor CANDU que habría posibilitado dicha explosión, poco a poco los proveedores en el sector nuclear fueron elaborando algunas normas para controlar, y en algunos casos, limitar el comercio. Estas normas se presentaban como normas que buscaban prevenir la proliferación de armas nucleares. Al comienzo de estas iniciativas, y al menos hasta la década del noventa, continuaron existiendo algunas divergencia entre los proveedores nucleares que posibilitó que algunos países siguieran siendo provisto de material o equipamiento nuclear, sino con uno, con otro proveedor. Este fue el caso de argentina, por ejemplo, que se había visto perjudicada por el incumplimiento del contrato con Canadá para la construcción de Embalse que luego se hizo a través de Siemens, compañía alemana que no era, por entonces, no exigía como condición para comerciar, ser parte del TNP.

El carácter restringido de la pertenencia a este grupo de proveedores y la unilateralidad con la que adoptaban las medidas de restricción al comercio nuclear, hizo que muchos estados, entre ellos, en la Argentina, vieran que estos regímenes comerciales del sector nuclear eran un medio de protección de los proveedores nucleares sobre su ventaja tecnológica, a la vez que, un medio para reservarse una posición de privilegio respecto del resto de los países.

Los patrones de comercio internacional que acordaron los proveedores fueron consolidándose en forma creciente hasta convertirse en un elemento limitante para los países que tenían un programa nuclear en desarrollo, en particular, que no habían firmado el TNP o no tenían un acuerdo de salvaguardias amplias con el OIEA. Pues,

algunos proveedores, siguiendo estos patrones de comercio acordados entre los proveedores no vendían suministros si el país que recibía los productos, por ejemplo, no les ofrecía garantías de que los suministros serían utilizados con fines pacíficos. En un intento de que esta situación no fuera desfavorable, los países como la Argentina que necesitaban suministros extranjeros para continuar desarrollando su programa, utilizaban las salvaguardias como “moneda de cambio” (Ornstein; 1995). En el capítulo IV, inciso 1., se aborda en detalle como las salvaguardias caso por caso eran utilizadas como recurso de negociación.

## **Reflexiones del Capítulo II**

Hasta la aprobación del TNP para la firma en 1968, la diseminación del dominio de la construcción de armas nucleares había sido manejada, primero, a través de la política de secreto y la negativas del secreto tecnológico (1941-1953), y luego por medio de acuerdos de cooperación que preveían controles e inspecciones mutuas. Pero las explosiones de bombas nucleares de Francia y China motivaron un acuerdo, principalmente entre los EE.UU. y la URSS para poner un coto a esta situación de extensión del arma nuclear. Así, impulsado por ambos actores surgió el TNP.

El texto del tratado distinguió entre los países poseedores y los no poseedores de armas nucleares, planteando compromisos diferenciados para cada grupo de países. Estos compromisos asumidos generaron determinadas expectativas en el área de desarme, por el intercambio tecnológico y de material, y equipamiento nuclear, y en última instancia, por el coto a la diseminación de las armas nucleares sobre quienes aceptaron el tratado inicialmente. Ninguna de estas expectativas fue cumplida positivamente y en plenitud. De hecho, no se han logrado avances significativos en el área de desarme, a raíz del acuerdo el intercambio comercial nuclear no se incrementó, y en última instancia, hay países que lograron la tecnología para construir un arma, pese a la plena vigencia del acuerdo. No obstante, cabe señalar, que aunque lleno de frustraciones, los estados siguen viendo a este como un instrumento necesario (aunque no suficiente) para garantizar la seguridad internacional.

El surgimiento del TNP generó la discusión de un nuevo sistema de salvaguardias, que su concreción en el documento INFCIRC/153 aprobado en 1971, marcó un cambio significativo en materia de no proliferación. Este sistema fue recibido, en particular, por países en desarrollo con programas nucleares, entre ellos por la Argentina, con desconfianza respecto a si efectivamente se trataba de un sistema para controlar la

seguridad colectiva, o para entorpecer el desarrollo de los programas nucleares domésticos.

Poco a poco, y visto que la India había logrado la tecnología de explosión nuclear en 1974, los proveedores nucleares fueron exigiendo ciertas garantías a quienes les vendían, y se fue configurando un régimen de comercialización de material, tecnología y equipamiento nuclear.

# Capítulo III: El surgimiento de la posición argentina frente al TNP y su continuidad hasta los 90s.

El presente capítulo, aborda la mirada de los decisores políticos de la Argentina frente al TNP y al proceso de configuración del escenario internacional en relación al desarrollo de las actividades nucleares en los setenta. ¿Cuáles fueron los factores que influyeron sobre su racionalidad a la hora de tomar decisiones de política exterior, en general, y en relación al sector nuclear, en particular? ¿qué creencias, ideas y expectativas tenían?

## 1. La posición argentina en los inicios del TNP

Una de las primeras reacciones oficiales de Argentina frente al proyecto de acuerdo del TNP que fuera aprobado por resolución 2373 (XXII) de la Asamblea de la ONU, y que había sido presentado por EE.UU. y la URSS en 1968, se dio durante la votación misma de la aprobación del proyecto, y fue la abstención al voto. En esta ocasión, la Argentina compartió la posición de mantenerse al margen de la votación con 21 países, mientras cuatro votaron en contra y el resto a favor<sup>51</sup>.

Desde el momento de esta abstención y hasta la década de los noventa, los diversos gobiernos argentinos expresaron oficialmente una posición de rechazo a la firma del TNP, destacando que esta posición de ningún modo debía interpretarse como un rechazo a los esfuerzos concertados hacia la no proliferación. La posición que adoptó la Argentina se fundamentó sobre argumentos referidos tanto a la forma de elaboración del TNP, como al contenido del mismo.

### 1.1. Argentina frente al proceso de elaboración del texto del TNP

Tan pronto como fue presentado el proyecto de texto del TNP para ser aprobado en la Asamblea General de la ONU, los funcionarios argentinos criticaron el hermetismo con el que se había sido elaborado el acuerdo y destacaron la falta de una discusión profunda sobre su contenido. Según el Representante Permanente de Argentina ante la ONU en 1968, José María Ruda, ese hermetismo condujo automáticamente a la delegación

---

<sup>51</sup> Véase para más detalle la Resolución 2373 (XXII) de la Asamblea de la ONU.

argentina, y más allá del contenido, a mantener una posición de reserva frente al proyecto propuesto para aprobación<sup>52</sup>.

En ese entonces, tras casi dos décadas de la actividad nuclear en el país, reinaba en la Argentina la idea de que habiendo ya obtenido logros locales (como por ejemplo, con el desarrollo de la tecnología de reprocesamiento en forma experimental), había muchas chances de aprovechar un abanico de posibilidades de producción y comercialización de las actividades nucleares que se presentaba como muy prometedor. Por ello, cada una de las decisiones que potencialmente limitasen el desarrollo de estas actividades debía ser tratada con detenimiento.

Esta idea de analizar y discutir profundamente el contenido del TNP se contrapuso a aquella que suponía que se debía aprovechar la oportunidad de que las dos grandes potencias habían logrado ponerse de acuerdo para obtener un instrumento legal de no proliferación. La delegación argentina no estuvo de acuerdo con esta idea de evitar las discusiones y aprovechar el consenso entre USA y URSS porque no se quería dejar un precedente de que la concurrencia de opiniones de las dos grandes potencias era decisiva y casi suficiente para que el resto de los estados prestara su aprobación sobre normas internacionales (Ruda; 1971).

Domésticamente, la no apertura en la elaboración del texto del TNP fue percibido como una exclusión sobre decisiones claves que afectaban las posibilidades futuras de desarrollo de la economía. Esta percepción se vio reforzada por el contenido del TNP que en particular y entre otras cuestiones prohibía las explosiones nucleares con fines pacíficas a los países no poseedores de armas nucleares, cuando las explosiones nucleares habían sido identificadas por la Argentina como una aplicación comercial potencial significativa.

## **1.2. Los puntos centrales de la posición histórica argentina frente a los compromisos contenidos en el TNP**

---

<sup>52</sup> Según José María Ruda: “ era alentador dar oportunidad a los gobiernos para exponer sus opiniones sobre el tema de la no proliferación en general y sobre el Tratado en particular, en la esperanza que, dentro de un espíritu constructivo y de cooperación, las inquietudes y aspiraciones de quienes no habían participado en las deliberaciones de Ginebra fueran tomadas en consideración” y “era necesario discutir el texto propuesto con serenidad y buena voluntad” (Ruda; 1971: 76)

En cuanto al contenido del TNP, la Argentina expresó y mantuvo durante dos décadas diversas críticas, entre las principales:

(1) que el texto del acuerdo era discriminatorio porque diferenciaba dos tipos o categorías de estados: los poseedores y los no poseedores de armas nucleares, lo cual para la Argentina no se ajustaba al tradicional principio de igualdad jurídica de los estados<sup>53</sup> (Carasales; 1987).

(2) que la vaguedad con la que el texto mencionaba el derecho al desarrollo nacional de las actividades nucleares era insuficiente e insatisfactoria. La referencia que los funcionarios argentinos consideraban apropiada sobre este derecho debía remitir a acuerdos más específicos y concretos sobre el intercambio de información científica y tecnológica (Ruda, José María, 1971). En tal sentido, José María Ruda, relataba: *“la delegación sostuvo (...) ambos artículos 4 y 5 deberían complementarse (...) con instrumentos claros y precisos que establecieran la forma en que los Estados nucleares cooperarán [cooperarían] en el avance de la ciencia nuclear con los países de menor desarrollo”* (Ruda; 1971: 78).

(3) que la asimetría en las obligaciones en materia de salvaguardias internacionales que planteaba el TNP, al someter obligatoriamente a los países no poseedores de armas nucleares a un régimen *full-scope* y dejar a voluntad de los poseedores de armas nucleares el sometimiento a tal régimen, abría un espacio para que los países poseedores de armas nucleares sacaran ventaja tecnológica ocultando ciertos procesos y métodos. En otras palabras, la delegación argentina observaba que esta diferencia de compromisos en materia de salvaguardias repercutía en los niveles de confidencialidad tecnológica que podía mantener cada grupo de países.

(4) que el texto no reconocía el derecho inalienable de todas las partes de proveerse de materiales básicos y fisionables especiales y de equipos para ser utilizados con fines pacíficos, lo cual podía generar algunas restricciones a la compra-venta de estos, y en

---

<sup>53</sup> La firma del Tratado de Westfalia, en 1648 representa el momento en que este principio se materializó, y estructuró las relaciones entre los estados. En la actualidad se plantea un debate respecto a si hemos entrado en un mundo postwestfaliano o no, es decir, si existe un nuevo orden que rige las relaciones internacionales. Para mayor detalle, véase, por ejemplo, el trabajo de Caporaso James, “The European Union and Forms of State: Westfalian, Regulatory of Post-modern?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N 1, 1996, pp 29-52.

todo caso, debería existir un régimen para compensar el perjuicio generado por dichas restricciones.

(5) que el texto prohibía las explosiones nucleares con fines pacíficos a los no poseedores de armas nucleares y aunque preveía el establecimiento de un sistema internacional para proveer los servicios de explosiones nucleares pacíficas, no quedaba garantizado que los no poseedores disfrutarían del mismo modo de los poseedores de armas nucleares de los beneficios de las explosiones nucleares pacíficas. Según *el Art. 5 las partes poseedoras de armas nucleares se comprometen a adoptar las medidas apropiadas para asegurar que, bajo observación internacional, los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de las explosiones nucleares sean asequibles, sobre bases no discriminatorias , a las partes no poseedoras de armas nucleares* (Ornstein; 1995: 17)

(6) que el artículo VI sobre el desarme de los países poseedores de armas nucleares era una expresión de voluntad que no garantizaba el desarme efectivo, y que ni siquiera se planteaban plazos para lograr este objetivo que quedaba supeditado a la intencionalidad de dichos estados. En este sentido, la Argentina también criticó que de este modo, el acuerdo quedaba encuadrado en esfuerzos por la no proliferación horizontal, mientras la no proliferación vertical no se atendía, y esto iba en contra del espíritu que suponía debía tener el acuerdo. Al respecto, cabe señalar que este argumento perdía su fuerza si se consideraba que las iniciativas sobre las que se basó el contenido y la negociación del TNP, como la de Irlanda y las Resoluciones adoptadas en Asamblea General de la ONU, desde 1961 (1576- XV; 1664-XVI; 1665-XVI; 2028-XX) estaban direccionadas a lograr un acuerdo para la no diseminación de armas nucleares. Y el argumento argentino sólo cobra peso, observando específicamente los principios de la Resolución 2028/XX de noviembre de 1965, donde se acordaron cinco principios para guiar la negociación, en la cuál se acordó que el tratado debía tener un enfoque de la no proliferación más amplio<sup>54</sup>. Estos cinco principios son: a. El tratado no debe dejar a las potencias nucleares o no nucleares posibilidad alguna (“loophole”) que permita la proliferación directa o indirecta de las armas nucleares en ninguna forma; b) El tratado debe establecer un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las potencias nucleares y no nucleares; c. El tratado debe ser un paso hacia la consecución del desarme general y

---

<sup>54</sup> Agrego a esto algo más, los objetivos de no diseminación del armamento nuclear parecen tampoco parecen haber sido logrados satisfactoriamente si se considera que Israel, Sudáfrica, India, y Pakistán han logrado desarrollar armamento nuclear.

completo, y más particularmente, del desarme nuclear; d. Deben incluirse disposiciones aceptables y viables para garantizar la efectividad del tratado; e. El tratado no debe contener disposición alguna que menoscabe el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de garantizar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios (Garasino; 1971).

(7) que no existía ninguna cláusula por la cuál los estados poseedores de armas nucleares se comprometieran a no utilizarlas en contra de los no poseedores. Una de las frases más conocidas que se ligaron a esta crítica, precisamente fue la pronunciada por la delegación argentina, en la cuál se sostenía que el TNP representaba el “desarme de los desarmados”. José María Ruda, como representante de la delegación en su intervención ante el XXII Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, en diciembre de 1968, dijo: *“Nada hace prever, en estos momentos, que a pesar de este avance en el campo de la no proliferación horizontal, existan síntomas que permitan suponer una disminución en la carrera armamentista de quienes tienen la mayoría de las armas. Este Tratado significa paradójicamente el desarme de los desarmados.”*

## **2. Marcos de referencia de la posición argentina**

A continuación, y con el fin de comprender en mayor profundidad la posición adoptada por la Argentina frente al TNP desde el comienzo y hasta los noventa, se propone analizar los marcos de referencia sobre los cuáles fue elaborada la posición de Argentina frente al TNP. Asimismo, se buscará determinar si estos marcos de referencia se nutrieron o no una dinámica regional.

### **2.1. El nacionalismo desarrollismo y la autonomía antagónica como pilares de la política exterior argentina: el trasfondo de la posición argentina frente al TNP**

Al momento de la apertura del TNP a la firma, los lineamientos que guiaban la acción Argentina en el espacio internacional, tanto en su diseño como en sus objetivos, acompañaban una estrategia de desarrollo de corte nacionalista-desarrollista<sup>55</sup>, en boga, por esos años en América Latina (Russell y Tokatlian, 2003). Esta vinculación entre estrategia de desarrollo y política exterior no es de sorprender, ya que como ya se

---

<sup>55</sup> Esta estrategia se había ido definiendo y estructurando en medio de un escenario doméstico caracterizado por la inestabilidad institucional *“atada” a la presencia (...) del peronismo* (Paradiso; 2005: 137).

señalara en el capítulo inicial, la política exterior argentina ha estado tradicionalmente influenciada en forma significativa por la estrategia de desarrollo vigente (Van Klaveren, 1992).

Hacia mediados-fines de la década del cincuenta, tras dos décadas de crisis, no sin conmociones políticas, el modelo de desarrollo ligado al dinamismo del sector agroexportador vigente en Argentina desde mediados del SXIX, fue reemplazado por un modelo de desarrollo ligado a un sistema de creencias nacionalistas-desarrollistas. El consenso en torno al modelo agroexportador había entrado en crisis por causa de dos factores que actuaban simultáneamente: (a) una marcada disminución de las ganancias relativas que se obtenían de las exportaciones agropecuarias argentinas, como consecuencia de una profunda recesión (comercial y financiera) a nivel internacional, tras la crisis del `30; tendencia que se acentuó en la Segunda Guerra Mundial con el claro descenso de Gran Bretaña como hegemonía mundial (Escude; 1984); y (b) la incorporación al juego político, que provocó el fenómeno del peronismo, de las demandas de los trabajadores en relación a su condición de “excluidos” frente a los dividendos de la clase exportadora, identificada como la burguesía dominante.

Desde la nueva estrategia, el desarrollo socioeconómico sería impulsado por el establecimiento, crecimiento y fortalecimiento de industriales locales que se daría como consecuencia de un esquema de economía semi-cerrada. Quienes compartían esta estrategia nacionalista-desarrollista, entendían que la falta de desarrollo o “retraso” socioeconómico (entendido, a veces también en términos culturales) que existía en la Argentina respecto a los países desarrollados se vinculaba a la ausencia de industrias locales y a la consecuente dependencia de manufacturas del resto del mundo que se generaba. Uno de los supuestos básicos de esta cosmovisión nacionalista-desarrollista era que los países en vía de desarrollo sufrían este “atraso” porque no habían podido desarrollar su industria local.

La fórmula que se privilegió para avanzar hacia el desarrollo consistía en aumentar la autonomía de la economía argentina mediante la adopción de medidas proteccionistas sobre la industria local, y en algunos casos, mediante el otorgamiento de subsidios a la misma. En los sesentas, muchos que compartían esta visión, fueron aún más lejos en su argumentación, e influidos por la teoría de la dependencia formulada en Latinoamérica, sostuvieron que la condición de dependencia de la Argentina respecto a los países industrializados era estructural, y la única forma probable de acabar con esta era con la

autonomía económica y tecnológica de sectores industriales locales claves. La búsqueda de autonomía en estos términos fue llevada al plano político internacional.

Ligada al sistema de creencias nacionalista-desarrollista, la política exterior era vista como un instrumento para: (a) preservar los procesos de desarrollo internos en aquellos sectores definidos como claves, y (b) rechazar las limitaciones que desde el exterior pudieran sufrir estos mismos procesos. Esta concepción de política externa, resultaba en un perfil autonomista en el plano internacional que, a pesar de las necesidades de obtener capitales desde el exterior, en forma de inversiones o préstamos para financiar el crecimiento, mantuvo su vigencia<sup>56</sup> (Russell y Tokatlian; 2003).

La continua sucesión de estos vaivenes, (1) políticos e institucionales internos, que acarrearán dificultades en la consolidación de una estrategia de desarrollo, y (2) del enfrentamiento entre el bloque Este y Oeste, que pendulaba entre el enfriamiento de las tensiones y la coexistencia pacífica de USA y URSS, y el resurgir de estas tensiones acompañada de su expansión hacia los hemisferios del sur; llevaron a distintos matices de ese perfil internacional “autonomista”. No obstante, las pequeñas diferencias, en última instancia, la dinámica de política exterior argentina que se imponía remitía a la idea de un desarrollo nacional autónomo.

---

<sup>56</sup> Dicen Tokatlian y Russell (2003): “*Inclusive en momentos de mayor acercamiento económico a los Estados Unidos fue generalmente justificado desde un “nacionalismo de fines” y, en la práctica, acompañado de políticas compensatorias hacia América Latina, Europa Occidental y los países socialistas y de medidas dirigidas a obstaculizar aspiraciones estadounidenses, particularmente en el plano hemisférico. Desde la Tercera Posición, el tercermundismo, el desarrollismo o el no alineamiento, la política exterior de la Argentina cuestionó, con distinto énfasis según los momentos, las asimetrías del orden internacional y las políticas tendientes al statu quo e intervencionistas de las grandes potencias. También propuso reformas al orden económico internacional con el objeto de reducir la sensibilidad y vulnerabilidad del país al medio externo. En el ámbito de las relaciones Sur-Sur, la Argentina dio prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos, aunque no logró establecer un patrón de relaciones duradero capaz de vencer antiguos recelos en el Cono Sur. Las políticas dirigidas a fortalecer la cooperación regional para encarar con criterios comunes los temas internacionales y los problemas del subdesarrollado fueron superadas por los enfoques de política de poder que enfatizaban la competencia y la lucha por la influencia en el ámbito sub-regional.*”

En referencia a los matices generados por estos vaivenes, Russell y Tokatlian (2003) dicen: *“En el eje Este-Oeste, la Argentina se definió como un país occidental aunque todos los gobiernos, incluso aquellos que mostraron una inequívoca voluntad de estrechar filas con los Estados Unidos, procuraron mantener espacios de decisión propia frente a las demandas y presiones de Washington. La profundización de la dependencia económica del país con respecto a los Estados Unidos desde fines de los cuarenta atenuó en ocasiones este perfil autonomista, pero jamás lo puso en la retaguardia. De todos modos, los gobiernos argentinos se mostraron menos dispuestos a confrontar con los Estados Unidos que en la etapa de predominio del paradigma de la relación especial con Gran Bretaña, acaso más forzados por la necesidad que por convicción.”*( Russell y Tokatlian; 2003: 45)

En particular, la actividad nuclear fue identificada dentro de uno de estos sectores claves del desarrollo por el potencial que prometía entonces en el campo energético y otras aplicaciones industriales (por ejemplo, producción de radioisótopos industriales) tener impactos positivos (Castro Madero; 1991). De hecho, los gobiernos que sucedieron a Perón hasta el gobierno de Alfonsín en 1983, visualizaron al sector nuclear como una fuente del desarrollo socioeconómico y tecnológico autónomo, y por tanto procuraron preservar su desarrollo sin limitaciones, y rechazaron aquellas normas internacionales que fueron entendidas como limitaciones de las actividades económicas. En palabras de Mario R. Ornstein: *“Desde el comienzo de la actividad nuclear en nuestro país en 1950 y a lo largo de los siguientes cuarenta años de desarrollo tecnológico sostenido en los usos pacíficos de esta fuente de energía, la política nuclear argentina tuvo como principal objetivo el logro del mayor grado posible de autosuficiencia y de autonomía en la toma de decisiones”* (Ornstein; 1995: 33).

Hay numerosas expresiones oficiales que evidencian que estos lineamientos de política exterior de búsqueda de mayor autonomía actuaron como marco de referencia para sustentar la posición argentina de rechazo hacia el TNP. A modo de ejemplo, citamos un fragmento de la intervención en la Asamblea General del Dr. Nicanor Costa Méndez, celebrada el 16 de octubre: *“Nos oponemos a la proliferación de las armas nucleares. Creemos, sin embargo, que el principio aún no está debidamente instrumentado. La experiencia reciente muestra de manera incontrovertible que los países menores necesitan un sistema de garantías debidamente ajustado a sus requerimientos y subrayo esto con particular énfasis - requieren también y sobre todo seguridad de contar con amplia libertad para su avance tecnológico. En caso contrario, estaríamos contribuyendo*

*a cristalizar un statu quo y a establecer indefinidamente una relación de dependencia política y tecnológica de sombrías e inaceptables consecuencias.*” El mensaje aquí era que se rechazaba el texto del TNP recientemente aprobado en junio de ese año, porque este limitaba la autonomía al desarrollo y no garantizaba la no dependencia de los países menos desarrollados a los más desarrollados.

