

DESDE ANGRA HACIA TEHERÁN: LA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEÑA BAJO LA ADMINISTRACIÓN LULA

*From Angra to Tehran: Brazilian nuclear policy under
Lula's administration*

Diego Santos Vieira de JESUS

PUC-Rio (IRI /PUC-Rio)

✉ *dsvj@puc-rio.br*

BIBLID [1130-2887 (2011) 58, 103-120]

Fecha de recepción: 7 de julio del 2009

Fecha de aceptación y versión final: 1 de octubre del 2010

RESUMEN: El objetivo de este artículo es explicar las posiciones adoptadas por Brasil bajo la administración Lula (2003-2010) sobre la no proliferación, el desarme y el control de las armas nucleares. Con el objetivo de reforzar su posición de solucionador de controversias y ampliar su participación en las instituciones internacionales, Brasil deseó intermediar entre los Estados que contaban con armas nucleares así como también aquellos que no las tenían. Además, intentó presionar a los Estados con armas nucleares por el cumplimiento de sus obligaciones de desarme y por la reducción de las asimetrías en sus relaciones con los países más fuertes en el ámbito nuclear. Los brasileños también buscaron mantener la flexibilidad para garantizar la seguridad de su propio programa atómico.

Palabras clave: Brasil, Lula, no proliferación, desarme, armas nucleares.

ABSTRACT: The aim of this article is to explain the positions taken by Brazil under Lula's administration (2003-2010) on nuclear non-proliferation, disarmament and arms control. In order to strengthen its position in dispute settlement and to expand its participation in international institutions, Brazil wished to intermediate between nuclear-weapon and non-nuclear weapon States. The country also tried to pressure the nuclear weapon States to fulfill their disarmament obligations and to reduce asymmetries in relations with the strongest countries in the nuclear arena. The Brazilians also sought to maintain flexibility to ensure the safety of their own atomic program.

Key words: Brazil, Lula, non-proliferation, disarmament, nuclear weapons.

I. INTRODUCCIÓN¹

La política exterior del expresidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva se caracterizó por la adhesión a los regímenes internacionales y la construcción de alianzas Sur-Sur, que incluían una serie de acuerdos con socios no tradicionales. El objetivo de estas iniciativas era reducir la dependencia y las asimetrías en las relaciones con los países más poderosos en el sistema internacional. La búsqueda de un mayor equilibrio no se desarrolló sólo para mitigar las tendencias unilateralistas de las grandes potencias, sino también para fortalecer las relaciones que podrían aumentar el peso de Brasil en la negociación política en los foros internacionales –por ejemplo, contribuir a su campaña para la reforma de las Naciones Unidas (ONU) y su asiento permanente del Consejo de Seguridad de la organización– y crear mejores condiciones para la interacción tecnológica centrada en la promoción del desarrollo. Frente a la aceleración de la globalización y la consolidación de la interdependencia, el gobierno de Lula intensificó sus relaciones con potencias medias –como India, Sudáfrica e Irán– y, al mismo tiempo, mantuvo una posición de defensa de la soberanía de manera más enfática que los gobiernos anteriores. En las percepciones de Lula y los miembros de su equipo, la intensificación de estas nuevas relaciones y la defensa de la no intervención en asuntos internos de otros países podrían contribuir a la diversificación de la política exterior brasileña, a afianzar su relativa autonomía –a veces en desacuerdo con los Estados Unidos de América (EE.UU.) y otras potencias importantes– y consolidar su liderazgo en el mundo en desarrollo con acciones diplomáticas más dinámicas (Vigevani y Cepaluni 2007).

Estos elementos también fueron visibles en la posición brasileña sobre cuestiones relacionadas con la no proliferación, el desarme y el control de las armas nucleares en el mundo contemporáneo. Por ejemplo, en la Cumbre sobre Seguridad Nuclear en abril de 2010, Brasil unió fuerzas con Turquía –en esta ocasión, los dos eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU– y se opuso a las nuevas sanciones contra Irán por la situación controvertida de su programa nuclear, mostrando que quería ser un intermediador entre Teherán y Washington. Lula y su entonces canciller, Celso Amorim, dejaron claro que Brasil se opuso a medidas que causarían una difícil situación económica a la sociedad iraní y que era necesario estudiar las alternativas para negociar con ese país, así como desarrollar nuevas estrategias para lidiar con su programa nuclear. Amorim estaba de acuerdo con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en que era esencial desarrollar una solución diplomática, pero Brasil tenía una perspectiva diferente de cómo el tema debería ser abordado. Argumentó que Irán –que ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)– tenía el derecho a producir energía nuclear con fines pacíficos. En mayo de 2010, Brasil se ofreció para mediar, junto con Turquía, un acuerdo con Irán. Grandes potencias como los EE.UU. inicialmente elogiaron lo que veían como los «esfuerzos sinceros» de Brasil y Turquía. Sin embargo, observaron que Irán aceptó depositar uranio de bajo enriquecimiento en

1. El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

Turquía en cambio del envío del combustible nuclear enriquecido al 20% para el reactor científico en Teherán por el Grupo de Viena –compuesto por los EE.UU., Rusia, Francia y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)–, con el fin de escapar a la presión de las potencias occidentales. Éstas buscaban nuevas sanciones contra el país en el Consejo de Seguridad y advirtieron que el acuerdo mediado por Brasil y Turquía no incluía la producción continua de uranio enriquecido al 20% en territorio iraní.

En un análisis más profundo del tema, aquí se argumenta que el temor de los líderes de Brasil era que la injerencia en los asuntos internos de otros Estados, como Irán, podría crear un precedente para que las grandes potencias impusieran medidas específicas para los países más débiles. En la percepción de Brasil, era necesario evitar las formas abiertas de una intervención directa y hacer que la interferencia fuera políticamente más difícil. Se defiende que, al mismo tiempo, los tomadores de decisión brasileños consideraron que las potencias nucleares como los EE.UU. y Rusia deberían reafirmar sus obligaciones en materia de desarme nuclear bajo el Artículo VI del TNP, a pesar de los desafíos a la seguridad que surgieron con el terrorismo y los fracasos respecto a la aquiescencia al tratado por algunos Estados partes. Si bien el gobierno de Lula ya llegó a su término, muchas de sus posiciones sobre la no proliferación y el desarme nuclear fueron importantes para la consolidación de las soluciones diplomáticas y la reducción de las asimetrías en los debates sobre estas cuestiones.

