

EL ACUERDO BRASIL-RFA Y EL PRINCIPIO DE NO PROLIFERACION NUCLEAR

I. OBJECIONES AL TRATADO

Las objeciones de los Estados Unidos al Tratado nuclear de Brasil con la República Federal Alemana, tuvieron eco en la prensa americana, ya en la Administración del presidente Gerald Ford. Dos días antes de que este convenio fuera firmado en la capital alemana, el canciller Helmut Schmidt afirmó en conferencia de prensa que «parte de esta acalorada discusión—alguna de ella parcialmente reflejada en la prensa norteamericana—podría relacionarse bastante claramente con los intereses muy concretos de las mayores firmas industriales de los Estados Unidos»¹. La prensa alemana tomaba el mismo rumbo con una vehemencia mucho mayor².

Estas primeras escaramuzas no definían todavía la cruda batalla que debía entablarse a lo largo de ciento sesenta días, señalados por el espíritu tan objetivo como el del politicólogo brasileño Jagua Ribe, como *um dos graves desafios com que se tem confrontado este país, no curso de sua historia*³. La chispa que provoca el incendio se origina en la información publicada por la revista *Der Spiegel*, según la cual el jefe del Gobierno alemán habría solicitado a sus asesores que encontrasen una «salida honorable» para librarse de los compromisos asumidos con Brasil en materia de cooperación nuclear. A esa posición se llegaría en virtud de las presiones del presidente electo de los Estados Unidos, las cuales ya estarían produciendo efectos⁴.

A esta altura del tiempo—noviembre de 1976—había indicios de

¹ El acuerdo sobre el convenio Brasil-Alemania fue obtenido el 12 de febrero de 1975. El embajador de los Estados Unidos en Bonn fue informado una semana después y un resumen general del mismo se filtró hacia la prensa americana a los pocos días. Las primeras noticias aparecidas sobre las negociaciones fueron publicadas en *Nucleonics Week* de 20 de febrero de 1975.

² HEINZ MICHAELS: «Quershüse aus den USA», en *Die Zeit* del 20 de junio de 1975 y «Atomwirtschaft: 12.000.000 Mark für Deutschland», en *Wirtschaftswoche* del 27 de junio de 1975.

³ JUAGUARIBE, HELIO: «Desafío nuclear», en *Jornal do Brasil* de 1 de febrero de 1977.

⁴ La información la tomo de la prestigiosa columna política del periodista Castello del *Jornal do Brasil*, «As ameaças ao acordo nuclear», de 11 de noviembre de 1977.

que el «globo lanzado por la revista alemana» no constituía una opinión aislada. Periodistas alemanes en contacto con sus colegas brasileños no escondían la impresión personal de que el tratado nuclear era impopular en su país, sobre todo por una cuestión de seguridad que es tópico principal de la actual política alemana. Para el Gobierno de Bonn, la seguridad es la prioridad número uno, más todavía al tener en cuenta la seguridad europea, y el papel de Alemania en el contexto dominante de la alianza con los Estados Unidos y de la cooperación cada vez más estrecha con esa potencia. Las tentativas de realización de la investigación nuclear contrariando los intereses norteamericanos podrían ser abandonadas desde el momento en que se tornase expresa la oposición norteamericana a su efectivización. Los alemanes estaban convencidos de que Francia no podría ofrecer al Brasil una cooperación alternativa ⁵.

La declaración del ministro de Economía de Alemania, de que el Gobierno de Bonn cumpliría todas las cláusulas del acuerdo nuclear con el Brasil, respaldaba la seguridad con que el canciller Azeredo da Silveira había repelido la información alemana y calmaba por el momento una fuente de preocupaciones, pero advertía respecto a la iniciación de la violenta batalla diplomática entablada contra el acuerdo Brasil-RFA.

Tres anuncios casi simultáneos—Canadá, Francia y Alemania Federal—sobre exportaciones de equipos nucleares que puedan estimular la proliferación de armas atómicas, ponían de manifiesto la multiplicidad de actores y la variedad de tácticas a ser empleadas en la confrontación con los Estados Unidos. Nadie dudaba de que las decisiones adoptadas por los tres países nucleares, estaban directamente vinculadas con las presiones de Norteamérica y acentuada a partir de la posición adoptada por el presidente Jimmy Carter, durante su campaña electoral. La «no proliferación de los armamentos nucleares había sido uno de los *planks* de la plataforma electoral» ⁶. En el mismo frente puede alinearse la posición holandesa de vetar la entrega de uranio enriquecido al Brasil, para las centrales nucleares compradas a Alemania, y la exigencia por parte del Gobierno de La Haya, como condición indispensable, de la firma por el Brasil del Tratado de no Proliferación Nuclear ⁷.

⁵ De acuerdo a la misma información de CASTELLO, en *loc. cit.*

⁶ Vid. YRIART, MARTÍN, F.: «Con el argumento de la proliferación Alemania suspende sus ventas atómicas», en *La Opinión* del 22 de diciembre de 1977.

⁷ Holanda ponía sobre el tapete lo que pareciera ser en el futuro el negocio nuclear internacional. Aceptación en primer término del TNP, y someter la totalidad de las instalaciones nucleares a la inspección del Organismo Internacional de Energía Atómica.

El llamamiento que el presidente Geisel formula al pueblo brasileño el 29 de diciembre de 1976 para que acepte medidas de austeridad y de sacrificio y la colaboración solicitada a todos los brasileños para que colaboren en la ejecución de los programas de su Gobierno constituía un preanuncio de las dificultades que debía encarar con gran resolución el gran país del continente-sur, y las duras luchas que le aguardaban, en la defensa de su autarquía tecnológica⁸.

El rechazo norteamericano al Acuerdo Nuclear ponía en la superficie nuevas manifestaciones de tensión. A la anunciada visita del ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, Donald Jameson, con el objeto de exponer al Gobierno brasileño la razón de las reacciones internacionales contra el acuerdo nuclear entre Brasil y Alemania Federal⁹, se unía la denuncia anticipada del pacto militar con los Estados Unidos¹⁰, y la constatación de un clima contra la proliferación nuclear, e indirectamente de armas atómicas en el mundo¹¹. Por si fuera poco, al coro de los países occidentales se incorporaba el diario soviético *Pravda*, en una cabal demostración de la uniformidad de pareceres entre los integrantes del Club de Londres¹². La serenidad

⁸ El jefe del Estado hizo este llamamiento en su mensaje de fin de año transmitido a todo el país por la cadena de emisoras de radio y televisión; el discurso realizaba un análisis de la situación económica y política brasileña, y el general Geisel manifestaba su confianza en el pueblo brasileño «para entender la necesidad de las medidas que sean adoptadas por rigurosas e incómodas que sean y prestar todo su apoyo a un gobierno que no pedirá sacrificios innecesarios ni impondrá unos que atenten contra la equidad y la justicia social». (*La Opinión* del día 30 de diciembre de 1976.)

⁹ Se estimaba que el canciller canadiense aprovecharía la visita para aclarar las dificultades que enfrentó su país al intentar un acuerdo semejante con la India y que resultó en la detonación por parte del Gobierno de Nueva Delhi de una bomba atómica con «los materiales y tecnología conseguidos en Canadá». Según fuentes de la embajada del Canadá en Brasilia, Jameson afirmaría que las experiencias nucleares indias no causaron sorpresa, ya que el país no había firmado el acuerdo de no proliferación nuclear. Como Brasil se niega a firmar ese acuerdo, es probable que sea esa la razón —añadía el despacho— de las presiones internacionales contra el convenio, ya que se teme que Brasil pueda realizar experiencias con la energía atómica para fines no pacíficos.

¹⁰ En su columna diaria de *Última hora*, el comentarista Adirson de Barros, considerado uno de los periodistas con mayor acceso a los medios oficiales brasileños, afirmaba, en 3 de enero de 1977: «Brasil ya está poniendo en práctica su nueva política militar cimentada en la asociación de empresas brasileñas y tecnología europea para fabricar en gran escala en su territorio equipos militares destinados a suplir sus necesidades y para la exportación. Anticipándose a la denuncia del acuerdo militar Brasil-Estados Unidos, a ser próximamente decidida por el presidente de la República, el ejército brasileño, en base a estudios hechos en el ámbito del Departamento de material bélico, concreta entendimientos con fábricas en el país destinadas a la producción del mejor y más moderno equipamiento». Diario citado, edición del día 3 de enero de 1977.

¹¹ La afirmación corresponde al embajador del Brasil en Washington, Joao Batista Pinheiro, en momentos antes de ser recibido en audiencia por el canciller Azeredo da Silveira, en 3 de enero de 1977. «En este asunto —añadía con franqueza desacostumbrada para un diplomático—, allá no hay nadie de nuestro lado.» Es de notar que los términos del Acuerdo Brasil-Alemania comenzaron a ser negociados cuando el actual embajador en Washington era jefe de la Embajada del Brasil en Bonn.

¹² En su edición del día 6 de enero, al mismo tiempo que lo hacían en otro escenario, los senadores norteamericanos Barry Goldwater y Allan Cranston.

alemana contrastaba en el cúmulo de informaciones perfectamente coherentes en sus propósitos¹³.

La toma de posesión del presidente Carter y el viaje del vicepresidente norteamericano a Bonn, permitían establecer una continuidad de objetivos entre la plataforma electoral y la presidencia¹⁴. El viaje de Mondale fue considerado por la opinión pública brasileña como un desconocimiento del acuerdo Silveira-Kissinger¹⁵. Ello, unido al interés demostrado por la nueva Administración hacia México, y la propuesta del subsecretario de Estado norteamericano Joseph Nye, uranio enriquecido a cambio de la cancelación del Acuerdo con Alemania Occidental, llevaba a las relaciones brasileño-norteamericanas a un peligroso grado de tensión.

