

April 30, 1985
**Information to the Chief of DEC, 'Nuclear Energy.
Brazil-Argentina Relations.'**

Citation:

"Information to the Chief of DEC, 'Nuclear Energy. Brazil-Argentina Relations.'", April 30, 1985, Wilson Center Digital Archive, AHMRE. Critical Oral History Conference on the Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation, Rio de Janeiro, March 2012.
<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/123348>

Summary:

The document reports the Brazilian government's concern in regard to President Alfonsín's imminent proposal to create a mechanism of regional nuclear control in Latin America.

Credits:

This document was made possible with support from Carnegie Corporation of New York (CCNY)

Original Language:

Portuguese

Contents:

Original Scan
Translation - English

30/04/1985

INFORMAÇÃO AO SENHOR CHEFE DO DEC

SECRETO

Energia Nuclear. Relações Brasil-Argentina

Em fevereiro do corrente ano, o Presidente da Argentina, Raul Alfonsín, mencionou ao então Presidente-eleito Tancredo Neves sua intenção de promover um encontro entre presidentes latino-americanos para tratar de temas de interesse da região, entre eles o da não-proliferação de armas nucleares. Salientou que técnicos da Comissão Nacional de Energia Atômica - CNEA estudavam no momento fórmulas que pudessem ser aproveitadas para a implantação de um mecanismo próprio de salvaguardas na América Latina. Posteriormente, em março passado, o Presidente Alfonsín tornaria pública essa sua intenção, através de uma entrevista à imprensa em Buenos Aires.

2. As declarações do Presidente argentino tiveram imediata repercussão na imprensa internacional, que destacou em seus comentários a possibilidade de um acordo brasileiro-argentino para inspeção recíproca em suas instalações nucleares. Foi, com efeito, deste ângulo que o Washington Post dedicou ao assunto um editorial.

3. A hipótese de algum tipo de entendimento entre o Brasil e a Argentina sobre inspeções no campo nuclear despertou ao mesmo tempo interesse em diversas missões diplomáticas em Brasília. No final do mês de março e no corrente mês de abril a Divisão de Energia e Recursos Minerais foi procurada por funcionários diplomáticos do Canadá, Japão, Austrália, Países-Baixos, Chile, Paquistão, Reino Unido e Estados Unidos, que indagaram se já havia alguma negociação concreta entre os dois países nessa matéria. O representante norte-americano (adido científico da Embaixada) adiantou, inclusive, que seu Governo veria com bons olhos um entendimento brasileiro-argentino sobre inspeções nucleares recíprocas.

4. Pela natureza do tema - relações brasileiro-argentinas no campo nuclear - e pelas implicações para o Brasil de uma eventual iniciativa argentina sobre não-proliferação de armas nucleares, cabem as seguintes considerações sobre essa questão:

antecedentes -

5. Como se sabe, o Brasil e a Argentina têm compartilhado até agora posições de princípio comuns no cenário internacional da energia nuclear. Ambos os países se propõem a dominar o ciclo completo do combustível nuclear (desde a mineração do urânio até a fissão do átomo e o reprocessamento do combustível), tanto através da transferência de tecnologia, quanto por meios de pesquisas autônomas. No caso dessas últimas, que visam a criação de tecnologia própria, ou

a reprodução por meios próprios de processos tecnológicos não disponíveis, tanto o Brasil como a Argentina as fazem livres de controles internacionais. Para assegurar essa liberdade de ação os dois países rejeitaram o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares - TNP (1968), o qual exige a aplicação de salvaguardas internacionais a todas as instalações dos países nuclearmente desarmados que dele façam parte. O Brasil assinou e ratificou o Tratado de Tlatelolco (1967), mas não o pôs em vigência, por não abrir mão - o que é facultado pelo Tratado - da implementação de todas suas cláusulas. A Argentina ainda não o ratificou.

6. A recusa em aderir ao TNP e o desenvolvimento de programas nucleares fora de controles internacionais geraram no passado e continuam gerando atualmente pressões para que o Brasil e a Argentina submetam suas respectivas pesquisas e instalações nucleares a aqueles controles. Essas pressões, conduzidas pelos países industrializados, notadamente os EUA, compreendem desde a negativa de fornecer material e tecnologia considerados "sensíveis" (basicamente enriquecimento de urânio e reprocessamento de combustível), até insinuações de que os programas autônomos argentino e brasileiro visam fins militares em razão da pretensa rivalidade entre os dois países. O anúncio argentino em novembro de 1983, de que havia aquele país conseguido dominar de forma autônoma a tecnologia do enriquecimento do urânio em suas instalações em Pilcaniyeu, iria alimentar novas versões alarmistas sobre uma possível corrida armamentista nuclear no Cone Sul.