El objetivo de este artículo es examinar las posiciones adoptadas por Brasil bajo la administración Lula (2003-2010) en relación con la no proliferación, el desarme y el control de las armas nucleares. El argumento central sostiene que el Brasil de Lula consolidó aspiraciones presentes en las administraciones anteriores y quiso intermediar entre los poseedores y no poseedores de armas nucleares, con el fin de reforzar su posición como solucionador de disputas y potencialmente beneficiarse de esa posición en términos de una mayor participación en las instituciones internacionales. El país también tuvo como objetivo presionar a los Estados con armas nucleares a cumplir sus obligaciones de desarme, con el fin de reducir las asimetrías en sus relaciones con los países más fuertes en el ámbito nuclear. Al mismo tiempo, Brasil ha tratado de preservar su autonomía y flexibilidad para proteger los secretos industriales y garantizar la seguridad nacional en relación con su propio programa nuclear. De esta manera, en la primera sección de este trabajo, se examinará el desarrollo del programa atómico brasileño y la participación del país en los regímenes internacionales en las áreas de no proliferación y el desarme nuclear. Esto servirá para comprender la base de la posición adoptada posteriormente por el gobierno de Lula. De seguido se investigará la posición de dicha administración en relación con la no proliferación y el uso pacífico de la energía nuclear. Finalmente, previo a las conclusiones, se examinará el punto de vista del gobierno de Brasil respecto al desarme y al control de armamentos.

II. HISTORIA DE LA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEÑA

Después del descubrimiento de enormes reservas de uranio en Brasil, el presidente Getúlio Vargas firmó acuerdos con el gobierno de EE.UU. sobre la explotación en

común de este recurso en la década de 1940 (Flemes 2006). Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Brasil acordó en 1945 la exportación de materiales nucleares hacia los EE.UU. y, previa consulta a la gran potencia, hacia otros Estados. Dos años más tarde, en respuesta al Plan Baruch –que en la práctica garantizaba a los EE.UU. el monopolio de la tecnología y materiales nucleares–, el almirante Álvaro Alberto da Motta Silva, representante brasileño en la Comisión de Energía Atómica de la ONU, propuso la Línea de Compensaciones Específicas. Con ella se pretendía la venta de material fisible a precios justos a cambio de asistencia técnica en materia de formación, tecnología y equipamientos (Marzo y Almeida 2006). Aunque el país ya llevaba a cabo investigaciones nucleares desde la década de 1930, estos esfuerzos se intensificaron después de que el presidente argentino Juan Perón dijo en 1951 que los científicos de su país habían conquistado la fusión termonuclear en laboratorio. La declaración era falsa, pero fue suficiente para que Brasil crease un programa nacional de investigación nuclear (Squassoni y Fite 2005). Desde la década de 1950, el gobierno brasileño comenzó a tratar de controlar las exportaciones de minerales, definir las reservas estratégicas y dar más fomento a la tecnología del sector local. Entre las principales iniciativas adoptadas en ese momento, se destaca la creación del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq) en 1951.

También en la década de 1950, Alemania Occidental negoció con el almirante Álvaro Alberto tres ultracentrífugas, pero la entrega fue bloqueada por los EE.UU. (Flemes 2006). En 1955, Brasil firmó con la gran potencia el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo de la Energía Atómica con Fines Pacíficos. Éste estableció que Brasil arrendaría de los EE.UU., durante un período de cinco años, hasta 6 kg de uranio enriquecido en un 20% para ser utilizado como combustible para reactores de investigación, también importados de EE.UU. También se creó un programa conjunto para el reconocimiento y la búsqueda de uranio en Brasil, que promovería la investigación y la evaluación de las reservas de uranio brasileño vendido a los EE.UU. El acuerdo de cooperación nuclear, dentro del marco del programa «Átomos para la Paz», facilitó la adquisición de reactores de investigación por parte de Brasil. En el gobierno de Café Filho (1954-1955) se establecieron las directrices detalladas para el programa nuclear, designando al CNPq ejecutor y ajustando los parámetros más específicos para la exploración de minerales, montaje y operación de las centrales nucleares, así como la participación condicionada de otros países (Marzo y Almeida 2006). Más tarde, durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), se crearon la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) y el Instituto de Energía Atómica (IEA) de la Universidad de São Paulo. La CNEN nació como generadora de la política nuclear, subordinada directamente a la Presidencia. Por su parte, el IEA –posteriormente transformado en el Instituto de Investigaciones Energéticas y Nucleares (IPEN)– nació para la investigación y la capacitación del personal (Marzo y Almeida 2006).

En el plano interno, el gobierno de João Goulart (1961-1964) estableció el monopolio de la Unión sobre los minerales radiactivos. Ante el creciente consumo de energía eléctrica, el régimen militar establecido después del Golpe de 1964 inició estudios con el objetivo de implementar un programa nuclear a gran escala, teniendo en cuenta que ello requeriría la cooperación externa (Marzo y Almeida 2006). Además, durante

la negociación del Tratado de Tlatelolco para la proscripción del desarrollo de armas nucleares en América Latina y el Caribe, defendió condiciones muy estrictas para su entrada en vigor. Aunque Brasil firmó el tratado en 1967, el país sostuvo la necesidad de su ratificación universal antes de su adhesión al acuerdo (Rublee 2010). En este sentido, aquí se argumenta que Brasil también se negó a dar su acceso al TNP porque miembros de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Relaciones Exteriores consideraban que el tratado era discriminatorio y congelaba desafíos estructurales para el desarrollo de la tecnología, causando que ésta fuese comparativamente inferior en los Estados sin armas nucleares.

En 1972, Brasil firmó un nuevo acuerdo con los EE.UU., según el cual los estadounidenses proporcionarían uranio enriquecido en una cantidad que no excediese 2.300 kg en 30 años, a cambio del uranio natural de Brasil. La Comisión de Energía Atómica estadounidense sería responsable por el control de las instalaciones y el reactor de potencia vendido a Brasil sería un PWR (Reactor de Agua a Presión). El contrato era del tipo «caja cerrada», con el fin de frenar la incorporación de tecnología. La compañía de EE.UU., Westinghouse (subsidiaria de General Electric), produjo el primer reactor nacional de agua a presión en la Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto. Se construyó en Angra dos Reis, Río de Janeiro, la planta Angra 1, con una producción actual de 640 megavatios de potencia. Su operación comercial comenzó en 1985.

Sin embargo, el país no pudo liberarse de la dependencia tecnológica de la gran potencia occidental en el contexto de la Guerra Fría. El gobierno militar también enfrentaba problemas debido a la escasez de energía, la inestabilidad causada por la crisis del petróleo en 1973 y la competencia con Argentina en las áreas militar y tecnológica. El gobierno del presidente Ernesto Geisel (1974-1979) fue responsable de crear Nuclebrás Empresas Nucleares Brasileñas S.A. Ello tenía dos objetivos: primero, reforzar el programa nuclear de Brasil frente a la falta de voluntad estadounidense de transferir el ciclo nuclear completo; segundo, como una condición para la transferencia de tecnología en el futuro, debido a la presión para que Brasil diera su adhesión al TNP.