El diálogo «detallado» mantenido por el vicepresidente Mondale y el canciller Helmut Schmidt, parecía haber obtenido como único resultado la promesa por parte alemana de conversaciones más amplias y a un más alto nivel¹⁶. Los observadores políticos no dejaron

¹³ El portavoz del Ministerio del Exterior de Alemania Occidental señalaba: «Después de algunas semanas o algunos meses de discusión habrá entendimientos sobre bases aceptables para todos. No nos oponemos al debate con los norteamericanos, y por otra parte ya conversamos mucho con ellos. Fuimos al Congreso para exponerles el problema y al final quedaron bastante impresionados con nuestros argumentos, aconteciendo lo mismo con los especialistas norteamericanos que están aquí en Europa y que participaron de la elaboración del proyecto. Los norteamericanos se mostraron siempre muy minuciosos y exigentes sobre los más minúsculos detalles, mas terminaron admitiendo siempre que teníamos razón». (Recogido del artículo publicado en *Jornal do Brasil*, por Arlette Chobral, bajo el título «Presao no impedira acordo nuclear entre Brasil e RFA», edición del día 18 de diciembre de 1978.)

¹⁴ Una de las metas que se fijó Carter, durante la campaña presidencial fue precisamente la de evitar la proliferación nuclear. Lo dijo durante toda su campaña en cuanto reportaje se le hizo. Y uno de los puntos que hacían a esta no proliferación nuclear era que tanto Alemania Federal como Francia concretaran con Brasil y Paquistán, respectivamente, los acuerdos firmados en 1975, y que significaban de hecho y más allá de los discursos oficiales, dar a estos dos países la posibilidad de acceder a la bomba atómica. A pocos días de asumir Carter, inició una agresiva campaña para lograr la renegociación de esos contratos. Continúa Victoria Palant, de quien tomamos esta interpretación, «si se considera la firmeza con que ha insistido Carter en su no, y la dedicación con que está cumpliendo sus promesas electorales, así como la capacidad de presión de los Estados Unidos y la natural interdependencia existente con países como Alemania Federal y Brasil respecto de la potencia de Occidente, es lícito suponer que a pesar de los discursos y de las protestas sobre soberanía y decisión propia el presidente Carter, a corto plazo o a largo plazo, lograría su objetivo. Estados Unidos lleva las de ganar, y en este caso sí es necesario que las partes en litigio puedan discernir entre lo que quieren y lo que pueden. (*La Opinión* del día 26 de febrero de 1978, bajo el título: «La voluntad de Carter y la no proliferación».)

¹⁵ La Agencia AP, citando fuentes del Gobierno norteamericano, estimaba en 23 de enero de 1977, que el presidente Carter había congelado el memorándum de consulta previa, firmado en el pasado año entre el canciller Azeredo da Silveira, y el entonces secretario de Estado Henry Kissinger, al determinar sin dar participación al Gobierno del Brasil, gestiones de alto nivel visando la renegociación del Acuerdo nuclear Brasil-Alemania Occidental. (*Jornal do Brasil* del día 24 de enero de 1977.) El Departamento de Estado, afirmaba a renglón seguido que «el acuerdo de consultas norteamericano-brasileño, aprobado en febrero de 1976, a iniciativa de Kissinger, era considerado vigente por la nueva Administración».

¹⁶ Tales manifestaciones corresponden al canciller alemán, hablando en inglés y en presencia del vicepresidente Mondale, en la conferencia de prensa convocada al término de las conversaciones mantenidas en la capital alemana.

de percibir una cierta frialdad que no logró ser disimulada por ambos dirigentes¹⁷. Y establecía un cierto distanciamiento entre Bonn y Washington.

La precisión del Departamento de Estado de los Estados Unidos, considerando vigente el «acuerdo de consultas» con Brasil, con el anuncio del viaje de dos secretarios de Estado germano-occidentales a Washington, parecía contribuir más al entorpecimiento que a la clarificación de relaciones¹⁸. En estos momentos se habla ya de «nuevas garantías para salvar el acuerdo», y se establecían dos hipótesis ligadas a las presiones norteamericanas: una política: los Estados Unidos y la Unión Soviética, estarían maniobrando para forzar a Brasil a firmar el Tratado de no Proliferación Nuclear, pese a que el acuerdo de garantías firmado entre Brasil y Alemania Occidental, haya sido reconocido por soviéticos y norteamericanos, como el único de los hasta ahora firmados, en donde se encuentran todas las cláusulas del Tratado de no Proliferación Nuclear. Otra hipótesis para las presiones es económica: los Estados Unidos estarían muy interesados en participar del negocio entre Brasil y Alemania Occidental¹⁹.

Frente al dilema nuclear y al reconocimiento explícito de la posición concordante con la norteamericana que mantiene la Unión Soviética, ya se predicen soluciones transaccionales que salvaguarden los intereses del Brasil, en conciliación con los intereses y los imperativos de una interdependencia cada vez mayor de los miembros de la comunidad internacional²⁰. Esta posición quedaría claramente expuesta, tras el anuncio oficial de Bonn de adoptar las medidas para

¹⁷ Ello podría responder al distanciamiento que podría observarse entre Alemania Federal y los Estados Unidos, fenómeno que se atribuía no sólo al acuerdo nuclear germano-brasileño, sino también a las cáusticas declaraciones pronunciadas por el canciller alemán, y publicadas por el *New York Times*, que no habían sido bien recibidas por Washington. El canciller Schmidt había criticado algunas sugerencias que se le habían hecho desde los Estados Unidos afirmando que «todo aquel economista norteamericano que sostenga que la solución a nuestros problemas económicos reside en una «reflación» debería retroceder en la historia europea. Hasta que no lo haya hecho sería mejor que mantuviera cerrada la boca». Según el *New York Times*, Schmidt agregó que: «Alemania Federal no necesita ningún tipo de lección sobre economía de los Estados Unidos, porque la economía germana funciona mejor que la norteamericana».

¹⁸ El anuncio del Departamento de Estado corresponde al día 28 de enero, y simultáneamente se informa respecto al viaje de dos secretarios de Estado germano occidentales a Estados Unidos, para establecer contactos a alto nivel. La información procedía del *Frankfurter Rundschau*, y se agregaba que uno de los subsecretarios sería Peter Hermes, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁹ La opinión es recogida por Luiz Barbosa, en su artículo «Itamará ti nao fala e alega que técnica afasta público», aparecido en *Jornal do Brasil* del día 31 de enero de 1977.

²⁰ Negociar tal como se interpreta en el editorial del *Jornal do Brasil*, «Dilema nuclear» del día 30 de enero de 1977, no significa abdicar de sus posiciones o alienar sus intereses. Es para la composición de los intereses diferentes que existen las mesas de conferencias, que son el único terreno adecuado para la convivencia de naciones como aquellas a las que interesa nuestro acuerdo nuclear.

poner en práctica el acuerdo nuclear con Brasil. El comentarista de la agencia soviética, Vladimir Petrov, afirmó en esa oportunidad que «se trata evidentemente de suministros extremadamente peligrosos desde el punto de vista de la propagación de las armas nucleares. Si Brasil es dotado por Alemania Federal de una fábrica de enriquecimiento de uranio y de transformación de combustible nuclear, este país estará en condiciones de almacenar plutonio que permite la fabricación de bombas nucleares»²¹.

Febrero continuaría bajo el signo de lo que Helio Jaguaribe calificaba como «desafío nuclear». El destacado profesor de Ciencia Política y director de Asuntos Internacionales del Conjunto Universitario Cândido Mendes, resumía muy adecuadamente la cuestión planteada señalando que: «son plenamente válidas las preocupaciones del presidente Carter con la proliferación de armas atómicas y altamente elogiosa su intención por reducir y tendencialmente eliminar los riesgos de su utilización. Brasil, que no dispone ni pretende disponer de bombas atómicas, está totalmente de acuerdo con la eliminación de ese riesgo. Cosa muy distinta, por otra parte, es la pretensión por parte de las superpotencias de conservar el monopolio de la tecnología nuclear, bajo el pretexto de evitar su mal uso por terceros países, sobre todo los del tercer mundo»²².

La falta de «credibilidad en el proyecto nuclear se filtra en las declaraciones de alemanes y de brasileños, y se aventuraba la hipótesis de la soledad argentina, si el proyecto brasileño sucumbe a las presiones internacionales»²³. América Ibérica entraba en la pugna, y se convertía en el campo de prueba de la política de bloqueo nuclear que pretendían imponer los países desarrollados. Si esta segunda hipótesis prosperaba en el terreno de la política internacional, se derrumbaba por la acción unilateral de los Estados Unidos, «el costoso sistema jurídico internacional, creado a fines de la década del 50, para promover los usos pacíficos de la energía atómica y a la vez impedir la proliferación de armamentos nucleares». En su reemplazo, señala Martín F. Yriart, entraría en vigencia un régimen de embargos

²¹ *La Opinión* del día 14 del mes de abril de 1977.

²² En artículo bajo ese título publicado en *Jornal do Brasil* del día 1 de febrero de 1977.

²³ Argentina volvía a estar sola en el negocio nuclear iberoamericano. Cuba y México habían aceptado hace mucho las reglas del juego impuesto por los Estados Unidos y la Unión Soviética. A salvo hasta ese momento de las presiones internacionales en casi todos los frentes tecnológicos de la energía atómica, Argentina abrigaba la esperanza de eximirse del destino brasileño. El columnista del diario *La Opinión* del 1 de febrero continuaba: «Nada sería peor sin embargo que descansar en esta confianza y menear la cabeza desaprobariamente contemplando cómo Brasil padece sus propias ambiciones de grandeza. En el dominio nuclear si el proyecto brasileño sucumbe a las presiones internacionales, el próximo en caer será el argentino».

y bloqueos *de facto* basado precisamente en el poder que la posesión de las armas atómicas otorga a esos países desarrollados. El reemplazo de un orden jurídico por el imperio de la fuerza, consagrará la desigualdad entre las naciones que poseen tecnologías nucleares y aquellas que aspiran a adquirirlas²⁴.

