

Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina.

Blinder, Daniel y Vila Seoane, Maximiliano.

Cita:

Blinder, Daniel y Vila Seoane, Maximiliano (2023). *Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina*. *Relaciones Internacionales*,, 91-110.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/daniel.blinder/16>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pwFw/rnr>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina

DANIEL BLINDER
 Y MAXIMILIANO VILA SEOANE*

RESUMEN

La En el marco de un contexto internacional en transformación, donde las disputas geopolíticas entre grandes potencias se han acentuado, la literatura de Relaciones Internacionales ha prestado creciente atención al rol de la ciencia y la tecnología. La mayoría de esta literatura examina las capacidades de los países centrales en su carrera por dominar tecnologías estratégicas y/o emergentes, con especial énfasis en la creciente rivalidad entre China y EEUU. No obstante, la literatura le ha prestado menos atención a cómo esta competencia por la supremacía tecnológica incide en las estrategias de adquisición de capacidades y/o de desarrollo tecnológico de países de menores recursos. El presente trabajo tiene como objetivo conceptualizar las presiones internacionales realizadas por un estado sobre otro estado, para que no obtenga ni desarrolle capacidades tecnológicas transferidas por otro estado, sea este rival o no lo sea. En particular, se sostiene que las presiones internacionales contra la cooperación científico-tecnológica suelen involucrar una mezcla de uso de encuadres coercitivos, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones, pero muchas veces el efecto de las presiones internacionales puede ser limitado. Para ilustrar esta propuesta conceptual, se analiza el caso de las presiones de EEUU sobre Argentina para evitar la construcción de una planta nuclear de diseño chino, denominada Hualong One o HPR1000. El estudio de caso se basa en el análisis cualitativo de fuentes primarias, como documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas, y de otras fuentes secundarias pertinentes. Específicamente, el estudio sintetiza la cooperación nuclear entre Argentina y China entre 2012-2022, y detalla las presiones estadounidenses realizadas durante la administración Macri (2015-2019) y la administración Fernández (2019-2022). El análisis de este caso ilustra la conceptualización de presiones internacionales propuesta, en particular, los datos recabados muestran que las presiones estadounidenses contra la cooperación nuclear entre Argentina y China fueron realizadas por intermedio de hostigamiento diplomático, encuadre engañoso, y diplomacia pública mediada. Estas presiones han tenido el propósito de acabar con la cooperación en temas que son de interés para EEUU. No obstante, si el objetivo de máxima de la diplomacia estadounidense fue propiciar la cancelación del proyecto, las presiones parecen no haber sido exitosas. Sin embargo, si suponemos que buscaron retrasarlo, en tal caso, dado que desde el inicio de las negociaciones en 2012, aún no se ha iniciado la planta nuclear, se puede suponer que fueron un factor que incidió en esta demora.

PALABRAS CLAVE

Presiones internacionales; cooperación en ciencia y tecnología; tecnología nuclear; Argentina; EEUU; China.



TITLE

United States pressures on technological cooperation with China: the case of the Argentine nuclear sector

EXTENDED ABSTRACT

In the context of a changing international environment, where geopolitical disputes between great powers have intensified, the International Relations literature has paid increasing attention to the role of science and technology. Most of this literature examines the capabilities of great powers in their race to dominate strategic and/or emerging technologies, with special emphasis on the rivalry between China and the US. However, this literature has paid less attention to how this new competition for technological supremacy affects the acquisition of technological capabilities and/or technology development strategies of Global South states.

The purpose of this paper is to conceptualize the international pressure exerted by one state on another state to prevent it from obtaining and developing technological capabilities transferred by another state, whether it is a rival or not of the former. It is argued that international pressures are a process over time, which are exercised in at least five ways: coercive

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.005>

Formato de citación recomendado:

BLINDER, Daniel y VILA SEOANE, Maximiliano (2023). "Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 91-110.

* Daniel BLINDER,
 Contacto: dblinder@unpaz.edu.ar

Maximiliano VILA
 SEOANE,
 Contacto: mvila@unsam.edu.ar

Recibido:
 23/11/2022
 Aceptado:
 19/01/2023

framing, deception, diplomatic harassment, mediated public diplomacy, and sanctions. Although several of the aforementioned means to exert pressure may also be conducted against different types of projects, we think these are more frequent in science and technology cooperation projects, where coercion in the military sense is not, for the time being, the most usual practice against them.

To illustrate this conceptual approach, this paper analyzes the case of US pressures on Argentina to prevent nuclear cooperation projects with China. This case is relevant to the extent that Argentina is a Southern Cone country, a region historically influenced by the US, but which has recently developed closer scientific and technological cooperation ties with China. Also, Argentina has certain levels of industrialization and scientific and technological capabilities in several sectors in dispute between the US and China.

The case study is based on the analysis of qualitative information gathered on the one hand from official documents, Argentine media outlets articles and other relevant secondary sources. On the other hand, the analysis is based on the collection of original primary sources obtained via in-person semi-structured interviews with Argentine public officials and nuclear companies' managers involved in cooperation projects with China in the nuclear energy sector. These sources were analyzed to identify the types of pressures exerted by US public officials against the cooperation with China, and to trace their potential effects from the viewpoint of the involved Argentine stakeholders.

The results are presented in three sections. The first one synthesizes the main features of the nuclear programs in Argentina and China, narrating the start of their nuclear cooperation projects. Since 2012, Argentina and China signed a series of nuclear cooperation treaties, which in November 2015 culminated in the signing of agreements for the construction of the fourth and fifth nuclear power plants in the country. The fourth power plant was to follow the Canadian CANDU-type nuclear reactor design, a technology that Argentina masters, and which operates with heavy water and natural uranium. On the other hand, the fifth plant would be built following the indigenous Chinese ACP-1000 design, later rebranded Hualong One or HPR1000, which would operate with enriched uranium and light water.

The second section examines how these projects unfolded during the Macri administration (2015-2019). During this period, the evidence collected indicates the start of the US pressure against the nuclear power plant projects between Argentina and China. This was made particularly through diplomatic harassment, where a misleading frame was communicated to Argentine government officials. Nonetheless, according to the sources we consulted, the pressure was not of high intensity. During the Macri administration, Argentine public officials decided to cancel one of the nuclear plant projects, the CANDU nuclear power plant. Argentine policy makers made this decision not due to US pressures, but because of the scarcity of resources for the project in the context of the country's financial crisis, as well as by their opposition to this type of technology. Meanwhile, they decided to continue with the Hualong One nuclear power plant project.

The third section analyzes the Fernández administration (2019-2022), a period during which the US intensified the pressure against the remaining nuclear power plant project between Argentina and China. The section cites the testimonies of government officials and managers of the Argentine nuclear company that suffered this pressure, and exemplifies how the US complemented diplomatic harassment with the use of a deceptive framing and mediated public diplomacy as pressure tools. The government sources that we consulted explained that these pressures caused the delay of the nuclear plant project with China, because part of the ruling coalition sided with the US position, and prevented the advancement of the financial part of the agreement.

The analysis of this case illustrates the proposed conceptualization of international pressures. The collected data especially records that US pressures against nuclear cooperation projects between Argentina and China were carried out through diplomatic harassment, deceptive framing, and mediated public diplomacy. These pressures have been aimed at ending cooperation on issues that are of interest to the US. However, if the end goal of US diplomacy was to bring about the cancellation of the nuclear power plant project between Argentina and China, the pressure appears to have been unsuccessful. Instead, if we assume that they sought to delay the construction of the nuclear power plant, in this case, since the project has not yet started after its initial announcement of 2015, it can be concluded that US pressure was a relevant factor in such an outcome.

In sum, the contribution of this article serves as an input for academics and public policy makers in analyzing and/or implementing science and technology projects in a context of intensified US-China rivalry. Indeed, the results of this article suggest that Global South states must take into account the potential international pressures against its science and technology cooperation projects with foreign partners, especially when they are relevant to the agenda of great powers involved in rivalry. Although the case analyzed has focused on the nuclear sector, we think that the proposed conceptualization of international pressures developed in this article can be applied to examine numerous others where such practices have been taking place, such as the space sector, 5G and telecommunications, the military sector, biotechnology, among others. Future research could extend the study of international pressures on scientific and technological cooperation projects between great powers and states of the Global South by comparing how they were exerted in different sectors, and with what outcomes.

KEYWORDS

International pressures; science and technology cooperation; nuclear technology; Argentina; USA; China.