La diversificación de socios para desarrollar el programa nuclear se convirtió en ese momento en una prioridad y Alemania Occidental fue considerada un socio importante. Los dos países firmaron el Acuerdo Nuclear Brasil-República Federal de Alemania en 1975, después de un proceso de negociaciones secretas. Dicho acuerdo tenía varios objetivos: 1) realizar el ciclo completo del combustible nuclear; 2) fortalecer la cooperación para los usos pacíficos de la energía atómica; 3) construir dos reactores de potencia nuclear en Brasil, con planes para construir otros seis hasta el año 2000; 4) edificar instalaciones para el procesamiento, conversión, enriquecimiento y reprocesamiento de uranio. Sin embargo, sólo se construyó una central nuclear –Angra 2– con una producción de 1.350 megavatios de potencia y que empezó a funcionar comercialmente en 2001. Su construcción se retrasó por períodos de paralización y problemas relacionados con un sobreprecio (Squassoni y Fite 2005). Asimismo, Alemania Occidental se vio amenazada por sanciones de los EE.UU., ya que Brasil podría transferir el *know-how* a otros países en desarrollo. También hubo presiones en Europa contra la negociación con Brasil. Así, si bien los EE.UU. no pudieron impedir la firma del acuerdo, sí pudieron persuadir a

Alemania Occidental para que aplicara las salvaguardias referentes a la transferencia de tecnología.

Con el objetivo de reducir la dependencia de la ayuda exterior y evitar las limitaciones creadas por las salvaguardias internacionales, Geisel inició en 1979 el «Programa Nuclear Paralelo», con el apoyo del IPEN y desarrollado por la Marina. Bajo la responsabilidad de la Coordinadora de Proyectos Especiales (COPESP) de la Marina, el programa inicialmente buscaba desarrollar tanto un pequeño reactor de agua ligera para la propulsión naval, como la capacidad nacional para enriquecer uranio utilizando ultracentrífugas. Este programa fue creado para controlar la tecnología de enriquecimiento (Bandeira 1995), en razón de la sospecha de que el proceso alemán de enriquecimiento por chorro centrífugo no era tan eficiente (Squassoni y Fite 2005). Asimismo, consolidó las intenciones de los militares brasileños de demostrar poder a la sociedad civil, así como su independencia de los EE.UU. Finalmente, también se buscaba que esto ayudara a fortalecer el liderazgo de Brasil en América Latina (Flemes 2006). Por su parte, el Ejército y la Fuerza Aérea también tuvieron sus programas nucleares. El primero para el desarrollo de un gran reactor moderado por grafito que podría producir plutonio para ser utilizado en armas nucleares; el segundo para desarrollar enriquecimiento por láser y reactores regeneradores (Squassoni y Fite 2005).

Después del fin del gobierno militar en la década de 1980, Brasil vio cómo su participación en los acuerdos relacionados con el control de armamentos y la no proliferación podría ofrecer la oportunidad para consolidar su posición como negociador competente y así cambiar las reglas y las instituciones que no favorecían su inserción internacional. Eso hacía absolutamente necesaria una mayor transparencia en relación con el Programa Nuclear Paralelo. El mayor éxito de este programa se obtuvo en 1987 durante el gobierno de José Sarney (1985-1990), con el dominio de la tecnología de enriquecimiento de uranio por ultracentrifugación (Marzo y Almeida 2006). La nueva Constitución promulgada en 1988 expresó los fines pacíficos de la investigación y el desarrollo de la tecnología nuclear. Además, las actividades atómicas de Brasil estaban sujetas a la aprobación del Congreso, en tanto este último debía ofrecer las barreras sociales e institucionales contra cualquier trampa. En ese mismo año Nuclebrás tuvo su fin, el control de Angra 1 y la construcción de Angra 2 fueron trasladados a Eletrobras y, por último, el Programa Nuclear Paralelo fue incorporado a las investigaciones oficiales.

En 1990, el presidente Fernando Collor de Mello trató de mejorar las relaciones con los EE.UU. y cerró un túnel de pruebas atómicas que se encontraba en una base de la Fuerza Aérea en Sierra de Cachimbo, en el estado del Pará. Los programas nucleares del Ejército y de la Fuerza Aérea finalizaron por la redefinición de prioridades de gasto del gobierno democrático. Al año siguiente, con la conclusión del Acuerdo de Guadalupe para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, Brasil y Argentina crearon la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), para desarrollar un nuevo enfoque de la cooperación y la integración entre los dos antiguos rivales. Este organismo, inspirado en la Comunidad Europea de Energía Atómica, mantiene estrechas relaciones con el OIEA. De hecho, estas cuatro partes firmaron en 1991 el Acuerdo Cuadripartito de Salvaguardias, en vigor desde 1994.

Aunque muchos expertos y líderes consideran que se podría dar una duplicación innecesaria de esfuerzos, el OIEA ha tenido dificultades en la realización de observaciones independientes, como se verá más adelante.

La rivalidad entre Brasil y Argentina fue superada desde mediados de la década de 1980, cuando ambos países superaron objetivos contrarios con respecto a la utilización de los recursos hídricos de la Plata y evitaron una competencia militar costosa. Ambos decidieron retomar el proyecto de construcción del mercado común bilateral. Esto fue posible gracias al contexto de redemocratización política y a los nuevos esquemas preferenciales que se dieron en la dinámica de profundización del movimiento de integración, que no pretendía excluir a otros socios subregionales. Asimismo, este proyecto era coherente con la industrialización competitiva de los dos países y la creación de una zona de paz y estabilidad, con el fin de fortalecer un centro político-económico en el Cono Sur.

El Tratado de Tlatelolco entró en vigor para Brasil en 1994. En 1998, durante la administración del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el país tuvo su adhesión al TNP bajo el entendimiento de que se tomarían medidas para eliminar las armas de los arsenales nucleares de las grandes potencias atómicas. En ese momento, el canciller Luiz Felipe Lampreia expresó el firme compromiso de Brasil con la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y su determinación de adoptar un papel positivo en el mundo. Brasil ratificó el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (en inglés, *Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT) en el mismo año. En 1997 se creó Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear), subsidiaria de Eletrobras y encargada de la administración y la construcción de plantas nucleares en el país.

Externamente –en lugar de adoptar una política reactiva– el gobierno de Fernando Henrique Cardoso trató de implementar un programa dinámico, basado en la búsqueda de autonomía mediante la participación. Brasil podría enfrentar los desafíos internacionales en el caso de que ayudara más en el proceso de elaboración de normas y reglas multilaterales, redirigiera el entorno internacional dentro de los límites de su poder y se ajustara pragmáticamente a los intereses de otros Estados mediante la participación en condiciones más favorables a sus intereses. El país adoptó una posición de «moderación constructiva» y desarrolló la capacidad para reducir las crisis y dificultades a un nivel diplomático manejable, especialmente en las negociaciones con los EE.UU. Los líderes de Brasil –cuando se sintieron amenazados por las acciones de EE.UU. en el plano internacional– no aceptaron una política de alineamiento automático con la gran potencia y conservaron la posibilidad de la disidencia (Vigevani y Oliveira 2007).