Con un mensaje similar, aunque de modo distinto José María Ruda (1971) rescataba la autonomía como referente para rechazar el TNP al sostener la idea de que la no proliferación no era incondicional e indiscriminada, y estaba subordinada para la Argentina al avance tecnológico, particularmente de los países en vía de desarrollo, porque dicho avance tecnológico era la llave de todo desarrollo<sup>57</sup>.

A fines de los cincuenta y en los sesenta estudiosos en la Argentina ya señalaban la relevancia y el alcance que seguramente adquiriría el proceso de interdependencia en el futuro que se hacía evidente (Garasino;1971). Sin embargo, la adopción de estos lineamientos de política exterior nacionalistas-desarrollistas, de búsqueda de autonomía, implicó desconocer que, a futuro, el proceso internacional de creciente interdependencia daría a los regímenes internacionales un rol clave en la gobernancia compartida de ciertos temas, que tornaría difícil ya que estos fueran eludidos por los estados sin costos significativos (sanciones o costos de oportunidad por permanecer fuera de estos). En otras palabras, lejos de anticipar que este proceso de creciente interdependencia daría un mayor peso a los regímenes internacionales, que exigiría tarde o temprano desarrollar nuevos parámetros de autonomía, como por ejemplo, los propuestos por Russell y Tokatlian (2002), de *autonomía relacional*, una definición de autonomía elaborada en oposición a las visiones de los otros, en particular, de los países ya desarrollados, es decir, se realizaba desde una mirada antagónica de la autonomía.

---

<sup>57</sup> José María Ruda relataba que la Argentina también expresó que la no proliferación no podía estar por encima a la seguridad de los miembros de la comunidad internacional. Esta observación se perfilaba como una crítica en dirección de que el TNP no obligaba a los estados poseedores de armas nucleares al desarme, ni tampoco les prohibía el uso de estas armas contra los estados no poseedores de armas nucleares.

En síntesis, la posición que adoptó la Argentina frente al TNP se inscribió en los lineamientos de política exterior de búsqueda de autonomía que se vinculaba a una estrategia de crecimiento de corte nacionalista-desarrollista<sup>58</sup> consensuada en el país.

El *nacionalismo-desarrollismo* sobre el que se elaboró la política exterior argentina durante las décadas del cincuenta, sesenta, setenta, y parte de la década del ochenta, no fue ajeno al proceso de consolidación regional de un conjunto de ideas que apuntaron a prescribir cómo los países de esta región, con realidades similares, debían abordar su desarrollo socioeconómico. En otras palabras, el marco de referencia nacionalista-desarrollista al cual se ligo la política exterior argentina, tuvo una componente epistémica regional significativa, ya que muchos de los conceptos y supuestos ligados al nacionalismo-desarrollismo argentino se forjaron en un debate de alcance regional sobre la estrategia de desarrollo que se inició a comienzos de los cincuenta.

## **2.2. Las condiciones ideacionales regionales**

En el Capítulo I, hemos visto que la influencia de la política de un estado sobre el sistema internacional y de este sistema sobre un estado han sido tradicionalmente temas de interés en la literatura de política exterior e internacional. Así como también, recordamos que, en los últimos años se ha venido estudiando la dinámica de una región sobre el sistema internacional. Sin embargo, la incidencia de una región sobre la política exterior de un estado no ha sido trabajada. A continuación se busca modestamente, para el caso que nos compete, reducir este vacío, situando los lineamientos generales de la política

---

<sup>58</sup> En el compendio de Historia General de Relaciones Exteriores de la República Argentina, la posición argentina es vista más como óptica cultural y al respecto se dice: *“La actitud crítica de la diplomacia argentina hacia el carácter discriminatorio de las medidas de desarme y no proliferación adoptadas en los foros internacionales, y su reclamo al derecho de un desarrollo nuclear pacífico fueron posiciones que, desde mediados de la década de 1940 hasta la llegada del gobierno de Carlos Menem en 1989, se mantuvieron a pesar de los frecuentes cambios de gobierno ocurridos en los últimos cincuenta años de la historia argentina. Por cierto, esta notoria continuidad puede atribuirse a la persistencia de una óptica cultural que llevó a la Argentina a pretender un fuerte protagonismo en materia de política nuclear, aunque éste chocara con los intereses estratégicos de Estados Unidos y otras potencias occidentales.”* Sin embargo, en este trabajo, abandonamos la variable cultural como variable explicativa ya que la estaticidad que imprime el concepto de cultura sobre ciertos patrones de comportamientos sociales puede opacar procesos de cambio en las creencias que son fundamentales para comprender los subsecuentes cambios de posición como los que estamos analizando.

exterior argentina en los que se encuadraban las decisiones de Argentina en materia de no proliferación en el contexto regional del que se nutrían dichos lineamientos.

### **2.2.1. Reflexiones regionales sobre el desarrollo socioeconómico y autonomía**

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, se delineó una nueva configuración mundial que, aunque incierta en muchos aspectos, permitía concluir que la hegemonía británica había llegado a su fin por completo, y que los Estados Unidos era una de las potencias principales del escenario internacional junto con la URSS. En la dimensión economía, el multilateralismo, el sistema financiero y comercial internacional había colapsado. El contexto de guerra había dilatado la agonía del modelo de crecimiento agroexportador en América Latina y ahora, con el fin de la Segunda Guerra, el modelo parecía haber llegado a su fin.

En 1947, se puso en marcha el Plan Marshall y Estados Unidos adoptó medidas proteccionistas ante los productos latinoamericanos, dejando en claro que, fuera cuál fuera ese motor económico para los países de la región, América Latina no podría contar con la ayuda de Estados Unidos construir dicho motor.

El mencionado Plan Marshall consistió en la prestación por parte de Estados Unidos de una significativa ayuda económica a Europa Occidental y constituía una respuesta estratégica de los Estados Unidos a la posible expansión de las ideas comunistas y de la influencia de la URSS) sobre Europa Occidental, que desde la perspectiva de algunos funcionarios del Departamento de Estado<sup>59</sup> que impulsaron el plan, había quedado debilitada y vulnerable a esta posible expansión tras la Segunda Guerra Mundial.

Aunque para el gobierno argentino la creación de este plan fue concebida como una posible oportunidad para obtener para América Latina ayuda similar a la brindada a Europa Occidental y sustentar el crecimiento<sup>60</sup>, la lectura que prontamente cobro peso

---

<sup>59</sup> Algunos de los funcionarios que sostuvieron esta lectura fueron William Clayton y el mas conocido George Kennan, por su publicación "The Long Telegram" firmado con su pseudónimo de Mr. X en *Political Affairs*, en Febrero de 1946.

<sup>60</sup> Paradiso (2002) señala que la búsqueda de un "Plan Marshall para América Latina" por parte del primer y segundo gobierno de Perón se evidenció en: "*demandas que se sostuvieron con coherencia y continuidad en todos los foros multilaterales, regionales o universales que hubo de participar desde 1947 hasta el final del peronismo.*"<sup>60</sup> (Paradiso; 2002: 542).

para la mayor parte de los dirigentes y pensadores de la región sobre este hecho fue que América Latina no estaba entre las prioridades de los Estados Unidos, por lo cual, la estrategia para revertir la condición periférica y debilidades económicas de los países de la región no podía supeditarse primordial, principal ni mayoritariamente a la relación con los Estados Unidos en general, ni particular a su ayuda económica.

La idea de que América Latina no podría contar con la ayuda de Estados Unidos para impulsar sus economías, se consolidó con el alza de las barreras proteccionistas de Estados Unidos, luego de la Conferencia de La Habana de 1947 y con el bloqueo a la creación de la Organización Mundial del Comercio (FitzGerald; 1998).

En 1948, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas atento a las necesidades de desarrollo socioeconómico de América Latina y otras regiones, en un contexto de una economía internacional colapsada en sus aspectos financieros y también comerciales (Ocampo; 1998), decidió crear por la Resolución 106 (VI) comisiones regionales para analizar el problema del desarrollo socioeconómico de cada región, entre ellas se dio origen a la Comisión Económica para América Latina<sup>61 62</sup>. Como señala Ocampo (1998): *“su creación, en el seno de las Naciones Unidas, fue parte de una activa etapa de construcción de una apropiada institucionalidad internacional en las postrimerías de la segunda guerra mundial y en los años siguientes”*.

La Comisión Económica para América Latina, conocida actualmente como la CEPAL, entre las comisiones regionales, fue aquella cuyas formulaciones sobre el diseño de la estrategia de desarrollo tuvieron mayor influencia en su región en particular ( e inclusive fuera de esta). Las discusiones, que se desataron en su seno, sin circunscribirse exclusivamente a los márgenes de esta institución, involucraron políticos y pensadores de México, Brasil, Argentina, Chile, etc, y desempeñaron un protagonismo que es esencial comprender para analizar las políticas domésticas y exteriores de los países de la región. Algunos de los intelectuales que participaron activamente en las discusiones sobre desarrollo en América Latina fueron Raúl Prebisch, Fernando Enrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini y Enzo Faletto, entre otros.

---

<sup>61</sup> La Comisión Económica para América Latina fue creada en 1948 por el Consejo Económico y Social el 25 de febrero de 1948 por la Resolución 106 (VI).

<sup>62</sup> Desde 1984 esta agencia de las Naciones Unidas se dedica también al estudio del Caribe, por lo cual, se la conoce como Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la visión primigenia de la CEPAL América Latina era vista como un conjunto de países que tenían una capacidad industrial, aunque no nula, mucho más reducida que la de los países desarrollados. En alusión a esta diferencia, Raúl Prebisch comenzó a usar los términos de centro y periferia para referirse a los países desarrollados y a los países en desarrollo o subdesarrollados respectivamente. Desde esta perspectiva, el factor que explicaba la diferencia de desarrollo que existía entre los países del centro y de la periferia era la diferencia en el nivel de industrialización de las economías. Como corolario, si se quería alcanzar un desarrollo socioeconómico como el de los países desarrollados, entonces se debía propulsar la industrialización a nivel local en los países en desarrollo.

Una de las razones fundamentales que permitió sostener que la industrialización era el factor determinante del desarrollo fue extraída de diversos análisis que se realizaron en la CEPAL sobre los precios relativos de los bienes manufacturados y las materias primas y los términos de intercambio. Mas allá de los matices y diferencias, el denominador común de estos análisis es que cada uno de ellos observan asimetrías históricas entre los precios de la materia prima y los precios de las manufacturas y consecuentemente, asimetría histórica en los términos del intercambio entre los países desarrollado y en desarrollo. Asimismo, la conclusión general que se deriva de ellos es que de continuarse con esos términos, centro y periferia, venta de manufacturas y venta de productos primarios, respectivamente, la diferencia de desarrollo persistiría.

En general, estos análisis destacaron como una manera adecuada de romper con estos términos de intercambio desfavorables para los países en desarrollo, disminuir la cantidad de manufacturas importadas, y producirlas localmente<sup>63</sup>. Para ello, era necesario contar con la capacidad local de producirlas. Según la visión de los cincuenta, sesenta y setenta de la CEPAL, es el Estado el actor que debería velar para resguardar y propulsar el desarrollo de la capacidad industrial local<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Para ver en detalle los matices entre los modelos de precios relativos y términos de intercambios con los que se trabajaba en la CEPAL, puede consultarse el artículo de Valpy FitzGerald (1998), "La CEPAL y la teoría de la industrialización" en Revista de la CEPAL- número extraordinario, octubre 1998.

<sup>64</sup> Según expresaba José Antonio Ocampo (1998), Secretario Ejecutivo de dicha comisión en ese entonces, a fines de los cuarenta y principios de los cincuenta, la CEPAL, más que formular y prescribir una estrategia de desarrollo para la región y/o proponer un rol específico para el Estado,

Así, a principios de los cincuenta los analistas de la CEPAL comenzaron a recomendar como parte esencial del plan de industrialización de un país, proteger la industria local, al menos en su etapa inicial de su desarrollo, de las importaciones provenientes de los países desarrollados. Hoy, esta estrategia de desarrollo se conoce como estrategia por sustitución de importaciones.

A medida que se complejizaba el debate<sup>65</sup>, y avanzaba el análisis, también surgieron recomendaciones especificando aquellas industrias locales que prioritariamente debían protegerse. En particular, los informes destacaban que era importante proteger las industrias locales que involucraran alta y media tecnología, pues la ventaja que los países desarrollados tenían en el manejo de tecnología era uno de los principales escollos para alcanzar niveles similares de industrialización. Así, se suponía que en la medida que se manejase la tecnología localmente se podía prescindir de las importaciones.

Dentro de los grupos de industrias que involucraban alta tecnología se encontraba la industria nuclear. De este modo, en aquellos países de la región que habían logrado desarrollar la industria nuclear, como la Argentina y Brasil, surgió un gran interés por resguardar en particular los secretos industriales locales. En un breve paréntesis, cabe señalarse que el resguardo de secretos industriales fue una de las razones por las cuales la Argentina y Brasil, mantuvieron sus reservas respecto del sistema de salvaguardias del TNP, pues consideraban que el mismo no garantizaba la confidencialidad de los descubrimientos o logros locales.

---

lo que hizo fue racionalizar un proceso empírico que se venía desatando en forma incipiente en estas economías. Sin embargo, definir si esta visión, y los análisis y formulaciones asociadas simplemente daban sentido a rasgos de la realidad ya presentes como entiende que sucedió Ocampo<sup>64</sup> (1998), o si por el contrario, planteaban una nueva estrategia “desde cero” excede nuestro trabajo.

<sup>65</sup> En la década del 80, la complejización del debate socioeconómico de América Latina derivaría en la formulación de la teoría de la dependencia, que compartía algunos supuestos con la teoría de la industrialización de principios de 1950. Desafortunadamente, excede este trabajo realizar una comparación entre ambas teorías.

Como se señala en un artículo del Diario Clarín que publica el 26 de agosto de 2007<sup>66</sup> una entrevista realizada por Fabián Bosoer (2007), a Diego Hurtado, historiador y físico, “La pregunta de qué país queremos se responde en los laboratorios científicos”, el impacto regional de este conjunto de ideas, en el plano doméstico por ejemplo, puede observarse el “Plan Prebisch”, atravesado por este conjunto de ideas regionales, definió en gran parte la relación entre ciencia y tecnología de nuestra sociedad: “podemos fijar un primer anclaje en los años 50s, cuando se crean la Comisión Nacional de Energía Atómica, el CITEFA, el INTA y el INTI y el CONICET. *“Por ejemplo, el INTA se crea a partir de lo que se conoció como el “Plan Prebisch”. Raúl Prebisch fue, como sabemos, un funcionario de la CEPAL preocupado por el desarrollo del agro en la Argentina, y recomienda, desde la CEPAL, la creación de un instituto tecnológico para el desarrollo de tecnología agropecuaria. Desde la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UBA se escucharon fuertes quejas: “¿cómo le van a dar un presupuesto comparable a un ministerio a un instituto para desarrollar investigación fuera del ámbito universitario, que es donde se forman los futuros investigadores?” Algo semejante ocurrió con la CNEA. La física experimental siempre fue un problema para América latina, sobre todo, por el costo de los instrumentos. Uno de los grandes físicos que tuvo la Argentina, Enrique Gaviola, luego de la caída de Perón, reclama el cierre de la CNEA y pide que sus laboratorios se trasladen a las universidades. Según Gaviola, la CNEA iba a aniquilar la física experimental en las universidades.”* <sup>67</sup>

Poco a poco, el debate regional sobre desarrollo se amplió en su profundidad y alcance, y fue cobrando también trascendencia en ámbitos de discusión no exclusivamente económicos, y en la década del sesenta surgieron producciones en el área de política internacional y exterior que desarrollaron el concepto de autonomía de los estados

---

<sup>66</sup> Véase en <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2007/08/26/z-03615.htm> (27 de agosto de 2007)

<sup>67</sup> Excede los objetivos de este trabajo trabajar exhaustivamente la relación entre la CNEA y este marco de ideas desarrollistas nacionalista, y su impacto puntual en las instituciones de la sociedad argentina. Sin embargo, para consultar un trabajo sobre la CNEA y estas ideas, véase: “La Escuela Latinoamericana de Pensamiento en Ciencia, Tecnología, y Desarrollo: Notas de un Proyecto de investigación” de Martínez Vidal y Mari (2002), en la **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación**, publicada en Número 4/ Estudios, sept- dic de 2002 en <http://www.oei.es/revistactsi/numero4/escuelalatinamericana.htm> (27 de agosto de 2007).

periféricos<sup>68</sup>. Entre estas producciones, por ejemplo, se encuentran los trabajos de Helio Jaguaribe o Juan Carlos Puig, que *“tuvieron un vínculo intelectual muy claro con Raúl Prebisch”* (Russell y Tokatlian; 2002: 168).

Algunos de los puntos clave que sostenía esta corriente de pensamiento sobre la autonomía latinoamericana, desarrollada durante los años setenta y principios de los ochenta, liderada por los trabajos académicos de Helio Jaguaribe, en Brasil, y Juan Carlos Puig en Argentina, más discípulos y seguidores (Colacrai; 2006), eran que *“abogaban por políticas exteriores de alto perfil y activas que se definían en la práctica como “independientes” y coincidían con los propósitos de mayor determinación política y económica propios de esos años, y en general, con las posiciones del nacionalismo desarrollismo”* (Russell y Tokatlian; 2002: 170).

En términos de política internacional y política exterior, los fundamentos de la visión “cepalina” rompían con la idea de que los países de menor poder relativo en el sistema internacional estaban condenados a permanecer en el estrato más bajo del poder. Si efectivamente el nivel de industrialización era lo que los diferenciaba de los países con mayor peso relativo en el sistema internacional, el alcance de un desarrollo mayor de la industria local implicaba moverse ascendentemente en el sistema internacional.

En síntesis, tanto las discusiones regionales sobre estrategias de desarrollo como de estrategias de autonomía en el escenario internacional que surgieron desde fines de los años '40s, la década del '50, '60 y '70, marcaron una diferencia sustantiva con la concepción que había predominado hasta los cincuenta de que de los países con un peso relativamente menor en el sistema internacional, podían participar igualmente en el escenario internacional, y cambiar su posición dentro de este, sin estar condenados a permanecer en el estrato más bajo del poder.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> En palabras de Russell y Tokatlian (2002): *“ en la década del setenta, (...) los analistas latinoamericanos de las relaciones internacionales dedicaron (dedicaron) grandes esfuerzos en reflexionar sobre el tema de la autonomía, tomando como antecedentes algunos desarrollos teóricos interesantes producidos a partir de la década de los cincuenta en la región.”* (Russell y Tokatlian; 2002:167).

<sup>69</sup> En palabras de Myriam Colacrai (2006): *“las décadas del cincuenta y el setenta conformaron una etapa rica en ideas, algunas generadas dentro del interior de la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de donde surgieron diversas propuestas de autonomía superadoras de aquella supuesta “regla irreversible” que auguraba que los*

### 2.2.2. Las negociaciones regionales en el área nuclear: El Tratado de Tlatelolco como marco de referencia

Por iniciativa de México, el 29 de abril de 1963, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y México realizaron una declaración conjunta sobre la Desnuclearización de América Latina<sup>70</sup> que derivó en noviembre de ese mismo año la adopción de la Resolución 1911(XVIII) en la Asamblea General de la ONU con este mismo objetivo principal<sup>71</sup>. A su vez, ambos documentos constituyeron la base para negociar el Tratado de Tlatelolco cuyo texto fue acordado en febrero de 1967, por la Resolución 2286 (XXII) de la Asamblea General de la ONU<sup>72 73</sup> (García Robles; 2002).

El texto de este tratado había sido elaborado en el seno de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina (COPREDAL) de la cual la Argentina había participado muy activamente entre 1964 y 1967. Al momento que la Argentina tuvo que posicionarse frente a los contenidos del TNP por primera vez en 1968, los contenidos del Tratado de Tlatelolco habían dejado una huella en los decisores argentinos tanto sobre aquello que querían y podían plasmar en un acuerdo multilateral de no proliferación, como sobre aquello que rechazaban. En este sentido, la delegación argentina, al negociar el TNP ligaron sus argumentos directa o indirectamente a los contenidos del Tratado de Tlatelolco. Así, las negociaciones de este tratado dieron a la Argentina un marco de referencia específico en lo nuclear sobre el cuál se elaboraron las

---

*pequeños y medianos estados son el “objeto” y no “sujetos” de la política internacional , y están sometidos a un “periferismo permanente”. Estas abonaron el campo para pensar en termino de políticas exteriores independientes manejando “márgenes de maniobra” para actuar internacionalmente y lograr mejores posiciones de inserción en el mundo.” (386- 387).*

<sup>70</sup> Véase el texto de dicha declaración en: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/P-Tlatelolco-e.htm> (04 de julio de 2007).

<sup>71</sup> Véase el texto de dicha resolución en: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/P-Tlatelolco-e.htm> (04 de julio de 2007).

<sup>72</sup> Véase el texto de dicha resolución en: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/P-Tlatelolco-e.htm> (04 de julio de 2007).

<sup>73</sup> Para mayor detalle sobre el proceso que derivó en la firma del Tratado de Tlatelolco en 1967, véase el trabajo de García Robles Alfonso (1987), “La Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina” presentado en la **Conmemoración del Vigésimo Aniversario de la Apertura a la firma del Tratado de Tlatelolco 1967-1987** en: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/P-Tlatelolco-e.htm> (04 de julio de 2007).

observaciones al TNP. Esto queda claramente evidenciado, por ejemplo, en relación a las explosiones nucleares.

La delegación argentina se opuso a la cláusula del TNP en el que se prohibía la ejecución de explosiones nucleares con fines pacíficos a los países no poseedores de armas nucleares, mientras reafirmaba una posición cercana a la expuesta en el artículo 18 del Tratado de Tlatelolco, por la cuál las partes del acuerdo pueden efectuar dichas explosiones sujetas a ciertos procedimientos contemplados en el mismo Tratado.

Del mismo modo, el gobierno argentino criticó las menciones del TNP del derecho al desarrollo de actividades nucleares como vagas, reclamando que se incorporara una cláusula similar a la prevista en el texto del Tratado de Tlatelolco.

Más allá que la Argentina no firmó el Tratado de Tlatelolco hasta 1994, Argentina mantenía una visión positiva hacia este tratado y lo constituía en un punto de referencia para construir la crítica hacia el TNP en los siguientes puntos, según puede observarse en un documento de la CNEA, Presidencia de la Nación de mediados de los setentas titulado “La Política Argentina en Materia de Salvaguardias Internacionales”: *“Este Tratado (en referencia al Tratado de Tlatelolco), que apunta a evitar la proliferación nuclear, no posee las deficiencias que presenta el TNP, ya que:*

- 1) No es discriminatorio.*
- 2) Prevé garantías para los países no poseedores de armas nucleares que no serán atacados ni amenazados por aquellos que sí las tienen.*
- 3) No prohíbe el desarrollo de explosivos nucleares con fines pacíficos.” (CNA; 1975-197: 11-12)*

Argentina, utilizó el consenso logrado en la región sobre el texto del Tratado de Tlatelolco en el año 1968, para reafirmar y defender el derecho al desarrollo autónomo de la industria nuclear durante las etapas iniciales de discusión del TNP. En ese momento, lo que el gobierno argentino no tuvo en cuenta fue que este consenso consolidado en la región, no esta firme fuera de la región, y muchos de los compromisos que declaraba el texto del acuerdo y sus protocolos aun esta siendo debatido entre las dos potencias. Cuando países no pertenecientes a la región latinoamericana comenzaron a discutir, relativizar y a adaptar muchos de los compromisos enunciados en el texto, y principalmente en los Protocolos I y II de este acuerdo, la validez de este consenso regional, en el plano internacional, entró en crisis. En este contexto, muchos de los

argumentos iniciales que enunció la Argentina para no firmar el TNP fueron vaciados de contenido, pues no contaban con un consenso regional o grupal sólido en donde sustentarse<sup>74</sup>.