Introducción

En el marco de un contexto internacional en transformación, donde las disputas geopolíticas entre grandes potencias se han acentuado, la literatura de Relaciones Internacionales ha prestado creciente atención al rol de la tecnología. La mayoría de esta literatura examina las capacidades de los países centrales en su carrera por dominar tecnologías estratégicas y/o emergentes, con especial énfasis en la creciente rivalidad entre China y EEUU. No obstante, la literatura le ha prestado menos atención a cómo esta nueva competencia por la supremacía tecnológica incide en las estrategias de adquisición de capacidades y/o de desarrollo tecnológico de países de menores recursos. De hecho, la literatura mayormente se aborda desde los marcos conceptuales clásicos realistas (Kissinger, 1957; Powell, 1989, 2003; Mccgwire, 2006; Lieber y Press, 2017; Wirtz, 2018; Lanoszka, 2018) o institucionalistas (Nye, 1987; Doyle, 2013; Ikenberry, 2014; Ritchie, 2019).

En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo conceptualizar las presiones realizadas por un estado sobre otro, para que no adquiera o que no termine proyectos de adquisición de capacidades tecnológicas de otro estado, sea este rival o no lo sea. Asimismo, se indagan los efectos de estas presiones en el estado que las recibe. En el artículo sostenemos que las presiones internacionales contra la cooperación científico-tecnológica suelen involucrar el uso de encuadres coercitivos, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones. No obstante, el efecto de las presiones internacionales puede ser más bien limitado.

Como caso de estudio, el artículo analiza las presiones de Estados Unidos (EEUU) para evitar o dificultar que la República Argentina coopere con China. Este caso es relevante en la medida que la República Argentina es un país del Cono Sur, una región históricamente influenciada por EEUU, pero que recientemente ha desarrollado lazos más estrechos de cooperación científico-tecnológica con China. Asimismo, Argentina cuenta con ciertos niveles de industrialización y capacidades científicas y tecnológicas en varios de los sectores en disputa entre EEUU y China. Adicionalmente, durante la última década, se han incrementado los proyectos de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y China (Malacalza, 2019).

En particular, este artículo examina la cooperación nuclear entre Argentina y China durante los gobiernos de Cristina Fernández (2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019), y Alberto Fernández (2019-2023). La selección de estos períodos presidenciales se debe, por un lado, a que se registraron presiones emblemáticas de EEUU hacia la Argentina para impedir su cooperación con China, que no han sido estudiadas por la literatura de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y China, ni han sido explicadas o conceptualizadas por la literatura especializada que menciona las presiones hacia países no centrales en la política internacional. Por el otro, permiten indagar cómo las coaliciones políticas de diferente signo político reaccionaron ante estas presiones. En efecto, el análisis de este caso ilustra la conceptualización de presiones internacionales propuesta, como así también sus límites, ya que sus efectos dependieron de los roles e intereses de las burocracias intervinientes, que apoyaron o rechazaron las presiones internacionales. El estudio de caso se basa en el análisis cualitativo de fuentes primarias, como documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas, y de otras fuentes secundarias pertinentes. Como cláusula metodológica, a aquellas personas entrevistadas con cargos jerárquicos que hayan manifestado figurar como fuentes anónimas, les hemos ocultado su nombre, pero marcado su

pertenencia institucional.

La primera parte del trabajo realiza una síntesis de la literatura que ha examinado la presión a proyectos de cooperación científico-tecnológica. La segunda detalla la propuesta de conceptualización de presiones internacionales. En la tercera parte se sintetiza la cooperación nuclear entre Argentina y China. En la cuarta parte se analizan las fuentes primarias y otro material empírico sobre las presiones estadounidenses a la cooperación nuclear entre Argentina y China. Finalmente, el artículo concluye resaltando los aportes teóricos y empíricos del estudio.

I. Presiones Internacionales en la literatura

En esta sección realizamos una síntesis de la literatura de Relaciones Internacionales vinculada al concepto de *presión*, como así también a estudios previos donde esta se ejerció contra la cooperación nuclear. A nivel conceptual, en la literatura de Relaciones Internacionales en inglés es más extendido el término de coerción o disuasión, que el de *presión*. No obstante, tanto la coerción como la disuasión suelen ser empleados para aludir a presiones realizadas por un actor para intentar forzar la voluntad o conducta de otro. Tanto la coerción como la disuasión de un actor está vinculada a su poder, entendido como la capacidad de alterar el comportamiento de otros para producir resultados (Nye, 2011, p. 25). A diferencia del poder blando, cuyo principal atributo es el uso de la atracción y la persuasión (Keohane y Nye, 2011, p. 2016), la literatura sobre coerción y disuasión está asociada al poder duro, por ende, está vinculada a los estudios estratégicos y de la defensa (Knopf, 2010; Morgan, 2012), donde prevalecen los preceptos realistas del poder en Relaciones Internacionales (Jordan, 2022). Por ejemplo, la disuasión se puede definir como un proceso donde el actor que disuade busca influenciar los cálculos de oportunidad del actor a disuadir, para que considere contraproducente un determinado curso de acción, puesto que de lo contrario, sería penalizado (Freedman, 2013, p. 159; Jervis, 1979; Gray, 2000a, p. 256; Gray, 2000b). Para tener éxito, la disuasión debería ser creíble (Stone, 2012; Huth, 1997), basada en las capacidades y reputación del actor que ejercerá la retaliación (Jervis, 1979) acorde a las acciones de un actor estatal o individual disuadido, y en ese sentido, hablamos de actores racionales. Sin embargo, el uso de los conceptos de coerción y disuasión en la literatura en lengua inglesa, en última instancia, terminan en el uso de la violencia. Por ende, no son adecuados para comprender los casos de cooperación científico-tecnológica analizados en este artículo, ya que, como mostraremos luego, las presiones contra los mismos no necesariamente involucran amenazas de violencia física, ni estos proyectos necesariamente tienen como objetivo el desarrollo de una tecnología que podría tener aplicación militar.

En el plano empírico, numerosos trabajos han registrado casos donde las potencias han ejercido presiones contra el desarrollo tecnológico y/o la transferencia de tecnologías sensibles a estados del Sur Global (Escudé, 1986, 1995; Adler, 1988; Carus, 1990; Bowen, 2000; Busso, 1999; Paarlberg, 2004; Kriege, 2006; Pirró e Longo, 2007; Blinder, 2017, 2022; Blinder y Hurtado, 2019; Hurtado, 2014; Hurtado, 2015, pp. 29-30; Sábato y Ramesch, 1980; Patti, 2021, p. 94, p. 100, p. 106). En el caso del sector nuclear, varios artículos han analizado las presiones estadounidenses ejercidas contra otros países en el marco de su política de no proliferación nuclear, en particular, tras la prueba nuclear de la India en 1974. Por ejemplo, EEUU presionó a estados aliados para impedir la



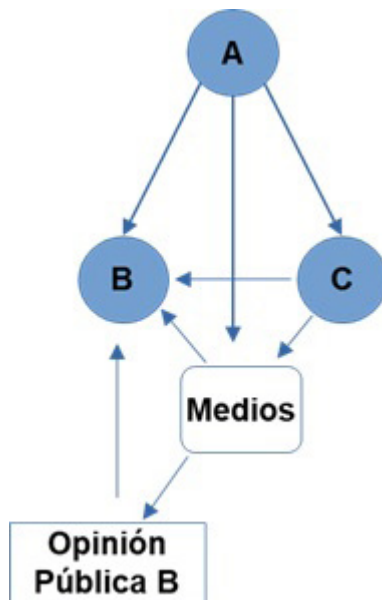
transferencia de tecnología a otros países, tal como ocurrió en los casos de cooperación nuclear entre la República Federal de Alemania y Brasil, o de Francia y Pakistán, no sin enfrentar serias dificultades en alcanzar sus objetivos (Dar, 2015; Patti y Spektor, 2020; Sarkar, 2019). Del mismo modo, las políticas estadounidenses de coerción han estado dirigidas a los estados percibidos como *proliferadores*, como ha sido el caso de Argentina. Al respecto, los trabajos de Hurtado (2014, 2015) registran las presiones estadounidenses en contra del desarrollo del programa nuclear argentino durante la década de los ochenta. Si bien las presiones o términos como coerción suelen aparecer en las narrativas históricas previamente citadas, estos trabajos no ofrecen una conceptualización del término en sí mismo.

