

### ***Integración nuclear en el Cono Sur:***

#### **El curioso caso de la Agencia Brasileño – Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC)**

Los escritos sobre cooperación internacional muestran que los Estados tienden a cooperar sobre áreas de diversa naturaleza. Dicha cooperación resulta menos factible y más conflictiva sobre áreas consideradas “sensibles”, que podrían comprometer su soberanía nacional e integridad territorial. En este tipo de áreas priman la falta de información y la incertidumbre, lo que incrementa los problemas de colaboración.<sup>1</sup> Es por ello que, en campos como la seguridad internacional, la defensa, la gestión de recursos naturales compartidos y la inteligencia, los intentos de cooperación interestatal tienden a frustrarse o perecer. Más extraña aún es la institucionalización de la cooperación sobre estas áreas.<sup>2</sup> Tres casos permiten dar cuenta de ello:

La Comisión Internacional Conjunta (IJC) entre los Estados Unidos y Canadá, fue creada bilateralmente con el objetivo de colaborar en torno a límites marítimos y el cuidado medio ambiental. No obstante, su éxito fue limitado en términos de resultados alcanzados. La IJC no logró resolver problemáticas centrales, tales como la lluvia ácida y la liberación de químicos tóxicos provenientes de basureros a lo largo de la frontera del Niágara. Una de razones destacadas para explicar esto, es su falta de autoridad para intervenir ante escenarios que comprometerían la soberanía nacional de ambos países.<sup>3</sup> Otro caso es el de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur (FPCC) entre la Argentina y Chile, organismo de cooperación bilateral en materia de defensa y seguridad. A pesar de ser el resultado de un proceso de cooperación y construcción de confianza interestatal, el éxito del organismo ha sido puesto en tela de juicio porque hasta el momento no ha sido utilizado y demostrado su eficacia operativa.<sup>4</sup> Por último, se destaca el caso del Consejo de Defensa Suramericano perteneciente a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Desde su creación en el año 2008, los resultados

---

<sup>1</sup> Mc Cormick, JM; “*Intergovernmental Organizations and Cooperation Among Nations*”, *International Studies Quarterly*, Vol. 24, pp. 82-83.

<sup>2</sup> Jervis, R; “*Security regimes*”. *International Organization*, Vol. 36, pp. 358-360.

<sup>3</sup> Lemarquand, D. (1986); “*Preconditions to Cooperation in Canada –United States Boundary Waters*”, *Natural Resources Journal*, 1986, Vol. 26, pág. 233.

<sup>4</sup> Bárbaro, A. (2014); “*Medidas de Confianza Mutua entre Argentina y Chile: de la desconfianza a la seguridad cooperativa*”, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNR, 2014, pág. 73.

alcanzados habrían sido escasos y, actualmente, sus proyectos estarían paralizados y vacíos de contenido programático.<sup>5</sup>

Por lo tanto, si bien se registran casos de cooperación e integración sobre áreas sensibles, ellos han tenido un éxito limitado en términos de resultados alcanzados. Es en este marco que el caso de la Agencia Brasileño – Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), cobra especial relevancia empírica. La relevancia de la ABACC reside en dos elementos: En primer lugar, es el único organismo bilateral de control nuclear mutuo a nivel internacional, lo que manifiesta relevancia en términos de cooperación sobre áreas sensibles. En segundo lugar, es la única institución con carácter supranacional de América Latina, lo que manifiesta relevancia en términos de integración interestatal. Al otorgarle supranacionalidad, los dos países le delegan control y personería jurídica internacional nacional para tomar decisiones sobre áreas que afectan sus intereses estratégicos. Es decir, su funcionamiento no depende de las instituciones o líderes políticos de la Argentina y Brasil.

La ABACC fue creada en el año 1991 a partir de la firma del *Acuerdo Bilateral para los Usos Exclusivamente Pacíficos de la Energía Nuclear*<sup>6</sup>, bajo las administraciones gubernamentales de Carlos S. Menem y Fernando Collor de Mello. La Agencia tiene la función de implementar el Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC), esto es, verificar que los materiales nucleares presentes en las instalaciones nucleares de cada uno de los países tengan fines exclusivamente pacíficos. Para llevar a cabo dicha verificación, se diseñó y puso en marcha un sistema de control cruzado, a partir del envío de inspectores brasileños a las instalaciones nucleares de la Argentina e inspectores argentinos a las instalaciones nucleares del Brasil. La ABACC institucionaliza un sólido mecanismo de control nuclear mutuo, basado en la configuración de un intrusivo sistema de inspecciones recíprocas “in situ” del tipo “*vecino vigila a vecino*”.