Los diplomáticos brasileños interpretaban las presiones norteamericanas bajo dos alternativas: 1. Estados Unidos y la Unión Soviética estarían maniobrando para obligar a Brasil a firmar el Tratado de no Proliferación Nuclear, ante el temor de que Brasil desarrolle una capacidad nuclear realmente autónoma. 2. Estados Unidos estaría interesado en participar en el negocio nuclear en Brasil asociándose con Alemania Federal, ya que no pudo competir con ella²⁵. Entre tanto se firmaban en Brasilia los documentos constitutivos de la empresa mixta que construiría en Brasil los reactores atómicos y las otras instalaciones previstas²⁶.

El rechazo oficial del Gobierno brasileño a la propuesta del secretario de Estado norteamericano, Cyrus Vance, destinada a suspender el acuerdo, y la inusual forma de comunicación de ambas Cancillerías, no imposibilitaba la decidida acción de Itamaraty ni tampoco las previsiones que podría tomar el Gobierno de los Estados Unidos, renunciando a la primera bandera política externa de la nueva Administración del presidente Carter²⁷. El Gobierno alemán, por su cuenta, por medio de su canciller sostenía la inadecuación del Tratado de no Proliferación Nuclear, al desarrollo tecnológico de los últimos diez años, al tiempo que el portavoz ante el Parlamento presentaba como solución para el problema de la proliferación nuclear, el encuentro tripartito entre Bonn, Brasilia y Washington²⁸. La posi-

²⁴ En *La Opinión* del día 1 de febrero de 1977.

²⁵ En efecto se afirmaba que la firma norteamericana Westhinghamouse no pudo competir con el consorcio alemán Kraftwerkunion (KWU), debido a carecer de tecnología para el enriquecimiento de uranio que en los Estados Unidos es un monopolio estatal. Ahora los Estados Unidos estarían dispuestos a garantizar la provisión de uranio enriquecido a Brasil, si renuncia a comprar plantas de procesamiento alemanas. Mientras tanto Alemania Federal veía con temor la decisión de Telefunken, de desprenderse de KWU, lo que deterioraría su base económica y tecnológica. La asociación de Siemens —el restante socio de KWU, con una empresa norteamericana, resolvería varios problemas a la vez, aunque por ahora, es difícil prever que obtuviera la sanción del Capitolio.

²⁶ Por despacho del día 1 de febrero de 1977, recogido por *La Opinión*, de Buenos Aires.

²⁷ La respuesta del Gobierno brasileño se hizo con el pretexto de atender la curiosidad de la prensa, tomando ejemplo de la propuesta del secretario de Estado norteamericano, lanzada en una simple entrevista colectiva. En ambos casos los canales directos y normales de la comunicación diplomática fueron abandonados deliberadamente por Washington y Brasilia, cediendo su lugar al diálogo a través de la prensa. Las posiciones de ambos lados se mostraban de esta manera más rápida y enérgicamente.

²⁸ El canciller sostenía expresamente: «El Tratado de no proliferación nuclear, de la década del sesenta, pese a que prohíbe estrictamente la diseminación de las armas nucleares y posibilita a todos los países la utilización pacífica de la energía atómica, no previó de for-

ción de Schmidt, «gradativamente mudable», por la aceptación de exigencias adicionales que eliminen la posibilidad de la transferencia de tecnología e instalaciones nucleares, parecía mantenerse firme al señalar ante los líderes de su partido (Social Demócrata), en Bad Godesberg, el respeto integral por el acuerdo suscrito con Brasil²⁹.

De esta manera, en forma paralela, se anunciaban oficialmente en Brasilia y Bonn las decisiones de Brasil y de Alemania Federal para llevar adelante el acuerdo nuclear firmado en 1975³⁰.

Las aguas parecían querer retomar su cauce; Bonn y París llegan a un pleno acuerdo sobre cómo encarar las conversaciones con los Estados Unidos, y que probablemente se realicen en mayo de 1977. La declaración conjunta emitida por Giscard y Schmidt dejaban claramente sentado que tanto Francia como Alemania continuarían suministrando tecnología nuclear para fines pacíficos a países en vías de desarrollo. Francia por su parte aclaraba que no estaba dispuesta a discutir contratos específicos incluyendo la operación con Paquistán. Las conversaciones sólo versarían sobre lineamientos generales de política³¹. El ministro de Finanzas del Canadá consideraba inconveniente la propuesta de suspender el contrato de venta de un reactor «Candu» a la Argentina, formulada en relación con el presunto so-

ma adecuada el desarrollo tecnológico de los últimos diez años». Por eso Alemania, que mantiene un riguroso respeto por ese Tratado, no cierra la cuestión respecto de las obligaciones adicionales del Tratado, para garantizar la utilización pacífica de la energía nuclear. De cualquier forma sería un error considerarlo un problema de los Estados Unidos y de Alemania, es mucho más, un problema mundial».

²⁹ La incorporación al debate con los Estados Unidos de la «inadecuación del Tratado de no Proliferación Nuclear, añade un elemento nuevo, que sitúan a Alemania en posición ventajosa, ya que si por una parte pende sobre los no nuclearizados la sospecha de la proliferación, sobre los países que ya alcanzaron esta posición pesaría la acusación de no haber hecho nada para transformar el Tratado en algo eficiente para la paz y el desarme mundial.

³⁰ En 1 de febrero de 1977. Ante los líderes de su partido Social Demócrata, el canciller alemán aseguraba haber garantizado a Mondale que el acuerdo firmado entre Brasil y Alemania Federal sería integralmente cumplido. La declaración brasileña correspondió hacerla al ministro Guy Brandao, comunicando secamente a los periodistas: «El Gobierno brasileño no ve la posibilidad de interrumpir o de suspender la ejecución del acuerdo», *Journal do Brasil*, del día 2 de febrero de 1977. Los observadores señalaban que la declaración del Gobierno brasileño es tajante en el sentido de no dejar por su parte ninguna posibilidad de suspender o interrumpir la ejecución del acuerdo. La reafirmación brasileña de que mantendrá el acuerdo nuclear firmado con Alemania Federal, pese a la fuerte presión norteamericana y en momentos en que es manifiesta la solidaridad argentina, es definida por los especialistas diplomáticos, como la respuesta de un país que desea ejercer su derecho, como cualquier país en desarrollo, a la tecnología nuclear.

³¹ Francia y Alemania convenían en «no favorecer la proliferación de armas nucleares y expresaban su convencimiento de que "todos los países tienen derecho a utilizar la energía nuclear para fines pacíficos". De este modo salían al paso de las críticas norteamericanas a los respectivos contratos de provisión de equipos y de tecnología nuclear con Paquistán y Brasil». La declaración se descontaba no satisfaría a países que como Canadá, Holanda y la Unión Soviética ya habían tomado una posición irreductible frente a la transferencia de tecnología nuclear.

borna a un agente de ese país³². Aunque por distintas motivaciones la norma de conducta parecía haber tomado una ruta definitiva. La Cancillería argentina, hasta entonces atenta observadora del curso de los acontecimientos, emitía su primera comunicación oficial. Haciendo la salvedad de que el tema y la cuestión suscitada con motivo de la instalación de centrales nucleares en Brasil no era de su competencia, añadía: «Sin embargo, teniendo en cuenta su importancia, y que el mismo afecta a un país hermano de la región, este ministerio analiza los hechos con el máximo interés y eventualmente podría propiciar una colaboración activa en el área, en materia de aprovechamiento nuclear para el uso pacífico. Esto último dependerá de muchos estudios sobre las distintas posibilidades existentes»³³. Conceptos concurrentes expresaba el embajador argentino en Brasil, al afirmar que es «posible una colaboración más estrecha que la practicada hasta ahora, pero aún no parece haber llegado el momento de encarar ambos concretamente la cuestión»³⁴. Los diálogos reservados entre los Estados Unidos y Alemania proseguían³⁵ e Itamaraty reaccionaba ante la posición argentina, cautelosamente³⁶.

La lucha por la energía nuclear continuaba en distintos frentes³⁷. Mientras el subcanciller alemán regresaba a su país con las manos vacías, el ministro de Minas y Energía del Brasil declaraba en Río

³² Mc. Donald afirmaba que «no sería un buen negocio» aludiendo a que Canadá debería renunciar a una ganancia estimada en alrededor de cuatrocientos millones de dólares.

³³ Declaración del 8 de febrero de 1977, reproducido en su totalidad por *La Opinión* de Buenos Aires del siguiente día.

³⁴ «Tanto Brasil como Argentina recordaba Camilión, han rechazado oficialmente cualquier intención de aplicar tecnología nuclear con finalidades bélicas adhiriendo así al Tratado de Tlatelolco. Pero señaló que ambos países reivindicaron su derecho a fabricar explosivos nucleares de uso pacífico, tanto para las grandes obras civiles como para la minería. Ambos países por esta razón se han negado a firmar el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares.» Concluyendo el embajador argentino, afirmaba: «Estas naciones tienen derecho a acceder a la tecnología nuclear y al desarrollo de dicha tecnología para fines pacíficos».

³⁵ Portavoces de ambas partes rehusaron proporcionar detalles acerca de la agenda de las conversaciones, ni tampoco revelaron las propuestas que podrían ser debatidas para resolver las discrepancias entre Bonn y Washington, acerca de la exportación de instalaciones nucleares avanzadas a terceros países. (*La Opinión* del 11 de febrero de 1977.)

³⁶ La posibilidad de una cooperación nuclear con Argentina fue bien recibida; un alto funcionario de Itamaraty, puntualizaba que «no había conocimiento oficial de los eventuales estudios que realizaría la Cancillería argentina, para llegar a un acuerdo de colaboración con el Brasil sobre los usos pacíficos de la energía nuclear» (Cfr. «Brasil debe buscar apoyo para su política nuclear», artículo de Yriart, Martín, F., en el diario *La Opinión*, de fecha 11 de febrero de 1977).