El gobierno de Lula mantuvo el énfasis en el multilateralismo y en la importancia de las normas y reglas internacionales, pero defendió más fuertemente el concepto de soberanía nacional. También fue más enfático en la búsqueda del liderazgo mediante una acción diplomática más dinámica y basándose en la adhesión a principios universales como la importancia de las instituciones internacionales. Esto ya que claramente era imposible ignorar el alto nivel de interdependencia en la relación con otros países. En la búsqueda de una posición destacada en el nivel internacional, los miembros del Ejecutivo del gobierno de Lula consideraron que era necesario garantizar la autonomía y,

al mismo tiempo, diversificar las relaciones diplomáticas del país para reducir la dependencia de los Estados más fuertes. Esto no implicó un debilitamiento de los vínculos con las grandes potencias (como los EE.UU.), pero sí la consolidación de las normas internacionales para el fortalecimiento de las alianzas Sur-Sur y los acuerdos con socios no tradicionales. Eso llevaría a cambiar los términos del diálogo Norte-Sur, en tanto la coordinación de posiciones con otros países en desarrollo y socios no tradicionales podría crear las condiciones para el ejercicio de la reducción de las asimetrías de poder y la maximización de las oportunidades de voz para los países más débiles. Asimismo, podría ayudar a mitigar las tendencias unilateralistas adoptadas por las grandes potencias y magnificar el poder relativo del gobierno brasileño y sus socios en las negociaciones internacionales (Vigevani y Cepaluni 2007).

La consolidación y la aceptación del gobierno de Lula se basaron, en gran medida, en el notorio desempeño económico del país en la década de 2000. El régimen macroeconómico adquirió una mayor fuerza por varias razones: el cambio flotante, un gran nivel de reservas, una deuda pública desdolarizada, el control de la inflación y un superávit primario. Igualmente, hubo menos apalancamiento en el sistema financiero capitalizado, pues los mecanismos de regulación prohibieron operar con activos peligrosos. Todo esto permitió tener un enfoque más equilibrado de la regulación del mercado financiero y se pudo contener una crisis bancaria (lo cual es de particular importancia por haber finalizado la década en medio de una crisis internacional). Esos cambios crearon una mayor estabilidad y condiciones políticas para una mayor proyección internacional en la construcción de nuevas alianzas Sur-Sur y el cambio de los términos de las negociaciones Norte-Sur. La búsqueda de oportunidades de mayor influencia también fue evidente en las posiciones brasileñas respecto a la no proliferación y el desarme nuclear desde 2003 hasta 2010, como se verá en las próximas secciones.

III. BRASIL, LA NO PROLIFERACIÓN Y EL USO PACÍFICO DE LA ENERGÍA NUCLEAR

En la primera década de este siglo, la energía nuclear comprendía entre un 3% y un 5% de la producción total de electricidad en Brasil. Aunque la mayoría de la electricidad provenía de las plantas hidroeléctricas, después del racionamiento de energía y los apagones causados por la escasez de lluvias en 2000 y 2001, el desarrollo del programa nuclear civil fue visto como una alternativa importante por muchos sectores del gobierno y de la sociedad (Squassoni y Fite 2005). Lula reafirmó que la investigación nuclear en Brasil tenía fines pacíficos que estaban constitucionalmente definidos y, además, que el país cumplía los principales acuerdos regionales y multilaterales sobre la no proliferación nuclear, en particular las disposiciones de la ABACC y el OIEA. Brasil también reforzó su participación en el Grupo de Suplidores Nucleares, que es un grupo de países que tiene por objetivo contribuir a los esfuerzos de no proliferación mediante la adopción de directrices para las exportaciones de material nuclear. Estos lineamientos se aplican junto a las leyes nacionales y sirven como apoyo a los esfuerzos internacionales para la no proliferación de las armas de destrucción masiva.

Debe destacarse que Brasil también es parte del régimen establecido por el TNP. Las disposiciones básicas del tratado –abierto a la firma en 1968 y en vigor desde 1970– buscan: a) prevenir la proliferación nuclear; b) ofrecer garantías, a través de salvaguardias internacionales, de que las actividades nucleares pacíficas de los Estados que aún no habían desarrollado tales armas no se dirigirían a su producción; c) expresar la voluntad de las partes de lograr medidas más amplias para el control y la reducción de las armas nucleares; d) promover el uso pacífico de la energía nuclear. Los Estados signatarios que no tenían armas nucleares no podrían adquirirlas, a la vez que las potencias nucleares –los países que detonaron artefactos explosivos nucleares antes de enero de 1967: los EE.UU., la Unión Soviética (ahora Rusia), Reino Unido, Francia y China– deberían reducirlas. Bajo el tratado, los Estados no poseedores de armas nucleares se comprometieron a no fabricar ni adquirir explosivos atómicos. También deberían estar de acuerdo en aceptar las inspecciones y las salvaguardias aplicadas por el OIEA sobre todas sus actividades nucleares con fines pacíficos. Asimismo, además del compromiso con el desarme, los Estados con armas nucleares se comprometen con el tratado a no transferir armas a los que no las tienen y a no ayudar a esos Estados en la fabricación de explosivos atómicos. En este sentido, tanto los Estados nucleares como los no nucleares deberían proseguir las negociaciones sobre medidas eficaces para el cese de la carrera armamentista. El TNP también permite a los Estados que no poseen armas nucleares producir uranio enriquecido, a menos que tales actividades estén sujetas a la supervisión del OIEA. Algunos observadores temen que esto permita a un país llevar a cabo un inventario de materiales nucleares bajo la supervisión del OIEA y, al mismo tiempo, desarrollar en secreto otros componentes no nucleares de armas atómicas. Si dicho país denuncia el TNP, rápidamente podría producir armas nucleares (Spector 2002).

A pesar de la constante presión de los EE.UU., bajo el gobierno de Lula Brasil se negó a firmar el Protocolo Adicional del TNP. Esto porque el Ejecutivo brasileño consideró que las extensiones de las garantías exigidas por el Protocolo podrían ampliar el número de actividades a ser declaradas al OIEA y así potencialmente crear problemas para la seguridad tanto de la tecnología de centrifugación desarrollada de forma independiente en el país, como de los intereses comerciales relacionados con esta tecnología. Las autoridades brasileñas también señalaron que el fortalecimiento del sistema de salvaguardias no era sostenible sin una evolución positiva de los Estados poseedores de armas nucleares en las áreas de control de armamentos y el desarme atómico (Ruble 2010).

El Gobierno brasileño dirige la empresa Industrias Nucleares de Brasil (INB), que es la heredera de las subsidiarias de Nuclebrás y que cuenta con la transferencia de tecnología desarrollada por IPEN para enriquecer uranio para su uso tanto en reactores de potencia como de investigación. En el año 2000, esta empresa firmó un contrato con la Marina para construir una planta de enriquecimiento de uranio a escala comercial, utilizando centrifugas diseñadas por la propia Marina en Resende, Río de Janeiro. Ese local tiene una planta de fabricación de combustible y está construyendo una planta de conversión de uranio. Si bien la expectativa es que esta última planta trabaje en su capacidad completa de cuatro módulos a partir del año 2015, su primer módulo de cuatro

cascadas ya era considerado operativo en la primera mitad de la década de 2000 (Squassoni y Fite 2005). La planta de Resende podría ofrecer a Angras 1 y 2 uranio de bajo enriquecimiento (de 3,5% a 4%), utilizando ultracentrífugas de tecnología supuestamente superior a las usadas tanto en los EE.UU. como en Europa y con métodos de enriquecimiento más económicos y eficientes. Sin embargo, el país no permitió a los inspectores del OIEA ver los detalles de las centrífugas, afirmando que su cobertura no impedía un control efectivo por parte de la institución internacional (Flemes 2006). Pese a que Brasil mejoró sus resultados en el ámbito de la no proliferación nuclear, el rechazo de las inspecciones visuales totales aumentó las sospechas sobre las intenciones del programa y creó un precedente para que otros países —especialmente los que estaban realmente interesados en ocultar los aspectos controvertidos de sus programas— demandaran las mismas condiciones (Ruble 2010).