En síntesis, la literatura previa muestra que las presiones no son algo ajeno al desarrollo de tecnologías sensibles y la política internacional, sin embargo, no registramos un desarrollo conceptual del término presiones. Asimismo, el foco en estudios de caso del período fundamentalmente de la Guerra Fría soslaya las presiones que se están ejerciendo a la cooperación científico-tecnológica en el siglo XXI.

2. Hacia una conceptualización de presiones internacionales

En esta sección introducimos un modelo estilizado para analizar las presiones internacionales realizados por un actor sobre otro para impedir la cooperación tecnológica con un tercer actor. La figura 1 muestra un esquema sobre este proceso. En este modelo simplificado, los estados B y C buscan cooperar en un área de ciencia y tecnología. Para evitar esta cooperación, el estado A ejerce presión contra B y/o C para evitarla. En el caso de que B sea un estado democrático, las presiones de A también van dirigidas a los medios y a la opinión pública de la ciudadanía de B, que pueden incidir en limitar los proyectos de cooperación tecnológica entre B y C.

Figura I: Modelo estilizado de presión internacional, donde el estado A (EEUU) ejerce presiones a la cooperación científico-tecnológica entre los estados B (Argentina) y C (China). Esta presión también se ejerce por intermedio de medios de comunicación, a fines de influenciar en la opinión pública de B, para que también presione sobre las decisiones políticas soberanas en la cooperación entre B y C. También C puede presionar a B directamente o por intermedio de medios para contrarrestar las presiones de A



Fuente: Elaboración propia de los autores.

El estado A puede realizar la presión para socavar la cooperación tecnológica entre B y C de distintas maneras. Sin la pretensión de ser exhaustivos, a continuación proponemos cinco formas que suelen ser más usuales en las presiones en contra de la cooperación científico-tecnológica: encuadre coercitivo, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones.

En cuanto a las dos primeras, siguiendo y adaptando el modelo de Krebs y Jackson (2007), podemos suponer que una de las formas de presión de A es al avanzar un argumento en contra de la cooperación científico-tecnológica entre B y C, realizado de forma tal que también los medios estén informados sobre este argumento, y lo divulguen en la opinión pública de B. De forma simplificada, podemos suponer que dicho argumento está compuesto por un encuadre o una caracterización de la cooperación científico-tecnológica entre B y C, y por una serie de implicaciones, generalmente negativas, que se derivarían de dicha cooperación (Krebs y Jackson, 2007, p. 43). Si bien este tipo de argumento avanzado por A puede representar una preocupación genuina y basada en información verídica, a los fines de este artículo, es importante destacar que suele estar desarrollada a través de un encuadre coercitivo y/o con declaraciones engañosas.

En base a la definición de Kerr (2010, p. 250), decimos que A emplea un encuadre coercitivo contra B, cuando su argumento realiza una amenaza de que si no abandona su intención de cooperar con C, o si no cancela el proyecto de cooperación en curso con C, B padecerá



consecuencias negativas de diversa índole en su vínculo con A. Por ejemplo, A puede amenazar a B con tomar medidas en represalia por avanzar en la cooperación con C, como introducir sanciones o bloquear proyectos de cooperación en conjunto entre A y B.

En cuanto al engaño, lo entendemos como el acto intencional de A para que B crea —o continúe creyendo— en X, donde A sabe que X es falso —o piensa que no es cierto— (Carson, 2010, p. 51). Esta definición de engaño en parte se solapa con el concepto de mentira, pero también la excede, ya que un actor puede engañar a otro sin mentir. Por ejemplo, A puede intentar engañar a B al ocultar deliberadamente información que confirmaría que X es falso. Incluso puede realizar un enunciado verdadero, pero engañoso para la situación puntual bajo discusión (Carson, 2020, p. 55). Si bien en la cobertura mediática se suele asociar este concepto a las actividades de propaganda de estados autoritarios, las discusiones recientes en la literatura en inglés sobre engaño también muestran que es una práctica extendida en democracias liberales y en la política en general (Mearsheimer, 2013; Robinson et al., 2018). A los fines de nuestro trabajo, el engaño suele estar presente en el tipo de evaluación tecnológica que A realiza sobre la cooperación entre B y C, para convencer a B, de que el proyecto no debería realizarse.

La presión de A contra la cooperación entre B y C puede ser potenciada de distintas formas. Una de ellas es lo que denominamos como hostigamiento diplomático. Con este concepto nos referimos a la situación en la cual A tiene como objetivo comunicarle a B su argumento con un encuadre coercitivo y/o engaño de forma reiterada y sostenida en el tiempo por todos los canales diplomáticos posibles y a diferentes niveles de la burocracia estatal de B. El objetivo es transmitir la prioridad que A le asigna a que B finalice o que ni siquiera inicie un proyecto de cooperación científico-tecnológica con C. Si bien en la literatura se suele considerar que esto se trata de un activismo diplomático intenso por parte de A, dado que el foco de este artículo es examinar el efecto de este tipo de campañas en un estado objetivo, optamos por el término de hostigamiento diplomático, ya que refleja mejor cómo B puede percibir el activismo diplomático de A.

Las tres formas de presión previa suelen expresarse por canales diplomáticos privados de estado a estado. En cambio, entendemos por diplomacia pública mediada a los intentos organizados del instrumento de política exterior de un país a fines de influenciar el encuadre de algún elemento de la agenda de política exterior en medios extranjeros (Entman, 2008, p. 89). Por este medio, A busca potenciar su presión sobre B al comunicar su argumento contra la cooperación entre B y C de forma pública y por medios de comunicación, con el objetivo de influir en la opinión pública de la ciudadanía de B (ver Figura 1). En la práctica, la diplomacia pública mediada se implementa de diferentes formas, por ejemplo, mediante declaraciones públicas, entrevistas, notas de opinión, etcétera, de los funcionarios y embajadores de A en medios de B. Asimismo, A puede emplear cuentas vinculadas a su instrumento de política exterior en redes sociales para difundir su argumento en contra de la cooperación científico-tecnológica entre B y C, práctica que en la literatura se engloba dentro del término de diplomacia digital. Asimismo, cuando el estado que ejerce la presión es EEUU, dada la centralidad de sus medios a nivel internacional, la transferencia de los encuadres también acontece indirectamente debido a la reproducción de noticias en medios estadounidenses por parte de los medios del país objetivo de la campaña (Entman, 2008, p. 97). Si bien es cierto que la diplomacia pública mediada se aplica a numerosas temáticas, en los últimos años se registran varios casos vinculados a la cooperación científico-tecnológica. En

el caso particular de EEUU, suele presentar los proyectos entre B y C como una amenaza a la seguridad nacional de B, como ocurrió en la campaña de EEUU contra el 5G de China en distintos países del mundo (Saguier y Vila Seoane, 2022).

Por último, si A tiene suficiente poder estructural en el sistema internacional, es capaz de establecer sanciones económicas y financieras a las empresas y otras organizaciones de B y/o de C, para impedir y/o dificultar su proyecto de cooperación. En tal caso, los objetivos puntuales pueden variar, como impedir el acceso a la provisión de insumos de A, o dificultar los medios de pago entre B y C. En la actualidad, debido al rol central que ocupa EEUU en la economía mundial, es el principal estado capaz de emplear este tipo de presión. De hecho, desde la Guerra Contra el Terror, EEUU ha perfeccionado el uso de sanciones y embargos como instrumentos en su consecución de objetivos de política exterior y de seguridad nacional (Zarate, 2013). Estos programas son administrados y ejecutados por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro estadounidense. Las sanciones varían según el programa en cuestión, y suelen abarcar el bloqueo de activos y la prohibición de entablar vínculos comerciales con los estados, empresas o individuos sancionados. Según el programa de sanciones en cuestión, el Departamento del Tesoro puede llegar a otorgar licencias especiales que autoricen a empresas estadounidenses a entablar vínculos con los actores sancionados. Si bien la efectividad del uso de sanciones y embargos es discutida en la literatura (Peksen, 2019), en los últimos años, EEUU ha extendido su uso para socavar las capacidades tecnológicas de otros estados y de sus empresas, en particular contra China y Rusia.