³⁷ La crisis nuclear ponía en evidencia el creciente distanciamiento entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo. Como bien se señala en *La Opinión* del 8 de febrero, «no toca sólo al problema de la seguridad mundial, afecta además a las posibilidades de progreso de los países en vías de desarrollo». Se hacía necesario ya el diálogo entre el presidente de los Estados Unidos y los líderes del mundo subdesarrollado para devolver su equilibrio a la balanza.

que los contratos nucleares serían cumplidos «por los dos Gobiernos soberanos y responsables»³⁸. La Cancillería alemana anunciaba en Bonn que aceptaba someterse a las verificaciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica³⁹.

En Iberoamérica las declaraciones del presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, en entrevista concedida a un medio de comunicación, anunciaba que Argentina mantenía una actitud solidaria con Brasil⁴⁰. Nueve días más tarde, una destacada autoridad brasileña en el ámbito científico—el presidente del Consejo Nacional de Investigación y Desarrollo Científico y Tecnológico del Brasil—elogiaba la posición argentina en el sentido de apoyar ese acuerdo contra la presión norteamericana y abogaba por la formación de un eje argentino-brasileño en materia de energía atómica. Destacaba que precisamente la actitud argentina respaldando la posición brasileña, puede facilitar la formación de ese eje⁴¹.

En la opinión pública de ambos países se había producido por obra y gracia de un factor externo, «el «fenómeno del acercamiento», prosiguiendo un camino ya señalado por los técnicos anteriormente⁴². La posición de firmeza de Itamaraty se mantenía⁴³ y el can-

³⁸ Shigeaki Ueki, en Río de Janeiro, en 12 de febrero de 1977.

³⁹ En la misma fecha de 12 de febrero de 1977.

⁴⁰ El contralmirante Raúl Castro Madero, en entrevista que concedió a un canal de televisión de Buenos Aires. El presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica afirmaba que «el Palacio San Martín, analiza la cuestión de las centrales nucleares con Brasil, con el máximo interés y eventualmente podría auspiciar una colaboración activa en el área en materia de aprovechamiento nuclear para uso pacífico». (*Clarín*, de Buenos Aires, de 10 de febrero de 1977.)

⁴¹ El pronunciamiento fue formulado en Belo Horizonte, por José Dion de Melo Teles. En tal oportunidad sostenía que «si nos sacan el ciclo de reprocesamiento de los residuos, Brasil estará condenado a una posición de inferioridad, tanto industrial como económica y política». (*Clarín* del 19 de febrero de 1977.)

⁴² En la opinión pública del Brasil se ha producido, nos dice Yriart, un fenómeno semejante al que ocurrió en Argentina. Los analistas políticos formularon claramente la conveniencia de un acuerdo argentino-brasileño y la necesidad de relegar estériles actitudes antagonicas. Verificando la sensatez del aforismo sobre la paja en el ojo ajeno y la viga en el propio la opinión pública de terceros países como Francia, China e India, corroboró la conveniencia de esa política. En el terreno científico las más altas autoridades en energía nuclear parecían persuadidas de la necesidad de una alianza. Los primeros en reconocerlo habían sido el titular de la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina, el presidente del organismo brasileño de Energía Nuclear (CNEN), en las conversaciones mantenidas en Río de Janeiro en septiembre de 1976, con ocasión de la XX Conferencia General del Organismo Internacional de Energía Atómica. (Cfr. YRIART, MARTÍN, F.: «Argentina y Brasil necesitan una política nuclear común», en *La Opinión* del 19 de febrero de 1977.) (Vid. nuestra nota publicada en esta REVISTA, sobre: *Tecnología nuclear y cooperación regional en el cono-sur*, aparecido en el núm. 149.)

⁴³ Con respecto a nuevas manifestaciones del presidente Carter, afirmaba el canciller Azeredo da Silveira: «Reconocemos que los Estados Unidos son un país poderoso, pero Brasil es una nación soberana dispuesta a defender sus intereses y no tenemos nada que temer, ni estamos asustados». El Brasil—añadía—no negocia ni negociará el acuerdo nuclear, pero concuerda en debatir aspectos globales de la proliferación de armas nucleares. Reconocía el ministro brasileño que «uno de los puntos conflictivos del debate nuclear es la renuncia de los países desarrollados en ceder a las naciones en desarrollo la tecnología

ciller Silveira sostenía al despedir al ministro de Negocios Extranjeros de Holanda un argumento contundente en defensa del programa de cooperación nuclear con Alemania⁴⁴. La propuesta holandesa se declaraba no aceptable, cuando se anunciaba la visita del número dos de la diplomacia de los Estados Unidos, para analizar los problemas relacionados con la proliferación nuclear⁴⁵. Se insistía en el desconocimiento por parte de Carter del acuerdo de consulta firmado con Brasil—el memorándum Kissinger-Silveira—, al paso que se rechazaba el ofrecimiento norteamericano de suministrar combustible atómico a cambio de la resistencia brasileña de enriquecer uranio y producir plutonio en su territorio⁴⁶.

La firmeza brasileña contrastaba con el pesimismo de Bonn, respecto al cumplimiento del acuerdo nuclear. En Alemania se daban los primeros síntomas de esa «reconsideración», tan temida por Brasil⁴⁷. El enfrentamiento de Brasil y Estados Unidos con respecto al desarrollo nuclear se convertía en un caso piloto —*test case*— a nivel mundial⁴⁸.

atómica. Recordaba que el propio TNP prevé la colaboración de las naciones que poseen tecnología nuclear con las que aún no hubieran tenido acceso a ella, pero eso, como ustedes saben, no es cumplido». (*La Opinión* del día 19 de febrero de 1977.)

⁴⁴ La argumentación fue formulada al despedir en el aeropuerto de Brasilia al canciller holandés Max Van Der Stoel. «Aunque se conciba por absurdo—dice Silveira— que en el futuro consigan embargar el programa de cooperación nuclear Brasil-Alemania, entonces, ¿qué se tendrá? Brasil reuniendo todas sus fuerzas en un empuje nacional para alcanzar esa misma tecnología que precisa. Pero entonces eso se haría sin controles de ninguna naturaleza. Y es mejor, en la opinión de ellos, que exista el sistema de salvaguardias en funcionamiento.» (*Jornal do Brasil* del 23 de febrero de 1977.)

⁴⁵ La propuesta de Holanda a estar a lo informado por *O Globo*, de Rio de Janeiro, consistía en que el uranio enriquecido que el consorcio europeo URENCO entregará a ese país fuera devuelto a un organismo internacional después de su procesamiento. El diario particularizaba afirmando que Brasil rehusaría la devolución de los elementos nucleares sugeridos por el canciller holandés, porque el país no cuenta con una planta de reprocesamiento del uranio ya procesado, y porque si devuelve el material, esa actitud podría interpretarse como que el Gobierno reconoce que efectivamente éste ofrecería peligro de proliferación de armas nucleares. Tal circunstancia, acota el diario brasileño, robustecería la hostilidad de Estados Unidos al acuerdo del Brasil con Alemania Occidental sobre transferencia de tecnología atómica con fines pacíficos. (Edición del día 24 de febrero de 1977.)

⁴⁶ De 22 de febrero de 1976. El portavoz de Itamaraty se negó a comentar la propuesta norteamericana en tal sentido. Con todo, trascendió que la propuesta había sido hecha por el funcionario del Gobierno norteamericano Joseph Nye. El Brasil, en virtud de la propuesta, tendría uranio enriquecido con garantías de plazo, precio y condiciones de suministro si permitiera la inspección de enriquecimiento y reprocesamiento del uranio.

⁴⁷ La voz de alarma la da Victoria Palant en su artículo «La voluntad de Carter y la no proliferación» (*La Opinión* del día 28 de febrero de 1977), y se deduce del tono pesimista con que el diario económico alemán *Haldelsblatt* reconoce existir en los círculos de la Cancillería sobre la posibilidad de concretar el acuerdo nuclear con Brasil. En determinados círculos de Bonn empezaban a expresarse ciertas dudas sobre las posibilidades de que dispone el Gobierno para convencer a Estados Unidos. Tanto más, cuanto que la obstinación del presidente Carter impresionara.

⁴⁸ YRIART señala acertadamente el caso de Holanda, Argentina y Canadá entre los países de una u otra involucrados. («Las enseñanzas de un caso piloto», en *La Opinión* del 24 de febrero de 1977.) Se pueden añadir con toda seguridad otra serie muy importante de naciones, entre las cuales, Alemania—por supuesto—, Francia, Paquistán y Yugoslavia. En conversaciones privadas con diplomáticos americanos, oficiales yugoslavos consideraron como una injerencia en las cuestiones de su país las nuevas exigencias norteamericanas. Estados

La misión Christopher, a lo que se anticipaba en aquellos instantes, era esperada con el propósito de discutir «la proliferación nuclear» y para debatir alternativas de energía de la misma forma que cuestiones de seguridad. Se tenía en cuenta la tónica de los entendimientos entre Christopher y Peter Hermes, en Washington, para orientar los entendimientos de Brasilia en torno a estas cuestiones: 1. Internacionalización de las usinas de enriquecimiento y reprocesamiento. 2. Convocatoria de la AIEA, para crear y administrar esos centros en determinadas áreas estratégicas del mundo. 3. Reactivación de las ideas de los *joint-ventures*, entre europeos y norteamericanos, tal vez con otros asociados, para el montaje de las «centrales críticas»⁴⁹.

El comunicado final emitido al término de las conversaciones expresa lacónicamente que «ambas partes intercambiaron puntos de vista sobre cuestiones nucleares y necesidades energéticas. Cada parte considerará la posición expresada por la otra y se mantendrán nuevos contactos en el futuro»⁵⁰. El diálogo quedaba truncado abruptamente y la posición brasileña se mantenía intacta. La oferta norteamericana de suministrar uranio enriquecido al Brasil era juzgada muy severamente por la prensa carioca⁵¹.