Brasil afirmó temer al espionaje de su tecnología (supuestamente innovadora) que estaba siendo utilizada para el enriquecimiento de uranio. Partiendo de dicha afirmación, y pese a que Amorim reiteró que el país mantenía su compromiso con los elementos básicos del TNP, el OIEA deseaba tener acceso a las instalaciones brasileñas. Ello con el fin de asegurarse de que el país estaba enriqueciendo uranio en niveles bajos para los reactores civiles y no a los altos niveles necesarios para el material explosivo, tal como es utilizado en las armas nucleares. Sin embargo, había un problema adicional. Aunque las autoridades brasileñas sostuvieron que Resende fue construido con tecnología desarrollada en su totalidad por la Marina brasileña, hubo sospechas de que Brasil escondía tecnología adquirida en el pasado, ya fuese del diseño de la centrífuga G-2 del URENCO (el Consorcio Europeo de Enriquecimiento) o bien de Pakistán (Squassoni y Fite 2005). Así, los problemas entre Brasil y el OIEA se hicieron más visibles desde abril de 2004, cuando los inspectores del organismo no pudieron ver algunos de los componentes de la ultracentrífuga en Resende y se limitaron a controlar la llegada y la salida del uranio (Applegarth 2004). Esta situación dejó la sensación de semejanza, tanto con los viejos tiempos de crítica a las inspecciones del OIEA (por considerar que éstas eran una intromisión) como con la necesidad de ocultar posibles actividades militares en relación con Argentina y el resto del mundo.

El OIEA señaló que uno de los principales problemas del programa nuclear brasileño era que, aunque la INB afirmó que el uranio podría ser enriquecido sólo hasta un 5% para la producción de electricidad, la Marina quería desarrollar un submarino de propulsión nuclear que podría utilizar el uranio enriquecido a un 20%, lo cual requeriría inspecciones más intrusivas. Además, esto podría hacer que el país desarrollara capacidades para superar el nivel permitido de enriquecimiento y fabricara plutonio, que también podría ser utilizado para producir armas nucleares.

El deseo de enriquecer uranio en el territorio brasileño también fue fuerte económicamente, en tanto Brasil aún tenía que transportar el concentrado de uranio a Canadá y Francia para su conversión y de ahí al URENCO para enriquecer el combustible utilizado en sus plantas nucleares. Este procedimiento es caro, con un costo de alrededor de 69 millones de dólares al año. Debido a esto, los mandatarios de Brasil deseaban

enriquecer casi un 60% del uranio demandado en los reactores de Angras 1 y 2, plantas de producción nacional (Flemes 2006).

Analizando más profundamente las decisiones de Brasil, aquí se argumenta que, dentro del contexto aquí señalado, el país trató de aliviar las tensiones diplomáticas con los EE.UU. cuando aceptó el control de la cantidad y del nivel de enriquecimiento de uranio dentro y fuera de Resende, manteniendo al mismo tiempo una cierta cobertura visual. Así, a los inspectores se les permitió ver las tuberías y las válvulas, mientras que otros componentes fueron escondidos detrás de los paneles, en tanto el OIEA ya no solicitaba el acceso sin restricciones a las instalaciones en Brasil. Un compromiso fue alcanzado: Brasil podía mantener la cobertura en el primer módulo de la planta y debería volver a dibujar los recubrimientos de los tres módulos siguientes (Squassoni y Fite 2005). El principal objetivo de los líderes de Brasil en esa época fue el desarrollo de parámetros para las inspecciones. Según el embajador brasileño en los EE.UU., Roberto Abdenur, era necesario buscar un equilibrio adecuado entre las exigencias de la inspección y las preocupaciones relacionadas con los secretos industriales (Applegarth 2004). Estos formuladores de decisión estaban conscientes de que la controversia podía perjudicar el perfil internacional de actuación de Brasil y por ello atendieron el problema lo más rápidamente posible.

En 2007, y a pesar de la resistencia de grupos ambientalistas, el Consejo Nacional de Política Energética (CNPE) aprobó la propuesta de retomar la construcción de Angra 3. En 2009, el CNEN concedió a la INB la autorización para la operación inicial de la planta de Resende para desarrollar enriquecimiento a escala industrial. Esto representó un hecho importante para Brasil porque, a partir de aquel momento, sería posible enriquecer el uranio utilizado en la producción de combustible nuclear –que abastece Angras 1 y 2– en el territorio nacional, reduciendo la dependencia con URENCO. Para entonces, la INB Resende había implantado dos cascadas de ultracentrífugas desarrolladas por el Centro Tecnológico de la Marina en São Paulo (CTMSP) en colaboración con el IPEN. La INB prevé que ocho cascadas más serán implantadas, finalizando el proceso en el 2012. Brasil no tiene la intención de exportar uranio enriquecido hasta el año 2015, pero, con el aumento de la demanda mundial, el país puede ampliar sus capacidades de enriquecimiento en los próximos años. Según el exministro de Ciencia y Tecnología Eduardo Campos, Brasil puede ser uno de los pocos países capaces de suplir combustible nuclear en los próximos 20 años, cuando casi un 25% de la electricidad generada en todo el mundo podrá provenir de fuentes nucleares. Además, Brasil planea nuevas plantas de energía nuclear a fin de diversificar su abastecimiento energético y reducir su dependencia de la energía hidroeléctrica (Squassoni y Fite 2005).

En el nivel internacional, Brasil también alegó que los signatarios del TNP que no tenían armas nucleares estaban dotados del derecho de buscar el uso pacífico de la tecnología nuclear. Esto por supuesto incluía a Irán. Aunque las autoridades de dicho país señalaron que su programa nuclear tenía fines pacíficos, surgieron sospechas de que buscaban desarrollar sistemas con fines militares. En 2003, el OIEA dijo que Irán no respetó el TNP porque escondió un programa de enriquecimiento de uranio durante 18 años. Los países occidentales pidieron a Irán que se comprometiera a cesar las actividades de

enriquecimiento de forma permanente, pero el país se negó a hacerlo. Irán dijo que estaba cumpliendo con lo estipulado en el TNP y tenía permitido enriquecer uranio bajo control con fines pacíficos, en tanto el tratado permitía que otros países hicieran lo mismo. Las potencias occidentales temían que Irán secretamente tratara de desarrollar una bomba nuclear, o bien, la capacidad para fabricar una bomba. En este sentido, Irán admitió haber recibido un documento en el mercado negro para la construcción de un artefacto nuclear preparado por el científico paquistaní A. Q. Khan.