As sondagens do Itamaraty -

7. Com o objetivo de proteger a vertente autônoma do programa nuclear brasileiro contra as referidas pressões, e diante de indícios de que os países industrializados tornavam cada vez mais rigoroso seu controle ao acesso à tecnologia nuclear, o Itamaraty manteve contatos informais com autoridades argentinas (entrevista do Ministro Saraiva Guerreiro com o Chanceler Caputo, em Buenos Aires em dezembro de 1983) para saber sobre a receptividade que teriam de fazer uma declaração conjunta, no mais alto nível, sobre não-proliferação. Em sua essência, tal declaração afirmaria que ambos os países, sem abrir mão do direito ao pleno acesso e uso da tecnologia nuclear, não contemplam em seus respectivos programas nucleares o desenvolvimento e a produção de artefatos explosivos nucleares. Em contatos subsequentes com a Chancelaria argentina, verificou-se que o Governo daquele país concordava com a declaração sugerida pela parte brasileira. Na ocasião, não houve, contudo, consenso do lado brasileiro a respeito, e com a proximidade do final do período de governo no Brasil, o assunto, que havia sido sempre tratado em nível informal, foi deixado em suspenso.

A iniciativa do Presidente Alfonsín -

8. Ressurge, agora, do lado argentino o tema da não-

proliferação de armas nucleares, através da anunciada intenção do Presidente Alfonsín de propor um mecanismo de autocontrole regional. As motivações do mandatário argentino em relançar a causa da não-proliferação na América Latina atenderiam a uma série de razões, tanto de política interna, quanto externa. A participação pessoal do Presidente Alfonsín no recente encontro em Nova Delhi, em janeiro passado, na companhia dos presidentes do México e Tanzânia e dos Primeiros-Ministros da Grécia, Suécia e Índia, para firmar em conjunto uma declaração em favor do desarmamento nuclear, revela a clara intenção do mandatário argentino de conseguir para seu país e para si próprio um papel de relevo no cenário internacional ligado ao desarmamento. Um desdobramento natural da participação do Presidente Alfonsín na reunião de Nova Delhi seria uma iniciativa desarmamentista por ele lançada em sua própria região.

9. Possivelmente, contudo, as razões de ordem interna que animam o projeto argentino sejam mais consistentes, pois refletem realidades e preocupações imediatas. Com efeito, ao propor um sistema de autocontrole na região, o Presidente Alfonsín estaria indiretamente dando ao programa nuclear argentino, sobretudo em sua vertente autônoma, uma maior legitimidade, protegendo-o das suspeitas sobre as intenções militares que pairam sobre esse programa, reforçadas pela frustração argentina no conflito das Malvinas e pelo anúncio subsequente do êxito tecnológico em enriquecer o urânio. As vicissitudes pelas quais passa o programa argentino em função da escassez de recursos financeiros, e de obstáculos crescentes na aquisição de tecnologia e materiais nucleares no exterior, seriam mais facilmente contornadas numa atmosfera de confiança e respeitabilidade gerada no bojo de uma iniciativa argentina em favor da não-proliferação na América Latina.

Conclusões -

10. Quaisquer que sejam as motivações que levaram o Presidente Alfonsín a conceber sua iniciativa, interessa no momento ao Brasil poder melhor informar-se sobre a mesma para avaliar com a devida antecipação suas possíveis conseqüências. Um melhor conhecimento agora do projeto do Presidente Alfonsín terá para o Brasil as seguintes vantagens:

- A possibilidade de influir na maneira com que esse projeto esteja sendo concebido de modo a resguardar nossos interesses;
- evitar o ônus de uma atitude negativa por parte do Brasil na hipótese em que a proposta argentina venha ser formulada numa linha maximalista, que a torne de difícil aceitação para o Brasil.