### **3. La continuidad de la posición argentina**

La posición inicial de Argentina frente al TNP se gestó bajo los gobiernos militares de Onganía y sus sucesores, Roberto Levingston (junio de 1970- marzo 1971) y Alejandro Lanusse (marzo 1971- mayo 1973)<sup>75</sup>, y continuó hasta los años noventa, pasando por periodos democráticos y militares.

Una de las principales razones que explica la continuidad de esta posición Argentina fue la permanencia de la visión nacionalista-desarrollista y la búsqueda de autonomía de la política exterior Argentina, sobre la que se basaba la posición inicial de rechazo hacia el TNP, como eje estructurante de la política exterior por las dos siguientes décadas (Russell y Tokatlian, 2003).

Sin embargo, esta no fue la única razón que explica tal continuidad. En este sentido, cabe destacar, el plano doméstico material, la aparición de nuevos incentivos económicos de los avances tecnológicos en el área nuclear para no abandonar esta posición. Por un lado, con el logro de producción de energía nucleoelectrica a nivel industrial por primera vez en la Argentina en junio de 1974<sup>76</sup>, y por otro, el desarrollo y dominio del ciclo del combustible durante el periodo 1976- 1983 (Castro Madero; 1991).

En la década del setenta, tras el desarrollo doméstico de las primeras aplicaciones de la tecnología nuclear (1958-1967), la actividad nuclear en la Argentina, lejos de caer en el retraimiento, aumentó su relevancia primero con la generación de energía nucleoelectrica (1967- 1976), y posteriormente con el desarrollo y dominio del ciclo de combustible

---

<sup>74</sup> La Argentina acusó recibo de esta situación diciendo en referencia al Tratado de Tlatelolco: *“Este Tratado fue irrelevante en lo que respecta a las relaciones internacionales y al comercio internacional de tecnología nuclear ya que prácticamente fue ignorado durante largos años por las potencias nucleares, quienes no aceptaban firmar los Protocolos I y II.”* (CNEA; 1975-1976: 12).

<sup>75</sup> Luego de Lanusse, asumió como presidente Hugo Campora, luego presidio brevemente Raúl Lastiri, posteriormente Juan D. Perón, Isabel Martínez de Perón, Rafael Videla, Roberto Viola, Carlos Lacoste, Leopoldo Galtieri, Alfredo Saint- Jean, Reynaldo Benito Bignone, Raúl Alfonsín, y Menem.

<sup>76</sup> Desde junio de 1974, se encuentra conectado y entrega al Sistema Interconectado Nacional la energía que produce, la primer central nuclear de la Argentina.

(1976- 1983). Esta relevancia se reflejó, en términos presupuestarios, pero también simbólicos, en cuanto representaba lo que se podía lograr domésticamente en el campo de la ciencia y la tecnología.

En particular, sobre la primer etapa de generación nucleoelectrica del país, cabe destacarse que en 1968, se inició la construcción de Atucha I, la primera central nuclear de Argentina y en junio de 1974, entró en operación comercial de dicha central en junio de 1974. El porcentaje de participación nacional en la construcción de esta central fue del 40% de su costo total que incluía un 13 % de componentes electromecánicos (Castro Madero, 1991). En palabras de Castro Madero: *“El porcentaje de participación logrado constituyó un verdadero éxito de la CNEA. La idea de hacer participar a nuestra industria en la nueva tecnología estaba dando sus frutos.”* (Castro Madero; 1991: 55). Por otro lado, en 1971, mientras se construía Atucha I, se comenzó con el estudio de factibilidad que derivaría en la instalación de una central nuclear en Embalse Río Tercero.

La concreción de la generación nucleoelectrica llegaba al país en un momento en que, internacionalmente, y tras la crisis petrolera de 1973, crecía fuertemente el interés por desarrollar energías alternativas a las vinculadas a los recursos hidrocarburíferos. Parte de esto se evidencia en el documento “La Política Argentina en Materia de Salvaguardias Internacionales”, de mediados de los setentas publicado por la CNEA, Presidencia de la Nación: *“La crisis del petróleo de 1973 no sólo promovió la necesidad de desarrollar otras fuentes energéticas, sino también enseñó que para que un país pueda ejercer plenamente su soberanía es vital que disponga de fuentes de energía propias que cubran sus requerimientos.”* (CNEA; 1975-1976: 3).

También, en este período, en mayo de 1974, a partir de un Acuerdo de Transferencia de Tecnología (ATT) firmado entre la CNEA y la compañía *Atomic Energy of Canada Limited* (AECL) de Canadá sobre transferencia de tecnología para la construcción de una central de tipo CANDU, se comenzó a construir la Central Atucha II.

Desafortunadamente, ese mismo año, tras las explosiones nucleares que India logró llevar a cabo a partir de un reactor exportado desde Canadá, este país exportador de tecnología modifica su enfoque de hacia el comercio internacional de la tecnología nuclear, haciéndolo mucho mas estricto. Este cambio de enfoque tuvo una repercusión directa sobre el ATT firmado entre Argentina y Canadá, y como dice Castro Madero: *“se desvaneció la perspectiva de recibir, por parte de Canadá, el flujo de tecnología relevante previsto en el ATT.”* (Castro Madero; 1991: 57).

Como ha sido notado en el capítulo anterior, a partir de las explosiones nucleares de India, Canadá junto a algunos países exportadores de tecnología nuclear, comenzaron a establecer restricciones y condicionantes para comerciar y transferir las denominadas tecnologías sensitivas del área nuclear<sup>77</sup>, es decir, las tecnologías de: enriquecimiento de uranio, reprocesamiento de elementos combustibles irradiados, producción de agua pesada, y las tecnologías relacionadas con la fabricación de plutonio metálico.

Para la Argentina, que se había embarcado en la producción núcleo eléctrica recientemente, y no tenía capacidad de producir la totalidad de insumos esenciales para la operación de sus centrales, ni para finalizar la nueva central bajo construcción, el establecimiento de restricciones y condicionantes generaba gran preocupación. Esta preocupación se acrecentó aun más cuando algunos países exportadores comenzaron a exigir como uno de los condicionantes esenciales la firma y ratificación del TNP (y consecuentemente la aceptación de un sistema de salvaguardias para todas las instalaciones del país). Específicamente, en 1976, Canadá decidió limitar la comercialización de su tecnología solo a aquellos países que hayan firmado el TNP. (Castro Madero; 1991).

En otras palabras, los cambios internacionales tendientes a aumentar las restricciones al comercio nuclear movilizaron en el plano doméstico, una enorme cantidad de preguntas respecto a la posibilidad de concretar muchos de los proyectos nucleares en los que la Argentina se encontraba embarcado. En este contexto internacional cada vez más restrictivo en cuanto al comercio nuclear, comenzó a trabajarse la idea en Argentina de desarrollar y dominar las tecnologías del ciclo domésticamente<sup>78</sup>, elaborando planes de trabajo concretos.

Casi paralelamente en los Estados Unidos, en continuidad con el debate que se había desatado en 1974 en el Congreso de los Estados Unidos sobre la adopción de restricciones y condicionantes al comercio internacional en la industria nuclear, y con un

---

<sup>77</sup> La denominación de estas tecnologías como sensitivas se consolidó en la *Non Proliferation Nuclear Act* de los Estados Unidos en 1978.

<sup>78</sup> Hasta ese entonces, en relación a las tecnologías sensitivas del ciclo, se había logrado desarrollar en la Argentina experimentalmente una planta de reprocesamiento de combustibles irradiados en 1958, y la mismas se ubicaba en el predio de Ezeiza de la CNEA.

impulso de la nueva administración norteamericana de Jimmy Carter<sup>79</sup>, en abril de 1978 el Congreso norteamericano aprueba la *Nuclear Non Proliferation Act*, prohibiendo toda cooperación con países que no tuvieran las instalaciones bajo salvaguardias, y que no asumieran el compromiso de no desarrollar o adquirir tecnologías que denominaba como sensitivas (Bettauer; 1978) (Franko; 1978)<sup>80</sup>.

Desde la óptica nacionalista- desarrollista, aun vigente en el país y en la región, el contenido de esta ley era interpretado y analizado como una limitación que cercenaba autónomo de una tecnología clave en el desarrollo socioeconómico (Solingen; 1996). Sobre esta visión y en el intento de alcanzar autonomía en el ciclo de combustible, se sustentó el programa nuclear argentino que se desarrolló desde 1976 hasta 1983<sup>81</sup>.

El 19 de noviembre de 1977 Videla dictó el Decreto 3183/77 sobre Objetivos y Política Nuclear de la Republica Argentina<sup>82</sup>, y domésticamente, comenzaron a llevarse a cabo proyectos experimentales para el dominio del ciclo del combustible con el desarrollo local de las tecnologías sensitivas. Por ejemplo, en 1978 la CNEA inicia la construcción de una

---

<sup>79</sup> En enero de 1977, Jimmy Carter asume como presidente de los Estados Unidos, y decide poner un mayor énfasis sobre la no proliferación, apoyando la aplicación de políticas restrictivas a la transferencias de tecnologías que la ley denominó como sensitivas.

<sup>80</sup> Véase los analisis en detalle del contenido de esta ley en: Bettauer, Ronald J., "The Nuclear Non-Proliferation Act", *Law and Policy in International Business*, No. 35, 1105–1180, 1978 y en Franko, Lawrence, "U.S. Regulation of the Spread of Nuclear Technologies through Supplier Power: Lever or Boomerang?", *Law and Policy in International Business*, No.35, 1181–1204, 1978.

<sup>84</sup> Hymanns (2006) va aun mas lejos en su argumentación, y trabaja sobre la dimension psicologica de de los funcionarios argentinos y sostiene que: "*The fact that North American non-proliferation pressures proved so contrerproductive can only understood by taking seriously the emotional dimension of the nuclear polity choices of sprotsmanlike nationalists* (Hymanns; 2006: 149)" y que "*the nuclear choices in the late 1970s and early 1980s may have been increasingly unjustified from the standpoint of economic rationality, but they were equally increadingly emotionally satisfying in the face of hevvy-handed Northen pressures.* (Hymanns; 2006: 159)".

<sup>82</sup> **Global Legal Information Framework** en <http://www.glin.gov/view.action?glinID=5626> (01 de agosto de 2007).

planta experimental de agua pesada con una capacidad de producción de 3 tn/año en Lima, provincia de Buenos Aires<sup>83</sup>.

La cara internacional que acompañó esta política doméstica de desarrollo nuclear en la Argentina fue la continuación acentuada del rechazo hacia el TNP. Como había sucedido históricamente, este rechazo al TNP fue acompañado de declaraciones que afirmaban que el rechazo a la no proliferación no debía ser interpretado como un rechazo a los esfuerzos de no proliferación, a los cuales la Argentina adhería ampliamente. Por ejemplo, en el Asamblea General llevada a cabo el 26 de mayo de 1978, el Vicealmirante Oscar Montes sostenía: *“A riesgo de repetición, queremos insistir en que apoyaremos sin reticencias cualquier iniciativa justa y apropiada para impedir todo tipo de proliferación; (...), pero también que, con firmeza, ejercitaremos a fondo nuestro inalienable derecho a adquirir, perfeccionar y aplicar los adelantos de la tecnología nuclear para el bienestar y progreso del pueblo argentino.”* (Carasales; 1987: 292).

El 10 de diciembre de 1983<sup>84</sup>, a penas un mes después de que la CNEA diera el anuncio de que era posible enriquecer uranio en el país el Centro Pilcaniyeu, Provincia de Río Negro, Raúl Alfonsín asumió como presidente democrático, tras siete largos y tensos años de gobiernos militares.

El nuevo gobierno desconocía la dinámica interna del sector, y temía que el apoyo histórico que había recibido el sector por parte de los gobiernos militares se tradujera en un apoyo inverso, de la CNEA a los militares. Esta desconfianza y el desconocimiento inicial, hicieron que el sector nuclear perdiera protagonismo dentro de las políticas de gobierno en relación al lugar que había ocupado en los últimos años. Sheinin (2005) nota esto diciendo: *“At first, suspicious of the tight links between the military and CNEA, the elected radical government cut spending on research and development in the nuclear sector”* (Sheinin, 2005).

---

<sup>83</sup> Datos obtenidos en la página oficial de la CNEA, en “Reseña Histórica de las Actividades Nucleares en la República”

[http://caebis.cnea.gov.ar/IdEN/CONOC\\_LA\\_ENERGIA\\_NUC/CAPITULO\\_3\\_Difusion/RESENA\\_HISTORICA/Resena\\_Historica.htm](http://caebis.cnea.gov.ar/IdEN/CONOC_LA_ENERGIA_NUC/CAPITULO_3_Difusion/RESENA_HISTORICA/Resena_Historica.htm) y en “57 años de desarrollo nuclear argentino” en <http://www.cnea.gov.ar/xxi/noticias/2007/jun07/57A%C3%91OSDESARROLLO.pdf> (01 de agosto de 2007).

<sup>84</sup> En 1982 comenzó la transición hacia la democracia con el anuncio de que se llevarían a cabo elecciones presidenciales en octubre de ese año.

No obstante, entre 1983 y 1990 se registraron avances significativos en este sector, como por ejemplo, la formación de recursos humanos extranjeros en el país, la prestación de servicios de expertos a países extranjeros, exportaciones argentinas en esta industria, destacándose la exportación de un reactor de producción de radioisótopos a Perú (Carasales y Ornstein; 1998).

En el sector nuclear, estos logros mantuvieron vigente la idea de que se debía rechazar las limitaciones externas que imponía el TNP, pues podían cercenar las posibilidades de crecimiento efectivas que demostraba tener este sector. También, como se señaló previamente, una de las razones fundamentales que se esgrimían desde el sector nuclear para rechazar el TNP era ratificar ese acuerdo implicaba ingresar en un sistema de salvaguardias sobre todas las instalaciones nucleares sin recibir nada a cambio (Fernández Moreno; 2007). Por ello, mientras se permanecía fuera de un sistema de salvaguardias de este tipo, las salvaguardias se utilizaron como “moneda de cambio” (Ornstein; 1995).

Por su parte, el gobierno radical no hallaba la misma trascendencia en estos logros. Sin embargo, muchos de los argumentos que se esgrimían rechazando el TNP eran funcionales a su estrategia externa de protagonismo dentro del Movimiento de Países No Alineados y como interlocutores y representantes del Sur, en las relaciones Norte- Sur<sup>85</sup>, pues se realizaban en reivindicación del derecho autónomo de los países en desarrollo y exigían igualdad y justicia a los países desarrollados (Sheinin; 2005). En otras palabras, la posición de rechazo hacia el TNP en instancias multilaterales, servía a la retórica del gobierno que pretendía acercar a países en desarrollo con problemas similares (principalmente, la deuda externa) y nutrir las relaciones Sur-Sur.

Al respecto, Sheinin (2005) dice: *“Although Argentina's position in the non-aligned movement remained unchanged, less interest was expressed in contacts with authoritarian regimes and more emphasis was placed on the "developmentalist" component of the group*

---

<sup>85</sup> Russell y Tokatlian (2003) describen la política externa del gobierno de Alfonsín de la siguiente forma: *“El gobierno radical asumió que la Argentina debía desempeñar un papel activo en la cuestión Norte-Sur dada la pertenencia "estructural" del país al mundo en vías de desarrollo. América Latina en general y los países vecinos en particular, fueron el escenario donde se pusieron en práctica iniciativas y políticas de cooperación, integración y concertación.”* (Russell y Tokatlian; 2003: ).

*of nations. A new "Sur-Sur" policy – according to which Argentina would return to a more consistent "third position" outside both the Soviet and the American spheres -- was championed by Foreign Minister Dante Caputo. Within the non-aligned movement, Argentina became a strong critic of procrastination in United States-Soviet disarmament efforts" (Sheinin, 2005).*

## **4. El acercamiento con Brasil**

A lo largo de la década del ochenta, tras décadas de desencuentros, Brasil y Argentina acercaron sus posiciones y abrieron el terreno a la cooperación bilateral en diversas áreas, entre ellas la nuclear.

Como sostienen Russell y Tokatlian (2003): *“La inclusión de la democracia como un aspecto de la política exterior abrió un nuevo capítulo en la inserción internacional de la Argentina y en la relación con el Brasil a partir del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”* y *“se profundizó la tendencia hacia el acercamiento bilateral iniciada en 1979 y que se afianzó, con una serie de pasos importantes”<sup>8687</sup>*. Específicamente, en el área nuclear en 1979 ambos gobiernos militares habían formalizado un acuerdo de cooperación que derivó en la institucionalización de un régimen decisorio sobre el intercambio de informaciones y el desarrollo conjunto en este campo (Ornstein; 1998) (Hirst; 1989) (Castro Madero; 1991)<sup>88 89</sup>.

---

<sup>86</sup> *“Luego de muchas idas y venidas, las diferencias con el Brasil por la cuestión de las represas hidroeléctricas se destrabaron con la firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú del 19 de octubre de 1979 entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay, que abrió interesantes perspectivas para avanzar en el terreno de la cooperación. Poco después la Argentina y el Brasil firmaron en Buenos Aires el 17 de mayo de 1980 un acuerdo de cooperación para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear. (...)”* (Russell y Tokatlian; 2003: 15).

<sup>87</sup> Mónica Hirst (1989), en coincidencia con Russell y Tokatlian sostiene: *“El lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Argentina- Brasil (PICAB) significó la culminación de un proceso de aproximación bilateral que gana impulsó a partir de 1979.”* (Hirst;1989: 99).

<sup>88</sup> Ornstein (1998) detalla el contenido de esta cooperación que se operacionalizó a través de la CNEA y de la CNEN a través de dos convenios. Estos convenios apuntaban al ámbito de cooperación de la investigación básica, la producción de radioisótopos y moléculas marcadas y la protección radiológica y la seguridad nuclear, y la investigación aplicada y al desarrollo de tecnología de generación nucleoelectrónica, en el caso del “Convenio de cooperación entre la CNEA

Bajo el gobierno de Alfonsín, este acercamiento inicial fue progresivamente cobrando un nuevo sentido político y una nueva magnitud. La preocupación histórica de los gobiernos anteriores por preservar el secreto industrial era progresivamente desplazada por el interés mutuo de responder desde un lugar más sólido a las presiones externas (Ornstein; 1998). El acercamiento al Brasil en este área, era congruente con la estrategia externa del radicalismo de reunir masa crítica para ampliar la capacidad de negociación internacional<sup>90</sup> (Russell y Tokatlian; 2003).

Más allá de esta razón fundada en un nuevo componente en la estrategia de política exterior y del avance de elementos cooperativos en la visión de la relación con Brasil (Russell y Tokatlian; 2003), también existió un componente económico que jugó un peso mucho menor, pero que facilitó el entendimiento entre las instituciones burocráticas especializadas en el sector nuclear, la CNEA y la Comisión Nacional de Energía Nuclear en Brasil (CNEN) que vislumbraron “*la posibilidad de cierta complementación que evitara, o al menos minimizara, duplicaciones e inversiones cuantiosas sin adecuadas escalas de mercado*” (Ornstein; 1998: 131).

Por un lado, entre 1985 y 1988 se adoptó una serie de Declaraciones Conjuntas que en el campo nuclear iniciaban un nuevo capítulo de cooperación en materia de las salvaguardias y controles mutuos sobre los programas nucleares de ambos países. La adopción de estas declaraciones fueron favorecidas, según Mónica Hirst (1989), por el establecimiento del marco de la Programa de Integración y Cooperación Argentina- Brasil (PICAB), en el cual el campo nuclear constituyeron un punto de encuentro importante de los intereses entre Brasil y Argentina. Los avances obtenidos en este campo se formalizaron en Protocolo Nro.17 y sus anexos.

Es importante destacar que, como menciona la referida Mónica Hirst (1989), la Argentina promovía entonces un acuerdo de salvaguardias recíprocas, pero Brasil prefería atenerse

---

y Empresas Nucleares Brasileñas S.A. de la República Federativa del Brasil” (Ornstein; 1998: 132).

<sup>89</sup> El 17 de mayo de 1980, se firmó 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 usos pacíficos de la energía nuclear (Ornstein; 1998).

<sup>90</sup> Otros de los objetivos que buscaba cumplir el acercamiento con Brasil era la consolidación del proceso democrático, el resguardo de la soberanía nacional, la generación de un impulso al desarrollo argentino en complementariedad con el del Brasil (Russell y Tokatlian; 2003).

a la tesis de seguridad mutua a través de la cooperación intensiva, lo que terminó siendo la línea del protocolo firmado.

A pesar de las bajas expectativas a corto plazo respecto a los resultados a conseguir con la primer declaración conjunta en 1985 que expresa en su libro Carasales (1987)<sup>91</sup>, quien fuera jefe de la Delegación argentina en la Conferencia de Desarme en Ginebra (1981-1985), los entendimientos entre Argentina y Brasil culminaron en la Declaración de Iperó donde se firmó el compromiso de utilizar ambos países la energía nuclear con fines pacíficos y se decidió perfeccionar los mecanismos bilaterales de cooperación política y técnica y transformar en Comité Permanente el grupo de Trabajo Conjunto de Energía Nuclear el grupo de Trabajo Conjunto de Energía Nuclear.

Por otro, se gestó una significativa coordinación conjunta por parte de la CNEA y la CNEN de posiciones bilaterales y multilaterales en el área nuclear, que llevaron a actuaciones conjuntas y/o convergentes frente a presiones del “Club Nuclear”, como dice Hirst (1989): *“Ilegándose inclusive a nominar un único representante de ambos países para participar en las reuniones sobre reactores reproductores rápidos realizados por el OIEA”* (Hirst; 1989: 101).

En esta etapa, como sostiene Ornstein (1998), el cambio de actitud de los gobiernos hacia la cooperación nuclear permitió la institucionalización de interacciones que se habían dado durante años en el plano informal, entre miembros de los organismos nucleares de ambos países.

Este acercamiento con Brasil en el área de salvaguardias nucleares y su formalización progresiva luego probaron ser de vital importancia para avanzar hacia un sistema de salvaguardias de todas las instalaciones de la actividad nuclear en territorio argentino, como el previsto en el TNP.

## **Reflexiones del Capítulo III**

---

<sup>91</sup> En 1987, en su libro el “Desarme de los Desarmados”, Carasales ponía pocas expectativas de corto plazo a los resultados concretos que generarían los encuentros políticos entre Brasil y Argentina diciendo: *“Es irrealista esperar resultados inmediatos pero lo importante es que se haya constituido y que se trabaje”* (Carasales; 1987: 321), en referencia al Grupo de Trabajo instrumentado en la Declaración de Foz do Iguazú en 1985.