3. La cooperación nuclear entre Argentina y China

En esta sección, realizamos un breve recuento de algunos aspectos del plan nuclear de Argentina y China relevantes para este trabajo, en particular, sobre cómo se llegó a la cooperación entre ambos países en energía nuclear. Entre 1950 y 1970, la prioridad de China fue el desarrollo de armas nucleares, y no los usos pacíficos de la energía nuclear. En 1970, en respuesta a una crisis energética severa en Shanghái, el Premier Zhou Enlai comunicó la necesidad de que China desarrolle capacidades en el sector de la energía nuclear civil (Xu, 2010, p. 21). Esta decisión política se concretó a mediados de los ochenta con la aprobación de los primeros dos proyectos para la construcción de centrales nucleares en China: la planta nuclear de Daya Bay en la Provincia de Cantón, cuya tecnología fue adquirida de proveedores franceses, y la planta nuclear de Qinshan en la provincia de Zhejiang, con un diseño autóctono para el reactor (Xu, 2010). Durante la década de los noventa, China avanzó con la construcción de cuatro nuevos proyectos de centrales nucleares. Sin embargo, el proceso fue más lento de lo esperado debido a la falta de una política nuclear centralizada a nivel nacional, que impidió tomar decisiones unificadas para la adquisición de tecnologías extranjeras (Xu, 2010, p. 48). Es así que durante estos años China compró reactores nucleares de distintos proveedores: Canadá, Francia y Rusia.

Durante los primeros años del siglo XXI, veinticinco de las treinta y un provincias de China padecieron cortes de energía. A su vez, el proceso acelerado de industrialización, impulsado por el carbón como fuente de energía, ya estaba provocando serios problemas de contaminación en numerosas ciudades del país. Por estos motivos, a partir de 2002, varios políticos empiezan



a mencionar a la energía nuclear como una alternativa promisoría, y que, por ende, precisaba de mayor impulso e inversión estatal (Xu, 2010, p. 48). El onceavo plan quinquenal formalizó estas declaraciones al afirmar que se buscaría desarrollar activamente el sector de energía nuclear, y que se acumularían gradualmente las capacidades necesarias para el diseño, la fabricación, la construcción y operación de reactores nucleares de agua a presión (Consejo de Estado, 2006, p. 15). Un año después, el Consejo de Estado (2007) publicó el Plan de Mediano a Largo Plazo para el desarrollo de la Energía Nuclear (2005-2020), que trazó las líneas rectoras y objetivos a alcanzar en el desarrollo de este tipo de energía en China.

En 2022, y como resultado de las políticas públicas implementadas quince años atrás, el programa nuclear de China es uno de los más ambiciosos del mundo, ya que es el país que cuenta con la mayor cantidad de reactores en construcción, y el tercero con más reactores en operación¹. Asimismo, un hito clave en el programa de energía nuclear civil de China ha sido el desarrollo de un reactor de tercera generación de diseño propio: el Hualong One o HPR1000. Este modelo, que fue anunciado en 2014, es producto de la combinación del diseño de los reactores nucleares desarrollados por las dos principales empresas estatales nucleares de China: el modelo ACPR-1000 de la China General Nuclear Power Group (CGN) y el modelo ACP-1000 de la China National Nuclear Corporation (CNNC) (Thomas, 2017, p. 685). A su vez, el diseño de estos reactores estuvo basado en mejoras realizadas a la tecnología de los reactores de segunda generación que China adquirió de Francia en la década de los ochenta (Thomas, 2017, p. 685).

En cuanto a Argentina, se trata de uno de los pocos países en vías de desarrollo con larga trayectoria en el desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear. Su origen se remonta al gobierno del Presidente Perón, que mediante el Decreto N° 10.936 de 1950, creó la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) para coordinar y estimular las investigaciones y aplicaciones nucleares en Argentina. Durante las siguientes décadas, el Estado argentino acumuló distintas capacidades vinculadas a las aplicaciones civiles de la energía nuclear, entre las que se destaca la operación y construcción de reactores de investigación, la central atómica Atucha I, 1974, instalada con tecnología alemana, la central nuclear de Embalse, 1984, instalada con tecnología canadiense (CANDU), el acelerador de partículas TANDAR, entre otros ejemplos (Hurtado, 2014). A pesar de los diversos logros que el programa nuclear argentino alcanzó durante sus primeras cuatro décadas. En la década de los noventa, en el marco de las privatizaciones impulsadas por el Presidente Menem y su alineación con EEUU, el sector nuclear padeció un severo desfinanciamiento que casi provoca su desarticulación, y que llevó a la paralización de los proyectos en curso (Hurtado, 2014), como la construcción de la tercera central argentina.

Bajo otro contexto económico y político, el 23 de agosto de 2006 el gobierno del Presidente Néstor Kirchner anunció la reactivación del plan nuclear nacional. Entre los objetivos planteados se anunció la finalización de Atucha II, que se inauguró en 2014, y la realización de estudios de factibilidad para la construcción de una cuarta central nuclear. A partir de 2012, bajo la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, Argentina y China firmaron una serie de acuerdos de cooperación nuclear, que en noviembre de 2015 culminaron con la firma de acuerdos para la construcción de la cuarta y quinta central nuclear en el país. Según el anuncio oficial de

¹ China opera cincuenta y cinco reactores, detrás de EEUU que opera noventa y dos y Francia que opera cincuenta y seis (Power Reactor Information System de la OIEA).

la agencia nacional de noticias, la cuarta central contaría con una potencia de 700MW, e iba a seguir el diseño canadiense tipo CANDU de la Central de Embalse, una tecnología que Argentina domina, y que funciona con agua pesada y uranio natural (Cabral, 2015). El costo estimado era de aproximadamente seis mil millones de dólares. En cambio, la quinta central se construiría siguiendo el diseño ACP-1000, que posteriormente se renombró Hualong One, y funcionaría con Uranio enriquecido y agua liviana, con un costo estimado de 8.500.000.000 dólares (Télam, 2015).

Desde entonces y hasta el momento de finalizar este artículo —diciembre de 2022—, estos acuerdos han sufrido vaivenes a causa de diversos motivos. Específicamente, en la siguiente sección analizaremos el rol de las presiones estadounidenses en contra de la cooperación entre Argentina y China. Las presiones sobre la decisión de obtener tecnología china fueron varias, y se pueden encontrar reflejadas en medios de comunicación. Todas aluden a manifestar dudas con respecto a la calidad de la tecnología china, su seguridad, así como también a los posibles efectos sobre la seguridad y la necesidad de poner atención en las preferencias expresadas por funcionarios de EEUU (Scibona, 2022; Diamante, 2022; Dinatale, 2018a; Infobae, 2022b).

4. Las presiones estadounidenses durante la administración Macri (2015-2019)

En 2015, la alianza Cambiemos, liderada por Mauricio Macri, ganó las elecciones nacionales de Argentina. Durante la campaña presidencial, el entonces candidato Macri advirtió a la embajada de China en Argentina que revería varios de los acuerdos firmados con el país asiático durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Estas declaraciones públicas avizoraban un cambio en la política exterior del país hacia vínculos más estrechos con EEUU, y una postura más confrontativa con China (Sagui y Vila Seoane, 2022).

Sin embargo, en la entrevista realizada con el Magíster Julián Gadano, quien fue subsecretario de energía nuclear durante la administración Macri, es decir, el responsable del área dentro del Ministerio de Energía, ofreció un testimonio diferente. Días antes de asumir como funcionario, Gadano explicó,

“nosotros no teníamos ninguna duda que había que construir centrales nucleares. Y aparte teníamos mucha banca del gobierno, porque en ese momento [...] el presidente estaba muy activo en no perder el vínculo comercial con China. En ningún momento se evaluaba [...] que eso iba a traer un problema con EEUU” (Blinder y Vila Seoane, 2022a).

Una de las primeras tareas del flamante funcionario fue organizar una comisión técnica para evaluar los dos proyectos de centrales nucleares a construir con China, que fueron acordados por la administración previa (Blinder y Vila Seoane, 2022a). Esta comisión elaboró un informe que recomendó continuar con ambas centrales: una de diseño CANDU y otra de diseño Hualong One. No obstante, Gadano nos explicó que él quería en su fuero interno dos centrales nucleares de diseño chino dada su eficiencia económica y técnica. Además, expresó varios argumentos, que a su juicio justificaría no avanzar con el diseño tipo CANDU. A saber, que se trataba de una



tecnología antigua, que no fomenta la innovación en la industria nuclear nacional, y que, a pesar de que Argentina tiene conocimiento sobre las tecnologías asociadas a este tipo de reactor, no es una tecnología con chances de ser exportada (Blinder y Vila Seoane, 2022a). A pesar de estas críticas, la decisión que se tomó fue avanzar con ambos reactores.