La Agencia está conformada por dos órganos principales: la Comisión y la Secretaría. La Comisión está integrada por cuatro miembros: dos que representan a la Argentina (uno perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el otro a la Autoridad Regulatoria Nuclear) y dos que representan a Brasil (uno perteneciente al Itamaraty y

---

<sup>5</sup> Begoña, Z. M; “*Integración o fragmentación en América Latina: reflexiones en torno al liderazgo presidencial en los vaivenes del multilateralismo*”, IRI, 2021, pp. 7.

<sup>6</sup> Acuerdo Bilateral para los Usos Exclusivamente Pacíficos de la Energía Nuclear. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/Bilateral-Agreement.pdf>

otro a la Comisión Nacional de Energía Nuclear). Sus funciones son<sup>7</sup>: monitorear la implementación del SCCC, supervisar el funcionamiento de la Secretaría y seleccionar a sus funcionarios, elaborar una lista con los inspectores propuestos por cada parte e informarles cualquier anomalía detectada durante la verificación. La Secretaría, es el órgano ejecutor del SCCC. Sus principales funciones son<sup>8</sup>: implementar el SCCC y las directivas dictadas por la Comisión, designar e instruir inspectores, recibir reportes de los inspectores elaborados posteriormente a la verificación e informar a la Comisión ante la detección de anomalías.

Desde su creación hasta el presente, la ABACC ha atravesado por contextos políticos y socioeconómicos significativamente cambiantes a nivel regional. Durante la década de los años noventa, América Latina experimentó un elevado número de casos de inestabilidad en sus liderazgos políticos. Entre 1978 y 2003, el 40% de los presidentes experimentaron desafíos para continuar en su cargo y el 23 % (nueve) fueron forzados a finalizar su mandato anticipadamente.<sup>9</sup> Desde principios del siglo XXI hasta el presente, “nuevos” liderazgos con distintas agendas de política interna y exterior han emergido en América Latina.<sup>10</sup> Algunos de ellos han puesto el eje en el fortalecimiento de los organismos de integración y para otros no fue una prioridad. Esta inestabilidad política y de las políticas públicas ha repercutido sobre los procesos de integración regional, configurando ciclos de expansión y contracción, con momentos de avances, estancamientos y retrocesos.<sup>1112</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* Art. N° XI.

<sup>8</sup> *Ibíd.* Art. N° XIII.

<sup>9</sup> Hochstetler, K; “*Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur*”; Ed. América Latina Hoy, 2008, Vol. 49, pág. 53.

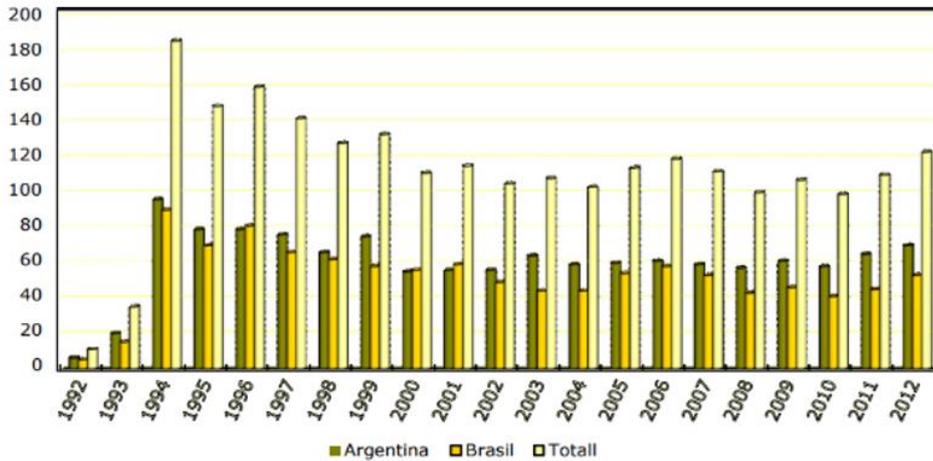
<sup>10</sup> Tereschuk N. y Frascini, M; “*El príncipe democrático sudamericano: liderazgos presidenciales en el siglo XXI en la región*”, Ed. EDUVIM, 2015, pág. 31.

<sup>11</sup> Calixtre, A. “*Integración y Fragmentación de América del Sur*”, Revista tempo do mundo, Vol. 23, 2020, pág. 1.