La publicación del Libro Blanco por parte del Brasil⁵² coincide con la publicidad de las cartas entre Schmidt y Carter, tras el fracaso de las primeras entrevistas sostenidas por el secretario de Estado de Rela-

Unidos habría exigido nuevas garantías a Yugoslavia para terminar la primera central nuclear de ese país, cuyo responsable tecnológico es la Westinghouse. El mensaje habría sido transmitido por George West, asistente del secretario de Estado norteamericano, Cyrus Vance, al ministro yugoslavo de Relaciones Exteriores, Milos Minic, y las mismas fuentes indicaban que West hizo un viaje de un día a Belgrado con este único fin. En 23 de febrero, el Consejo Federal Yugoslavo para las cuestiones internacionales, presidido por Edward Karles, número dos de la jerarquía política de su país, protestó en términos generales, pero que se llenaron ahora de significado contra «la disminución, cuando no el cese total, de la transferencia de la tecnología nuclear de los países desarrollados a los países en desarrollo». Las potencias del Club de Londres—continúa—, para conservar su monopolio tratan de impedir la utilización por los países en vías de desarrollo de sus últimas adquisiciones de la tecnología nuclear bajo el pretexto de frenar la proliferación de armas nucleares, imponiendo a algunos países limitaciones suplementarias. Confiándose a un diplomático sudamericano, un oficial declaró que la posición profunda de Yugoslavia no está alejada de la manifestada por el Brasil, enfrentado a un problema similar. (*La Opinión* del 8 de marzo de 1977.)

⁴⁹ *Jornal do Brasil* del 27 de febrero de 1977.

⁵⁰ Ello fue interpretado por los analistas como una señal de que la posición brasileña de mantener el acuerdo con la RFA se mantiene prácticamente intacta.

⁵¹ La Cancillería se negó a comentar cualquier información con respecto al contenido de las conversaciones mantenidas con el delegado norteamericano, pero fuentes bien informadas indicaron que el diálogo nuclear brasileño-norteamericano quedaba en un estancamiento total.

⁵² El documento aparecido en Brasilia en 10 de marzo explica que Brasil eligió a Alemania Federal porque ese país estaba dispuesto a acordarle la tecnología indispensable y adecuada para la creación de una industria nuclear autónoma. Para señalar claramente sus intenciones pacifistas, Brasil y Alemania Federal reafirmaron en su acuerdo el principio de no proliferación de armas nucleares. Los dos países aceptaron igualmente someterse al control de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

ciones Exteriores de Alemania, Peter Hermes, con el subsecretario norteamericano de Estado, Warren Christopher ⁵³.

El deterioro de las relaciones continuaba con la denuncia por parte del Brasil del tratado militar firmado con los Estados Unidos en 1952, medida que se estimaba lógica tras el rechazo de la ayuda militar estadounidense producida días antes ⁵⁴. Cinco Estados iberoamericanos se sumarían en poco tiempo a esta posición brasileña ⁵⁵.

Tras el regreso del ministro de Relaciones Exteriores de Alemania Federal, Hans Dietrich Genscher, la temida ruptura con las autoridades norteamericanas, y de acuerdo a la información diplomática obtenida en Bonn, parecía superada ⁵⁶. Como un corolario aumentaban las presiones por parte del Canadá frente a Argentina, en el aspecto nuclear ⁵⁷. La firme decisión del Gobierno brasileño producía los primeros dividendos ⁵⁸. Mientras los Estados Unidos restringían las ventas

⁵³ La postura del Gobierno Federal en este asunto —se subraya— se basa en el respeto de lo firmado. No es posible para Bonn poner en entredicho de nuevo el convenio germano-brasileño.

⁵⁴ Después del rechazo brasileño a la ayuda militar estadounidense, producido el 5 de marzo, todo hacía suponer que los dos Gobiernos aportarían una actitud menos dura. Sin embargo, Brasil sorprendió el día 12 con un comunicado oficial reiterando que esta medida es consecuente con su decisión de rechazar cualquier asistencia militar de Gobiernos extranjeros que intervengan en la política interna del país. El acuerdo denunciado fue suscrito en Río el 15 de marzo de 1952, y preveía el suministro de armamento, equipos bélicos, servicios, entrenamiento de oficiales y aun créditos especiales estadounidenses para compra de material de guerra.

La Cancillería brasileña en su comunicado explicaba que la alteración en la legislación norteamericana introduce modificaciones que tornan inaceptables las condiciones que se venían procesando en la cooperación militar entre ambos países. La nota explica que esta medida es un desdoblamiento de los mismos motivos que llevaron a Brasil a rechazar la asistencia militar «que dependa directa o indirectamente del examen por órganos de Gobiernos extranjeros de asuntos que por su naturaleza son de exclusiva competencia del Gobierno brasileño». Al rechazar la ayuda militar, Brasil señalaba que «Estados Unidos había violado el principio de no intervención, al permitir a órganos de su Gobierno elaborar un informe sobre la situación de los derechos humanos en el Brasil que contenía comentarios y juicios tendenciosos e inaceptables».

⁵⁵ Argentina, El Salvador, Guatemala y Uruguay con Chile. Este último país había quedado sin la ayuda norteamericana por decisión del Congreso de los Estados Unidos desde mediados de 1976, y a partir de marzo tomaron la iniciativa de declinar ese aporte Argentina, Uruguay, Brasil, El Salvador y Guatemala.

⁵⁶ El canciller alemán había expresado «que había alcanzado un amplio acuerdo sobre importantes temas que abordara en su diálogo con el secretario de Estado norteamericano, Cyrus Vance, y con el presidente, Jimmy Carter». Al referirse al acuerdo nuclear, el ministro alemán manifestó que «los Gobiernos de Bonn y Washington seguirán en contacto».

⁵⁷ De acuerdo a las declaraciones formuladas en Ottawa por un vocero de la Atomic Energy of Canada, y que permitían deducir el aumento de las presiones para que Argentina firme el Tratado de no Proliferación de Armas Atómicas o acepte en las operaciones pendientes salvaguardias equivalentes. (Vid. ALONSO, ENRIQUE: «Incrementan las presiones sobre Argentina en el aspecto nuclear», *La Opinión* del día 28 de marzo de 1977.)

⁵⁸ El *Washington Post*, en su edición del día 12, criticaba la política seguida por el presidente Carter para impedir que Brasil adquiriera tecnología nuclear capaz de permitirle la fabricación de explosivos atómicos. Brasil es una gran nación y no un pequeño país dependiente de los que recientemente decidieron abandonar planes análogos en el plano nuclear a raíz de presiones norteamericanas. Esperamos que el presidente Carter acepte esta realidad.

de uranio, que afecta a la casi totalidad de las naciones industrializadas⁵⁹, el Gobierno de Bonn confirmaba a las autoridades brasileñas la ejecución íntegra del Acuerdo Nuclear suscrito en 1975⁶⁰, declaración que se interpretaba como el «*fin del último obstáculo para la concreción del programa nuclear brasileño*»⁶¹. La última palabra en la materia corresponde a la Unión Soviética, en todo coincidente con la posición norteamericana⁶².

II. IMPLICANCIAS CON OTRAS NACIONES

En otro trabajo publicado en esta Revista⁶³ hemos considerado el Acuerdo nuclear Brasil-Alemania Occidental, tanto en su estructura como en sus implicancias con relación a las otras naciones del cono sur de América. Vale la pena estudiarlo tanto en su «*interdependencia horizontal*» como desde las objeciones que presenta para los Estados Unidos de América.

II.1 La «*interdependencia horizontal*»

Norman Gall da en el punto exacto de la cuestión cuando sostiene que «el acuerdo nuclear de Brasil con Alemania Occidental debe ser enfocado en términos del impacto causado por la crisis energética en el rápido crecimiento económico del Brasil, desarrollo éste que lo llevó a un papel dominante en América del Sur. Presionado por la crisis

⁵⁹ Dos días antes al anuncio del presidente Carter, el primer ministro canadiense, Pierre Trudeau, expresaba que su país suspendería las ventas de uranio y las cancelaría definitivamente de no lograrse acuerdos satisfactorios en materia de seguridad nuclear. El anuncio golpeaba a la propia CEE, y Brunner, comisionado para cuestiones energéticas, solicitaba de Estados Unidos y de Canadá suspendieran la prohibición de embarques de uranio enriquecido con destino a las plantas energéticas de la CEE.

⁶⁰ El anuncio de la decisión alemana fue confirmado por el Gobierno de Bonn a las autoridades del Brasil en el día 5 de abril.

⁶¹ Esta confirmación era el resultado de una serie de consultas desarrolladas por las Cancillerías de Alemania Federal y Brasil. La decisión del Gobierno de Bonn de cumplir el acuerdo nuclear significa que se alcanzó un punto en que no se admiten más retrocesos, afirmaban en Brasilia fuentes de Itamaraty. La determinación del Gobierno germano occidental de cumplir todas las cláusulas del Acuerdo firmado con Brasil en junio del 75 fue anunciada por el portavoz del Ministerio de Exterior alemán Klaus Terfloth. Al comentar tal declaración las mismas fuentes diplomáticas brasileñas, señalaron que esta actitud representa el fin del último obstáculo para la concreción del programa nuclear brasileño. Por su parte, el embajador alemán en Brasilia, Horst Rodigg, confirmaba que el Gobierno de su país autorizó a las industrias alemanas que cooperan con el ente estatal brasileño Nuclebras a exportar los equipos necesarios para la instalación en Brasil de una central de enriquecimiento de uranio.

⁶² La agencia soviética Tass denunciaba enérgicamente, en un despacho fechado el día 14 de abril de 1977, la venta de tecnología y de materiales técnicos nucleares a Brasil por parte de la RFA. Esta reacción se produce tras el anuncio oficial en Bonn de la adopción de medidas para poner en práctica el acuerdo al respecto entre Alemania Federal y Brasil.