El 8 de mayo de 2018, ante una severa crisis de la moneda nacional, la administración de Macri anunció el inicio de conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a fines de recibir un préstamo para paliar la grave situación financiera que atravesaba el país. Esta gestión derivó en un acuerdo *Stand-By* de tres años por un monto total de 50.000.000.000 dólares. Ante la magnitud del préstamo, la administración Macri tuvo que implementar un duro ajuste del gasto público. En este álgido contexto, en el mismo mes de mayo, la administración Macri anunció la cancelación del proyecto de central nuclear tipo CANDU con China, a fines de ahorrar los escasos recursos financieros del país (Dinatale, 2018b). Al preguntarle al ex subsecretario Gadano sobre la existencia o no de presiones internacionales para cancelar esta central, negó que incidieran en la decisión. En cambio, su respuesta fue contundente: “estaba muy convencido de que hacer una CANDU era una muy mala decisión” (Blinder y Vila Seoane, 2022a). Además, afirmó que incluso los chinos preferían avanzar con la central tipo Hualong One, que está basada en su tecnología y no en la canadiense.

A pesar de la cancelación del proyecto de central nuclear tipo CANDU, los funcionarios de la administración Macri siguieron negociando con las contrapartes de China durante un año para proseguir con el proyecto de central nuclear tipo Hualong One. Según las fuentes consultadas por Infobae, en la administración Macri existían funcionarios más afines a EEUU, que se oponían al proyecto, versus otros más afines a China, que abogaban por avanzar con la central para preservar la relación estratégica con el país asiático (Dinatale, 2018a). En palabras del periodista, esto hacía alusión a una “[...] batalla silenciosa entre Washington y Beijing por los recursos estratégicos en América Latina” (Dinatale, 2018a). Esto aconteció en un contexto de presiones generales de EEUU contra la expansión de China en el país. Por ejemplo, durante el G20 de 2018 organizado en Buenos Aires, tras mantener una reunión bilateral, el Presidente Trump declaró que él y Macri coincidieron en enfrentar la “[...] actividad económica depredadora de China”, algo que la Cancillería argentina tuvo que desmentir (La Nación, 2018). En abril de 2019 ambos gobiernos firmaron una carta de intención para avanzar con el acuerdo de construcción de la planta nuclear tipo Hualong One. Según Infobae, esta carta fue mantenida en reserva porque el entonces ministro de hacienda, Nicolás Dujovne, que estaba alineado a las preferencias de EEUU, sufría “[...] presiones del Departamento del Tesoro de EEUU, y decidió anular ese comunicado de prensa, para evitar una larga, compleja y tediosa conversación con sus pares de Washington” (Dinatale, 2019).

Al repreguntarle a Gadano sobre estas presuntas presiones estadounidenses en contra del proyecto Hualong One, sus respuestas fueron ambiguas. Por un lado, Gadano afirmó que existieron presiones² y que fueron creciendo a medida que se avanzaba en la negociación con China. Según su testimonio, las presiones acontecieron en el ámbito de la Joint Standing Committee on Nuclear Energy Cooperation (JSCNEC), que es un comité bilateral permanente de cooperación

² Gadano explicó de forma ambigua la existencia de presiones que podían ser interpretadas como tales según la conceptualización realizada en este artículo. Sin embargo, no necesariamente fueron percibidas como tales.

en materia nuclear entre Argentina y EEUU, y en otras reuniones bilaterales con funcionarios estadounidenses, donde les decían:

“[...] Nosotros sabemos que ustedes valoran mucho hacer la central nuclear, y no queremos que dañe nuestra hermosa relación bilateral, pero lo tenemos que decir: está el tema chino. [...] Los chinos no regalan nada. Los van a volver muy dependientes. Lo que quieren es tener una presencia para generar dependencia, y eso ya ha pasado en otros países. Además, la tecnología china no es una tecnología madura. [...]. No comprenden lo que les quieren vender” (Blinder y Vila Seoane, 2022a).

Dado que los funcionarios estadounidenses no suministraron información para convalidar estos juicios, se puede suponer que se trató de un encuadre engañoso. Ante este tipo de declaraciones, Gadano afirmó que los funcionarios de Argentina solían responder “nosotros no tenemos dudas de nuestro alineamiento (con EEUU). No estamos comprando régimen político. Nosotros necesitamos financiamiento para la central nuclear ¿Ustedes tienen financiamiento para ofrecer?” (Blinder y Vila Seoane, 2022a), pero los funcionarios estadounidenses nunca ofrecieron una alternativa para concretar proyectos de energía nuclear en Argentina. Por ende, deducimos que el objetivo buscado fue socavar la cooperación nuclear entre Argentina y China, en vez de reemplazar a las contrapartes chinas por empresas estadounidenses.

Sin embargo, Gadano aclaró que “nunca hubo una presión seria” o “insoportable”, sino que las consideró como manifestaciones de intereses, no presiones. Incluso afirmó que, según su percepción, la forma en la que eran comunicadas, le hacía pensar que los funcionarios estadounidenses “se sentían obligados a decir el comentario” (Blinder y Vila Seoane, 2022a) para cumplir con órdenes de alguien más arriba en su jerarquía organizacional. Como ejemplo de la inexistencia de una presión insoportable, el ex subsecretario añadió que EEUU lo nombró presidente del International Framework for Nuclear Energy Cooperation, un organismo creado por la superpotencia para promover la cooperación en tecnología nuclear. Gadano añadió que los estadounidenses “obviamente no querían que hiciéramos el reactor”, pero dudó que fuesen a comprometer la muy buena relación bilateral con la administración Macri a causa del mismo (Blinder y Vila Seoane, 2022a). De todas formas, Gadano especuló que “no sé si la hubiera habido —presión más fuerte— si llegábamos al momento de la firma” (Blinder y Vila Seoane, 2022a).

En suma, la evidencia recolectada indica que durante este período existieron presiones estadounidenses en contra de los proyectos de centrales con China, en particular, mediante hostigamiento diplomático, donde se comunicaba un encuadre engañoso, aunque según las fuentes consultadas, no fue de alta intensidad. La decisión de cancelar el proyecto de central tipo CANDU fue una decisión propia, motivada por la escasez de recursos en el marco de la crisis financiera del país, como así también por la oposición de los funcionarios a cargo de construir una central de ese tipo de diseño.



5. Las presiones estadounidenses durante la administración Fernández (2019-2022)

En 2019, la alianza Cambiemos pierde las elecciones ante el Frente de Todos, una coalición peronista de centroizquierda liderada por Alberto Fernández como candidato a presidente, y Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta. Previo al inicio de la nueva gestión, la cobertura mediática y las declaraciones de distintos funcionarios hacían suponer una revalorización de la relación bilateral con China (Sagui y Vila Seoane, 2022). En particular, se asumía que Argentina suscribiría rápidamente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, a fines de acelerar proyectos de inversión y de infraestructura de la potencia asiática en el país, como el de la central nuclear. Sin embargo, la necesidad de renegociar la abultada deuda contraída con el FMI durante la administración de Cambiemos, sumado a la urgencia por responder a la pandemia de la covid-19, derivó en que los avances en el vínculo con China no fuesen inmediatos. Recién en febrero de 2022, Argentina oficializó su incorporación a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y en el mismo mes, la empresa china CNNC y Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA), la empresa que opera las centrales nucleares del país, realizaron un acto virtual donde se firmó el contrato de ingeniería, suministro y construcción de un reactor nuclear tipo Hualong One (Argentina, 2022).

Ante esta noticia, y a diferencia del período anterior, hubo una respuesta inmediata de EEUU por intermedio de diplomacia pública mediada. Por ejemplo, el 3 de febrero de 2022, Infobae publicó las declaraciones de Jim Risch, senador republicano, manifestando

“Me preocupan los planes para instalar tecnología nuclear no probada china en Argentina y sus implicaciones para la seguridad regional y la soberanía de Argentina. Dada la mala experiencia con la estación espacial Las Lajas, Argentina debería dar marcha atrás” (Infobae, 2022b).

Otro senador estadounidense, Matt Ganz, declaró

“la compra de influencia e infraestructura por parte de China en la Argentina para así colaborar en el espacio y la energía nuclear es un desafío directo a la Doctrina Monroe³, y mucho más significativo para la seguridad estadounidense que nuestro último coqueteo con la OTAN en las llanuras de Europa del Este” (Infobae, 2022a).