11. Embora as excelentes relações preexistentes no momento entre ambos os países afastem a possibilidade de que as autoridades argentinas possam gerar dificuldades para o Brasil em um setor sensível como o nuclear, como, por exemplo, o ônus de uma resposta na

gativa a um plano de não-proliferação, não se pode eliminar a hipótese de que mesmo involuntariamente uma situação de constrangimento para nós possa ocorrer. Convém ter presente que um mecanismo regional de salvaguardas - sendo no momento ao que tudo indica elaborado pelos técnicos da CNEA - poderá envolver uma série de concessões recíprocas as quais o lado brasileiro não esteja ainda preparado para fazer. Um mecanismo dessa natureza estaria de qualquer modo muito além da declaração conjunta aventada pelo Itamaraty e sobre a qual não foi possível, como visto, obter pelo menos até agora um consenso entre as diferentes entidades brasileiras responsáveis pelos assuntos nucleares.

12. Há por outro lado indicações de que o referido mecanismo estaria sendo concebido como um sistema alternativo de salvaguardas que permita ao Governo argentino mostrar alguma flexibilidade diante das pressões norte-americanas, sem contudo abandonar no fundamental suas posições de não-adesão ao TNP e não ratificação do Tratado de Tlatelolco. Essa flexibilidade seria necessária como maneira de assegurar recursos financeiros para a própria continuidade do programa nuclear argentino, no quadro das negociações para o refinanciamento da dívida externa do país.

13. Diante das circunstâncias e comentários acima apontados, seria útil, s.m.j., o Itamaraty considerar a possibilidade de, aproveitando a boa disposição das atuais autoridades argentinas em tratar de maneira informal e exploratória dos assuntos nucleares de interesse bilateral, dar com elas continuidade ao diálogo sobre essa matéria, no nível e ocasião considerados apropriados, com vistas a obter informações mais circunstanciadas sobre o projeto do Presidente Alfonsín. Dessa forma, teríamos melhores condições de alertá-las, no tempo devido, sobre possíveis inconvenientes que tal projeto possa trazer para o Brasil.

04/30/1985

Information to the Chief of DEC

CLASSIFIED

Nuclear Energy. Brazil-Argentina Relations.

This February, Argentinian President Raul Alfonsin mentioned to then elected president Tancredo Neves its intention to promote a meeting with Latin American presidents to discuss relevant affairs to the region, among them the non-proliferation of nuclear weapons. He emphasized that technicians from the National Commission of Atomic Energy (CNEA) were then studying formulas that could be used to implement Latin America's own safeguard system. Afterward, last March, president Alfonsin made his intentions public in a press conference in Argentina.

2. The president's statements had immediate repercussions in the international press, which commented the possibility of a Brazilian-Argentinian agreement on reciprocal inspections to nuclear facilities. From this point of view, the Washington Post dedicated an editorial to the topic.

3. The possibility of an understanding between Brazil and Argentina regarding nuclear inspections spiked the interest of several diplomatic missions in Brasilia. In late March and throughout April, the Division of Energy and Mineral Resources was contacted by Canadian, Japanese, Australian, Dutch, Chilean, Pakistani, British and American diplomatic employees inquiring if there were any concrete negotiation between the two countries on those affairs. The American official (the Embassy's scientific attaché) even said that his Government would receive well the news of an understanding between Brazil and Argentina on reciprocal nuclear inspections.

4. Due to the nature of Brazil-Argentina nuclear relations and the implications to Brazil of an eventual Argentine initiative on non-proliferation of nuclear weapons, the following considerations are necessary:

Background:

5. As known, until now Brazil and Argentina have shared common principals on nuclear energy in the international system (from uranium mining to atom fission and fuel reprocessing), not only through technology transfer, but also through autonomous researches. The later option, which aims at developing its own technology, or reproducing unavailable technological processes through its own means, is carried out without international control both in Brazil and Argentina. In order to assure such liberty, both countries rejected the Non-Proliferation Treaty on Nuclear Weapons (NPT) from 1968, which requires the application of international safeguards to all facilities in countries that do not possess nuclear weapons and have signed the document. Brazil did sign and ratified the Treaty of Tlatelolco (1967), but has not applied it, because the country did not waive the Treaty's option of complying with all its clauses. Argentina has not ratified the Treaty yet.

6. The refusal of joining NPT and the development of nuclear programs out of international control have and still create pressure on Brazil and Argentina to submit their nuclear researches and facilities to said controls. Such pressure by developed countries - in special the United States - range from denying access to what is considered "sensitive" materials and technology (basically, uranium enrichment and fuel reprocessing) to insinuations that the Brazilian and Argentinian autonomous programs have military purposes due to the rivalry between them. In November 1983, the Argentinian announcement that it had autonomously developed the technology for uranium enrichment in its Pilcaniyeu facilities fed new alarmist versions of a potential nuclear race in South America.