⁶³ GREÑO VELASCO, JOSÉ E.: *Tecnología nuclear y cooperación regional en el cono sur*, 149.

de energía, Brasil ha conseguido dentro del *haertland* sudamericano, acuerdos para la obtención de suministros energéticos críticos con dos de sus vecinos más débiles: Bolivia y Paraguay»⁶⁴. Y añade: «Vale la pena enfatizar aquí que el Brasil se ha estado moviendo hacia un nuevo y aún indefinido papel en los asuntos mundiales dentro del tenso clima creado por la cuadruplicación de los precios petroleros entre 1973-74. Como principal importador del petróleo "del mundo en desarrollo", Brasil ha estado sufriendo profundas perturbaciones en su balanza de pagos, desde la guerra de 1973, en el Medio Oriente. En consecuencia ha adoptado un "nuevo pragmatismo ecuménico" en su política exterior, para lo cual se ha acercado diplomáticamente mucho más a los árabes, mientras que, y al mismo tiempo, ha buscado diversificar tanto sus mercados de exportación como sus fuentes de energía, tecnología e inversiones extranjeras»⁶⁵.

La primera concepción política del Acuerdo se anticipa en el discurso que el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil pronuncia en Londres en octubre de 1975. En una formulación muy precisa, el canciller Azeredo da Silveira señala: «Que un poder emergente, con una amplia variedad de intereses en muchos campos, no puede permitir una rígida alineación enraizada en el pasado que limite su acción en la escena mundial.» Expresaba su esperanza de que el Acuerdo germano-brasileño condujera hacia una «interdependencia horizontal»⁶⁶.

En la primera ronda de análisis que el Departamento de Estado realizó del Acuerdo, las conclusiones parecieron favorecer al punto de vista brasileño. El tratado de consultas Azeredo-Kissinger de febrero de 1976 y las palabras del secretario de Estado norteamericano en aquella oportunidad hacían suponer que los Estados Unidos tomaban en cuenta la nueva dimensión internacional del Brasil y alentaban sin reticencias su nuevo rol en los asuntos internacionales⁶⁷. El presidente Carter y los nuevos principios de su política exterior habrían de modificar en forma absoluta este enfoque⁶⁸.

⁶⁴ Vid. su artículo «Energía atómica para el Brasil, peligro para todos», publicado en *Resumen*, Caracas (Venezuela), 20 de junio de 1976, y reproducido en *Estrategia*, de Buenos Aires, septiembre-octubre de 1976, núm. 42, pp 70 y ss.

⁶⁵ Política recientemente cuestionada, pero que le ha reportado buenos dividendos en sus relaciones exteriores.

⁶⁶ En su discurso pronunciado en Chatham House, en Londres, en el mes de octubre de 1975.

⁶⁷ En una cena en su honor, Kissinger pronunció una bendición oficial sobre el Brasil, como «... un país de grandeza, un pueblo que está tomando su lugar en la jerarquía de vanguardia de las naciones.» «... Mi país da la bienvenida al nuevo papel del Brasil en los asuntos mundiales.»

⁶⁸ La elección de Méjico como país interlocutor con América Latina, la lucha por los derechos humanos y el tema de la proliferación nuclear apartan a Brasil del papel de «hermano mayor de los Estados Unidos en el continente Sur».

Pero el Acuerdo ha de considerarse —igualmente— desde la óptica alemana. Sin fuentes propias de petróleo y uranio, Alemania Occidental depende del vital elemento como fuente primaria de energía y ha comprometido la mayor inversión mundial per cápita de electricidad nuclear. Ello representa la construcción de cuarenta centrales, que elevarán la parte atómica de suministro de electricidad de un 7 por 100 en 1974 hasta un 45 por 100 en 1985. Para impulsar estos ambiciosos planes Alemania ha dependido hasta el presente del uranio enriquecido facilitado por los Estados Unidos. La elevación de los precios del petróleo por un lado y la suspensión por la Comisión de Energía Atómica (AEC) de nuevos compromisos para futuros suministros de uranio enriquecido, debido a las muchas demandas originadas sobre todo a partir de 1970 y a la limitada producción existente, crearon para Alemania un estrangulamiento en sus planes de producción, en parte sólo superados por la constitución del organismo trinacional constituido con Holanda e Inglaterra para la producción del combustible nuclear⁶⁹. Mientras tanto clasificaba de «condicionales» la AEC los contratos de suministro de uranio enriquecido para 45 reactores extranjeros programados para comenzar sus operaciones en la década del 80, entre los cuales se incluían dos de Brasil y diez de Alemania Occidental⁷⁰.

El secretario temporal asistente de la División de Asuntos Internacionales y Oceánicos, del Departamento de Estado, afirmó ante el Congreso: «Hemos agotado la capacidad. La vislumbramos. No hicimos nada para evitarlo»⁷¹. En el mismo sentido un vocero de la A. L. Bethel, del grupo empresarial de la Westinghouse, en 22 de julio de 1975, señalaba: «A los brasileños se les negó la conclusión de los contratos en firme para la compra de este tipo de uranio, y en consecuencia no hubo más discusiones sobre la industria nuclear entre nosotros y el Brasil, y este país inició negociaciones con Alemania Federal, con los resultados anunciados recientemente»⁷².

Muchos especialistas creen con Norman Gall, que «el cese americano sobre futuros compromisos de mineral enriquecido, como el

⁶⁹ El consorcio europeo de enriquecimiento de uranio es Urenco, constituido como socios por Holanda, Gran Bretaña y Alemania Federal. Los alemanes han encontrado valiosos depósitos de uranio en Namibia y están explorando en busca de uranio en muchos países (Austria, Argelia, Australia, Canadá, Indonesia, Nigeria, España, Suiza, Togo y los Estados Unidos).

⁷⁰ La información la tomo de Gall, *loc. cit.*, p. 75.

⁷¹ Vid. «Comité Conjunto del Congreso de los Estados Unidos sobre Energía Atómica, estructura futura de la industria del enriquecimiento del uranio.» (*Diario de debates*, Washington, D. C. Imprenta del Gobierno, 1974, p. 3, vol. II, fase III, p. 1351.)

MYRON B. KRAZTER: «Audencias del 22 de julio de 1975.»

⁷² Ante la Cámara de Representantes, Comité sobre Asuntos Interiores e Insulares, Proliferación Internacional de Tecnología Nuclear, *loc. cit.*, nota anterior, pp. 3 y 87.

factor dominante de una razón, y una oportunidad para que el Brasil y Alemania Occidental actuaran conjuntamente para implementar objetivos estratégicos separados». Brasil ha expresado su interés por la «autosuficiencia» en el ciclo de combustibles para fines civiles y/o militares, mientras que Alemania Occidental ha querido hacer incursiones en el mercado internacional de energía nuclear, en veloz crecimiento, en un campo hasta ahora dominado por los productores norteamericanos⁷³.

La historia del acercamiento germano-brasileño ha sido analizada en forma muy completa por recientes estudios y no valdría repetir sus conceptos pero sí retener sus conclusiones esenciales, que oscilan entre los siguientes parámetros: 1. Los esfuerzos de Alemania para ganar el mercado de reactores brasileño comienza en junio de 1968, tras la licitación que la Siemens gana de «Atucha-1», primera central nuclear de Iberoamérica. 2. Willy Brandt, entonces canciller, expresa en Brasil el interés alemán por suministrar tecnología nuclear. 3. Pío Correa, un subsecretario de Asuntos Exteriores, es designado presidente de la filial brasileña de la Siemens. 4. Se firma en 1969 un acuerdo bilateral de asistencia científica y tecnológica⁷⁴. 5. Los técnicos brasileños son enviados a Alemania Occidental para su entrenamiento, y en 1971 se establece una relación de trabajo entre el Consejo Nacional Brasileño para la Energía Nuclear (CNEN) y el Centro de Investigaciones Nucleares de Julich⁷⁵. 6. Los contactos se intensifican a partir de julio de 1974⁷⁶. 7. El acuerdo sobre el convenio fue alcanzado el 12 de febrero de 1975⁷⁷.

⁷³ De acuerdo a lo sostenido por ROBERT GERALD LIVINGSTON: «Alemania avanza», *Foreign Policy* núm. 22, «el abastecimiento crítico por parte de las grandes compañías anglo-americanas y la incapacidad del Gobierno de los Estados Unidos para mantener sus compromisos para abastecer las centrales nucleares en el mundo ha conducido a Alemania a actuar como un catalizador de las ambiciones nacionalistas de países como Brasil, Irán y África del Sur al comerciar su tecnología a cambio de suministro de combustible».

⁷⁴ Un papel importante en estas negociaciones fue desempeñado por el actual presidente de Nuclebras, Paulo Nogueira Batista, entonces ministro-consejero de la Embajada brasileña en Bonn.

⁷⁵ La visita de los científicos alemanes al Brasil levantó una ola de protestas, informados por el *London Sunday Times* «de alemanes dirigiendo la investigación nuclear en áreas que podrían ser excluidas si se intentara hacerlo en suelo alemán». *Estrella Roja*, del Ministerio de Defensa Soviético, interpreta el acuerdo como el intento de arrastrar al Brasil hacia el juego de la diplomacia atómica y para alentarlos a que rechace el TNP. (Vid. ROSEBAUM, H. JOHN, y COOPER, GLEN M.: «Brasil y el Tratado de Proliferación Nuclear», *International Affairs*, enero de 1970, p. 88.

⁷⁶ Importantes personalidades alemanas visitan Brasilia en misión comercial secreta a mediados de 1974, entre ellos el secretario de Estado de Tecnología, Hans Hilgar Haunschild; el ex ministro de Defensa Franz Josef Strauss y el secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Hans George Sachs.

⁷⁷ Un resumen general del acuerdo «se filtró» a la prensa americana a los pocos días. Las primeras noticias sobre las negociaciones fueron publicadas por el *Nucleomics Week* de 20 de febrero de 1975.