La crisis se intensificó en febrero de 2006 cuando el OIEA solicitó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas evaluar el problema del programa nuclear iraní. Un mes después, el Consejo decidió aceptar la petición del OIEA, tras recibir un informe del organismo en donde se señalaba la imposibilidad de concluir que no había materiales o actividades nucleares no declaradas en Irán. La decisión de imponer sanciones fue tomada en diciembre, dando un período de dos meses para que Irán paralizara sus actividades. La Resolución 1737 solicitó a todos los miembros de la ONU que no suministraran, vendieran o transfirieran materiales, equipamientos, bienes y tecnología que pudieran contribuir a las actividades de Irán relacionadas con el enriquecimiento, el reprocesamiento o el desarrollo de sistemas de lanzamiento de un arma nuclear. La resolución también solicitaba a los Estados miembros bloquear los fondos y los activos de una lista de personas y empresas clave vinculadas a los programas nucleares y de misiles de Irán. Para febrero de 2007, Irán no había cumplido con el plazo del OIEA para suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio y corría el riesgo de más sanciones internacionales. Según el OIEA, Irán había instalado dos conjuntos de centrífugas en su planta en la ciudad de Natanz. También se creía que estaba preparando la instalación de tres mil centrífugas para producir combustible nuclear a escala industrial. En teoría, Irán podía aprender a producir combustible para energía nuclear, enriquecerlo para una bomba y salirse del TNP.

Irán afirmó que necesitaba desarrollar este proceso de enriquecimiento de uranio porque no podía depender de proveedores extranjeros, sujetos a la influencia estadounidense. Los escépticos argumentaron que Irán no tenía necesidad de fabricar su propio combustible nuclear, en tanto éste podría ser ofrecido por terceros y, por lo tanto, el país debía tener la intención de fabricar una bomba. Otra posibilidad era que Irán quisiera desarrollar solamente la capacidad, dejando abierta al futuro la decisión de construir un arma nuclear. En 2010, el presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad, señaló que su país seguiría adelante con su programa nuclear pese a las amenazas de Israel de una ofensiva militar. Mientras tanto, las negociaciones siguieron en el Consejo de Seguridad de la ONU para decidir sobre las sanciones contra Irán. Los EE.UU., Francia y el Reino Unido afirmaron que Irán no había cooperado con las investigaciones del OIEA.

Después de una reunión con el presidente Ahmadinejad en 2009, Lula afirmó que Irán tiene los mismos derechos que Brasil –o cualquier otro país parte del TNP– para realizar actividades nucleares con fines pacíficos. Irán fue considerado un gran socio por Lula. Cuando, por ejemplo, varios países condenaron los resultados de las elecciones presidenciales tras la victoria de Ahmadinejad en 2009, el presidente brasileño declaró que ni él ni ningún otro dirigente tenía el derecho a cuestionar estos resultados, de

la misma forma que ningún otro presidente podría juzgar los resultados electorales en Brasil. Al mismo tiempo, Lula sabía que su apoyo al programa nuclear de Teherán podía afectar las relaciones con los EE.UU. y con algunos miembros de la UE que tenían sospechas sobre la actividad atómica iraní. Lula y su equipo de política exterior buscaron posicionarse como intermediadores entre Irán y los países occidentales. Honrando a su capacidad para negociar, reafirmaron que una nueva táctica era necesaria para tratar el tema: la creación de espacios para el diálogo.

Mientras que la oposición brasileña, los legisladores de EE.UU. e Israel criticaron la posición de Lula –debido a su preocupación por las ambiciones nucleares de Irán y su actuación en el ámbito de los derechos humanos–, éste mantuvo que el compromiso con Irán (y no su aislamiento) era una mejor forma de fomentar la paz y la estabilidad en el Oriente Medio. También fue una forma de colocar a Brasil como un puente entre Occidente y las autoridades de Irán. A su vez, muchas autoridades en los EE.UU. y la UE esperaban que Brasil aportara algunas de sus preocupaciones en las negociaciones con los líderes iraníes. Sin seguir la línea dura adoptada por los EE.UU. y la UE, los formuladores de política exterior brasileña argumentaron que, si bien Irán tenía derecho a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos, sus líderes también deberían cumplir sus obligaciones internacionales y garantizar a la comunidad internacional que su programa tenía fines pacíficos. Asimismo, la UE también pidió ayuda a Brasil para resolver la disputa sobre los esfuerzos de Teherán para enriquecer uranio. En este sentido, la representante de política exterior del bloque, Catherine Ashton, consideró que Brasil era un actor global que podría desempeñar un papel fundamental. Así, los líderes brasileños intentaron convencer a las autoridades iraníes para negociar una solución justa y equilibrada².

Los eventos mencionados anteriormente muestran que en el proyecto brasileño de liderazgo de los países emergentes, el lenguaje de la hegemonía –que tiene connotaciones de dominación– se evita para dar paso a las políticas encaminadas a un consenso y el diálogo. Esto ocurre en parte porque Brasil no tiene los recursos para asegurarse la obediencia de los demás. Además, siguiendo la idea de construcción de consensos, Brasil recuerda a sus asociados los acuerdos previos y coloca propuestas en la agenda política, definiendo tanto los términos del diálogo como, más sutilmente, el contenido de los debates (Burges 2006).

Al igual que Burgos (2006) discute la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, este análisis identifica en el gobierno de Lula, de forma más intensa, tres elementos interconectados que caracterizan al estilo de liderazgo –aparentemente inofensivo– buscado por el presidente y su equipo: a) una preferencia por las llamadas a la formación de posiciones comunes, en las que Brasil pueda actuar como un coordinador u organizador; b) la credibilidad como un líder potencial, especialmente con la creación de proyectos y perspectivas alternativas; c) la demostración a los demás –sobre todo a aquellos

2. Recientemente, Brasil también ha fortalecido sus relaciones con Corea del Norte, específicamente en el área económica. La expectativa es que Brasil pueda sugerir prudencia con respecto a la capacidad militar nuclear en un futuro próximo (M. RUBLEE 2010).

más resistentes a sumarse al consenso— de los posibles costos de exclusión. Aquí se argumenta que estos aspectos no son totalmente innovadores, ni tampoco sólo son visibles en el gobierno de Lula. Sin embargo, éstos se intensificaron en los debates sobre la no proliferación nuclear en la última década como la defensa más enfática de la soberanía y la alianza con los países en desarrollo. La integración internacional de estas discusiones fue posible porque Brasil fue capaz de crear, en cooperación con sus vecinos, un ambiente regional estable en Sudamérica; especialmente en sus relaciones con Argentina y Venezuela a través de un diálogo cuidadoso con la administración de Hugo Chávez. Esta seguridad internamente sostenible estableció las condiciones para la cohesión en la región, minimizando los problemas locales que podrían afectar negativamente la inserción internacional de Brasil, especialmente en el ámbito de la seguridad.