El TNP entró en la agenda internacional de seguridad a fines de los sesentas, e inmediatamente después, el gobierno argentino lo adoptó como parte de su agenda de política exterior. Rápidamente, este acuerdo se transformó en tema de preocupación para el la Argentina ligado, entre otras cuestiones pero principalmente, a la reivindicación del derecho al desarrollo autónomo de la Argentina. Este ultimo tema era central en la agenda y estaba instalado desde los cincuentas como parte un debate de dimensiones domesticas y regionales sobre desarrollo e industrialización. El enfoque permaneció casi invariable hasta 1983. Luego, se introdujo una pequeña innovación en relación a la reivindicación del derecho al desarrollo, y el abordaje pasó de estar centrado únicamente sobre el derecho de la Argentina a proyectarse también sobre el conjunto de países en desarrollo. Esto hizo que el rechazo del TNP fuera tratado como un reclamo del conjunto, y la Argentina, pretendió en el escenario internacional tomar la voz de interlocutor de ese conjunto. Mas allá del eje del desarrollo autónomo, este acuerdo también fue abordado como un tema específico dentro del área temática de la no proliferación, y fue criticado por su ineficacia como instrumento de no proliferación. La critica permaneció en la agenda, y se intensificó con reclamos por desarme que ponían en evidencia la falta de resultados del acuerdo en cuanto a la proliferación vertical<sup>92</sup>. El principio de igualdad de compromisos entre los países del escenario internacional apareció como un elemento definitorio a la hora de abordar los temas de agenda hasta los noventa.

Los hacedores y decisores de política exterior argentina rechazaron el contenido y la forma de elaboración del TNP desde que fue presentado para ser aprobado para la firma y durante las dos siguientes décadas. Los argumentos sobre los que se fundaron este rechazo se construyeron, en gran parte, en base a dos marcos de referencias que sustentados domésticamente, se reafirmaron y retroalimentaron de un contexto regional acorde. Estos marcos de referencia fueron: (a) los lineamientos de política exterior de búsqueda de autonomía que se vinculaba a una estrategia de crecimiento del país de corte nacionalista-desarrollista<sup>93</sup>, y (b) el tratado de Tlatelolco, que reconocía el derecho

---

<sup>92</sup> El tipo de proliferación que efectivamente se ha atendido es la horizontal mas no la vertical. Muchos parecerían actuar con el significado mas limitado de la proliferación de proliferación exclusivamente horizontal (entre estados).

<sup>93</sup> En el compendio de Historia General de Relaciones Exteriores de la República Argentina, la posición argentina es vista más como óptica cultural y al respecto se dice: *“La actitud crítica de la diplomacia argentina hacia el carácter discriminatorio de las medidas de desarme y no proliferación adoptadas en los foros internacionales, y su reclamo al derecho de un desarrollo nuclear pacífico fueron posiciones que, desde mediados de la década de 1940 hasta la llegada del*

al desarrollo autónomo de la industria nuclear. Más allá de estos marcos de referencia, existieron algunos elementos tradicionales de la política exterior argentina que llevaron a sostener el rechazo hacia el TNP como, por ejemplo, la relevancia del derecho internacional, y los principios jurídicos, en particular y para este caso, de la igualdad soberana de los estados, principio por el cual se rechazó la distinción del TNP entre estados poseedores y no poseedores de armas nucleares para asumir compromisos diferenciados. Sin embargo, fueron primordialmente, estos marcos de referencias, impulsados por una dinámica de debate regional, los que sustentaron los argumentos de la posición argentina de rechazo al TNP.

La posición argentina de rechazo hacia la firma del TNP fue sostenida, casi sin modificaciones en los argumentos esgrimidos, desde la apertura a la firma del mismo y hasta los noventa.

Las razones de esta continuidad fueron principalmente dos: (1) la permanencia de la visión nacionalista-desarrollista y la búsqueda de autonomía de la política exterior argentina, sobre la que se basaba la posición inicial de rechazo hacia el TNP, como eje estructurante de la política exterior por las dos siguientes décadas (Russell, y Tokatlian, 2003), y (2) en el plano doméstico material, la aparición de nuevos incentivos económicos para no abandonar esta posición con: (a) el logro de producción de energía nucleoelectrica a nivel industrial por primera vez en la Argentina en junio de 1974<sup>94</sup>, y (b) el desarrollo y dominio del ciclo del combustible durante el periodo 1976- 1983 (Castro Madero; 1991).

---

*gobierno de Carlos Menem en 1989, se mantuvieron a pesar de los frecuentes cambios de gobierno ocurridos en los últimos cincuenta años de la historia argentina. Por cierto, esta notoria continuidad puede atribuirse a la persistencia de una óptica cultural que llevó a la Argentina a pretender un fuerte protagonismo en materia de política nuclear, aunque éste chocara con los intereses estratégicos de Estados Unidos y otras potencias occidentales.” Sin embargo, en este trabajo, abandonamos la variable cultural como variable explicativa ya que la estaticidad que imprime el concepto de cultura sobre ciertos patrones de comportamientos sociales puede opacar procesos de cambio en las creencias que son fundamentales para comprender los subsecuentes cambios de posición como los que estamos analizando*

<sup>94</sup> Desde junio de 1974, se encuentra conectado y entrega al Sistema Interconectado Nacional la energía que produce, la primer central nuclear de la Argentina.

En 1983, a pesar del cambio a un régimen democrático, se mantuvo la posición de rechazo hacia el TNP. Si bien para el gobierno democrático, el desarrollo de las actividades nucleares no tenía la misma trascendencia que había tenido para los gobiernos militares anteriores, muchos de los argumentos que se esgrimían rechazando el TNP eran funcionales a su estrategia externa de adquirir mayor protagonismo dentro del Movimiento de Países No Alineados, pues se realizaban en reivindicación del derecho autónomo de los países en desarrollo y exigían igualdad y justicia a los países desarrollados (Sheinin; 2005). La posición de rechazo hacia el TNP en instancias multilaterales, durante el gobierno democrático radical sirvió a la retórica de este gobierno que pretendía acercar a países en desarrollo con problemas similares (principalmente, la deuda externa) y nutrir las relaciones Sur-Sur.

Bajo el gobierno de Alfonsín, se consolidó y formalizó un acercamiento con Brasil en el campo nuclear, que fue congruente con la estrategia externa del radicalismo de reunir masa crítica para ampliar la capacidad de negociación internacional<sup>95</sup> (Russell y Tokatlian; 2003).

Específicamente en el área de salvaguardias nucleares, el acercamiento con Brasil se formalizó progresivamente. Esto sería de vital importancia para avanzar hacia un sistema de salvaguardias de todas las instalaciones de la actividad nuclear en territorio argentino, como el previsto en el TNP, en la siguiente década.

La firmeza que había adquirido con los años esta posición era tal que en 1987, el Embajador Julio César Carasales afirmaba en su libro *El Desarme de los Desarmados: "...la ausencia en casi dos décadas de toda iniciativa o movimiento serio en sentido contrario, puede llegarse a la fundada conclusión de que es prácticamente imposible que la República adhiera alguna vez al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares"* (1987:294).

Menos de una década después, en 1995, la Argentina adhirió al TNP y apenas cuatro años después de que se pronunciaran estas palabras, Argentina se perfilaba hacia un sistema de salvaguardias internacionales como el previsto en el TNP, de salvaguardias amplias, desde el plano regional con la conformación de la ABACC (Agencia Brasileño-

---

<sup>95</sup> Otros de los objetivos que buscaba cumplir el acercamiento con Brasil era la consolidación del proceso democrático, el resguardo de la soberanía nacional, la generación de un impulso al desarrollo argentino en complementariedad con el del Brasil (Russell y Tokatlian; 2003).

Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares). En el próximo capítulo, apunta a identificar los factores que explican este cambio tan significativo en la posición de la Argentina.

# **Capítulo IV: El cambio de posición de la Argentina frente al TNP en los 90s**

Este capítulo apunta a comprender el cambio en la posición argentina hacia el TNP en los noventas. Como primer paso para avanzar en este sentido, se propone a continuación, entender si el cambio en esta posición acompañaba y era acompañado por un conjunto de nuevas medidas en general y en particular, en materia de no proliferación, o si en cambio, se trataba de un cambio aislado en la agenda de política exterior. En segundo lugar, determinar los factores que nutrían el o los cambios en política exterior argentina en general y en materia de no proliferación. Al respecto, específicamente se busca resolver si la nueva posición argentina estuvo ligada e impulsada por cambios en la agenda internacional de la no proliferación, o si, más bien, tuvo que ver con cambios más generales, de reestructuración de la política exterior argentina, como se sugiere en la hipótesis planteada en el Capítulo I. Asimismo, posteriormente, se presenta un análisis del proceso de decisión de la nueva posición argentina, y su implementación, poniendo particular atención en la participación de la CNEA y de Cancillería en ambas fases, decisorias y de implementación.

## **1. La agenda de política exterior argentina a partir de 1989: el nuevo enfoque y sus supuestos**

La asunción de Menem al gobierno en 1989 estuvo acompañada de la adopción de un nuevo enfoque sobre la agenda de la política exterior argentina, que involucró cambios en materia de no proliferación, pero también en otras áreas. El eje central del desarrollo autónomo y su reivindicación fue reemplazado por la idea de un desarrollo socioeconómico dependiente en gran medida de las relaciones exteriores con los principales países del sistema internacional. En este supuesto, se daba lugar a la idea de que el desarrollo de un Estado periférico y su sociedad estaban condicionados por la relación con los países predominantes del sistema, por su significativa influencia en el otorgamiento de financiación externa y en la aplicación de “premios” o sanciones sobre los países menores del sistema internacional. Este nuevo eje, implicó un cambio, no tanto en el contenido temático de la agenda, como en el abordaje de los temas y la prioridad entre ellos.

El principio de igualdad de compromisos entre los países del escenario internacional que había sido clave a la hora de abordar los temas de agenda fue reemplazado por la idea de que la Argentina era un país menor del escenario internacional, más allá de la igualdad jurídica que le ofrecía el derecho internacional, y por tanto, se encontraba en una situación de asimetría y con un desarrollo socioeconómico dependiente en gran medida del exterior, que hacía necesario que el abordaje de los temas fuera acorde a las visiones externas de los principales actores del escenario internacional y no generase fricciones con las mismas. En otras palabras, bajo esta concepción era preciso forjar una buena relación con los países con mayor poder del sistema. Los países identificados como tales, fueron los denominados “países occidentales”, esto es los Estados Unidos como único hegemon del sistema internacional, y Europa Occidental.

Hasta ese entonces, la relación entre Argentina con estos países, y en particular con los Estados Unidos había sido conflictiva (Corigliano; 2000)<sup>96</sup>. Las visiones argentinas y norteamericanas en diversos temas habían sido divergentes, sino antagónicas. Entre ellos se destacan sus divergencias en materia nuclear (no solo en torno a las políticas internacionales de no proliferación, sino también por ejemplo, en relación al reprocesamiento de combustibles irradiados<sup>97</sup>).

Con la llegada del gobierno radical, en 1983, y el retorno de la democracia a la Argentina se buscó un acercamiento y una recomposición de las relaciones con los países de Europa Occidental, principalmente para contrarrestar la influencia de los Estados Unidos

---

<sup>96</sup> A modo de ejemplo, el 02 de abril de 1982 la Argentina le declaró la Guerra a Gran Bretaña por el conflicto de Malvinas.

<sup>97</sup> En 1978, el reprocesamiento de combustibles irradiados fue calificada, por la *Non Proliferation Act* de los Estados Unidos, como una de las cuatro tecnologías sensitivas. Actualmente, el reprocesamiento es un tema espinoso que no se ha definido entre algunos países de Europa Occidental, por ejemplo, Francia y los Estados Unidos. Mientras Francia sostiene la legitimidad de reprocesar, Estados Unidos aboga por una política de no reprocesamiento. La ventaja del reprocesamiento es sin duda el aumento de combustible disponible para la generación de energía nucleoelectrica. Estados Unidos objeta el desarrollo de esta actividad porque genera plutonio, material utilizable en la construcción de armas nucleares. Frente a ambas posiciones, en la actualidad no existe una definición política de la Argentina frente al reprocesamiento o no de los combustibles irradiados. Si bien la Argentina actualmente no reprocesa, los combustibles irradiados que salen de los reactores son denominados “combustibles gastados” y no residuos, dejando abierto la posibilidad de su utilización futura.

y ganar respaldo económico de estos países. Sin embargo, lo que pareció que rompería una tendencia histórica de antagonismos no ocurrió. Como sostienen Leonor Machinandiarena de Devoto y Sebastián Masana (2000), *“el proclamado apoyo europeo a la democracia argentina no se concretó en apoyo económico, expresando claramente al gobierno argentino que el mismo sería consecuencia de la estabilidad económica y la firma de un acuerdo con las instituciones multilaterales de crédito y los bancos acreedores. La certeza de esta situación llevó al gobierno radical al diseño de nuevas políticas que permitieran acceder al capital europeo, lo cual fructificó en la firma de acuerdos con Italia y España. No obstante el reconocimiento de condicionamientos externos que imponían la recomposición de las relaciones con los Estados Unidos, el gobierno de Alfonsín decidió mantener un moderado no alineamiento”* (Machinandiarena de Devoto y Masana; 2003).

También, bajo este gobierno radical, entre 1984 y 1985 pareció que habría un acercamiento bilateral entre Estados Unidos y la Argentina en cuanto a la política nuclear. Sin embargo, en 1986, estas expectativas quedaron opacadas, al menos del lado argentino por considerar que las exigencias de Estados Unidos en esta materia eran excesivas y lesionaban el desarrollo de la actividad nuclear en el país.

En la Revista Argentina Nuclear, Volumen 4, de Septiembre- Octubre de 1986, aparece el relato de este acercamiento y sus resultados casi inmediatos por parte del Ministro Adolfo Caracho del área de Cancillería especializada en asuntos nucleares y el Dr. Dan Beninson<sup>98</sup>: *“Históricamente, las relaciones argentinas con los Estados Unidos se han caracterizado por su inestabilidad. En los últimos tiempos, desde comienzos del gobierno militar, la política nuclear argentina se constituyó en foco de presiones por parte de Norteamérica, en las escasas situaciones de diálogo mantenidas. A partir de febrero de 1984 comienza a establecerse un cierto giro en la actitud de los Estados Unidos, no solo por nuestra reciente democratización sino por la imagen lograda por el presidente Alfonsín. El momento en que se reentablan efectivamente las conversaciones acerca del tema nuclear podrían fijarse en 1985, cuando el Embajador para Asuntos Nucleares Richard Kennedy viaja a la Argentina, en una visita fundamentalmente de sondeo y apertura de posiciones, si bien cobra importancia porque marca la reanudación del*

---

<sup>98</sup> Aunque la impresión que había dejado el encuentro era positiva, el acercamiento de posiciones entre ambos actores en ese momento fue ínfima.

*dialogo, las garantías exigidas para cualquier transacción siguieron resultando excesivas y desventajosas para nuestro país.” (Saracho y Beninson; 1986: 10).*

La posición argentina frente al TNP fue vista como uno de los motivos que había causado mayores divergencias y desconfianza con los Estados Unidos (Escudé; 1992). Al punto que, muchas veces, las administraciones norteamericanas habrían asegurado en más de una ocasión, por canales diplomáticos a la Argentina, e igualmente a Brasil, que si no cambiaba la posición en este ámbito, podría repercutir en el ámbito financiero, al verse frenado o limitado algún crédito para paliar las crisis fiscales de la Argentina. En este sentido, desde el diagnóstico de la administración de Menem, la posición argentina frente al TNP era visto como un caso paradigmático: (1) en el cuál quedaba claro que la Argentina veía disminuida sus posibilidades económicas, en este caso, de crédito internacional, por mantener una posición contraria al hegemon en materia de seguridad, (2) que constituía una oportunidad para cambiar la imagen que se tenía en el ámbito internacional de la Argentina, cambiando la postura. Así, la administración de Menem, se direccionó hacia dar pasos cargados de simbolismos, que modificasen la visión hacia la Argentina de los estados de Occidentes, y en particular de los Estados Unidos.

En 1989, y más allá de estos intentos previos de acercamiento, los términos de las relaciones con Occidente eran divergentes. Por ello, y desde los nuevos supuestos con los que encaraba agenda la agenda de la administración de Menem se delineaban medidas para revertir la imagen de la Argentina ante Occidente. Lo que se comenzó a priorizar fue el efecto simbólico positivo que una medida *podría* tener sobre la idea que los países occidentales tuvieran de la Argentina.

En otras palabras, la construcción de “relaciones preferentes”, con los Estados Unidos respondía a la pretensión del gobierno de que Argentina perteneciese al grupo de países que liderasen el “nuevo mundo” en gestación. Para la administración de Menem, poco después de asumir, el único hegemon del escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría era los Estados Unidos, acompañado de las potencias occidentales.

El acercamiento con los Estados Unidos, significó un cambio en el criterio ordenador (Bologna y Busso, 1994) de la política exterior, que generó variaciones en un segundo nivel. Es decir, la decisión del gobierno de asumir como eje central de dicha política, el alineamiento de los asuntos externos con la potencia norteamericana, derivó en un

conjunto de nuevas medidas que significaron transformaciones en diversos aspectos de la política exterior. A fin de construir una estrecha relación con la potencia hegemónica, se adoptaron “*varias medidas importantes que no dejaron (dejan) dudas de la firme voluntad*” que el gobierno tenía “*en fortalecer esta relación preferencial*” (Russell; 1996: 27).

Una de las medidas que mostraron con mayor ímpetu la intención del gobierno de Menem de demostrar el compromiso de Argentina con los Estados Unidos fue la decisión de participar en una alianza multinacional contra Irak en la Guerra del Golfo. Esta medida “*marcó un cambio a nivel de la política exterior ya que rompió con la tradicional neutralidad argentina ante los conflictos bélicos que no le incumben directamente*” (Bologna y Busso; 1994: 36)

Dentro de esta nueva estrategia de construir una imagen positiva, y que finalmente significó una ruptura con la política exterior anterior, la política nuclear tuvo un lugar clave. En esta materia específica, se avanzó con Brasil para llegar a una posición común en torno a la cuestión nuclear y se “firmó un acuerdo tripartito de salvaguardias con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica” (Escudé,; 1995: 15; 16). Asimismo, Argentina ratificó el Tratado de Tlatelolco y adhirió al Tratado de No proliferación Nuclear. Estas decisiones en política nuclear denotaron una modificación importante en esta materia, ya que el gobierno anterior se había negado a ratificar estos mismos tratados (Russell; 1996).

También, la política misilística acusó uno de los mayores cambios. El proyecto “Cóndor II” de construcción de un misil balístico de alcance intermedio, iniciado bajo el gobierno de Alfonsín, fue abandonado y desmantelado por completo por la Administración menemista. Esto mismo sucedió tan pronto como el gobierno halló una negativa norteamericana a sus intentos de salvar los recursos invertidos en dicho proyecto a través de la utilización la tecnología misilística para el lanzamiento de satélites (Escudé; 1995). En otras palabras, el abandono del Cóndor II respondió al intento menemista de preservar buenas relaciones y construir vínculos especiales con los Estados Unidos. Para mejorar la relación con este país, se marchó decididamente hacia un cambio fundamental de la política misilística: el “Cóndor II” fue abandonado y se ingresó como miembro pleno al Régimen del Control de Tecnología Misilísticas (MTCR), “*cuya finalidad es limitar los*

*riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva mediante el control de las transferencias –de equipo y tecnología- que puedan contribuir a la instalación de sistemas portadores de este tipo de armas” (Russell; 1996: 27).*

A esta serie de cambios también se sumaron otros: el retiro del Movimiento de Países No Alineados; la recomposición de las relaciones con Gran Bretaña<sup>99</sup>; una modificación del perfil de voto argentino<sup>100</sup> en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, que implicó un acercamiento hacia las posiciones norteamericanas; y una activa participación de la Argentina en las fuerzas de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz<sup>101</sup>.

En particular, la Argentina realizó un voto favorable en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a la propuesta de los Estados Unidos sobre la investigación la situación de los derechos humanos en Cuba, introduciendo un cambio sustancial en la posición de la Argentina en la materia (Russell; 1996). En ocasiones anteriores, el gobierno de Alfonsín se había negado a apoyar propuestas norteamericanas similares, absteniéndose de votación.

---

<sup>99</sup> Esto era clave para vincularse con el resto de los países de Europa, pues desde 1982, el gobierno británico había impuesto un veto en la Comunidad Europea, que limitaba el acceso argentino al mercado europeo, y a las líneas de crédito de carácter preferencial (Bologna y Busso; 1998). En 1989 se firmaron acuerdos en Madrid “*por los cuales progresivamente se normalizaron las relaciones entre los dos países en 1990*” (Bologna; 1998: 13). A partir del gobierno de Menem, se evidencia un cambio significativo en los asuntos externos frente a los países de Europa. Las relaciones con Europa, y en particular con Gran Bretaña, habían quedado afectadas por la Guerra de Malvinas. Las relaciones diplomáticas entre el gobierno radical y su contraparte británica, tras el episodio bélico no habían sido restablecidas. Ante esto, el gobierno de Menem fijó dos objetivos específicos en el corto plazo: restablecer las relaciones diplomáticas con el Reino Unido, y ganar la confianza europea en el plano económico (Russell; 1999).

<sup>100</sup> Véase: Tokatlian (2000), “De Menem a De la Rúa: Diplomacia del Ajuste”, en **Escenarios Alternativos**, No 9; y Tokatlian (2000), “El alineamiento argentino con Estados Unidos”, en **Nueva Sociedad**, No 165, Ene.-Feb. 2000.

<sup>101</sup> Particularmente, Argentina colaboró con las Fuerzas de Naciones Unidas, enviando gendarmes argentinos a Haití, para participar de tareas de monitoreo de la policía haitiana y en el mantenimiento de la seguridad interna y policial.

En términos de Lasagna, cabe señalar que esta transformación no fue un ajuste del modelo anterior, pues no implicó apenas pequeños cambios cotidianos y la ausencia de realineamientos y cambios básicos<sup>102</sup>. Tampoco se trató una reforma ya que los cambios no fueron en forma incremental o paulatina<sup>103</sup>. Mas bien, a fin de construir una estrecha relación con la potencia hegemónica.

Parece claro que el gobierno de Menem llevó a cabo un cambio fundamental de la política exterior<sup>104</sup> pero resulta excesivo sostener que el cambio en la política exterior fue absoluto y que actuó en todos los aspectos; pues de hecho, se registraron algunas líneas de continuidad con la Administración anterior que deben ser consideradas a la hora de analizar la intensidad del cambio. Los ajustes y las continuidades de esta nueva política fueron puntuales, y se limitaron a las relaciones exteriores con países de América Latina (Bologna y Busso; 1994). La política exterior de Menem tuvo como una de sus

---

<sup>102</sup> A partir de la primera administración de Menem, se dio un cambio fundamental en su política exterior: produjo un realineamiento de los asuntos internacionales de Argentina hacia los Estados Unidos. Roberto Russell (1996), notando este redireccionamiento de la política exterior, citaba las palabras del canciller Guido Di Tella que mostraban que, la nueva política exterior consistía en la búsqueda de “un amor carnal” con Estados Unidos. El gobierno menemista tomó “*un conjunto de decisiones en el manejo de los asuntos externos*” que, “*mostró (muestra) con claridad la importante presencia de cambios –ya que existió (existe) un reemplazo de criterios ordenadores- [...] Las continuidades poseyeron (poseen), a diferencia de los anteriores, un espacio menor.*” (Bologna y Busso; 1994: 36).