Luego de estas declaraciones públicas en EEUU, la diplomacia pública mediada estadounidense continuó por intermedio de declaraciones directas en medios de Argentina. El principal incidente ocurrió en el marco de la JSCNEC, realizada en abril de 2022 en Buenos Aires. En una entrevista publicada en el diario La Nación, Ann Ganzer, Subsecretaria de la Oficina de Seguridad Internacional y No Proliferación del Departamento de Estado, aseguró que:

“Es una decisión soberana de la Argentina elegir con quién asociarse para ampliar la generación de energía nuclear, pero

³ Se refiere a la influencia política y militar de los EEUU sobre todo América.

queremos advertir que China tiene una mirada menos estricta en lo que se refiere a seguridad y protección que nosotros; ellos toman atajos. Les hemos hablado a los reguladores para que estén seguros y entiendan cómo es el reactor chino y que verifiquen bien esa tecnología para que se aseguren que funciona” (Diamante, 2022).

Cabe destacar que esta declaración fue publicada en uno de los medios nacionales de Argentina de mayor difusión. Esto motorizó una respuesta de algunos funcionarios del Estado argentino, que realizaron declaraciones públicas denunciando presiones estadounidenses en contra del proyecto Hualong One (Dandan, 2022; Rocca, 2022). No obstante, no hubo ninguna réplica oficial de la Cancillería argentina u otro ministerio, sino que fueron contestaciones a título personal por funcionarios, y realizadas en medios de menor alcance que La Nación.

Tras este incidente, entrevistamos a los actores que denunciaron las presiones estadounidenses. Por ejemplo, conversamos con el Doctor Diego Hurtado, Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación (equivalente a viceministro de Ciencia y Tecnología) y miembro del directorio de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), que opinó sobre lo sucedido que “la diplomacia norteamericana tiene un estilo de presión por goteo que es tenaz, permanente, a lo largo de los años. Y nosotros tenemos una diplomacia débil, flaca” (Blinder y Vila Seoane, 2022d). Según Hurtado, estas presiones las realizan distintas agencias, como el Departamento de Estado, la Embajada estadounidense en la Argentina, representantes del Comando Sur, entre otros, con el objetivo de controlar el mercado de la tecnología nuclear y por cuestiones geopolíticas en el marco de su rivalidad con China.

En la entrevista, Hurtado añadió nuevos datos sobre la gestión de la organización de la JSCNEC, a cargo de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina. Según Hurtado, miembros de esta repartición de la diplomacia se comunicaron con él para organizar la reunión en abril de 2022, a lo que él respondió:

“Yo le digo que siempre se hace en agosto. Ellos respondieron que EEUU nos pidió que sea en abril. Yo les dije que no era conveniente, porque era una reunión a agenda abierta, y porque nos iban a venir en el momento que estábamos tratando de avanzar en el acuerdo con China”. Añadió, “por eso nosotros lo entendíamos como presión”.

A pesar de sus reparos, “[...] desde la conducción de Cancillería dijeron que se tenía que hacer”. Por último, en su testimonio confirmó el hostigamiento diplomático, y añadió un aspecto extra sobre el encuadre comunicado por los funcionarios estadounidenses:

“Llega la delegación yanqui, y en la reunión dicen que el reactor chino es peligroso, es una tecnología que no está probada, y se fueron a ver al ministro de Ciencia, de Defensa, a INVAP, y



en estos encuentros, una especialista en no proliferación de EEUU [...] nos dice [Ann Ganzer] que nosotros podemos tener un accidente en Buenos Aires de tipo nuclear” (Blinder y Vila Seoane, 2022d).

Asimismo, entrevistamos a uno de los directores de la empresa Nucleoeléctrica Argentina, Lic. Isidro Baschar, quien corroboró el testimonio de Hurtado, al afirmar que

“nosotros hemos recibido presiones de forma directa por parte de funcionarios del Departamento de Estado para evitar que el proyecto Hualong One avance [...]. Anne Ganzer, me manifestó su oposición al proyecto. [...] Manifestaron su preocupación en calidad de países amigos. Su preocupación era por el uso de una tecnología no madura” (Blinder y Vila Seoane, 2022b).

Un aspecto importante a destacar de la entrevista realizada con Baschar, es el juicio de que las aseveraciones de los funcionarios estadounidenses sobre la tecnología Hualong One no eran verdaderas, y por ende, concluimos que se trata de un caso de encuadre engañoso. Por ejemplo, Baschar comentó que en la reunión

“[...] le preguntamos (a los funcionarios estadounidenses) si habían estado en contacto con el regulador inglés, que habían autorizado una planta Hualong One en Gran Bretaña. Pero respondieron que no, porque los británicos eran un regulador independiente, aunque sí hablaron con nuestra autoridad regulatoria”, insinuando que no tenía independencia (Blinder y Vila Seoane, 2022b).

De hecho, en febrero de 2022, la agencia encargada de la regulación de la energía nuclear del Reino Unido publicó un informe de evaluación del diseño del Hualong One, que concluyó que cumple todos los altos niveles de seguridad esperados para operar en el país (Environment Agency y Office for Nuclear Regulation, 2022). De forma similar, NA-SA elaboró un informe reservado, que fue distribuido entre políticos y medios argentinos, y al que tuvimos acceso, donde se ofrecen detalles técnicos de la seguridad de la tecnología Hualong One. En definitiva, esta discrepancia entre las aseveraciones de los funcionarios estadounidenses con los juicios del regulador inglés y de los tecnólogos nucleares argentinos sobre la seguridad de la tecnología Hualong One, indican que las declaraciones de los funcionarios estadounidenses sobre el riesgo del reactor chino fueron engañosas para presionar por la cancelación del proyecto.

Cabe mencionar que Baschar comentó que “[...] la presión nunca es por el lado de ofrecer una alternativa por parte de EEUU, ya sea una tecnología similar o su financiamiento” (Blinder y Vila Seoane, 2022b). En otras palabras, los estadounidenses no ofrecieron incentivos para persuadir a los decisores de política pública de Argentina de efectivamente abandonar un camino de cooperación científico-tecnológica con contrapartes chinas.

Otro aspecto a mencionar está vinculado con las sanciones. EEUU incluyó a la CNNC en la lista de empresas chinas con vínculos militares, por el momento, esto les prohíbe a los estadounidenses la adquisición y/o venta de valores de estas empresas que coticen en bolsa (Gobierno de Estados Unidos, 2021). Ante estos acontecimientos, el director de NA-SA reconoció que existen riesgos de que el proyecto sufra a causa de estas prácticas estadounidenses (Blinder y Vila Seoane, 2022b), en el caso de que se intensifiquen. No obstante, sopesó este juicio al opinar que Argentina es un país confiable en materia de seguridad nuclear y de no proliferación, y por ende, esperan no entrar en tal escenario en el caso de que el proyecto con China avance.

La respuesta pública de los funcionarios argentinos a estas presiones estadounidenses, en parte, se deben a los efectos percibidos que estas estaban teniendo en el avance de la negociación del proyecto de central nuclear con China. Para comprender esto, es necesario mencionar que los primeros dos años y medio de gobierno del Frente de Todos estuvieron caracterizados por tensiones internas entre distintas partes de las fuerzas políticas que conforman a la coalición. En el caso nuclear, por un lado, se puede diferenciar a los actores a favor de avanzar con el proyecto Hualong One, como los funcionarios en la Embajada argentina en China, la CNEA, el Ministerio de Energía y Nucleoeléctrica Argentina S.A., en general, miembros o afines al Kirchnerismo. Por el otro lado, la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), que dependía de Presidencia de la Nación y gestiona el financiamiento internacional de Argentina, y que fue liderada por Gustavo Béliz, alineado al Presidente Alberto Fernández, y con vínculos estrechos y públicos con funcionarios y fuerzas políticas estadounidenses.