IV. BRASIL, EL CONTROL DE ARMAMENTOS Y EL DESARME NUCLEAR

En el análisis aquí propuesto, la posición de Brasil en relación con la cooperación internacional sobre el control de armamentos y el desarme nuclear se explica por: a) las preferencias de los miembros del gobierno de Lula por la reducción del papel de las armas ofensivas en la política de seguridad de las potencias atómicas; b) el uso de herramientas potentes y densas para la gestión de la violencia; c) la condena de la posible utilización de armas nucleares en el campo de batalla, especialmente contra los signatarios del TNP no poseedores de armas nucleares.

Desde 1998, Brasil ha expresado su posición respecto a la cooperación con otros miembros de la Coalición de la Nueva Agenda, que incluye a Nueva Zelanda, Egipto, Irlanda, México, Sudáfrica y Suecia. Dichos Estados estaban preocupados con la ausencia de progresos en el desarme nuclear después de la prórroga indefinida del TNP y querían construir una nueva etapa para el debate multilateral sobre estas cuestiones. Su función principal era la construcción de conexiones en los debates sobre desarme nuclear entre los países que disponen de sistemas nucleares y el Movimiento de Países No Alineados. Los miembros de la Coalición reconocieron que problemas como las organizaciones terroristas, los Estados que habían apoyado a estos grupos y los programas de armas de destrucción masiva suscitaron más atención a la no proliferación. Sin embargo, consideraron que la lucha contra estas amenazas no se debe desarrollar en perjuicio del desarme nuclear, ya que los países poseedores de armas nucleares tenían que cumplir sus compromisos (según el Artículo VI del TNP) de eliminar sus arsenales y no crear las condiciones para una posible amenaza a la seguridad de los países que no poseen sistemas atómicos. Brasil, como uno de los miembros más activos de la Coalición de la Nueva Agenda, destacó que los objetivos de desarme y no proliferación nuclear se refuerzan mutuamente: si Estados no poseedores de armas nucleares tienen garantías de que las armas nucleares no se están desarrollando contra ellos, no se sentirán estimulados a desarrollar sus propios programas nucleares. Brasil ha defendido muchas de estas posiciones en algunos de los foros internacionales más importantes, como la Conferencia sobre el Desarme y el Panel Internacional sobre los Materiales Fisibles, codirigido por el especialista brasileño José Goldemberg hasta el año 2007 (Ruble 2010).

Muchos expertos pensaban que la Coalición de la Nueva Agenda había comenzado a desintegrarse poco después del establecimiento del innovador plan de acción de 13 puntos para el desarme nuclear en la Conferencia de Examen del TNP en el año 2000. Sin embargo, en el marco del gobierno de Lula, Brasil trató de cooperar más con sus socios en la Coalición para presentar declaraciones conjuntas en las cuales los Estados miembros presionaron para que las armas nucleares fuesen removidas o destruidas. También abogó por la separación de las ojivas de los vehículos de su lanzamiento. La percepción de los líderes de Brasil fue que esas medidas contribuirían a la reducción del papel de las armas nucleares ofensivas en la política de seguridad de diferentes Estados. Brasil ha querido esas garantías porque muchos de estos sistemas podrían ser utilizados contra los Estados no poseedores de armas nucleares, especialmente si se tenían en cuenta los avances en la búsqueda de las armas nucleares de baja potencia en países como los EE.UU. durante la administración de George W. Bush, o bien el posible desarrollo de nuevos tipos de ojivas nucleares. Los miembros de la Coalición de la Nueva Agenda apoyaron al CTBT y solicitaron la creación de un órgano subsidiario en la Conferencia de Desarme para considerar el establecimiento de garantías de seguridad nuclear (Johnson 2005).

En la Conferencia de Examen del TNP del año 2005, Brasil y otros países de la Coalición de la Nueva Agenda defendieron el cese de la producción de armas nucleares y la eliminación de los vehículos de lanzamiento existentes. También indicaron que el plan de acción para el desarme nuclear establecido en el año 2000 fue descuidado por las principales potencias nucleares. Por ejemplo, el CTBT no ha entrado en vigor en gran medida por su no ratificación por parte de los EE.UU. y China y, además, las negociaciones para un tratado que prohibiese la producción de material fisible no habían comenzado. Asimismo, la mayoría de las reducciones de armas nucleares no eran irreversibles o verificables. Esto último debido al Tratado sobre las Reducciones Ofensivas Estratégicas (en inglés *Strategic Offensive Reductions Treaty*, SORT) suscrito en el año 2002 entre los EE.UU. y Rusia. Dicho acuerdo dio a cada una de las partes la libertad para determinar la composición de sus fuerzas estratégicas y no estipuló la destrucción de las ojivas; éstas simplemente podrían ser removidas (Jesus, 2008). Otro ejemplo de la falta de compromiso con el desarme nuclear se evidencia con el mantenimiento del papel preponderante de las armas nucleares en las políticas de seguridad de los países poseedores de éstas, como los EE.UU., Rusia y China. Mientras que los EE.UU. se negaron a aceptar en la Conferencia de Examen del año 2005 referencias a las obligaciones de desarme establecidas en el 2000, Brasil y otros países de la Coalición de la Nueva Agenda rechazaron aceptar este resultado. Sin embargo, los comités preparatorios ya no eran capaces de ponerse de acuerdo sobre una agenda para la conferencia de ese mismo año (Johnson 2005).

Tras el fracaso de la Conferencia de Examen del TNP en el año 2005, se hizo evidente que las perspectivas para tener resultados importantes en la esfera del desarme nuclear dependían de la consecución anticipada de un marco común para la próxima conferencia. Durante la definición de los posibles avances en el campo del desarme nuclear, Brasil trató de involucrarse más mediante la articulación de las posiciones con

otros miembros de la Coalición de la Nueva Agenda y los países en desarrollo. En las Comisiones de Preparación de la Conferencia de Examen del TNP del año 2010, Brasil estuvo de acuerdo con otros miembros de la Coalición en que algunas áreas que necesitaban atención urgente en el ciclo de revisión eran: la universalidad del tratado, la eliminación de fuerzas nucleares, las garantías de seguridad, la entrada en vigor del CTBT, el mantenimiento de la moratoria sobre los ensayos de armas nucleares u otras explosiones nucleares y, finalmente, las negociaciones para un tratado sobre material fisible para armas nucleares u otros dispositivos atómicos que –para ser eficaz– incluya medidas de verificación y cubra las reservas existentes. Estas áreas se complementarían con la reducción de la operatividad de los sistemas nucleares, ya que reforzaría la necesidad de un papel menor de las armas nucleares en las doctrinas de seguridad (Jesus 2010).