<sup>103</sup> El acercamiento con los Estados Unidos, significó un cambio en el criterio ordenador (Bologna y Busso; 1994) de la política exterior, que generó variaciones en un segundo nivel. Es decir, la decisión del gobierno, de asumir como eje central de dicha política, el alineamiento de los asuntos externos con la potencia norteamericana, derivó en un conjunto de nuevas medidas que significaron transformaciones en diversos aspectos de la política exterior.

<sup>104</sup> Esto coincide con los diagnósticos de quienes estudian el período de política exterior del primer gobierno de Menem. Entre ellos se encuentra un amplio consenso de que la gestión de esta administración produjo una notoria transformación en la materia. Y, aunque las expresiones utilizadas para referirse a este cambio y su intensidad han sido diversas: “*la nueva trayectoria de la política exterior argentina*” (Tulchin, J. 1997), “*la nueva política exterior*” (de la Balze; 1997; 1999), “*contundente giro*” (Escudé; C. 1999), “*giro brusco*” (Escudé, C., 1992), “*giro de 180 grados*” (Escudé, C.; 1992)<sup>104</sup>, la mayor parte de los autores coinciden en señalar que se trataba de un cambio de gran alcance en los lineamientos generales de la política exterior.

prioridades las relaciones con el MERCOSUR. Los antecedentes<sup>105</sup> más evidentes de esta experiencia de integración habían sido concretados durante la Administración de Alfonsín. En este sentido, el MERCOSUR es identificado como una continuidad con la política exterior del gobierno radical.

Visto hasta aquí el nuevo enfoque de la agenda, y sus principales supuestos, a continuación se trabaja sobre los factores de cambio que favorecieron el surgimiento de este nuevo enfoque de la política exterior y sobre cómo cobró peso dentro de las instituciones que definen la política exterior argentina, en particular, en materia de no proliferación. Para ello, es preciso notar las condiciones domésticas e internacionales (Jakob;1998) que existían en 1989. En cuanto a las condiciones internacionales, a continuación se busca determinar si los cambios de posición de Argentina en materia de no proliferación, se nutrieron o no de cambios en la agenda internacional de no proliferación.

## **2. El fin de la Guerra Fría y los cambios en la agenda internacional de la no proliferación**

La caída de la URSS en 1989 marcó un cambio estructural en las relaciones internacionales, que tuvo efectos significativos en la esfera económica, política, social y de seguridad. Durante los primeros años, un conjunto amplio de académicos y políticos coincidía en que se viviría un cambio profundo hacia un orden más justo y plural, construido desde la cooperación entre los estados (Tokatlian et al. ; 2003: 72). Si bien los analistas mantenían esta coincidencia, diferían<sup>106</sup> respecto a las características que

---

<sup>105</sup> En 1985, el gobierno radical había logrado inaugurar junto a Sarney en Foz Do Iguazú un Proyecto de Integración, que algunos años después constituiría el punto de partida del MERCOSUR (Cisneros; 1999). Este proceso de integración inaugurado con Brasil bajo el gobierno de Alfonsín recibiría un nuevo ímpetu con la firma del Tratado de Asunción que sentó las bases para la creación del MERCOSUR.

<sup>106</sup> Algunos académicos, influenciados por el realismo estructural, sostenían que la unipolaridad por la que transitaba el escenario internacional sería un momento breve en la historia. El argumento que esgrimían era que los actores del sistema internacional continuamente y de forma automática tienden a equilibrar el poder, y que esto finalmente llevaría hacia una configuración bipolar o multipolar, es decir, surgirían nuevos competidores del poderío norteamericano. Desde

adquiriría el escenario mundial emergente, es decir, hacia dónde se direccionaría ese cambio internacional que identificaban.

Estados Unidos había quedado como única potencia mundial, y en cuestiones de seguridad, la finalización de la lógica de conflicto en el eje Este-Oeste planteaba un horizonte de oportunidades pero también de amenazas. Oportunidades de desplazarse hacia un orden más seguro, y amenazas, por el vacío de poder que se producía tanto en los estados de Europa Central y del Este que habían estado bajo la esfera de influencia de la URSS como en las diversas regiones en las cuáles EE.UU. y la URSS habían intervenido directa o indirectamente apoyando ciertos gobiernos, extendiendo el conflicto entre ambos.

En concordancia con estas preocupaciones, con la caída de la URSS, la agenda internacional de la no proliferación se ampliaba para incluir dos temas principales en la agenda internacional de la no proliferación. Uno de estos temas estuvo ligado a la preocupación sobre la diseminación de los artefactos nucleares que habían estado bajo influencia de la Unión Soviética, y en relación a esto, las políticas específicas que adoptarían los ex países de la URSS<sup>107</sup>. Esta problemática de la diseminación de estas armas persiste aun hoy dado que no hay un inventario preciso del arsenal nuclear que mantenía la potencia soviética (Brown; 2005), y parte de dicho arsenal habría ingresado dentro de un mercado negro. A modo ilustrativo de esta problemática, cabe citar un

---

esta perspectiva, el nuevo contexto internacional se caracterizaría por una hegemonía norteamericana declinante, tendiente hacia la multilateralidad.

Desde otra postura, Wolforth (1999), sostenía que la unipolaridad devendría en la configuración permanente del escenario internacional. Para el autor, la superioridad militar, y el poder tecnológico y económico de los Estados Unidos, en un escenario relativamente estable, como aquel que aparentemente se presentaba, constituían fuertes indicadores de que no surgirían nuevos contendientes del poder, y ningún actor se atrevería a desafiar a USA políticamente. A partir del 11 de septiembre, esta tesis ha perdido fuerza, principalmente por dos cuestiones que surgen a partir de los atentados: la estabilidad ya no es un rasgo característico del escenario internacional, y se hace evidente que los atributos, sean estos excepcionales o no, por sí mismos no garantizan la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

<sup>107</sup> Algunas de las problemáticas de la agenda de la no proliferación pueden verse en el artículo "The ACDA Agenda In the Post-Cold War World" de John D. Holum en *Arms Control Today*, Vol. 24, Number 1, Jan/ Feb 1994.

fragmento del artículo “Fissile Material Smuggling: German Politics, Hype and Realty”, escrito por Harald Mueller, publicado en el Vol. 24, Nro. 10, de la revista **Arms Control Today**, 1994: “Between 1990 and the first half of 1994, the number of cases in which radioactive and nuclear material was actually or allegedly traded illegally in Germany rose from four in 1990 to 241 in 1993 and stood at 90 during the first six months of this year” (Mueller; 1994: 7). Por otra parte, durante los primeros cinco años después de la caída de la URSS, los Estados Unidos mantuvo una política activa de acercamiento a estos países para lograr que adhirieran a los regímenes de no proliferación existentes. Los Estados Unidos les ofreció asistencia económica, la cual fue recibida. Algunos países mantuvieron al comienzo cierta ambigüedad o indefinición<sup>108</sup> para asegurar la obtención de un gran caudal de asistencia económica.

Esta nueva problemática en la agenda de la no proliferación tenía una territorialidad y unos actores definidos que no incluían a la Argentina. Por tanto, es posible decir, que efectivamente hubo un cambio en la agenda internacional pero este cambio no fue lo que impulso el cambio de política exterior argentina en la materia. Actualmente, la venta de armas nucleares no inventariadas prueba no estar definida tan claramente en su territorialidad, ya que, la globalización habría extendido, al menos virtualmente, los límites de este mercado.

El otro tema que se instaló en la agenda internacional de la no proliferación fue que los países emergentes de la ex- URSS eventualmente desconocieran el régimen de no proliferación existente<sup>109 110</sup>. En este sentido, la conferencia de revisión del TNP de 1990

---

<sup>108</sup> Un ejemplo de la política ambigua que los países de la ex URSS desplegaron durante los primeros cinco años tras la caída de la URSS en materia de no proliferación para obtener mayor asistencia económica fue el del Ucrania. Para ver detalles sobre la política de este país y su resolución véase “The View from Kiev” en el **Bulletin of the Atomic Scientists**, Nov 1993, Vol. 49 Issue 9, p6-8, 3p, de Kiselyov, Sergei. <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=24&hid=17&sid=335edac2-f314-4ad3-983d-7837e33b5a03%40SRCSM1> (30 de julio de 2007) y en “Wisdom Prevails in Kiev: Global Security Wins”, en **Arms Control Today**, Vol 24, Nro. 19 de Diciembre de 1994, Pág 2 de Spurgeon Kenny.

<sup>109</sup> La caída de la URSS descomprimía las tensiones de proliferación vertical, al menos parcialmente, y sumaba tensión a la proliferación horizontal, si se considera que muchas armas que estaban hasta ese entonces bajo control soviético ahora pasaban a depender de lo que ocurría en cada uno de los países emergentes del desmembramiento soviético.

era un momento clave para determinar el rumbo que se tomaría en esta materia, si se deberían construir nuevos instrumentos internacionales o se reforzarían los ya existentes<sup>111</sup>. Los Estados Unidos reiteraron su profundo apoyo a este instrumento fundamental del régimen de no proliferación, e instaron, nuevamente, a que los países que aún no lo habían firmado y/o ratificado lo hicieran. Por otra parte, por primera vez, China y Francia, países con armamento nuclear y que habían rechazado históricamente el acuerdo, concurren como observadores oficiales<sup>112</sup>, a una conferencia de revisión del TNP, dando un indicio de que la universalidad del TNP podía finalmente consolidarse. La postura adoptada por cada uno de estos estados en tal ocasión fueron abriendo espacio a la idea que el camino a seguir sería el fortalecimiento del régimen ya existente. Esto ponía sin duda mayor presión a los países que aún rechazaban el TNP<sup>113</sup>, para que lo aceptaran.

También, durante esta conferencia de revisión del TNP de 1990, las salvaguardias amplias fueron consolidadas como condición para recibir transferencias tecnológicas. Asimismo, se generaron algunos consensos sobre la adaptación de medidas para el control de exportaciones nucleares (Spector y Smith;1990), consensos que servirían para ampliar y consolidar aquellos regímenes de control de exportaciones nucleares vigentes en ese momento.

El mencionado consenso logrado sobre las salvaguardias amplias, sumó presión adicional sobre aquellos países que aún rechazaban el TNP, y utilizaban las salvaguardias internacionales como recurso de negociación, como la Argentina (Fernández Moreno; 2007) . Al respecto Ornstein, R. Mario explica como la Argentina utilizaba las salvaguardias como recurso de negociación (1995): “*la Argentina, también en*

---

<sup>110</sup> Adicionalmente, los países que habían estado bajo influencia soviética, persuadidos por la política norteamericana de asistenta económica, fueron paulatinamente reconfirmando su adhesión al TNP.

<sup>111</sup> La relevancia de esta conferencia de revisión no sólo era relevante porque se presentaba en un momento histórico, tras la caída de la URSS, sino también que esta era la conferencia previa a la discusión de si se extendía y por cuánto, el TNP.

<sup>112</sup> Argentina Brasil y Israel y Pakistán también se presentaron como observadores en esta cuarta conferencia de revisión del TNP.

<sup>113</sup> Aquellos países que tenían poderío nuclear y no habían aún aceptado el TNP eran Argentina, Brasil, Pakistán, India, Sudáfrica e Israel.

*persecución de su objetivo de autosuficiencia nuclear y autonomía en la toma de decisiones, mantuvo como política en materia de salvaguardas del OIEA el utilizarlas como “moneda de cambio” a fin de obtener las transferencias de tecnología que necesitara. Para ello se negó sistemáticamente a concertar salvaguardias amplias (totales) con el Organismo, que consideraba un “cheque en blanco” a cambio de nada, aceptando en cambio salvaguardias individuales – sobre la base de “caso por caso” sobre los materiales, instalaciones y tecnológicas nucleares que le fuesen suministradas, manteniendo abierta como “carta de negociación” la posibilidad de encarar el desarrollo local, fuera de salvaguardias o sea: fuera de control internacional de aquellas tecnologías que le fuesen negadas (...). Así, en la negociación de las transferencias de tecnología puso en ocasiones en juego la antinomia “transferencia” versus “salvaguardias”. De esta manera, ciertos países suministradores aceptaron transferir a cambio de que lo transferido quedase bajo salvaguardias, ante el riesgo de desarrollos argentinos propios fuera de control, satisfaciendo simultáneamente sus propósitos de no proliferación y sus intereses comerciales.” (Ornstein;1995: 37-38).*

Así, alcanzado el consenso sobre las salvaguardias amplias como condición para recibir transferencias tecnológicas la posibilidad de continuar utilizando las salvaguardias como “moneda de cambio” se vio menoscabada, y esto generó dentro del sector nuclear argentino, la idea de que en algún momento, a fin de conseguir insumos, la Argentina debería poner sus instalaciones bajo un esquema de salvaguardias como el del TNP (Fernández Moreno; 2007).

El proceso de consolidación del TNP como piedra fundamental de la no proliferación se reafirmó con la conferencia de revisión de 1995, cuando se decidió la extensión indefinida del mismo. Este contexto internacional de consolidación de las salvaguardias como condición para las transferencias de tecnologías, sumó más presiones para firmar el TNP a las previamente existentes. Sin embargo, no puede asumirse este aumento de presiones externas en materia de no proliferación como causantes directas del cambio de posición argentina, pues para cuando el TNP se consolidaba como eje de la no proliferación, Argentina ya había comenzado a mostrar una nueva política en materia de no proliferación y salvaguardias nucleares.

En síntesis, aunque hubo cambios en la agenda internacional de la no proliferación, estos no pueden ser considerados factores principales que impulsaron la adopción de la Argentina de una posición frente al TNP. Esto sugiere que la nueva posición Argentina hacia el TNP estuvo ligado a un impulso doméstico de cambio en la materia. Por ello, a continuación se analiza el proceso doméstico que dio lugar a los cambios de la agenda de política exterior Argentina, atendiendo con particular énfasis el circuito decisorio en materia de no proliferación Argentina, a fin de comprender cómo fue adoptada la decisión de firmar el TNP, qué actores estuvieron involucrados y qué rol jugó cada uno.

### **3. La llegada de un nuevo enfoque a la agenda de política exterior Argentina: el proceso de cambio y su alcance**

En julio de 1989, Carlos Saúl Menem, asumió la presidencia en medio de una crisis socioeconómica doméstica de envergadura<sup>114</sup>, que coincidió con la implosión de la URSS. La situación interna acusaba una ola hiperinflacionaria incontrolable<sup>115</sup>, debilidad

---

<sup>114</sup> Las causas de la misma han generado una gran controversia en la literatura, de la que puede concluirse que esta situación no devino a causa de un único factor; “antes bien, se trató de una confluencia de elementos” (Rapoport; 2003: 925) que, en conjunto, dieron lugar, a una incontrolable situación. Entre estos elementos, tuvo particular relevancia “la crítica situación de la balanza de pagos, la exacerbación de la puja por la distribución del ingreso, el comportamiento especulativo de importantes sectores económicos, y el encadenamiento de aceleraciones crecientes de la inflación y períodos de estabilización cada vez más cortos y limitados en el pasado inmediato. A ello, también contribuyó una errática política de contención por parte del gobierno” (Rapoport; 2003, 925).

<sup>115</sup> De 1983 a 1988, el gobierno radical había implementado políticas socioeconómicas que habían resultado en sucesivos fracasos (Acuña; 1995); la economía había colapsado; y la crisis hiperinflacionaria en algunos casos alcanzaba cifras del 200% mensual (Cisneros; 1999). Los períodos inflacionarios no resultaban una nota distintiva de esta crisis. Diversos episodios de inflación habían caracterizado la economía durante la Administración de Alfonsín: en 1984, en 1985, a finales de 1987<sup>115</sup>, a mediados de los ochenta ya se habían registrado períodos de inflación. Entonces, ¿cuáles eran las características particulares de la misma? La crisis hiperinflacionaria no era el único componente de la crisis socioeconómica; y el alcance de esta

e inestabilidad del sistema financiero y monetario por el retiro de apoyo por parte del Banco Mundial, del Tesoro Norteamericano y otros organismos multilaterales de crédito<sup>116</sup>, que en un principio habían respaldado el plan económico (Rapoport; 2003) emprendido por el gobierno radical; crisis de la deuda externa; altas tasas de interés, disminución de la inversión y recesión (Acuña; 1995) y el comportamiento especulativo en el plano doméstico, que se hacia imparable. Este conjunto de factores resultaba en un panorama económico desalentador.

Sin embargo, las aristas de esta crisis no sólo se manifestaban en el plano económico, sino que también tenían expresiones psicológicas, políticas y sociales. La variación constante e imprevisible de los precios tornaba la vida cotidiana muy difícil; los horizontes de progreso se veían limitados, y se producía frustración y desesperanza. La imprevisibilidad impedía planificaciones en el largo, e inclusive, mediano plazo; y las expectativas de estabilización que se creaban, se veían prontamente vulneradas, lo que contribuía aún más, a la frustración y a la desesperanza. Estas últimas condiciones aumentaban una sensación generalizada de agotamiento, y saturación. A estas instancias, tras las reiteradas iniciativas fallidas de estabilización, el gobierno había perdido credibilidad para intentar un nuevo paquete de medidas de estabilización (Machinea; 1993)<sup>117</sup>. En parte, esto se debía a que los efectos de esas medidas, como por ejemplo el congelamiento de los precios, se habían ido haciendo cada vez menores

---

última se manifestaba en diversas dimensiones. Asimismo, este período inflacionario, a diferencia de los anteriores, se había tornado incontrolable, incluso en el corto plazo.

<sup>116</sup> El FMI venía evidenciando una actitud fuertemente reticente a apoyar la política económica del gobierno argentino.

<sup>117</sup> En este sentido, se había generado una ola especulativa imparable (Rapoport; 2003: 925) y predominaba la incertidumbre. Por ejemplo, durante los últimos días de enero de 1989, se había producido una corrida especulativa contra el austral, y el Banco Central como una estrategia para defender el valor de la moneda vendió, como en otras ocasiones, gran parte de sus reservas en monedas extranjeras (Rapoport, 2003, 924). Este mecanismo de venta de reservas del Banco Central para rescatar el valor de la moneda local, había sido empleado varias oportunidades, y aún era un mecanismo utilizado por el gobierno. Sin embargo, en 1989, la especulación respecto a la pérdida de valor de la moneda local era tal, que en algunas ocasiones, resultaba imposible rescatar dicha moneda, porque las reservas del Banco Central se agotaban, y entonces, el gobierno se veía forzado a decretar “feriados cambiarios”, “cerrándose a veces los bancos durante varios días seguidos, mientras que florecían en las calles céntricas los “arbolitos” cambistas ilegales” ( Mc. Adam, et. al, 1999, 225).

en el tiempo. En otras palabras, la falta de credibilidad, y la sensación de agotamiento y de saturación, parcialmente se debía a los reiterados fracasos del gobierno en estabilizar la economía. Esta falta de confianza y credibilidad, no sólo era un resultado, también se convertía en un factor que agravaba aún más la situación, en la medida que actuaba como un elemento de especulación.

En estas circunstancias, la actividad económica se veía paralizada, pues tanto para los individuos como para las empresas, se tornaba cada vez más difícil sobreponerse ante una situación en donde los precios eran remarcados dos o tres veces por día, y la moneda local se depreciaba precipitadamente. Ante esto, la población desesperadamente buscaba cambiar la moneda local por monedas extranjeras. En particular, para no ver depreciado su salario real, se intentaba cambiar prontamente el salario nominal percibido en moneda local a moneda extranjera. Como ha sido señalado, esto hacía que las reservas de oro y de monedas extranjeras del Banco Central cayeran bruscamente, y simultáneamente, que creciera de manera notoria, el mercado paralelo o “ilegal” de intercambio de divisas. Así también, como consecuencia de la suba reiterada de precios, podía apreciarse las largas colas de coches ante las estaciones de servicio que buscaban eludir el aumento creciente de los combustibles.

La proporción de individuos viviendo por debajo de la línea de la pobreza había aumentado en un tercio, y el hambre y la incertidumbre económica generaban desorden social a gran escala. Pero más allá de los números, los saqueos<sup>118</sup> en supermercados y tiendas constituían una expresión contundente de la situación social crítica que se vivía. Los reclamos y demandas económicas y sociales estaban en el centro de la escena política (Russell, 1997). Por ejemplo, los sindicatos reiteradamente organizaban huelgas sectoriales y generales para expresar sus pedidos ante el gobierno. A esto, se le sumaba el debilitamiento político del gobierno radical, al que había contribuido la derrota electoral<sup>119</sup> de 1987, y que ahora, era agravado por el triunfo del peronismo en la elección presidencial del 14 de mayo de 1989.

---

<sup>118</sup> Véase Rapoport op. cit., pág. 883.

<sup>119</sup> Las elecciones llevadas a cabo en septiembre correspondían a las autoridades del Poder Legislativo. Véase Juan Carlos Torre; 1993, página 81; y Garfunkel, 1993, página 146.

La convergencia de estos diversos factores había hecho renacer la imagen de Argentina como un país imprevisible, al menos desde el punto de vista económico (Busso y Bologna; 1994); y esto, había hecho que los actores externos retiraran su apoyo al gobierno de Alfonsín. Asimismo, también había crecido, entre los actores políticos y económicos domésticos, la falta de credibilidad en la capacidad del gobierno para superar la crisis. El gobierno radical había llegado a un aislamiento tal que había tenido que entregar anticipadamente el poder al gobierno de Menem (Acuña; 1995). Éste asumió como presidente *“el 8 de julio de 1989, en un momento verdaderamente crítico”* (Garfunkel; 1993: 153). Pero más allá de las causas que dieron lugar a esta situación crítica, es importante dejar en claro el carácter excepcional de la misma, ya que esto es lo que daba lugar a acciones políticas extraordinarias, y facilitaba el cambio en las políticas públicas, incluyendo la política exterior. Reafirmando esta idea, Garfunkel (1993), sostiene que la severidad de la crisis de 1989 presentaba una oportunidad para el cambio, la cual fue observada por la administración entrante de Menem. Haciendo un paréntesis aquí, es importante destacar que el paradigma de desarrollo nacionalista-desarrollista sobre el cual se sustentaba gran parte de la política exterior estaba totalmente menoscabado por la situación crítica interna. Esto abría un espacio para introducir un nuevo enfoque sobre la agenda de política exterior.

Los actores políticos y económicos, tanto internos como externos, mostraban cierta desconfianza hacia el nuevo gobierno, e incertidumbre respecto a las acciones que este tomaría<sup>120</sup>. La administración de Menem necesitaba dar señales claras, tanto al interior como al exterior, para recibir apoyo político. En otras palabras, este gobierno necesitaba una coalición de apoyo para llevar adelante las transformaciones que pretendía.

Dada esta crítica situación, el tiempo que se disponía para adoptar decisiones y formar una coalición era muy escaso, sino se hacía en ese entonces, la situación empeoraría. Esto mismo, daba altos incentivos a Menem para actuar, y aumentaba su propensión a asumir riesgos, incorporando un nuevo set de políticas públicas (Jakob; 1998: 4). Como sugiere la literatura sobre crisis socioeconómicas, en este contexto, las restricciones burocráticas se habían flexibilizado, y las posibilidades de tomar medidas de carácter

---

<sup>120</sup> *“Las propuestas de Carlos Menem durante la campaña presidencial habían sido poco claras, así como sus afirmaciones contradictorias con respecto a la forma de tratar la deuda externa o la relación salario/tasa de ganancia”* (Acuña, 1995: 333).

excepcional de la situación, y emprender acciones políticas extraordinarias se habían acrecentado.