II.2 *Las objeciones de los Estados Unidos de América*

2.1 *Las objeciones de carácter comercial.*

Aunque la frase puede resultar grandilocuente, ha sido lanzada por los propios analistas norteamericanos, con lo cual parecería que su contenido estaría purificado de connotaciones políticas ajenas a una objetivación de los hechos. El tratado nuclear de 1975 evoca inmediatamente la rivalidad de Estados Unidos y Alemania por el mercado brasileño, que comenzó antes de la Primera Guerra Mundial y alcanzó su punto culminante durante la carrera armamentista de los años 30⁷⁸.

No es de extrañar que la importancia de los intereses en juego hicieran llegar su eco hasta las altas esferas de la política internacional, en rotundas declaraciones ante la prensa, y que la misma prensa—de uno y otro lado—tomara parte acaloradamente en las discusiones entabladas⁷⁹.

Los detalles de esta contienda pertenecen a la «casuística menor de las relaciones internacionales», pero sus causas se originan en una nueva y modificada realidad en la geopolítica del uranio, en la competencia de los mercados de exportación de reactores atómicos y en el desorden de la propia industria de reactores, agravado todo ello por el común denominador de la aguda crisis del petróleo y de la búsqueda subsiguiente de fuentes alternativas de energía.

El monopolio del «ciclo de combustible» a cargo de los Estados Unidos para el mundo occidental y la incertidumbre de su capacidad para exportar uranio enriquecido, además de introducir a los soviéticos como importantes abastecedores de uranio para Europa occidental obligó a los alemanes occidentales a diversificar sus propias fuentes de suministro y a elaborar su propia tecnología de enriquecimiento, con transferencia de la misma a dos de sus potenciales proveedores de uranio natural: Brasil y la Unión Sudafricana⁸⁰. La necesidad de con-

⁷⁸ STANLEY H. HILTON: *Brasil y las grandes potencias, 1930-1939: La política de la rivalidad comercial*, Universidad Austin de Texas Press, 1975.

⁷⁹ A la polémica hizo referencia expresa el propio canciller alemán y el diario de Hamburgo *Die Zeit*. «Sin importar dónde está siendo planeada una planta, los diplomáticos americanos se agitan como si fueran empleados de las empresas estadounidenses.»

⁸⁰ Una de las mayores esperanzas nacidas del convenio Brasil-RFA radica en que los geólogos alemanes ayuden a descubrir reservas de uranio en este subcontinente. Brasil es rico en torio, un material que puede fácilmente transformarse en combustible de reactores y material para bombas. Hasta el momento no se ha desarrollado una tecnología económicamente viable para la producción de energía atómica. Las empresas alemanas han encontrado importantes yacimientos de uranio en Namibia, territorio que Sudáfrica detenta en fideicomiso de las Naciones Unidas.

tar con depósitos de uranio suficientes se une a la paralela de independizar el combustible utilizado de la provisión de los Estados Unidos de América. Ello, en términos técnicos, significa establecer a escala industrial el proceso experimental de «toberas a chorro», el cual es mecánicamente mucho más sencillo que las otras dos formas de tecnología y consume más electricidad⁸¹. Una de las características más impresionantes, nos dice Gall, del acuerdo germano-brasileño es que Nuclebras financiará de hecho el desarrollo experimental del proceso de enriquecimiento de uranio con tobera a chorro, actualmente en la etapa de planta piloto, hasta convertirlo en una operación a escala industrial⁸².

En segundo término aludíamos al desorden de la industria de los reactores. Vale la pena recordar a este efecto que los precios y la incertidumbre de los suministros petroleros han servido de acicate para la construcción de modernas plantas de energía nuclear. La ingente absorción de capital necesario para la construcción de las plantas ha tendido a anular su principal ventaja comercial, que es su económica producción de electricidad. Ya se calculaba que la inflación empujaría los precios de una central de energía hasta la fabulosa cifra de un trillón a 1,5 trillón de dólares para la década de 1990⁸³.

Esta inflación de costos se unía a otra particularidad del mercado. Aumenta la demanda externa, con disminución de la interna, para los Estados Unidos. De acuerdo a mediciones de demanda de la propia AIEA, máxima autoridad en este campo, y de la CEA, el mercado de energía nuclear para el año 2000 se encuentra absorbido por cuatro naciones en más del 50 por 100 de la capacidad instalada, y los cuatro pertenecen al mundo subdesarrollado: Brasil, India, Irán y México⁸⁴. En esta estrecha franja de posibilidades los fabricantes alemanes y franceses han sacado ventaja de las dificultades de los Estados Unidos

⁸¹ Brasil, de acuerdo a lo que sostiene Gall, *loc. cit.*, p. 81, solicitó de Bonn en un comienzo que le proporcionara la nueva tecnología de centrifugado a gas, la cual, según se dice, utiliza mucho menos energía que el proceso de difusión gaseosa empleado en los Estados Unidos, proposición que fue vetada por los holandeses, quienes comparten el control del proceso de centrifugación con Gran Bretaña y Alemania Occidental como socios de Urenco, el consorcio europeo de enriquecimiento de uranio que en la actualidad construye una planta centrífuga en los Países Bajos.

⁸² El «proceso de tobera a chorro», en las pruebas de laboratorio insume tal cantidad de energía que sólo naciones como Brasil o Suiza cuentan con suficiente potencial hidroeléctrico a un coste económico aceptable como para ser usado de manera industrial. El desarrollo del método de «tobera a chorro» ha continuado, nos dice Gall, como una forma de tecnología para la exportación. (Vid. GLACKIN, JAMES J.: «Nozzel Enrichment for sale», *Science* 30 de mayo de 1975; «The Danger drift of uranium Enrichment», publicado en el *Bulletin of the Atomic Scientists*, febrero de 1976, y, finalmente: KWITNY, JONATHAN: «Enriching Venture», en *The Wall Street Journal*, 20 de noviembre de 1975.)

⁸³ Cfr. «The Case against Nuclear Power», en *The Economist* (10 de mayo de 1975), p. 44.

⁸⁴ Y el 70 por 100 del mismo mercado sería concentrado en ocho países.

para el suministro de uranio enriquecido, como un incentivo a ofrecer en sus contratos de venta, acoplando a la central nuclear generadora de energía la tecnología de enriquecimiento del uranio y de la separación de plutonio a partir del combustible utilizado. Las empresas norteamericanas legalmente no pueden ofrecer estos incentivos y las complicaciones internas han reducido su propio mercado, lo cual es visible en el número de plantas solicitadas para 1975 en los Estados Unidos⁸⁵.

Por todas estas razones económicas el acuerdo Brasil-Alemania Federal era un precioso indicador del futuro curso de la producción internacional de reactores en una industria en la que nada resulta claro desde esta perspectiva. Hasta la fecha nadie ha podido determinar los valores reales que obtendrían clientes y abastecedores, ni si esos fabulosos contratos proporcionarán garantías verdaderas a las empresas contra un futuro incierto, ni siquiera si algunas ganancias económicas compensarán el peligro creciente de la proliferación nuclear⁸⁶.

2.2 *El argumento de la proliferación*

Uno de los temas de constante reiteración en la campaña presidencial del demócrata Jimmy Carter fue precisamente el de la proliferación atómica. La autodefinición constante del futuro presidente como ingeniero atómico constituía un compromiso frente a una cuestión difícil y comprometida. Uno de los puntos que hacían a esta no proliferación nuclear era evitar que tanto Alemania Federal como Francia concretaran con Brasil y Paquistán, respectivamente, los acuerdos firmados en 1975. A pocos días de asumir Carter inicia una agresiva campaña para lograr la renegociación de esos contratos. La evolución de todo ese proceso ha quedado ya reseñado anteriormente, pero intentaremos ofrecer resumidamente los distintos aspectos involucrados bajo el amplio manto de la «proliferación nuclear».

Hay, por de pronto, dos distintas caracterizaciones del vocablo que interesa señalar. La utilización política de la proliferación se acerca o iguala a su significación gramatical. Proliferación es en tal sentido la «multiplicación de formas semejantes», con referencias en su contenido a la tecnología nuclear. Desde una consideración subjetiva, los actores que participan en un proceso de incorporación de tecnología

⁸⁵ En 1975 sólo se hicieron pedidos de siete plantas de energía atómica en los Estados Unidos, comparados con 18 en el extranjero. Un acuerdo para construir ocho plantas en Irán se encontraba detenido por una insistencia de ese país sobre el derecho a reprocesar su propio combustible gastado.

⁸⁶ Vid. «The AEG to pull out of Kraftwerk Union, either partially or completely», en *Nucleonics Week* (7 de noviembre de 1974), p. 1.

nuclear—esta proliferación implica un ascenso en su *status* científico—, y al mismo tiempo su inclusión entre los países que pueden disponer de los conocimientos indispensables para la utilización de tan importantes conocimientos. Constituye un acierto lo expresado por Christopher Bertran cuando afirma que la primera de las consecuencias políticas derivadas de la proliferación es la de una «actitud discriminatoria», del tipo «ellos y nosotros», entre los que tienen y los que no tienen potencial nuclear⁸⁷.

Cuando los Estados Unidos se refieren al problema de la proliferación utilizan el término en su sentido político, ya adelantado, con un contenido todavía más amplio que el de otras naciones que se valen del mismo. Bajo el riesgo de la proliferación, Carter habla de embargos de tecnología nuclear, al paso que Francia o Alemania acotan que sólo limitarán las ventas de equipos o procesos susceptibles de iniciar o favorecer la entrega de conocimientos que sirvan al desarrollo de las armas nucleares⁸⁸.

Al mismo tiempo se pone de manifiesto que la acción de los Estados Unidos parte de un raciocinio falso, si tenemos en cuenta la seguridad mundial, al imponer la *no proliferación horizontal* un mayor número de naciones que accedan al conocimiento de la tecnología nuclear, *sin imponer la contrapartida de una «limitación vertical de la proliferación»*. Se trataría de mermar o disminuir la capacidad activa de ser miembro del Club de Londres, sin mermar o disminuir el *stock* de artefactos nucleares de las potencias que ya poseen esa capacidad científica. Ello no es otra cosa que mantener el monopolio actual de la industria de los reactores y de las explosiones nucleares para fines pacíficos en manos de sus actuales detentadores⁸⁹.