El debate sobre la transparencia y la creación de confianza en la forma de la contabilidad nuclear cobró especial importancia para la presentación de informes sobre la situación actual de los arsenales, los planes de reducciones de armas y el que hubiese una menor dependencia en los sistemas atómicos en las doctrinas de seguridad nacional y regional. La evolución de estas áreas fue considerada fundamental por los países de la Coalición de la Nueva Agenda, ya que un avance en este sentido podría demostrar la voluntad de los países que poseen sistemas nucleares de asegurar a aquellos que no han tenido tales sistemas qué medidas efectivas de desarme se estarían adoptando. Brasil también ha recibido positivamente algunas iniciativas, como la propuesta británica para el debate sobre medidas de verificación para el desarme nuclear. Además de las disposiciones tomadas por los Estados que tienen sistemas nucleares, Brasil y otros países de la Coalición de la Nueva Agenda también argumentaron que era importante que los Estados no poseedores de armas nucleares que participaran en alianzas regionales informaran de las medidas adoptadas para la reducción del papel de los sistemas atómicos en las doctrinas de seguridad común (Jesus 2010).

Había una indicación para los Estados con armas nucleares de que se estaban planeando nuevos cortes de los arsenales nucleares, especialmente con la firma del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (en inglés, *Strategic Arms Reduction Treaty*, START) por el presidente de EE.UU., Barack Obama, y el presidente ruso, Dmitri Medvedev, en abril del año 2010. Sin embargo, Brasil también reconoció que con dicho acuerdo aún quedaban algunas cuestiones problemáticas. Uno de los principales problemas señalados tanto por Brasil como por otros miembros de la Coalición de la Nueva Agenda fue que algunos países poseedores de armas nucleares mantenían la intención de modernizar sus fuerzas; por ejemplo, Rusia y China. Brasil ha insistido en que acciones como éstas eran contradictorias con las obligaciones de desarme establecidas en el TNP, así como con la defensa de la doctrina de la disuasión nuclear por esos países, en tanto se reforzó la percepción de que las armas nucleares seguían siendo una parte clave de su política de seguridad. La Coalición también indicó que no se produjeron avances sustanciales en relación con la creación de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio y que no había suficientes consultas o cooperación entre las zonas libres de armas nucleares (Jesus 2010).

V. BRASIL COMO AGENTE DE CAMBIO

En el presente análisis se argumenta que la flexibilidad para responder a los desafíos nacionales e internacionales cada vez se ha interiorizado más en la posición brasileña, afectando a sus decisiones de política exterior con la consolidación de un pragmatismo en el plano internacional. Por ejemplo, al mismo tiempo que diversifica sus socios y busca una participación activa en la gestión de los asuntos mundiales, Brasil coopera con los EE.UU. Así, la imagen internacional de Brasil como país emergente se vincula en parte con la aspiración de las élites brasileñas de posicionar al país como un actor influyente en la configuración del orden mundial. De esta manera, también fortalecen su poder en el plano nacional. Además, dicha imagen está vinculada con el desarrollo de los «factores de la persistencia» de la diplomacia brasileña, como la búsqueda de relaciones pacíficas con sus vecinos, el estímulo al desarrollo nacional, la resolución de conflictos mediante la diplomacia y el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

Durante el gobierno de Lula, tanto la capacidad para ejercer influencia en otras sociedades como la posición de los actores en el diseño del sistema –sobre todo en cuestiones relacionadas con la no proliferación, el desarme y el control de las armas nucleares– permitieron que Brasil se percibiera no sólo como un objeto de transformación sistémica, sino también como un agente que ocupa la posición de nación emergente. Mediante la demostración de su habilidad para influir con mayor firmeza en la acción de otros actores (a pesar de su capacidad más limitada), Brasil trató de establecer en la interacción con los otros actores del sistema el reconocimiento de su estatus internacional a través de su destacada presencia en los foros en estas áreas. Tales rasgos de la política exterior brasileña se justifican porque Brasil también funciona como un catalizador de las reivindicaciones de muchos países menos desarrollados en las instituciones donde buscan ampliar sus oportunidades de voz. Así, Brasil –como «país emergente»– hace posible el diálogo entre las grandes potencias y los países en desarrollo, a la vez que opera como un garante de la estabilidad y la seguridad regional.

Brasil utiliza estas oportunidades para promover reglas, normas y procedimientos que respondan a sus intereses de ampliar su autonomía y poder participar en las grandes decisiones internacionales. Asimismo, su papel también se sostiene gracias a sus poderes de persuasión y mediación. Además, su fuente de credibilidad se basa en valores como la defensa de la no proliferación de armas de destrucción masiva y el desarme. Después de la democratización, las posiciones internacionales de Brasil también se mantienen sobre la base de la legitimidad conferida por la apertura de un diálogo más intenso –aunque limitado– con los sectores de la sociedad civil en las cuestiones internacionales. Aquí se defiende que es absolutamente necesario ampliar el diálogo sobre temas como el desarme, el control de armamentos y la no proliferación nucleares, en tanto éstos afectan la paz y la estabilidad del sistema internacional, sobre el cual los líderes de Brasil desean consolidar su influencia y participación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- APPLEGARTH, Claire. Brazil permits greater IAEA inspection. *Arms Control Today*, 2004, vol. 34, n.º 9: en línea.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil e Alemanha: a construção do futuro*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais / Alexandre de Gusmão, 1995.
- BURGES, Sean. Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso Era, 1992-2003. *Bulletin of Latin American Research*, 2006, vol. 25, n.º 1: 23-42.
- FLEMES, Daniel. Brazil's nuclear policy: from technological dependence to civil nuclear power. *GIGA Working Papers*, 2006, n.º 23: 1-34.
- JESUS, Diego Santos Vieira de. Treze passos para o Juízo Final: a nova era do desarmamento nuclear dos Estados Unidos e da Rússia. *Contexto Internacional*, 2008, vol. 30, n.º 2: 399-466.
- JESUS, Diego Santos Vieira de. The Brazilian way: negotiation and symmetry in Brazil's nuclear policy. *Nonproliferation Review*, 2010, vol. 17, n.º 3: 551-567.
- JOHNSON, Rebecca. Politics and protection: why the 2005 NPT Review Conference failed. *Disarmament Diplomacy*, 2005, n.º 80: en línea.
- MARZO, Marco Antônio y ALMEIDA, Silvio Gonçalves. *A evolução do controle de armas: desarmamento e não-proliferação*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna Ltda., 2006.
- RUBLEE, Maria R. The nuclear threshold states: challenges and opportunities posed by Brazil and Japan. *The Nonproliferation Review*, 2010, vol. 17, n.º 1: 49-70.
- SPECTOR, Leonard. Nuclear proliferation. En LARSEN, Jeffrey (ed.). *Arms control: cooperative security in a changing environment*. London: Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 119-141.
- SQUASSONI, Sharon y FITE, David. Brazil as litmus test: Resende and restrictions on uranium enrichment. *Arms Control Today*, 2005, vol. 35, n.º 8: en línea.
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, 2007, vol. 28, n.º 7: 1309-1326.
- VIGEVANI, Tullo y OLIVEIRA, Marcelo. Brazilian foreign policy in the Cardoso Era: the search for autonomy through integration. *Latin American Perspectives*, 2007, vol. 34, n.º 5: 58-80.
- WHEELER, Michael O. A history of arms control. En LARSEN, Jeffrey (ed.). *Arms control: cooperative security in a changing environment*. London: Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 19-39.