La lectura que la administración tenía del escenario internacional y su rumbo tras la implosión de la URSS, jugó un rol importante en la definición de este nuevo set de políticas públicas.

A pesar de que existía un amplio debate<sup>121</sup> en torno a los rasgos del nuevo escenario internacional emergente, para quienes conformaban la administración de Menem, el fin de la Guerra Fría, significaba la consagración definitiva de los Estados Unidos como potencia hegemónica del escenario mundial, que se mantendría<sup>122</sup>. Desde esta percepción de los acontecimientos, la consigna que planteaba el gobierno era unirse a la gran potencia norteamericana y a los países de Occidente. Estas creencias contextuales, sustentaban (y hacían necesario) una redefinición de la política exterior que apuntase a construir una relación preferencial con el ganador de la Guerra Fría<sup>123</sup> (Russell; 1998). Para nutrir este vínculo con el hegemon, se suponía que Argentina debía mostrar que estaba finalmente comprometida a convertirse en un aliado confiable para los Estados

---

<sup>121</sup> El enfrentamiento entre las dos grandes potencias mundiales había culminado, y junto con esto, finalizaba la lógica de conflicto en el eje Este-Oeste. El derrumbe de la potencia soviética generaba gran incertidumbre respecto a la nueva configuración emergente del escenario internacional. Más allá de las diferencias, el conjunto de los académicos y la mayoría de los políticos coincidían en que se viviría un cambio profundo en las relaciones internacionales, que significaría un orden más justo y plural, construido desde la cooperación entre los estados (Tokatlian et al. ; 2003: 72). Si bien los analistas mantenían esta coincidencia, diferían<sup>121</sup> respecto a las características que adquiriría el escenario mundial emergente, es decir, hacia dónde se direccionaría ese cambio internacional que identificaban.

<sup>122</sup> Anabella Busso (1994) señala que esta creencia se reafirma y se ve mas claramente luego del primer año de gobierno de la administración Menem.

<sup>123</sup> Roberto Russell (1998) realiza un estudio del sistema de creencias contextuales, su código operacional y su mapa cognitivo. Como señala Martha Cottam (1986), este tipo de estudios acerca de *“las estructuras cognitivas, cómo ellos entiende, ordenan y simplifican el mundo, puede llevar a la comprensión de cómo la información es procesada y los sucesos políticos juzgados. Estas evaluaciones influyen e interactúan con los valores de los hacedores de política acerca de cómo el mundo debería ser y resultar en preferencias políticas”* (Cottam; 1986:7). En síntesis, la lectura que los decisores realizan acerca del mundo afecta sus preferencias políticas.

Unidos. Basándose en esta concepción, los decisores de la política exterior adoptaron varias iniciativas de elevado protagonismo en el escenario internacional (Clarín; 2003).

El cambio internacional que se había producido con el fin de la Guerra Fría, constituía un elemento que facilitaba la introducción de un cambio en la política exterior argentina. Cabe aclarar que no era la existencia objetiva de estos acontecimientos, sino, cómo estos sucesos eran percibidos por los agentes que decidían sobre la política exterior argentina, y cómo ellos reaccionaban ante estas transformaciones internacionales lo que facilitaba. Como sostiene Chittick y Freyberg-Inan (2001): *“los decisores de política exterior no reaccionan directamente a las situaciones o eventos. En cambio, ellos reaccionan (y toman decisiones) de acuerdo a la forma en que ellos perciben e interpretan las situaciones y eventos”* (Chittick y Freyberg-Inan; 2001: 69).

Aún así, estas condiciones no eran suficientes para generar un cambio; era necesario que el gobierno formase una coalición de apoyo, que sustentase nuevas medidas, y que a su vez, estas nuevas políticas generasen resultados que favorecieran la perdurabilidad de dicha coalición.

Pero, en esta situación crítica, resultaba difícil formar una coalición de apoyo, ya que los diversos actores políticos y económicos, tanto internos como externos, no tenían conocimiento, o al menos dudaban inmensamente, de la capacidad de gobierno del menemismo. La desconfianza hacia esta administración estaba generada, en gran parte, por la complicada coyuntura que vivía el país. Sin embargo, esta misma, también estaba ligada al gran desconcierto que ocasionaba el hecho de que el partido justicialista estuviese en el gobierno. *“En el momento de la elección presidencial de mayo de 1989 el peronismo todavía constituía un movimiento impredecible”* (Acuña; 1995: 333). Desde dicho gobierno, se temía que particularmente, que en estas circunstancias, aquellos actores que históricamente habían tenido capacidad de veto sobre el proyecto justicialista, llevasen a cabo acciones que debilitaran, aún más, su capacidad de dirección. Fue así como, la estrategia gubernamental para reafirmar su poder y formar coaliciones tomó una forma defensiva (Tokatlian; 2003).

En un primer momento, se buscó evitar que, aquellos actores que se habían opuesto al proyecto de Perón, y que habían logrado acabar con la realización del mismo (la Iglesia, el empresariado agroexportador, y los Estados Unidos), debilitaran su poder. En segundo término, la estrategia buscó sumar a estos actores a su coalición de apoyo. Para lograr esto, el gobierno llevó a cabo transformaciones internas y externas sustanciales, que no sólo evitarían que estos actores actuaran en su contra, sino también, generarían confiabilidad y credibilidad en estos actores que, finalmente, prestarían su apoyo (Tokatlian; 2003).

Así, específicamente, en el plano externo, el gobierno de Menem buscó un acercamiento con los Estados Unidos, lo que facilitó una interlocución con este actor, y a su vez, permitió que Washington otorgara un refrendamiento a la Argentina, que resultaría funcional para el gobierno en dos niveles: (a) ayudaría a llevar adelante las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, y (b) reafirmaría el poder doméstico, ya que dicho refrendamiento mostraría el respaldo de Estados Unidos a la Argentina, y eso actuaría como un aval para que los actores internos brindasen apoyo al gobierno de Menem<sup>124</sup>. La construcción de una relación preferencial con los Estados Unidos, que era funcional para ganar el apoyo de diversos actores, resultaba coherente con la interpretación que el gobierno mantenía acerca del escenario internacional y lo que Argentina debía hacer en el plano externo. El gobierno interpretaba que los Estados Unidos junto con otras potencias occidentales constituirían los actores que diseñarían el nuevo sistema internacional de posguerra fría, y eso hacía necesario para el menemismo, que Argentina construyera una relación especial con la potencia norteamericana, y un acercamiento a las potencias de Occidente en general.

Mientras, en el plano interno, también se llevaron a cabo medidas que pretendían ganar el apoyo no sólo del empresariado local, sino también de los organismos multilaterales de crédito y de los Estados Unidos. La percepción predominante entre los principales líderes del nuevo gobierno argentino y algunos académicos<sup>125</sup>, era que la

---

<sup>124</sup> El cambio pretendido en materia de política exterior cumplía con dos propósitos, por un lado, mejorar la interlocución con los Estados Unidos, y por otro lado, respondiendo a una estrategia más amplia, ganar confiabilidad y apoyo por parte del empresariado local y en el exterior, para llevar adelante estas políticas de ajuste (Busso, y Bologna, 1994: 35).

<sup>125</sup> Véase Cisneros (1999) ó Felipe de la Balze (1999). Algunos autores, señalan que hacia fines de la década del '80, Argentina se veía afectada por un grave problema: la combinación del

crisis hiperinflacionaria argentina estaba estrechamente vinculada al déficit fiscal, y al sobredimensionamiento del Estado<sup>126</sup>. Esta lectura del plano interno, llevaba al oficialismo a optar por políticas de ajuste fiscal y de redimensionamiento del aparato estatal, acompañadas de dos medidas en particular: desregularización y apertura económica. Se suponía que este conjunto de políticas acabaría con la crisis de fiscalidad, crisis del signo monetario, crisis de la balanza de pagos, con el estancamiento económico, y con las tasas de inflación inéditas (PNUD-Argentina, 1996) que se habían vivido en 1989, y 1990. La estabilización de la economía, junto con la desregularización y la apertura económica, llevarían a que el empresariado respaldase al gobierno.

El set de reformas internas que emprendía este gobierno, también buscaba coincidir con las opiniones compartidas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y la rama ejecutiva de los Estados Unidos<sup>127</sup>, respecto a qué rumbo debía tomar la Argentina (y otros países latinoamericanos) para resolver la crisis del modelo desarrollista keynesiano. Se suponía que esta coincidencia, reforzaría el acercamiento a los Estados Unidos desplegado en el ámbito externo, pero desde la política interna.

La estrategia que ofrecieron los organismos financieros multilaterales a los países en desarrollo fue llevar a cabo reformas que apuntaran al fortalecimiento del mercado. El paquete de medidas que representaba el Consenso de Washington “*se concentró en*

---

sobredimensionamiento del Estado y un gobierno deficitario hacia fines de la década del ochenta. Entre ellos, Cisneros identifica al gigantismo estatal como un factor que restó eficiencia a la economía argentina.

<sup>126</sup> Aguillar Villanueva (1992) sostiene que el redimensionamiento del Estado, es decir, su “adelgazamiento” es una forma de reencontrar la racionalidad política y reconocer que los recursos que éste disponen son limitados. En otras palabras, el autor refiere a un gobierno y a un Estado limitado, que reconoce los costos y la escasez como componentes esenciales de toda política, lo cual, no es asimilable a un Estado desertor (Tokatlian et al, 2002), que abandona su rol de articulador de los intereses sociales. En la década del noventa, las respuestas al sobredimensionamiento del Estado derivaron en un modelo de Estado que no asume ciertas tareas estatales fundamentales, como por ejemplo, garantizar la seguridad interna, o la justicia social (Véase, PNUD-Argentina, 1996).

<sup>127</sup> Las opiniones compartidas por estos actores fueron denominadas “Consenso de Washington”.

*asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregularización de los mercados internos y privatización de las empresas estatales” (Laxague, 1999: 3).*

Tanto en el plano externo como el interno, “ *el gobierno le asignó particular importancia a algunas señales que- como las privatizaciones, la apertura de la economía y los cambios en política exterior- [...], resultasen en un mensaje contundente frente a los organismos internacionales, Estados Unidos y el empresariado local” (Acuña, 1995: 333).* La clave para entender la lógica que hilaba las distintas medidas gubernamentales es notar que las políticas de reforma en el plano doméstico buscaban reafirmar las medidas en el plano externo, y viceversa. Es decir, el nuevo set de políticas internas apuntaba a favorecer el acercamiento de Argentina con los Estados Unidos, no sólo a ganar el apoyo interno, y el vínculo con los Estados Unidos, no sólo pretendía generar el apoyo externo, sino también el interno, para continuar con la profundización de las reformas domésticas. Ambas transformaciones, internas y externas, tenían una ocurrencia simultánea.

Se puede tender a pensar que la lógica que subyacía a los cambios, internos y externos, correspondía a un plan claramente delineado en forma previa. Sin embargo, esto no fue así: si bien la dirección global de la estrategia económica marcaba con claridad el camino que se comenzaba a andar, “*no constituía el resultado de un plan coherente y de una clara división del trabajo entre las distintas áreas que componen el gobierno*”. Más bien, a la “*tensión entre objetivos de largo plazo y urgencias coyunturales se sumó un estilo [...] que reemplazó la ausencia de un plan con una línea de trabajo de ensayo y error*” (Acuña, 1995: 333). Recién a principios de 1991, las políticas gubernamentales sistemáticamente ratificaron y profundizaron la dirección neoliberal a la que apuntaron en un principio (Acuña, 1995).

La recepción social de las medidas de cambio en política exterior, y de nuevas políticas económicas en el plano doméstico, fue positiva, ya que en el corto plazo, aunque no inmediatamente después de su asunción<sup>128</sup>, se alcanzaron ciertos logros económicos, como por ejemplo, el cese de la abrupta inflación, la renegociación de la deuda externa, la firma de los acuerdos “Cuatro más uno” y “Garantía de inversiones”, en 1991, que

---

<sup>128</sup> Por ejemplo, la hiperinflación no fue controlada hasta 1991, e incluso en ese entonces, no existía una garantía total de que no se volvería a vivir un período de inflación.

marcaron el primer paso para avanzar tanto en el área de inversiones como en la promoción del libre comercio.

En síntesis, a partir del gobierno de Menem, hubo un cambio en la política exterior. Dicho cambio estuvo ligado a las creencias contextuales de los líderes, que se generaron y/o redefinieron a partir de la Guerra Fría; así como también, a la crisis socioeconómica argentina de 1989, la cuál facilitó las acciones políticas extraordinarias, e incentivó al menemismo a asumir riesgos, incorporando nuevas políticas. Estas condiciones de cambio fueron capitalizadas por el gobierno de Menem, a través de una estrategia que implicaba, simultáneamente, cambios en la política externa e interna. Ambos tipos de transformaciones, apuntaban a ganar el apoyo de actores domésticos y externos al nuevo gobierno. Los resultados de las nuevas medidas, en uno y en otro ámbito, se reforzaron mutuamente. Ahora bien, ¿cómo fue evaluada la conveniencia de cada una de estas nuevas medidas, en particular de cambio de posición frente al TNP? ¿Acaso las visiones de los altos funcionarios del gobierno de Menem fueron la única fuente que informó esta decisión?

#### **4. El circuito decisorio de la política exterior y los cambios en la agenda de no proliferación de la Argentina**

Cuando Menem asumió el gobierno, el circuito decisorio de la política exterior argentina estaba centralizado en el Presidente de la Nación, y en aquellos funcionarios que ocupaban los más altos cargos políticos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Economía, y en un menor grado el Ministro de Defensa, que con el paso de los años, había ido perdiendo peso en la toma de decisiones exteriores (Russell, 1998). Mientras, los diplomáticos de carrera sólo tenían una influencia marginal sobre la estructura decisoria de los asuntos externos; estos no tenían poder estructural para afectar las decisiones, simplemente podían actuar en casos muy puntuales y aislados. *“El rol reservado a los funcionarios de carrera generalmente era (ha sido) secundario, concentrándose, por lo general, en las situaciones de rutina”* (Colacrai de Trevisan y Lechini de Alvarez, 1994).

Esta centralización del poder en la Administración de Menem, se vio aun más acrecentada como consecuencia de la situación crítica que se vivía domésticamente que libraba al gobierno de las restricciones tradicionales de las estructuras burocráticas

(Russell; 1998). Confirmando la tesis de Alexander George (1969)<sup>129</sup>, esta situación dio un alto grado de influencia de las percepciones y creencias de la administración de Menem sobre la política exterior<sup>130</sup>.

La crisis de la deuda externa, y la crisis hiperinflacionaria, ponían a los asuntos económicos en el centro de la escena política, lo que aumentaba aun mas la participación del Ministerio de Economía en las decisiones de política exterior, como en otras áreas. Así, muchas de las discusiones respecto al nuevo set de políticas públicas de la nueva administración en casi todas las áreas adquirirían un fuerte matriz economicista, de corte neoliberal (Mondino; 2007). El tono economicista se acuñaba en las discusiones como consecuencia de que gran parte de quienes asesoraban al presidente provenían de la Fundación Mediterránea<sup>131</sup>, entidad que mostraba tener en gran apego a los dogmas neoliberales (Mondino; 2007).

---

<sup>129</sup> El sistema de creencias de los hacedores de política exterior opera como un diagnóstico y un marco prescriptivo para tomar decisiones, es decir, que dicho sistema actúa como una lente a través de la cuál se lee la realidad, favoreciendo la visualización de ciertas cosas, y minimizando la importancia de otras. La interpretación que los hacedores de política realizan del contexto internacional y el escenario interno, afecta las estrategias a seguir. La mayor o menor incidencia del sistema de creencias y percepciones de los decisores sobre la política exterior depende de las características del circuito decisorio de dicha política. A mayores restricciones burocráticas se espera un menor impacto de las creencias y percepciones en las decisiones exteriores standards. Asimismo, la mayor o menor influencia de estos elementos está ligado a la existencia o no de una situación particular, en donde se requiere que sean aplicados procedimientos “especiales”, como es el caso de una crisis. Es decir, en aquellas situaciones de crisis, es probable que la incidencia del sistema de creencias de los agentes políticos sea más significativa (Alexander George, 1969).

<sup>130</sup> Según Russell (1996), la influencia de las creencias y percepciones contextuales, al igual de lo que sostendrían Volgy y Schwarz, estuvo ligada a que los decisores de dicha política se encontraron con pocas restricciones burocráticas para llevar adelante un cambio en esta materia, en sentido de sus propias creencias y percepciones contextuales.

<sup>131</sup> Vale mencionar que Domingo Cavallo fue socio fundador de esta entidad. Para ver mas en detalle el vinculo entre Cavallo y la Fundación consultar la nota de **Página 12** escrita por Miguel Bonasso titulada “Las intimas relaciones de Domingo Cavallo con el Proceso:Cavallo, Klein, Videla y compañía” en: <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-04/00-04-24/pag05.htm> (05 de agosto de 2007).

La nueva administración no ocultó el marcado matiz económico neoliberal de sus posturas, y el gobierno buscó, “*la resolución de los acuciantes problemas económicos*” a través de la construcción de una “*mejor relación con el ambiente externo, particularmente con los centros económicos del mundo desarrollado*”, lo que generó “*una creciente relevancia la Ministro de Economía*” en materia de política exterior (Colacrai de Trevisan y Lechini de Alvarez;1994).

Estas características generales del circuito decisorio de política exterior también se confirmaron en lo relativo a las decisiones de índole nuclear, aunque con una particular salvedad: la CNEA, disfrutaba de un reconocimiento significativo en los ámbitos internacionales, que la ubicaba en un lugar cercano, aunque sin influencia directa, al circuito sobre la toma de decisiones en políticas de no proliferación (Terigi; 2007) (Fernández Moreno; 2007) (Mondino; 2007). Históricamente, la CNEA, que en ese entonces dependía directamente de la Secretaria del Estado, había tenido la representación de Argentina ante el OIEA, y aunque el gobierno de Alfonsín había intentado aminorar la presencia de la CNEA en el área internacional con la creación de un sector especializado en asuntos nucleares en Cancillería, la CNEA continuaba por la trayectoria de sus vinculaciones formales e informales teniendo un importante reconocimiento en el plano internacional.

Los altos funcionarios y los asesores más cercanos de Menem, entre los que se contó Carlos Escudé<sup>132</sup>, fueron quienes concibieron las medidas principales a tomar en esta materia de no proliferación. Cada una de ellas estaba destinada a provocar un acercamiento con los Estados Unidos. En esta transformación de las relaciones con Estados Unidos, la no proliferación fue utilizada como un elemento simbólico clave dentro de un conjunto más amplio de medidas tendientes a modificar el vínculo con el hegemon, que comenzaron a ser tomadas muy poco después de iniciar el período de gobierno Menem (Escudé; 2007).

---

<sup>132</sup> Los fundamentos teóricos de esta óptica que adoptó el gobierno de Menem fue plasmada en el realismo periférico desarrollado por Carlos Escudé. Según este paradigma, un estado irrelevante en el sistema internacional como la Argentina, con pocos recursos de poder, lejos de buscar la confrontación o evidenciar divergencias con aquel o aquellos actores de mayor peso en el sistema internacional, debe mostrar coincidencias en materia de seguridad y política, para luego, en el plano económico tratar de obtener resultados favorables para la sociedad.

Algunas de estas medidas de acercamiento son mencionadas por Francisco Corigliano (2000)<sup>133</sup>, en “La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de ‘Relaciones Especiales’”, en ***Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina***, CEMA, Cap. 1. Entre las más destacables por su significado en la relación con los Estados Unidos, podemos mencionar la: “*suspensión de los embarques nucleares a Irán, en febrero de 1992. La misma tuvo un alto costo financiero ya que Argentina perdió 18 millones de dólares. (...) el gobierno norteamericano sostuvo que ese costo era un efecto "lamentable pero necesario" cuando los gobiernos buscan un mundo más seguro en el que "quede reducido el peligro de una difusión de armas atómicas". Por su parte, el canciller argentino, Guido Di Tella, cuestionó en reunión de gabinete la rentabilidad exportadora del programa nuclear local, destacando al respecto que el mismo representaba "(...) inversiones de miles de millones de dólares para una ganancia que no llega a los cien millones"* (Corigliano; 2000). Los Estados Unidos celebró por esta decisión al gobierno argentino.

En sentido de acercar la política exterior argentina a las visiones norteamericanas, pocos meses después de asumir como presidente de la Argentina, el Dr. Carlos Saúl Menem, y miembros de su equipo de trabajo en el gobierno, comenzaron una serie de acciones en el área de la no proliferación tendientes a producir un acercamiento a los Estados Unidos y le comunicaron al Dr. Manuel Mondino<sup>134</sup> presidente de la CNEA (1989-1994), la intención del gobierno de firmar prontamente el TNP (Mondino; 2007) (Palacios; 2007).

Casi inmediatamente, tras la caída de la URSS, los Estados Unidos habían iniciado una política activa para que este tratado continuara siendo la base de la no proliferación. Esto hacía que la administración Menem, y sus asesores, que creían que lo mejor era acercarse a esta potencia mundial, vieran aun una mayor prioridad en que la Argentina lo firmase. Sin embargo, fue recién cinco años más tarde, el 13 de enero de 1995 que el Congreso Nacional, por medio de la promulgación de la ley 24448, aprobó la ley sancionada el 23 de diciembre de 1994, que ratificaba el acuerdo<sup>135</sup>. ¿Qué ocurrió entre

---

<sup>133</sup> <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/15/15-006.htm> (30 de julio de 2007)

<sup>134</sup> Información brindada por el Dr. Manuel Mondino durante la entrevista (2007).

<sup>135</sup> En octubre de 1993, y tras los resultados positivos de la economía en esos años, el oficialismo ganó mayoría en el Congreso. Esto significaba vía libre para ratificarlo.

1989 y 1995? ¿Por qué el acuerdo no fue firmado y ratificado antes si existía tal interés en acercarse a los Estados Unidos y esta decisión estaba aparentemente tomada desde los primeros meses de gobierno?

Si bien como se ha dicho, el alto grado de centralización de las decisiones de política exterior impidió un asesoramiento directo en la toma de decisiones por parte de la CNEA en cuanto al cambio o la continuidad de la posición argentina frente al TNP, esta institución sí jugó un rol importante en la asesoría respecto de cómo debía realizarse la transición desde un esquema de salvaguardias nucleares parciales (INFCIRC/ 66) como el que se tenía hasta ese entonces, hacia uno de salvaguardias nucleares sobre todas las instalaciones en territorio argentino, como las previstas para los estados partes del TNP (Fernández Moreno; 2007).

En otras palabras, cuando muchos de los miembros de la administración de Menem estaban dispuestos a ratificar el acuerdo años antes de cuando efectivamente se terminó haciendo, las recomendaciones desde la CNEA y algunos diplomáticos que habían estado involucrados en la década anterior en el acercamiento con Brasil (Terigi; 2007) sugirieron ratificar el TNP, en un marco de cooperación con Brasil en el área nuclear (Mondino; 2007) (Palacios; 2007).