<sup>12</sup> Begoña, Z.M; “*Integración o fragmentación en América Latina: reflexiones en torno al liderazgo presidencial en los vaivenes del multilateralismo*”, IRI, 2021, pp. 1.

Sin embargo, a diferencia de otros intentos de cooperación e integración regional sobre áreas sensibles, la ABACC tuvo la capacidad de perdurar y fortalecerse en el tiempo, reforzando año tras año el sistema bilateral de salvaguardias. El total de inspecciones recíprocas llevadas a cabo desde su puesta en marcha, constituye un indicador de su funcionamiento eficiente e ininterrumpido.<sup>13</sup>

Nº de inspecciones realizadas (1992- 2012)



Fuente: Oliveira y Do Canto (2013)

Las inspecciones de la ABACC no han cesado ni siquiera en el reciente contexto de crisis sanitaria internacional.<sup>14</sup>

*¿Cómo la Argentina y Brasil lograron constituir y mantener en funcionamiento un organismo de control nuclear mutuo en un área tan secreta y de resguardo de la soberanía nacional como es la nuclear?*

Su dinámica de funcionamiento, con una línea de trabajo continua desde su puesta en marcha hasta la actualidad, no ha estado supeditada a la voluntad de las instituciones o líderes políticos de los dos países. A diferencia de otros organismos de integración regional, en los que la toma de decisiones depende del consenso político de los gobiernos de turno, la ABACC posee mecanismos de control y decisión propios. Esta podría ser una variable explicativa útil al analizar el éxito de la integración bilateral en materia de salvaguardias: el predominio de lo técnico sobre lo político.

<sup>13</sup> Oliveira, A. y Do Canto, O; "ABACC, un ejemplo de integración y transparencia". Brazilian Journal of Radiation Sciences, Vol. 2, 2014, pág. 10.

<sup>14</sup> 65 Conferencia General del OIEA. Declaración de ABACC, Viena, septiembre 2021. Disponible en <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/09/abacc.pdf>

Por todo lo anterior, la ABACC es una rareza en el marco de la cooperación e integración regional sobre áreas sensibles. No existe otra institución semejante, lo que la convierte en un caso único a nivel global. Al mismo tiempo, resulta llamativo la escasez de investigaciones académicas que aborden el caso desde los enfoques de las teorías de las relaciones internacionales. Este breve ensayo tiene por objetivo ser un espacio de reflexión, que genere conciencia respecto de la relevancia empírica de la ABACC. Se espera que despierte interés y motive a más científicos sociales a analizarla, que por lo anteriormente detallado representa una innovación institucional notable en términos de cooperación e integración regional. Sus aportes podrían contribuir a explicar más sólidamente la cooperación interestatal sobre áreas sensibles en general, y el caso de la integración nuclear argentino – brasileña en particular.

### **Referencias bibliográficas**

- Bárbaro, A. (2014); “*Medidas de Confianza Mutua entre Argentina y Chile: de la desconfianza a la seguridad cooperativa*”, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNR, 2014.
- Begoña, Z. M; (2021); “*Integración o fragmentación en América Latina: reflexiones en torno al liderazgo presidencial en los vaivenes del multilateralismo*”, IRI, Anuario en Relaciones Internacionales 2021.
- Calixtre, A. (2020); “*Integración y Fragmentación de América del Sur*”, Revista tempo do mundo, IPEA, N°. 23.  
Disponibile en <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/issue/view/22/27>
- Hochstetler, K. (2008); “*Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur*”; América Latina Hoy, Vol. 49.
- Jervis, R. (1982); “*Security regimes*”. International Organization, Vol. 36.
- Lemarquand, D. (1986); “*Preconditions to Cooperation in Canada –United States Boundary Waters*”, Natural Resources Journal, Vol. 26.
- Mc Cormick, JM. (1980) “*Intergovernmental Organizations and Cooperation Among Nations*”, International Studies Quarterly, Vol. 24.
- Oliveira, A. y Do Canto, O. (2014). “*ABACC, un ejemplo de integración y transparencia*”. *Brazilian Journal of Radiation Sciences*, Vol. 2.
- Tereschuk, N. y Frasinini, M. (2015); “*El príncipe democrático sudamericano: liderazgos presidenciales en el siglo XXI en la región*”, Ed. EDUVIM.

### **Otros sitios consultados**

- Sitio Oficial de la ABACC. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/>
- Sitio Oficial del OIEA. Disponible en <https://www.iaea.org/>