En este contexto, al preguntarle al Doctor Hurtado y a Baschar sobre el efecto de las presiones estadounidenses, ambos coincidieron en señalar que incidieron para que la SAE demore el avance del proyecto. Por ejemplo, Isidro Baschar respondió que “aún no tenemos el proyecto priorizado. Nosotros intentamos tener una reunión con el Secretario de Asuntos Estratégicos [Beliz] pero al día de hoy no tenemos respuesta, y el proyecto no fue priorizado por la SAE” (Blinder y Vila Seoane, 2022b). De forma similar, el doctor Hurtado explicó que el financiamiento acordado para el proyecto era del 85% a ser aportado por China y Argentina cubriría el 15% restante. Sin embargo, dada la crisis económica nacional, el Estado argentino estaba buscando que China financie el 100%, pero

“la SAE de Béliz tiene trabado el 15% necesario para financiar la obra completa, por lo cual el proyecto está parado. Esto es una decisión política para frenar los acuerdos con China. China dice que pidamos el 100%, y que nos lo dan. Pero Beliz tiene desde EEUU obstaculizado el proyecto” (Blinder y Vila Seoane, 2022d).

Cabe añadir que senadores y políticos del kirchnerismo cuestionaron públicamente el accionar de la SAE bajo Béliz. Por ejemplo, el senador Oscar Parrilli opinó que “parecería que en la SAE se defienden intereses que no son de la Argentina, por eso hemos convocado a Gustavo Beliz, porque hace cien días está durmiendo un expediente y demora el inicio de la obra Atucha III” (Cayón, 2022). En definitiva, estos funcionarios y políticos coincidieron en que las presiones estadounidenses fueron internalizadas por la SAE, que impidió el avance en la gestión



del financiamiento del proyecto. Estas contrapresiones, si se quiere, derivaron en la renuncia del cuestionado funcionario en julio de 2022. Al momento de finalizar este trabajo, aún se desconoce si se concretará el proyecto de la central nuclear, por lo que el efecto de las presiones es aún una pregunta abierta.

Sin embargo, esta hipótesis sobre los efectos de las presiones estadounidenses fue discutida por otras de las fuentes consultadas. Desde el punto de vista del magíster Gadano, “el gobierno exagera las presiones por motivos ideológicos y porque viene bien echarle la culpa a un tercero por los problemas internos” (Blinder y Vila Seoane, 2022a). Es decir, el entrevistado no niega la existencia de las presiones, pero sí cuestiona sus efectos. Por su parte, un funcionario de la SAE, cuyo nombre pidió reserva, asegura que la decisión de no avanzar con la Hualong One no fue debido a las presiones, sino que a las limitaciones presupuestarias en el marco de los acuerdos con el FMI (Blinder y Vila Seoane, 2022c). Según este funcionario, no le constan presiones directas de EEUU a la SAE. Sin embargo, avanzada la entrevista mencionó que vienen “norteamericanos y hacen preguntas distendidas, de forma oral, en encuentros distendidos, no es que viene un servicio secreto, confidencial”. Agregó que “si bien no existen presiones sostenidas, hay una preocupación latente por la posibilidad de la construcción de una central nuclear China en Latinoamérica” (Blinder y Vila Seoane, 2022c). En otras palabras, el testimonio indica la presencia de lo que definimos como hostigamiento diplomático.

Conclusiones

El escrito realizó una propuesta de conceptualización de las presiones realizadas por un estado contra otro, cuyo objetivo radica en que no se inicien o que no se terminen proyectos de adquisición de capacidades tecnológicas de otro estado. Este trabajo sirve como análisis de caso para académicos y hacedores de políticas públicas que analicen o ejecuten cualquier cuestión vinculada a la cooperación científico-tecnológica. Aquí se propone tener en cuenta la cuestión de las presiones, prestando especial atención a aquellos asuntos relevantes de la agenda cuando se trata de intereses de las potencias. Un país del Sur Global debe considerar, por lo tanto, estos temas. En particular, se sostuvo que las presiones internacionales son un proceso en el tiempo, que se ejerce de al menos cinco formas: encuadre coercitivo, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones. Aunque varios de los componentes mencionados están presentes en acciones de presión a otro tipo de proyectos, pensamos que las analizadas son más frecuentes en los casos de cooperación científico tecnológica, donde la coerción en sentido militar no es, por el momento, lo más usual.

Asimismo, el artículo empleó esta conceptualización para el análisis de las presiones estadounidenses a la cooperación nuclear entre Argentina y China durante los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández, no sin hacer constante anclaje en el contexto y la historia reciente de la diplomacia nuclear, puesto que la Argentina tiene más de medio siglo de trayectoria en el sector. En base al material empírico, se mostró que en este caso las presiones fueron realizadas por intermedio de hostigamiento diplomático, encuadre engañoso, y diplomacia pública mediada. Todas estas formas de presión han tenido distintas manifestaciones que han sido aquí explicadas, y han tenido el propósito de acabar con la cooperación en temas que son de interés

para EEUU, y que se han manifestado a través del cuerpo diplomático, la política o los medios de comunicación. No obstante, si el objetivo de máxima de la diplomacia estadounidense fue propiciar la cancelación del proyecto, las presiones parecen no haber sido exitosas. Sin embargo, si suponemos que buscaron retrasarlo, en tal caso, dado que desde el inicio de las negociaciones en 2012, aún no se ha iniciado el proyecto, se puede suponer que fueron un factor que incidió en esta demora. Al momento de finalizar este escrito, las negociaciones siguen siendo posibles, por lo que queda para una futura publicación estudiar los resultados finales de las presiones estadounidenses identificadas en este trabajo.

Finalmente, este trabajo abre un abanico de temas a seguir trabajando. Por ejemplo, si bien el caso analizado ha estado centrado en el sector nuclear, que es una tecnología sensible y de uso dual, este sector no ha sido el único que ha sufrido tales presiones y existen otros casos que podrían ser analizados a partir de la conceptualización elaborada en este artículo sobre presiones internacionales, como el sector espacial, las telecomunicaciones, la biotecnología, entre otros. Asimismo, sería importante indagar con mayor detalle el rol de los grupos de interés que impulsan las campañas de presión a la cooperación científico-tecnológica de un estado sobre otros. Finalmente, la revisión de la literatura presentada aquí muestra la necesidad de otras miradas teóricas y críticas sobre las políticas de países no centrales. Enfoques como la geopolítica crítica, que puede abordar la imaginación geopolítica sobre la supuesta peligrosidad de países periféricos, u otras miradas críticas como la teoría del sistema-mundo pueden ayudar a comprender la política de los países de la semiperiferia, y de las periferias con cierta capacidad industrial, científica y tecnológica, que pueden ser sujetos de las presiones por parte de países centrales: tanto para evitar posibles competidores de nichos de mercado, como para evitar la adquisición de nuevos mercados por parte de otras potencias centrales, como es el caso de China en América Latina. ●

Referencias

- Adler, E. (1987). *The Power of Ideology. The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. University of California Press.
- Argentina (01.02.2022). Se firmó el contrato para la construcción de la Central Nuclear Atucha III. *Argentina.gob.ar*.
- Blinder, D. (2022). *El proyecto del misil Cóndor II y la política espacial argentina*. UNPAZ Edita.
- Blinder D. (2017). Orden Mundial y tecnología. Análisis institucional desde la perspectiva geopolítica en la semiperiferia: la tecnología espacial y de misiles en Argentina y Brasil. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 8 (2), 177-202. <https://doi.org/10.5209/GEOP.53257>
- Blinder, D. y Hurtado, D. (2019). Elementos históricos para entender la geopolítica de la tecnología nuclear en Argentina, en la década de 1980. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14 (2), 201-222. <https://doi.org/10.18359/ries.3761>
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (14.10.2022a). Entrevista a Julián Gadano.
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (05.08.2022b). Entrevista a Isidro Baschar.
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (25.07.2022c). Entrevista a SAE anónimo.
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (13.07.2022d). Entrevista a Diego Hurtado.
- Bowen, W. (2000). *The politics of ballistic missile nonproliferation*. Macmillan Press.
- Busso, A. (1999). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Cabral, F. (15.11.2015). Argentina y China firmaron acuerdos para la construcción de dos nuevas centrales nucleares. *Telam.com.ar*.
- Carson, T. (2010). *Lying and Deception: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Carus, W. (1990). *Ballistic Missiles in the Third World*. The Center for Strategic and International Studies.
- Cayón, D. (16.05.2022). El kirchnerismo redobla la presión sobre los funcionarios cercanos a Alberto Fernández: ahora pide que Beliz vaya al Senado a explicar por qué no avanza Atucha III. *Infobae.com.ar*.
- Consejo de Estado (2007). Plan de Mediano a Largo Plazo para el desarrollo de la Energía Nuclear (2005-2020). Recuperado de: <https://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20071104/00123f3c4787089759a901.pdf>