Aunque finalmente, Argentina y Brasil, no firmaron ni ratificaron simultáneamente el TNP, se logró aprovechar el trabajo de acercamiento que se había hecho la década anterior con Brasil en materia de no proliferación y salvaguardias, para consolidar un marco institucional de salvaguardias nucleares sobre todas las instalaciones de ambos países antes de comprometerse al texto del TNP (Palacios; 2007).

Funcionarios de la CNEA observaban: por un lado, las posibilidades de trabajar sobre un esquema regional de salvaguardias regional que habían surgido en la década anterior, y por otro, reconocían que las posibilidades de continuar utilizando las salvaguardias como moneda de cambio se reducía como consecuencia de la consolidación de estas como condición *sine qua non* para el comercio (Fernández Moreno; 2007).

En 1991, Brasil y Argentina firmaron el Acuerdo de Guadalajara. A través de este acuerdo se estableció la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), que es un organismo binacional creado por los gobiernos de Brasil y Argentina, responsable de verificar el uso pacífico de los materiales nucleares que podrían emplearse, directa o indirectamente, en la fabricación de armas de destrucción masiva.

La ABACC fue constituida en el marco del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear firmado entre Argentina y Brasil en 1991. Mediante el mismo, se estableció el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC), administrado por la ABACC (Carasales; 1998). Casi paralelamente con la firma de este acuerdo, ambos países, y la ABACC negociaron ante el OIEA un acuerdo de salvaguardias nucleares similar al que el OIEA tiene en materia de salvaguardias sobre los países de la Unión Europea (INFCIRC/193), el cual fue firmado en 1994 y es conocido como el Acuerdo Cuatripartito ya que involucra a Brasil, Argentina, la ABACC y al OIEA (Fernández Moreno; 2007) (Palacios; 2007).

La opción de poner bajo salvaguardias internacionales a todas las instalaciones argentinas mediante un acuerdo con Brasil, y luego también sumar al OIEA antes de firmar el TNP, fue receptado positivamente por la administración de Menem que además de la acercamiento ante los Estados Unidos, perseguía por esos entonces con Brasil, a comienzo de los noventas, un proceso de integración de mercado con Brasil.

Una de las cuestiones más importantes para que la administración aceptase ir por este esquema, fue el guiño positivo que los Estados Unidos puso a este acercamiento con Brasil en 1990: *“La visita del presidente norteamericano George Bush a la Argentina, a principios de diciembre de 1990, confirmó plenamente este clima de coincidencias, al constituir en sí misma un gesto de apoyo político a la administración Menem. Además, el titular de la Casa Blanca felicitó a los presidentes de la Argentina y del Brasil "por hacer valer el tratado de Tlatelolco" a través del acuerdo nuclear suscripto en Foz do Iguazú el 28 de noviembre de 1990 en el que ambos países latinoamericanos se comprometían a descartar la utilización de la energía atómica con fines bélicos, acordaban una serie de controles mutuos de sus instalaciones nucleares y entendían que no podían ratificar*

*Tlatelolco a menos que se modificara el Artículo 13, referido al secreto para resguardar la actividad industrial nacional.*“ (Corigliano; 2000).

La dinámica regional no fue el principal factor que definió la política exterior argentina en materia de no proliferación, sino que, al igual en otros temas, lo fue el vínculo con los Estados Unidos. Sin embargo, la dinámica regional de acercamiento relativamente exitosa que había existido en los ochentas, entre Argentina y Brasil, fue esencial para que cobrara sentido para la administración Menem las sugerencias de la CNEA y de otros funcionarios de Cancillería de explorar una entrada al TNP luego de armar y consolidar un esquema de salvaguardias nucleares con Brasil, y el OIEA. Al menos para este caso, la dinámica histórica regional mostró la influencia que puede tener como elemento de potenciación en la incidencia que la estructura burocrática de un país puede tener en la implementación de una política exterior.

Es importante rescatar que las instituciones burocráticas, aun cuando no tengan influencia directa sobre las decisiones de la administración en turno, son un canal de transferencia de conocimientos, logros (o información importante para tomar decisiones) de uno o varios gobiernos anteriores que pueden influir en la implementación de las decisiones (como fue en el caso descrito más arriba). En este sentido, las instituciones burocráticas especializadas son las que facilitan una política de estado en un área específica. La calidad y capacidad de los funcionarios dentro de estas estructuras burocráticas son esenciales para asegurar que los logros y la información valiosa sea transferida de gobierno a gobierno.

Claramente mantener una lógica de transición progresiva desde un esquema de salvaguardias a otro junto con Brasil tuvo sus beneficios. En el corto plazo, el ser coherente con las políticas anteriores hacia Brasil en el área, se contribuyó a la consolidación de un lazo de confianza entre ambos países.

Por otro lado, se logró adoptar un esquema de salvaguardias adecuado para las exigencias del TNP, que supone ser menos intrusivo que el INFCIRC/153. Por ejemplo, hay tareas de inspección que solo realizan los inspectores brasileños y solo los argentinos y no los del OIEA.

Otra ventaja de haber optado por el esquema regional en la adopción e implementación de salvaguardias, y que sale a relucir en la actualidad, es sobre la negociación de un nuevo acuerdo de salvaguardias, como el Protocolo Adicional de Salvaguardias. En este caso, la relación estrecha con Brasil en este área se vuelve un activo importante para negociar, y manejar los tiempos de la negociación de otra forma. Por ejemplo, la negociación *vis a vis* de los Estados Unidos con cada país pierde efectividad, ya que cada uno puede recurrir al sólido argumento de que antes de cualquier decisión o avance de acercamiento en esta materia con US, se deben consultar y poner de acuerdo entre sí antes de llegar a una decisión con otros, sin ser cuestionado abiertamente porque ello representaría desconocer una cooperación bilateral consolidada y reconocida multilateralmente (Fernández Moreno; 2007; Sayus; 2007).

En síntesis, aunque la decisión de ratificar el TNP fue elaborada entre los más altos funcionarios del gobierno de Menem poco después de asumir este gobierno, y la evaluación de su conveniencia no surgió de un debate abierto entre diversos actores de la sociedad, la implementación de la misma, si involucró un mayor número de actores, principalmente, funcionarios de la CNEA y del sector nuclear de Argentina que observaban: por un lado, las posibilidades de trabajar sobre un esquema regional de salvaguardias bilateral con Brasil, y por otro, reconocían que las posibilidades internacionales de continuar utilizando las salvaguardias como moneda de cambio se reducía como consecuencia de la consolidación de estas como condición *sine qua non* para el comercio.

## **Reflexiones del Capítulo IV**

En julio de 1989, Carlos Saúl Menem, asumió la presidencia en medio de una crisis socioeconómica doméstica de envergadura, que coincidió con la implosión de la URSS. Las circunstancias externas e internas se convirtieron en factores que dieron al gobierno de Menem un contexto que favoreció, y en cierta forma, exigió, una reevaluación de la política exterior argentina, y que facilitó la implementación de nuevos lineamientos en la materia.

Ocurrieron muchos cambios de posición respecto a los temas de agenda de política exterior argentina en los noventa, que existía un eje que los unía. Es decir, estas modificaciones no se trataban de cambios aislados, específicos y desconexos, sino por el contrario respondían a una lógica general de construcción de una relación preferencial con Occidente.

Siguiendo los temas de agenda de política exterior argentina, parecería que los cambios entonces en materia de no proliferación y salvaguardias que se dieron con la administración de Menem, incluyendo la firma del TNP, respondieron a un nuevo enfoque al abordar la agenda de política exterior en general.

El abandono de la posición crítica de Argentina frente al TNP se explica como parte del proceso de reestructuración de la política exterior argentina ligado a este cambio de enfoque sobre la agenda, el cual fue impulsado por la visión de la primera administración de Menem en la materia, que mantenía entre sus premisas fundamentales la necesidad de construir una nueva imagen de la Argentina frente a los países de Occidente y en especial frente a los Estados Unidos.

En este proceso de reestructuración, el circuito decisorio en materia de no proliferación, estuvo "cerrado" al asesoramiento de la CNEA. Sin embargo, a la hora de implementar la nueva posición argentina frente al TNP, el asesoramiento, y las visiones predominantes en esta institución fueron claves para elegir un esquema de contabilidad y control de materiales nucleares bilateral con Brasil. La opción planteada por la CNEA de este esquema fue receptada positivamente por el gobierno de Menem, que entre sus medidas, apuntaba a un acercamiento con Brasil.

# Capítulo final: Conclusiones

El TNP es un tratado que surgió a fines de la década del sesenta como un instrumento jurídico internacional para limitar la diseminación del dominio de la construcción de armas nucleares que hasta ese entonces había sido manejada, primero, a través de la política de secreto y la negativas del secreto tecnológico (1941-1953), y luego por medio de acuerdos de cooperación que preveían controles e inspecciones mutuas. Sus principales impulsores fueron los Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS tras las explosiones de bombas nucleares de Francia y China. El texto del tratado consolidó la distinción de dos grupos de países: los poseedores y los no poseedores de armas nucleares, y planteó compromisos diferenciados para cada uno de estos grupo de países. Estos compromisos generaron determinadas expectativas sobre quienes aceptaron el tratado en el área de desarme, del intercambio tecnológico, de material, y de equipamiento nuclear, y en última instancia, por el coto a la diseminación de las armas nucleares. Ninguna de estas expectativas fue cumplida positivamente y en plenitud, y pese a la plena vigencia del acuerdo, hay países que lograron la tecnología para construir un arma. Aunque esto haya causado frustraciones, cabe señalar que en la actualidad los estados siguen viendo a este como un instrumento necesario (aunque no suficiente) para garantizar la seguridad internacional. Ligado a las obligaciones establecidas en el TNP fue acordado en el seno del OIEA un nuevo sistema de salvaguardias, en el documento INFCIRC/153 aprobado en 1971, que marcó un cambio significativo en materia de no proliferación, porque establecía un control sobre todas las instalaciones y materiales nucleares existentes en el territorio de un país. Este nuevo sistema fue recibido, en particular, por países en desarrollo con programas nucleares, entre ellos por la Argentina, con desconfianza. En particular, en Argentina existía la idea de que el nuevo sistema, lejos de tratarse de un sistema más efectivo para controlar la seguridad colectiva, sería un instrumento para entorpecer el desarrollo de los programas nucleares domésticos. Poco a poco, y visto que la India había logrado la tecnología de explosión nuclear en 1974, los proveedores nucleares fueron exigiendo ciertas garantías a quienes les vendían, y se fue configurando un régimen de comercialización de material, tecnología y equipamiento nuclear. Las salvaguardias del TNP adquirieron un lugar dentro de este régimen internacional de comercialización que les dio el significado de garantes de un comercio seguro.

Rápidamente, tras su aparición, este acuerdo se transformó en tema de preocupación para la Argentina y fue visto como un gran limitante al derecho de desarrollo autónomo de

la Argentina. La reivindicación al desarrollo autónomo era un tema central en la agenda doméstica y estaba instalado desde los cincuentas como parte un debate de dimensiones domésticas y regionales sobre desarrollo e industrialización. La contracara en el ámbito externo, del tema interno del desarrollo nacional fue la búsqueda de una autonomía que se entendía en clave antagónica. Este enfoque permaneció casi invariable hasta 1983. Luego, se introdujo una pequeña innovación en relación a la reivindicación del derecho al desarrollo, y el abordaje pasó de estar centrado únicamente sobre el derecho de la Argentina a proyectarse también sobre el conjunto de países en desarrollo. Esto hizo que el rechazo del TNP fuera tratado como un reclamo del conjunto, y la Argentina, pretendió en el escenario internacional tomar la voz de interlocutor de ese conjunto. Mas allá del eje del desarrollo autónomo, este acuerdo también fue abordado como un tema específico dentro del área temática de la no proliferación, y fue criticado por su ineficacia como instrumento de no proliferación. La crítica permaneció en la agenda, y se intensificó con reclamos por desarme que ponían en evidencia la falta de resultados del acuerdo en cuanto a la proliferación vertical. El principio de igualdad de compromisos entre los países del escenario internacional apareció como un elemento definitorio a la hora de abordar los temas de agenda hasta los noventas.

Específicamente, los argumentos sobre los que se fundaron el rechazo de Argentina a firmar el TNP se construyeron, en gran parte, en base a dos marcos de referencias: (a) los lineamientos de política exterior de búsqueda de autonomía que se vinculaba a una estrategia de crecimiento del país de corte nacionalista-desarrollista, y (b) el tratado de Tlatelolco. Evidentemente, más allá de estos marcos de referencia, existieron otros elementos tradicionales de la política exterior argentina como, por ejemplo, la relevancia del derecho internacional, y los principios jurídicos, en particular y para este caso, de la igualdad soberana de los estados, principio por el cual se rechazó la distinción del TNP entre estados poseedores y no poseedores de armas nucleares para asumir compromisos diferenciados.

Podría argumentarse que la posición de rechazo de la Argentina desconocía por completo la significancia que cobraría a futuro el TNP como piedra fundamental del régimen internacional de no proliferación, como de hecho sucedió. Sin embargo, si se observan documentos a los pocos años de la apertura a la firma, e inclusive de la entrada en vigor de este acuerdo, cabe señalar que, ni aquellos que inicialmente formularon la posición argentina de rechazo al TNP, ni los académicos de entonces, subestimaban el

alcance o la relevancia inédita que tendría este tratado como instrumento internacional a futuro.

De hecho, José María Ruda, jefe de la Delegación argentina durante la Asamblea de la ONU en junio de 1968, en un artículo titulado “La posición argentina en cuanto al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares”, y publicado en 1971 por la revista **Estrategia**, N<sup>o</sup> 9, expresaba: “*este Tratado pude ser señalado, juntamente con la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Moscú sobre prohibición de pruebas nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua, como uno de los documentos más importantes de la posguerra*”.

Dada la relevancia que reconocían tendría este acuerdo, relata José María Ruda (1971), que la posición argentina fue adoptada a partir de las conclusiones obtenidas de una evaluación detallada de las consecuencias del mismo. Una de las principales conclusiones de esta evaluación, sobre las que se erigió la política argentina, fue que el tratado tal como estaba en el proyecto sino-norteamericano consolidaba y congelaba muchas de las posibilidades políticas y tecnológicas Argentina.

Por su parte, el académico Garasino, Luis A, en su artículo titulado “El Tratado de No Proliferación Nuclear: Realidad, presente e interrogantes” publicado en el mismo dossier de esa revista, decía: “*este acuerdo ha sido considerado como uno de los más importantes que se han firmado después de la Segunda Guerra Mundial*” (1971: 65). Las expectativas por el gran alcance que tendría este acuerdo en el futuro se constituyeron en una preocupación que, en un inicio, reforzó la posición de rechazo argentina.

La firmeza que parecía haber ido adquiriendo esta posición de rechazo de la Argentina hacia el TNP con los años era tal que en 1987, el Embajador Julio César Carasales afirmaba en su libro El Desarme de los Desarmados: “*...la ausencia en casi dos décadas de toda iniciativa o movimiento serio en sentido contrario, puede llegarse a la fundada conclusión de que es prácticamente imposible que la República adhiera alguna vez al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*” (1987:294). No obstante, menos de una década después, en 1995, la Argentina adhirió al TNP y apenas cuatro años después de que se pronunciaran estas palabras, Argentina se perfilaba hacia un sistema de salvaguardias internacionales como el previsto en el TNP, de salvaguardias amplias, desde el plano regional con la conformación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares).

En julio de 1989, Carlos Saúl Menem, asumió la presidencia en medio de una crisis socioeconómica doméstica de envergadura, que coincidió con la implosión de la URSS. Las circunstancias externas e internas se convirtieron en factores que dieron al gobierno de Menem un contexto que favoreció, y en cierta forma, exigió, una reevaluación de la política exterior argentina, y que facilitó la implementación de nuevos lineamientos en la materia.

Ocurrieron muchos cambios de posición respecto a los temas de agenda de política exterior argentina en los noventas, que existía un eje que los unía, es decir que no se trataban de cambios aislados, específicos y desconexos, sino por el contrario respondían a una lógica de construcción de una relación preferencial con Occidente.

Siguiendo los temas de agenda de política exterior argentina, parecería que los cambios entonces en materia de no proliferación y salvaguardias que se dieron con la administración de Menem, incluyendo la firma del TNP, respondieron a un nuevo enfoque al abordar la agenda de política exterior en general.

El abandono de la posición crítica de Argentina frente al TNP se explica como parte del proceso de reestructuración de la política exterior argentina ligado a este cambio de enfoque sobre la agenda, el cual fue impulsado por la visión de la primer administración de Menem en la materia, que mantenía entre sus premisas fundamentales la necesidad de construir una nueva imagen de la Argentina frente a los países de Occidente y en especial frente a los Estados Unidos.

En este proceso de reestructuración, el circuito decisorio en materia de no proliferación, estuvo "cerrado" al asesoramiento de la CNEA. Sin embargo, a la hora de implementar la nueva posición argentina frente al TNP, el asesoramiento, y las visiones predominantes en esta institución fueron claves para elegir un esquema de contabilidad y control de materiales nucleares bilateral con Brasil. Actualmente, más allá del mecanismo de confianza mutua que significa en la relación con Brasil, este esquema representa beneficios en la negociación en materia de salvaguardias, en particular, en relación al Protocolo Adicional.

## Bibliografía

Acuña, Carlos (1995) (comp.), *La nueva matriz política argentina*, cap. 8, Nueva Visión, Buenos Aires.

Allison, Graham (1988), *La esencia de la decisión: La crisis de los misiles*, GEL, Buenos Aires Argentina.

Archibaldo Lanús, Juan (1992), "La Argentina ante el mundo de pos-Guerra Fría", en **La política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial**, Russell (ed.), FLACSO-GEL, Buenos Aires.

Bettauer, Ronald J. (1978), "The Nuclear Non-Proliferation Act", **Law and Policy in International Business**, No. 35, 1105–1180.

Bielsa, Lavagna, y Rosatti (2005), "Estado y Globalización. El caso argentino." **Editorial Rubinzal-Culzoni**.

Bologna, A. (1998), "La Inserción Argentina en la Sociedad Internacional", en **La política exterior argentina 1994-1997**, CERIR, Rosario.

Bologna A. y A. Busso (1994), "La política exterior a partir del Gobierno de Menem: una presentación", en **La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato**, CERIR, Rosario.

Busso, Anabella (1994), "Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina", en **La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato**, CERIR, Rosario.

Busso A. (1998), "Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo Gobierno de Menem: la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales", en **La política exterior argentina 1994-1997**, CERIR, Rosario.

Chittick W. y A. Freyberg-Inan (2001), "Chiefly for Fear, Next for Honour, and Lastly for Profit: An analysis of Foreign Policy Motivation in the Peloponnesian War", en **Review of International Studies**, Vol. 27.

Cisneros, Andrés (1998), "Argentina: Historia de un éxito", en **Política Exterior Argentina 1989-1999: Historia de un éxito**, Andrés Cisneros (comp.), Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Colacrai de Trevisan M. y G. Lechini de Alvarez (1994), "Introducción", en **La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato**, CERIR, Rosario.

Cottam, Martha (1986), **"Foreign Policy Decision Making: The Influence of Cognition"**, Boulder: Westview Press, pp. 5-59.

Cox, Robert, W. (1996), "Gramsci, hegemony and international relations", en Cox Robert and Timothy Sinclair, **Approaches to world order**, Cambridge University Press.

De la Balze, Felipe (1999), "La política exterior de 'reincorporación al Primer Mundo'", en **Política Exterior Argentina 1989-1999: Historia de un éxito**, Andrés Cisneros (comp.), Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Escudé, Carlos, Andrés Cisneros et. Al (2000), "La posición argentina frente al tratado de Tlatelolco (febrero de 1967) y al tratado de No Proliferación Nuclear (junio de 1968)",

**Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, Capítulo 66, Tomo XIV, Las Relaciones Políticas , 1966- 1989, CEMA.  
[http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia\\_indice00.htm](http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice00.htm)

Escudé, Carlos, Andrés Cisneros et. Al (2000), “El Movimiento de Países No Alineados”, **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, Capítulo 68, Tomo XIV, Las Relaciones Políticas , 1966- 1989, CEMA.

Escudé (1995), **El Realismo de los Estados Débiles: La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Escudé, Carlos (1992), “Cultura Política y Política Exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (O breve introducción al Realismo periférico)”, en **La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial**, Russell R. (comp.), FLACSO-GEL , Buenos aires.

Escudé, Carlos (1998), “Pasado y Presente en las Relaciones Argentinas con los Hegemonos Occidentales”, en **Política Exterior Argentina 1989-1999: Historia de un éxito**, Andrés Cisneros (comp.), Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Floria, Carlos (1992), “Comentario a ‘La Nueva Agenda Internacional y La política exterior’, por Carlos Pérez Llana ”, en **La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial**, Russell R. (comp.), FLACSO-GEL , Buenos aires.

Franko, Lawrence (1978), "U.S. Regulation of the Spread of Nuclear Technologies through Supplier Power: Lever or Boomerang?", **Law and Policy in International Business**, No. 35 , 1181–1204.

Garrido Rebolledo, Vicente (2005), “Cuatro semanas de mayo, cinco años por delante: el fracaso de la VII Conferencia de Revisión del TNP”, **Real Instituto Elcano**, ARI N 72-2005- 7-6..

Goldmann, K. (1988), **Change and Stability in the International System: the problems and possibilities of Détente**, Harvester Wheatsheaf, New York.

Henrikson, Alan (1980), “The Geographical of “Menta Maps” of American Foreign Policy Makers”, en **International Political Science Review**, Vol. 1, No. 4, 495-530.

Hermann, Charles F. (1990), “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, en **International Studies Quarterly**, Vol. 34.

Hermann, Margaret G. (2001), “How Decision Units Shape Foreign Policy: A theoretical Framework”, en **International Studies Review**, Vol. 3, Issue 2, Summer 2001.

Holum, John D., (1994) “The ACDA Agenda In the Post-Cold War World”, en **Arms Control Today**, Vol. 24, Number 1, Jan/ Feb.

Jakob Gustavsson (1998), **The politics of foreign policy change: explaining the Swedish reorientation on EC membership**, Lund.

Krasner Stephen (1993), "Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables", en ***Internacional Regimes***, Ithaca: Cornell University.

Kennan, George (1946) (firmado con su pseudónimo de Mr. X), "The Long Telegram" en ***Political Affairs***, Feb. ,1946.

Kiselyov, Sergei (1993), "The View from Kiev" , en el ***Bulletin of the Atomic Scientists***, Vol. 49 Issue 9, p6-8, 3p, Nov.

Kuválkova, Vendulka (2001), "Foreign Policy, International Politics, and Constructivism", en ***Foreign Policy in a Constructed World***, Editorial Advisory Board, Nueva York.

Lasagna, Marcelo (1995), "Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en ***Estudios Internacionales***, No 111, Jul-Sept..

Laxague, Jean-Paul (1999), "Las Reformas Estructurales de "Segunda Generación": ¿Continuidad o Ruptura?", ***Trabajo de Licenciatura en Ciencia Política***, Acuña Carlos (mentor), Universidad de San Andrés, Victoria.