Itamaraty in contact

7. With the purposes of protecting the autonomy of the Brazilian nuclear program against aforementioned pressure, and presented with indications that developed countries were making the access to nuclear technology more and more difficult, Itamaraty kept informal contacts with Argentinian officials (Minister Saraiva Guerreiro and Chancellor Caputo meeting, in Buenos Aires in December 1983) to know if they were receptive to a joint high-leveled statement on non-proliferation. Essentially,

such statement would reinforce that both countries, without waiving the right to fully access and use nuclear technology, did not contemplate the idea of developing and producing nuclear explosive devices from their respective nuclear programs. Follow-up conversations with the Argentine foreign ministry showed that the government agreed with the joint statement suggested by Brazil. On such occasion, however, mandates were almost over in Brazil and there was not a consensus from the Brazilian party, so the matter, which had always been informally discussed, was left up in the air.

President Alfonsín's initiative

8. Now, the non-proliferation of nuclear weapons is brought up by the Argentinians through the announcement of President Alfonsín's intentions of proposing a regional mechanism of control. There were many motivations for the president to reopen the non-proliferation issue related both to internal and foreign politics. President Alfonsín's presence at a meeting in New Delhi last January, accompanied by Mexican and Tanzanian presidents and Greek, Swedish, and Indian Prime Ministers to sign a joint statement in favor of nuclear disarmament, shows Argentina's clear intention to adopt a relevant role in the international disarmament scenario. A natural follow-up of president Alfonsín's presence at the New Delhi conference was the launching of a disarmament initiative at regional level.

9. However, it is possible that the internal reasons for the Argentinian project were the most relevant, since they reflect immediate realities and worries. Indeed, when proposing a regional system of auto-control, President Alfonsín would indirectly grant more legitimacy to the Argentinian nuclear project - and in special to its autonomy - protecting the program from suspicions over military intentions. That was reinforced by the Argentinian frustration over the Malvinas War and the following announcement of successfully developing technology for uranium enrichment. The adversities faced by the Argentinian program due to lack of financial resources and increasing obstacles to acquire nuclear technology and materials abroad could be more easily overcome in a trustful and respectful atmosphere created by an Argentinian initiative towards non-proliferation in Latin America.

Conclusions

10. Regardless of President Alfonsín's motivations to launch this initiative, it is currently interesting to Brazil to get better informed about it, so to duly anticipate possible consequences. A better knowledge of President Alfonsín's project will give Brazil the following advantages:

- The possibility of influencing how this project is developed, in order to protect our interests;

- Avoiding costs of a negative response from Brazil in case Argentina's proposal is formulated on maximalist terms, which would be hardly accepted by Brazil.

11. The possibility of Argentine officials creating difficulties to Brazil in a such a sensitive issue such as nuclear affairs - as, for example, the consequences of a negative answer to a non-proliferation treaty - is reduced due to the excellent relations currently maintained between the countries, however, the hypothesis that there may be an embarrassing situation for us cannot be overlooked. It is convenient to remember that a regional safeguard mechanism - at the moment, as we know, to be developed by CNEA's technicians - can include a series of reciprocal concessions that Brazil may not be ready to offer. Anyway, a system of such nature would go much further than any joint statement imagined by Itamaraty and about which Brazilian nuclear entities have not been possible to reach a consensus.

12. On the other hand, there are signs that the abovementioned mechanism is being developed as an alternative safeguards system which would allow the Argentinian government to show some flexibility against American pressure without abandoning its fundamental position of not signing NPT and not ratifying the Treaty of Tlatelolco. That flexibility would be necessary as a way to raise financial resources to continue the Argentine nuclear program within the scenario of refinancing the country's external debt.

13. Before the circumstances and scenarios abovementioned, it would be useful if Itamaraty - accompanying the Argentinian disposition to discuss nuclear affairs that interest both sides in an informal and exploratory way - discussed the matter with the purpose of getting more contextualized information on President Alfonsín's project, at the appropriate level and moment. This way, we would have better conditions to alert them about possible inconveniences this project may raise to Brazil at the right moment.

RPK/Dem

30/04/85