- Consejo de Estado (2006). 11th Five-Year Plan (2006-2010) for National Economic and Social Development. Recuperado de: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>
- Dandan, A. (22.05.2022). El lobby estadounidense para bloquear la producción de energía nuclear argentina. *Página/12.com.ar*
- Dar, H. (2015). Franco-Pakistan Nuclear Deal (1976): An Analytical Study. *Journal of Pakistan Vision*, 17 (1), 215-257.
- Diamante, S. (11.14.2022). Estados Unidos advierte sobre “la calidad y la seguridad” de China para construir la cuarta central nuclear en la Argentina. *Lanacion.com.ar*.
- Dinatale, M. (19.06.2019). Mauricio Macri cerrará con Xi Jinping un crédito de USD 7.900 millones para construir en Argentina una central nuclear con tecnología china. *Infobae.com.ar*.
- Dinatale, M. (11.11.2018a). Peligra el acuerdo nuclear de Argentina con China por una fuerte pelea interna en el Gobierno. *Infobae.com.ar*.
- Dinatale, M. (18.05.2018b). El Gobierno suspendió un acuerdo nuclear con China para ahorrar USD 9.000 millones. *Infobae.com.ar*.
- Doyle, T. (2013). Liberal democracy and nuclear despotism: two ethical foreign policy dilemmas. *Ethics & Global Politics*, 6 (3), 155-174.
- Entman, R. (2008). Theorizing Mediated Public Diplomacy: The U.S. Case. *The International Journal of Press/Politics*, 13 (2), 87-102.
- Environment Agency y Office for Nuclear Regulation (07.02.2022). Regulators finish design assessment of new nuclear power station. *Gov.uk*.
- Escudé, C. (1986). *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*. Editorial de Belgrano.
- Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a las teorías de las Relaciones Internacionales*. GEL.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: a history*. Oxford University Press.
- Gray, C. (2012). Geopolitics and deterrence. *Comparative Strategy*, 31 (4), 295-321.
- Gray, C. (2000a). Deterrence in the 21st century. *Comparative Strategy*, 19 (3), 255-261.
- Gray, C. (2000b). Deterrence and the nature of strategy. *Small Wars & Insurgencies*, 11 (2), 17-26.
- Gobierno de Estados Unidos (07.06.2021). “Executive Order 14032, Addressing the threat from securities investments that finance certain companies of the People’s Republic of China”. Recuperado de: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14032.pdf>
- Hurtado, D. (2015). Semiperiphery and Capital-intensive Advanced Technologies: The Construction of Argentina as a Nuclear Proliferation Country. *Journal of Science Communication*, 14 (2), 1-18.
- Hurtado, D. (2014). *El sueño de la Argentina Atómica*. Edhasa.
- Huth, P.K. (1997). Reputations and deterrence: A theoretical and empirical assessment. *Security Studies*, 7 (1), 72-99.
- Ikenberry, J. (2014). The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, 93 (3), 80-90.
- Infobae (08.02.2022a). Un congresista de Estados Unidos afirmó que “Argentina se unió al Partido Comunista chino”. *Infobae.com.ar*.
- Infobae (03.02.2022b). Un senador republicano cuestionó la construcción de una central nuclear china: “Argentina debería dar marcha atrás”. *Infobae.com.ar*.
- Jervis, R. (1979). *Deterrence Theory Revisited*. *World Politics*, 31 (2), 289-324.
- Jordán, J. (2022). La disuasión en la zona gris: una exploración teórica. *Revista Española De Ciencia Política*, (59), 65-88.
- Keohane, R. y Nye, J. (2011). *Power and Interdependence*. Longman.
- Kerr, P. (2010). Diplomatic Persuasion: An Under-Investigated Process. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (3), 235-261.
- Kissinger, H. (1957). *Nuclear Power and Foreign Policy*. Harper Brothers.
- Knopf, J. (2010). The Fourth Wave in Deterrence Research. *Contemporary Security Policy*, 31 (1), 1-33.
- Krebs, R.R. y Jackson, P.T. (2007). Twisting Tongues and Twisting Arms: The Power of Political Rhetoric. *European Journal of International Relations*, 13 (1), 35-66.
- La Nación (30.11.2018). G20: Trump incomoda a Macri con una declaración provocadora sobre China. *Lanacion.com.ar*
- Lanoszka, A. (2018). *Atomic Assurance. The alliance politics of nuclear proliferation*. Cornell University Press.
- Lieber, K. y Press, D. (2017). The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence. *International Security*, 41 (4), 9-49.
- Malacalza, B. (2020). Cooperación China-Argentina en la Cuarta Revolución Industrial: procesos, nudos críticos y horizontes. Trabajo presentado en el IV Seminario Académico del Observatorio América Latina-Asia Pacífico, Observatorio América Latina-Asia Pacífico de la ALADI, CAF y CEPAL, 67-93.
- MccGwire, M. (2006). Nuclear deterrence. *International Affairs*, 82 (4), 771-784.
- Mearsheimer, J.J. (2013). *Why Leaders Lie: The Truth About Lying in International Politics*. Oxford University Press.
- Morgan, P. (2012). The State of Deterrence in International Politics Today. *Contemporary Security Policy*, 33 (1), 85-107.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. Public Affairs.
- Nye, J. (1987). Nuclear learning and U.S.-Soviet security regimes. *International Organization*, 41 (3), 371-402.
- Paarberg, R. (2004). Knowledge as Power: Science, Military Dominance, and U.S. Security. *International Security*, 29 (1), 122-151.

- Patti, C. (2021). *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945–2018*. Johns Hopkins University Press.
- Patti, C. y Spektor, M. (2020). “We Are Not a Nonproliferation Agency”: Henry Kissinger’s Failed Attempt to Accommodate Nuclear Brazil, 1974–1977. *Journal of Cold War Studies*, 22 (2), 58-93.
- Peksen, D. (2019). When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature. *Defence and Peace Economics*, 30 (6), 635-647.
- Pirr6 e Longo, W. (2007). Tecnologia militar: conceitua76o, importancia e cerceamento. *Tens6es Mundiais*, 3 (5), 111-143.
- Powell, R. (2003). Nuclear Deterrence Theory, Nuclear Proliferation, and National Missile Defense. *International Security*, 27 (4), 86-118.
- Powell, R. (1989). Nuclear Deterrence and the Strategy of Limited Retaliation. *American Political Science Review*, 83 (2), 503-519.
- Power Reactor Information System, OIEA. Recuperado de: <https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx> (18.10.2022).
- Ritchie, N. (2019). A hegemonic nuclear order: Understanding the Ban Treaty and the power politics of nuclear weapons. *Contemporary Security Policy*, 1-26.
- Robinson, P., Miller, D., Herring, E. y Bakir, V. (2018). Lying and Deception in Politics. En J6rg Meibauer (Ed.). *The Oxford Handbook of Lying* (pp. 529-540). Oxford Handbooks.
- Rocca, G. (21.10.2022). «Alta presi6n»: la visi6n de Adriana Serquis sobre la postura de EE.UU. en las negociaciones con China. *AgendarWeb.com.ar*.
- S6bato, J. y Ramesh, J. (1980). Programas de energa nuclear en el mundo en desarrollo: su fundamento e impacto. *Estudios Internacionales*, 13 (49), 70-85.
- Saguier, M. y Vila Seoane, M.F. (2022). Argentina and the spatial politics of extractive infrastructures under US-China tensions. En Schindler, S. y DiCarlo, J. (Comps.). *The rise of the infrastructure state: How US-China Rivalry shapes politics and place worldwide* (pp. 153-166). Bristol University Press.
- Sarkar, J. (2019). U.S. Policy to Curb West European Nuclear Exports, 1974-1978. *Journal of Cold War Studies*, 21 (2), 110-149.
- Scibona, N. (05.02.2022). La pesada deuda con China para construir Atucha III”. *Lanacion.com.ar*.
- Thomas, S. (2017). China’s nuclear export drive: Trojan Horse or Marshall Plan? *Energy Policy*, 101, 683-691.
- Wirtz, J. (2018). How Does Nuclear Deterrence Differ from Conventional Deterrence? *Strategic Studies Quarterly*, 12 (4), 58-75.
- Xu, Y. (2010). *The politics of nuclear energy in China*. Palgrave Macmillan.
- Zarate, J. (2013). *Treasury’s war: the unleashing of a new era of financial warfare*. PublicAffairs.

RELACIONES INTERNACIONALES

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

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/03/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023