Machinandiarena de Devoto, Leonor y Sebastián Masana (2000), "Relaciones con los países europeos (1989-1999)", ***Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina***, Capitulo 3, en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/15/15-066.htm>

Martinez Vidal y Mari (2002), "Escuela Latinoamericana de Pensamiento en Ciencia, Tecnología, y Desarrollo: Notas de un Proyecto de investigación" en la ***Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación***, Número 4/ Estudios, sept- dic de 2002. <http://www.oei.es/revistactsi/numero4/escuelalatinamericana.htm>

Osorno, Guillermo (1995), "El vínculo entre los ámbitos interno e internacional . De la política de eslabones ala diplomacia de doble filo", en ***Foro Internacional***, No. 3, Jul-Sept.

Paradiso, José (1992), "Comentario a La Argentina ante el mundo de la posguerra fría (Consideraciones finales sobre los cambios que se avecinan)", por Juan Archibaldo Lanús, en ***La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial***, Russell R. (comp.), FLACSO-GEL , Buenos aires.

Paradiso, José (1993), ***Debates y trayectoria de la política exterior argentina***, GEL, Bs. As..

PNUD-Argentina (1997), ***Informe de Desarrollo Humano en Argentina 1996***, Honorable Senado de la Nación-PNUD, Buenos Aires.

Putnam, Robertn et. al. (1993), ***Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics***, University of California Press.

Rapoport, Mario (2003), **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**, Ediciones Macchi.

Ravenhill, John (1998), "Cycles of *Middle Power* Activism: Constraint and Choice in *Australian* and Canadian Foreign Policies" , en **Australian Journal of International Affairs**, Nov 98, Vol. 52, Issue 3, pagina 309- 328.

Rosenau, James N., (1987) "Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy" en Charles F. Hermann, Charles W. Kegley y James Rosenau, **New Directions in the Study of Foreign Policy**, Londres Harper Collins.

Rosenau, James (1997), **Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World**, Cambridge University Press, Cambridge.

Russell, Roberto (1990), **Democratización y Política Exterior en Argentina: el impacto de la variable cambio de régimen**, mimeo, Buenos Aires.

Russell, Roberto (1998), "Democratization and Its Qualitative Impact on Argentina Foreign Policy", en **Serie Documentos de Trabajo No 27**, ISEN, Buenos Aires.

Russell, Roberto (1992) (ed.), **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior**, GEL, Buenos Aires.

Russell, Roberto (1996), "Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro", en **Serie Documentos de Trabajo No 19**, ISEN, Buenos Aires.

Russell, Roberto (1999), "Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: Adelantos y Perspectivas", en **Documentos IRELA**, Institute for European-Latin American Relations, Madrid.

Russell, Roberto (1994), "Los Ejes Estructurantes de la Política Exterior Argentina: Apuntes para un Debate", en **Serie de Documentos e Informes de Investigación No 158**, FLACSO, Buenos Aires, Junio 1994.

Saldivia, Laura (2005), "La globalización y la transformación del poder ejecutivo. El caso argentino". **Universidad de Palermo**.

Sosa Alberto (1988), "Argentina en el Movimiento de No Alineados", **AMERSUR**, Septiembre de 1988. <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Monoal.htm>

Spurgeon, Kenny.( 1994), "Wisdom Prevails in Kiev: Global Security Wins", en **Arms Control Today**, Vol 24, Nro. 19 de Diciembre de 1994, Pág 2.

Tokatlian et. Al (2003), "El estado de las relaciones internacionales: una mirada desde la Argentina", en **Argentina@: Un lugar en el mundo**, Fondo de Cultura Económica S.A., Buenos Aires.

Tokatlian et, Al (2004), ***Hacia una nueva estrategia internacional: El desafío de Néstor Kirchner***, Grupo Editorial Norma, Mayo 2004..

Tulchin, Joseph (1997), “La nueva política exterior de la Argentina hacia los Estados Unidos”, en ***Fundamentos de una Nueva Alianza***, Asociación de Bancos de la República Argentina-CARI, , Buenos Aires.

Van Klaveren, Alberto (1992), “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, en ***Revista de Estudios Internacionales No 98***, Insituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Abril-Jun 1992.

Volgy T. y J. Schwartz (1991), “Does Politics Stop at the Water’s Edge? Domestic Political Factors and Foreign Policy Restructuring in the Cases of Great Britain, France, and West Germany”, en ***Journal of Politics***, Vol. 53, 1991, pp. 615-643.

Waltz, Kenneth (1959), ***Man, the State, and War: a theoretical analysis***, Columbia University Press, New York, 1959.

Wendt, Alexander (1999), ***Social Theory of International Politics***, Cambridge University Press, Cambridge.

Wolforth, William (1999), “The Stability of an Unipolar World”, en ***International Security***, Vol. 24, No1, Summer 1999, 395- 431.

### **Entrevistas en profundidad:**

Escudé Carlos; entrevista realizada por la autora, el 10 de julio de 2007

Fernández Moreno; entrevista realizada por la autora, el 14, 21, 28 de junio de 2007

Martínez Favini; entrevista realizada por la autora, el 10 de agosto de 2007.

Mondino, Manuel; entrevista realizada por la autora, el 28 de junio de 2007.

Ornstein, Roberto ; entrevista realizada por la autora, el 10 y 25 de junio de 2007.

Palacios, Elías; entrevista realizada por la autora, el 03 de agosto de 2007.

Terigi, Gabriel; entrevista realizada por la autora, el 12, 15, y 25 de julio de 2007.

## **Anexo I**

### **RESEÑA HISTÓRICA DE LAS ACTIVIDADES NUCLEARES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA**

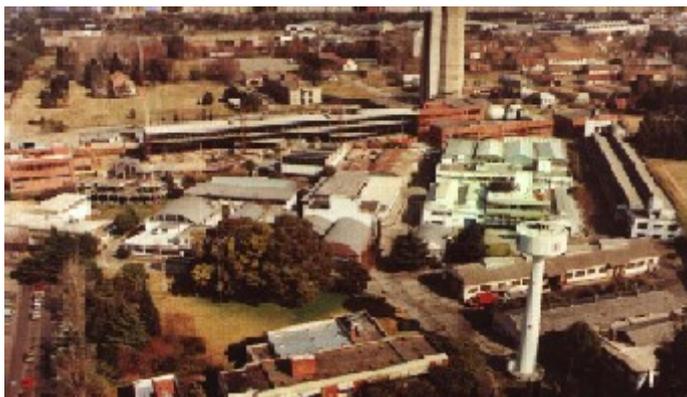
---

**31/05/1950 Promulgación del Decreto 10936/50 mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Energía Atómica.**



**Figura 15:** Frente de la Sede Central de la Comisión Nacional  
Av. del Libertador 8250 - Ciudad de Buenos Aires

09/10/1951	Se anuncia el descubrimiento del Primer Yacimiento uranífero denominado "Papagayo" en la Provincia de Mendoza.
18/02/1952	Firma del contrato para la compra del Sincrociclotrón a instalarse en Sede Central.
---/05/1952	Anuncio del descubrimiento del yacimiento de uranio Huemul - Mendoza.
---	Se dicta el Primer Curso sobre Reactores Nucleares.
/01/1953	
28/05/1953	Comienzo de la operación del acelerador Cockroft - Walton en Sede Central.
22/07/1954	Dictado del Decreto 12205/54 estableciendo que la Comisión Nacional de Energía Atómica, dependa de la Presidencia de la Nación.
28/09/1954	Inicio de operaciones del Sincrociclotrón instalado en Sede Central.
---/01/1955	Participación de C.N.E.A. en la conferencia de "Usos Pacíficos de la Energía Nuclear" (Ginebra - Suiza) con 37 trabajos científicos sobre yacimientos uraníferos, empleo de radioisótopos con fines médicos, descubrimiento de nuevos nucleidos, nuevos métodos de análisis de bajas concentraciones, cálculo de reactores, evaluación de recursos y necesidades energéticas.
22/04/1955	Firma del convenio entre C.N.E.A. y la Universidad nacional de Cuyo que dio origen al Instituto de Física (hoy Instituto Balseiro).
---/09/1955	Primera Conferencia Internacional sobre los usos pacíficos de la energía nuclear. Nuestro país comunica el descubrimiento de una docena de nuevos radioisótopos en sus laboratorios.
18/12/1956	Dictado del Decreto-Ley 22.477/56 (ratificado por Ley 14467) para establecer el régimen de minerales nucleares.
19/12/1956	Dictado del Decreto-Ley 22.498/56 por el cual se dio el marco organizativo a la C.N.E.A.
15/05/1957	Se firmó el Decreto Ley 5071/57, mediante el cual la República Argentina se incorporó al Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.).
23/05/1957	Dictado del Decreto 5423/57 mediante el cual se reglamentó la Ley 22477 del 18/12/56 sobre "Prospección nuclear en todo el territorio del país tanto en dominios de propiedad pública como privada".
17/01/1958	Se logra alcanzar la criticidad del Reactor Argentino (RA-1), sito en el Centro Atómico Constituyentes (C.A.C).
---/03/1958	Inicio del Primer Curso de Metodología y Aplicaciones de Radioisótopos.
26/05/1958	Inauguración del Centro Atómico Constituyentes (C.A.C.), Partido de San Martín, Provincia de Bs. As.



**Figura 16:** Vista aérea del Centro Atómico Constituyentes sobre la Av. De los Constituyentes Pcia. de Buenos Aires.

- 
- 07/06/1958** Acto de colación de grados de los primeros egresados de la carrera de Física del Instituto Balseiro en el Centro Atómico Bariloche.
- 
- 25/11/1959** Inauguración del "Laboratorio de Radioisótopos para estudios hematológicos" en el Hospital de Clínicas (U.B.A.) antecesor del "Centro de Medicina Nuclear del Hospital de Clínicas José de San Martín" puesto en operación en 1969.
- 
- 10/06/1960** Por Decreto 7006/60 se declara de alto interés nacional las actividades que lleva a cabo la Comisión Nacional de Energía Atómica, ratificándose su dependencia de la Presidencia de la Nación.
- 
- 04/03/1963** Dictado del Decreto 1647/63 mediante el cual se declara a la Comisión Nacional de Energía Atómica, como institución exclusiva para la exportación de materiales nucleares.
- 
- /05/1966** Se concluye el estudio de factibilidad para la construcción de una central nuclear en el área Gran Buenos Aires-Litoral.
- 
- 19/07/1966** Alcance de la criticidad del RA-2 en el Centro Atómico Constituyentes.



**Figura 17:** Iluminación producida por la radiación beta (efecto cerenkov) en el RA-3.

- 
- 03/10/1967** El Contraalmirante Oscar A. Quihillalt, Presidente de C.N.E.A., fue elegido por unanimidad como Presidente de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica para el período 1967-1968.
-

- 06/11/1967 Se firmó el convenio entre la C.N.E.A. y la Empresa Provincial de la Energía de Córdoba (E.P.E.C.), mediante el cual se inician los estudios para la instalación de una central nuclear para el suministro de electricidad.
- 20/12/1967 Inauguración del Centro Atómico Ezeiza (C.A.E.).
- 31/05/1968 Firma del Contrato entre C.N.E.A. y Siemens de Alemania para la construcción de la Central Nuclear Atucha I.
- 23/05/1969 Creación del Instituto de Geocronología y Geología Isotópica (IN.GE.IS.) en conjunción con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la FCEN (U.B.A.).
- 20/07/1970 Alcance de la criticidad del RA-0 en la Universidad Nacional de Córdoba.
- 20/08/1970 Primera disposición final para el "Sistema de Residuos Radiactivos Líquidos" en el Centro Atómico Ezeiza.
- 31/08/1971 Puesta a crítico del Reactor RA-4 en la Universidad de Rosario.
- 03/06/1972 Creación de la Asociación Argentina de Tecnología Nuclear (A.A.T.N.).
- 14/03/1973 Se adjudica por parte del Poder Ejecutivo Nacional a Atomic Energy of Canada Limited (A.E.C.L.), la construcción de la Central Nuclear Embalse
- 13/01/1974 Alcance de la criticidad del Reactor de la Central Nuclear Atucha I (Lima, Partido de Zárate, Provincia de Buenos Aires).
- 07/03/1974 Por Decreto 706/74 se aprueba el contrato para la construcción de la Central Nuclear Embalse.



**Figura 18:** Vista de la Central Nuclear Embalse desde el Lago, en Río Tercero - Pcia. de Córdoba

- 19/03/1974 Conexión de la Central Nuclear Atucha I a la Red Interconectada Nacional.
- 30/05/1974 Institúyese el 31 de mayo de cada año como "Día Nacional de la Energía Atómica" (Decreto 1666/74).
- 08/09/1976 Creación de la Empresa Investigaciones Aplicadas S.E. (INV.AP. S.E.).
- 04/08/1977 Inauguración de la Planta "Los Adobes", Provincia del Chubut.
- 07/09/1977 Creación de Nuclear Mendoza S.E. (N.M.S.E.).
- 19/10/1977 Dictado del Decreto 3183/77 sobre Objetivos y Política Nuclear de la República Argentina.
- 14/05/1978 Inauguración de la planta de Cobalto 60 (Co60) en el Centro Atómico Ezeiza.



**Figura 19:** Manipulación de fuentes de Co-60 en el Centro Atómico Ezeiza - Pcia. de Buenos Aires

16/08/1979	Adjudicación de la explotación uranífera en Los Gigantes, Provincia de Córdoba.
20/09/1979	Inauguración de la Planta de Concentrado de Uranio en San Rafael, Provincia de Mendoza.
29/09/1979	Por Decreto 2441/79 se autorizó a C.N.E.A. a aceptar la oferta y mantener negociaciones tendientes a la firma del contrato para la construcción de C.N.A-II.
29/12/1979	Inicio de las obras para erigir el acelerador TANDAR en el Centro Atómico Constituyentes.
11/01/1980	Por Ley 22142 se declara de interés nacional la construcción y puesta en marcha de una Planta de Agua Pesada (módulo 250t/año) en Arroyito (Provincia del Neuquén).
09/05/1980	Firma del Convenio para la explotación del yacimiento Sierra Pintada, Provincia de Mendoza.
08/07/1980	Creación de la Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas S.A. (E.N.A.CE. S.A.).
08/07/1980	Por Decreto 1337/80 se aprueba el contrato celebrado entre C.N.E.A. y Siemens de Alemania para la construcción de C.N.A-II.
08/07/1980	Por Decreto 1338/80 se aprueba el contrato celebrado entre C.N.E.A. y SULZER BROTHERS de Suiza, para la construcción de una planta de agua pesada de capacidad de producción 250 t/año en Arroyito (Provincia del Neuquén).
---/03/1981	Inicio de las obras de la tercera Central Nuclear Atucha II (Lima, Partido de Zárate, Provincia de Buenos Aires).
27/03/1981	Inicio de la explotación de la vetas uraníferas Gaucho I y Gaucho II en Sierra Pintada, Provincia de Mendoza.
26/10/1981	Conformación de la empresa Combustibles Nucleares Argentinos S.A. (CO.NU.AR. S.A.).
02/04/1982	Inauguración de la Fábrica de Elementos Combustibles Nucleares S.A. (CO.NU.AR. S.A.) en el Centro Atómico Ezeiza.
12/08/1982	Inauguración del Circuito Experimental de Alta Presión (C.E.A.P-LOOP) en el Centro Atómico Ezeiza.
23/09/1982	Puesta crítica del RA-6 (Centro Atómico Bariloche).
15/12/1982	Inauguración de la Planta de UO <sub>2</sub> natural de la ciudad de Córdoba.
03/05/1983	Inauguración de la Central Nuclear Embalse de 746 Mw en la Localidad de Embalse, Provincia de Córdoba.
07/09/1983	CO.NU.AR. S.A. entrega los primeros elementos combustibles para la Central Nuclear Atucha I.

- 
- /09/1983 Ingreso de la C.N.E.A. al Programa "Arreglos Cooperativos para la promoción de la Ciencia y Tecnología Nuclear en América Latina y el Caribe" (ARCAL) auspiciado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.).
- 
- 11/11/1983 Anuncio de la posibilidad de enriquecer uranio en el país en el Centro Pilcaniyeu, Provincia de Río Negro.
- 
- 05/02/1985 Creación de la empresa Alta Tecnología Sociedad del Estado (AL.TEC. S.E.) con la provincia de Río Negro.
- 
- 12/08/1985 Inauguración Planta Molibdeno 99 (Mo 99) en el Centro Atómico Ezeiza.
- 
- 30/04/1986 Creación de la Fábrica de Aleaciones Especiales (F.A.E.S.A.) en el Centro Atómico Ezeiza.
- 
- /04/1986 Presentación de la Revista "Argentina Nuclear" en la XII Feria Internacional del Libro (Buenos Aires)
- 
- 23/10/1986 Inauguración del Laboratorio Tandem Argentino (TANDAR) en el Centro Atómico Constituyentes.
- 
- 30/10/1986 Creación de la empresa Córdoba Alta Tecnología S.E. (COR.A.TEC).
- 
- /04/1989 Inauguración del Reactor "NUR" en la República de Argelia.
- 
- 13/09/1989 Se participó de la Convención sobre pronta notificación de accidentes nucleares y sobre asistencia en caso de accidentes nucleares o emergencia radiológica, en ambos casos ratificado por Ley 23.731.
- 
- 21/12/1989 Inauguración de la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (E.N.S.I. S.E.).
- 
- 27/06/1990 Inauguración del Proyecto Celdas Calientes (CEL.CA.) en el Centro Atómico Ezeiza (C.A.E.).



Figura 20: Celdas para manipular material muy radiactivo  
Centro Atómico Ezeiza - Pcia. de Buenos Aires

- 
- 05/07/1990 Institúyese el año 1990 como el "Año Nacional de la Energía Atómica con Fines Pacíficos" (Decreto 1264/90).
- 
- /11/1990 Declaración de Foz de Iguazú por la cual Argentina y Brasil adoptan el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC).
- 
- 01/06/1991 Creación de la Escuela de Medicina Nuclear y Radiodiagnóstico en la Provincia de Mendoza.



**Figura 21:** Frente del Edificio de la Escuela de Medicina, FU.ES.MEN.  
- Pcia. de Mendoza

- 
- /07/1991** Firma de un acuerdo Bilateral sobre el Uso Exclusivamente Pacíficos de la Energía Nuclear; este Acuerdo crea la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (A.B.A.C.C.). En diciembre de ese mismo año. ambos países, el O.I.E.A. y la A.B.A.C.C. firman el acuerdo Cuatripartito para la aplicación de salvaguardias.
- 
- /07/1991** Se firma en Guadalajara, México, el "Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear".
- 
- 20/09/1991** Prueba de Presión de la Esfera de Contención de la Central Nuclear Atucha II.
- 
- 10/12/1991** La Comisión Nacional de Energía Atómica recibe el Premio "Dr. Luis Federico Leloir" otorgado por la Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología (S.E.C.yT.), en reconocimiento a la Cooperación para el desarrollo de la Energía Atómica para Usos Pacíficos.
- 
- 26/03/1992** Finalización de las obras de la quinta etapa de la Planta de Aleaciones Especiales en el Centro Atómico Ezeiza.
- 
- 08/09/1992** Presentación de la Planta Prototipo desarrollada por la Comisión Nacional de Energía Atómica para el tratamiento de Efluentes Domiciliarios.
- 
- 15/03/1993** Inauguración de la Planta Industrial de Agua Pesada (P.I.A.P.) en Arroyito, Provincia del Neuquén, para producir 250 toneladas de agua pesada (D2O) por año.
- 
- 10/11/1993** Firma del tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), ratificado por Ley 24272 y el tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP) ratificado por Ley 24448.
- 
- 16/11/1993** Inauguración del Instituto de Tecnología en el C.A.C. con la Universidad Nacional de San Martín (U.N.SA.M.).
- 
- /04/1994** Entró en vigor el Acuerdo de Cooperación Técnica con el Departamento de Energía de Estados Unidos (DOE).
- 
- 16/06/1994** Inauguración del Ciclotrón de producción de Radioisótopos en el Centro Atómico Ezeiza.



**Figura 22:** Recinto de ciclotrón usado para Producción de Radioisótopos,  
Centro Atómico Ezeiza - Pcia. de Buenos Aires

---

**30/08/1994** Reorganización de las funciones de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Creación del Ente Nacional Regulador Nuclear (EN.RE.N.) como autoridad autárquica en jurisdicción de la Presidencia de la Nación y de Nucleoeléctrica Argentina S.A. (Decreto 1540/94).

---

**---/03/1995** Se pone en marcha la conexión a Internet.

---

**11/05/1995** Por Decreto 674/95 se aprobó la Estructura Orgánica Funcional de la Comisión Nacional de Energía Atómica como organismo autárquico dependiente de la Presidencia de la Nación.

---

**31/05/1995** Inauguración de la Planta de Molibdeno 99 (Mo-99) en el Centro Atómico Ezeiza.



**Figura 23:** Fábrica de Fuentes de Molibdeno 99 usado en Medicina Nuclear  
Centro Atómico Ezeiza - Pcia. de Buenos Aires

---

**---/06/1995** Dictado de los primeros cursos organizados por el Instituto de Enseñanza Superior de Ezeiza.

---

**27/06/1996** Modificación de la Estructura de la Administración Pública Nacional en la cual la C.N.E.A. pasa a depender del Ministerio de Cultura y Educación a través de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SE.C.yT.) Decreto 660/96.

---

**23/01/1997** Dictado de la Ley 24804 denominada de "Actividades Nucleares".

---

**16/06/1997** Puesta a crítico del reactor RA-8 en el Centro Tecnológico Pilcaniyeu (Provincia de Río Negro).

---

- 
- 04/02/1998** Inauguración del Reactor de 22 MWt en INSHAS, República Árabe de Egipto.
- 
- 14/08/1998** Se transfiere la C.N.E.A. de la SE.C.yT. a la Presidencia de la Nación.
- 
- 05/09/1998** Convenio firmado con la Universidad Regional Buenos Aires, Universidad de Tecnológica Nacional para el dictado de la Maestría en Reactores Nucleares.
- 
- 23/11/1998** Congreso EDUNUCLEAR organizado por la C.N.E.A. y las Universidades de La Plata, Tecnológica Nacional, Lomas de Zamora, Del Sur, Rosario y el Instituto de Estudios Nucleares.



**Figura 24:** Acto inauguración de Edunuclear'98  
Facultad Regional Buenos Aires  
Ciudad de Buenos Aires

- 
- /---  
/1999** Acuerdo de Cooperación Técnica con EURATOM.
- 
- 27/09/1999** Dictado de la Ley 25160 denominada "Ley de Financiamiento del Reactor CAREM".
- 
- 06/10/1999** Montaje del Recipiente del Reactor de la Central Nuclear Atucha II.
- 
- 19/10/1999** Ley 25018 del "Régimen de Gestión de Residuos Radiactivos".
- 
- 14/12/1999** Primeros egresados como Especialistas en Radioquímica.
- 
- 11/12/2000** Se inaugura el Laboratorio de Facilidad de Radioquímica en el Centro Atómico Ezeiza.
- 
- 28-  
29/03/2001** Primeras tesis de Maestría en Reactores Nucleares
- 
- 16/06/2002** Convenio con el Hospital Italiano para la fabricación de flúor
- 
- /02/2003** Se eleva la potencia del RA-3 a 10 Mw.
- 
- /03/2003** Comienza la fabricación de flúor de alta calidad
-