⁸⁷ Vid. «Proliferação Nuclear», en *Journal do Brasil* (2 de febrero de 1977).

⁸⁸ En la reciente conferencia de Salzburgo, esa división parecía profundizarse enfrentando a Estados Unidos, y tácitamente a la Unión Soviética, con el resto de los países integrantes del Club de Londres. La unidad existente en el bloque pareció quebrarse cuando los Estados Unidos, llevando al extremo su política de *détente*, suspendió todos los envíos de combustible nuclear al exterior y exigió que sus países aliados suspendieran todo proyecto vinculado con el uso pacífico del plutonio.

⁸⁹ Durante el debate de 1968 en las Naciones Unidas sobre el TNP, Argentina sostuvo que: «No puede quedar subordinada a una constante dependencia en este campo, más aún cuando en el país están dadas las bases de una técnica nuclear necesaria para nuestro desarrollo económico». El delegado de Argentina acuñó una frase que tuvo fortuna al sostener que «el TNP significa paradójicamente el "desarme de los desarmados" mientras que no se imponga ninguna restricción a la carrera armamentista de las superpotencias.» (Vid. RUDA, JOSÉ MARÍA: «La posición argentina en cuanto al Tratado sobre la no Proliferación de Armas Nucleares», en *Estrategia* núm. 9, septiembre-diciembre de 1970 y enero-febrero de 1971, pp. 77-79.) Los brasileños han visto en el TNP un intento de «congelar la estructura internacional del poder y refrenar a las nacientes potencias como el Brasil». (Vid. «Política Nuclear. Os projetos, as alternativas e o misterio», en *Visao* del 9 de septiembre de 1974, p. 25.)

Al paso que la *proliferación horizontal* es extensiva, la *proliferación vertical* es solamente cualitativa. Nada impide que las potencias signatarias del Salt I avancen en la investigación de más complejos artefactos militares nucleares. El único riesgo a tomar en cuenta por las potencias poseedoras de tecnología nuclear parece situarse en las zonas marginales del espectro atómico. Esta interpretación constituye en sí misma una gran falacia y representa un enorme peligro para los países en desarrollo.

La inusitada utilización de términos—frente a posibles salidas o correcciones al acuerdo Brasil-RFA, lo que constituye otra peligrosa proliferación conceptual—dan una pauta certera respecto al modo total como se entiende por parte norteamericana el pretendido riesgo nuclear.

Reconocemos que las preocupaciones del presidente Carter sobre la proliferación de las armas atómicas es altamente loable, y señala Jaguaribe, su propósito es reducir y tendencialmente eliminar los riesgos de su utilización. Cosa muy diferente es la pretensión por parte de las superpotencias de conservar el monopolio de la tecnología nuclear bajo el pretexto de evitar su mal uso por terceros países, destacadamente los del Tercer Mundo⁹⁰. La absoluta necesidad en el interés de la preservación de la especie humana de evitar el riesgo de las conflagraciones mundiales impone, sin duda alguna, la urgente adopción de las medidas internacionales apropiadas para tal fin. Tales medidas, sin embargo, no pueden consistir apenas en la interdicción de la producción de las pocas y precarias armas nucleares que los países del Tercer Mundo puedan poder disponer en un futuro. Mucho más grave que la proliferación nuclear—pese a la inaceptabilidad de ésta—es el hecho del terrible arsenal atómico acumulado por las superpotencias, que continúa fuera de cualquier control internacional⁹¹.

Si nos atenemos al sentido jurídico—segunda de las acepciones propuestas—, el contenido de la proliferación constituye una suma de posibilidades mucho más reducida. Por de pronto, quedan fuera del contenido jurídico de la proliferación nuclear la tecnología para la producción de armas nucleares, y, por supuesto, los conocimientos y metodología para la producción de energía. Esta distinta tipificación

⁹⁰ Vid. «Desafío nuclear», *Jornal do Brasil* correspondiente al 10 de febrero de 1977.

⁹¹ Transcurridos cerca de veinte años del TNP puede constatar que la obligación que los países dotados de armas nucleares aceptaron fue la de celebrar negociaciones de buena fe sobre adopción de medidas eficaces para la cesación de la carrera de armamentos nucleares. Los armamentos nucleares, no obstante, aumentaron, y el único acuerdo conseguido—SALT I—entre los Estados Unidos y la URSS limita apenas el aumento de ciertas armas de ese género. Las conversaciones de la SALT II son de todos conocidas para arribar a un acuerdo explícito.

de contenidos invita a una muy precisa selección en la utilización de los términos cuando nos referimos a la proliferación nuclear sin ulteriores explicitaciones. Cuando en la década de 1960 la proliferación entra a formar parte del acervo jurídico internacional, los seis artículos del Tratado de no Proliferación alcanzan para establecer una rígida cortina tecnológica entre los países que poseen la bomba atómica y aquellos que no alcanzaron todavía ese *status* preferente⁹². Los átomos para la paz, filosofía optimista de los años 50, desemboca en una cerrada y controlada misión paternalista de los países industriales y en la necesaria y subsiguiente desmoralización de los países del Tercero y Cuarto Mundo⁹³.

Las críticas al Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares no parecen por ello desprovistas de fuerza, sobre todo cuando se concentra en torno a las cuestiones fundamentales de la diseminación geográfica el equilibrio de responsabilidades entre países detentadores y no detentadores de armas nucleares, la legitimación de la actual estructura internacional y, sobre todo, la discriminación en relación a los beneficios de las explosiones nucleares pacíficas y a las garantías o controles impuestos sin excepción a las naciones que no fabrican artefactos o explosivos nucleares⁹⁴.

Por ello la resistencia del Gobierno brasileño para firmar el Tratado de no Proliferación Nuclear. Como dice Jaguaribe, aisladamente el Tratado apenas sirve para perpetuar el subdesarrollo de los pueblos del Tercer Mundo. Lo que urgentemente necesita el mundo es un acuerdo internacional de control del empleo militar de artefactos nucleares y otros medios de genocidio bajo la eficaz supervisión de la agencia apropiada de las Naciones Unidas⁹⁵.

A veces la presión ejercida por los Estados Unidos de América para que Brasil firme el Tratado de no Proliferación Nuclear se presenta como la objeción número 1 al Tratado suscrito entre ese país y la República Federal Alemana, y, consecuentemente, se considera que esa negativa se constituye en la *conditio sine qua non* para su aprobación por Washington. Se deja de lado, por una parte, que Brasil

⁹² Al prohibir la «transferencia de armas nucleares o de cualquier otro artefacto nuclear explosivo (inclusive los destinados a las explosiones nucleares) legitima una determinada situación—la del poseedor de tecnología nuclear—y convierte en "islas nucleares" a los países fabricantes de armas nucleares».

⁹³ De acuerdo a la más reciente terminología, el Tercer Mundo sería el referido a América Ibérica, y Cuarto Mundo, los países subdesarrollados de África y Asia.

⁹⁴ Los nueve puntos aparecen estudiados por Frank Barnaby, director del Instituto Internacional de Investigaciones de Estocolmo, en su trabajo: *La prevención de la proliferación de las armas nucleares*. Un resumen del mismo puede verse en *Jornal do Brasil* del 24 de marzo de 1977.

⁹⁵ Loc. cit. anteriormente.

ya era parte del Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, que no tuvo dificultad en suscribir, ya que en el texto de ese Acuerdo se hace la necesaria distinción entre explosivos nucleares para fines pacíficos y para fines bélicos, y aquéllos son admitidos siempre que se realicen bajo la inspección internacional⁹⁶.

Por más que se argumente acerca de la dificultad de establecer una neta línea divisoria entre «explosivos con carácter pacífico» y «explosivos con carácter bélico», lo cierto es que la actual evolución internacional parece seguir el camino de diferenciar netamente uno y otro si tenemos en cuenta la propuesta de la propia Unión Soviética en la última reunión de la Conferencia de Desarme, celebrada en Ginebra del 17 de febrero al 3 de septiembre de 1976⁹⁷.

La referencia en tal caso a la India, que consigue explotar su bomba nuclear en 1974, eludiendo la fiscalización del Canadá, y bajo las salvaguardias de la AIEA, determinaría en el último de los casos a fortalecer las garantías más que a eliminar la total transferencia de tecnología⁹⁸.

Hay en todo el proceso que venimos considerando un notorio «ilogismo nuclear», con cargas adicionales de sentimientos ajenos a la pura discusión académica. Los Estados Unidos han procurado por todos los medios a su alcance utilizar el término más suave de «reconsideración» del convenio germano-brasileño, fundamentando su razonamiento sustancialmente en los riesgos derivados de la adquisición de tecnología por parte de un país no signatario del Tratado de no Proliferación Nuclear. Jurídicamente lo que implicaría para Brasil la firma del Tratado de no Proliferación Nuclear llevaría a la anulación automática del Convenio con Alemania, por imperio de los artículos I y II, ya que el ciclo completo de producción del combustible nuclear supone también la producción del plutonio, elemento fundamental en la producción de la bomba atómica⁹⁹.

⁹⁶ La cuestión está muy bien señalada por Dunshee de Abranches en su artículo «Ilogismo nuclear», publicado en *Jornal do Brasil* del día 12 de febrero de 1977.

⁹⁷ La URSS afirmaba en esa oportunidad que «los explosivos nucleares con finalidades pacíficas constituyen una de las posibilidades nuevas y más promisorias de la energía nuclear». El delegado de la Unión Soviética revelaba que «las experiencias realizadas en aquel país probaban la gran eficacia y el valor económico de esos explosivos para la realización de inúmeros proyectos de los planes rusos de obras públicas que anteriormente habían sido ejecutados con explosivos de carácter químico, abriendo nuevas posibilidades para la ejecución de trabajos de ingeniería civil», antes irrealizables.

⁹⁸ La India es otra referencia constante en política nuclear. Para los países nucleares es un mal ejemplo de transferencia tecnológica. En cambio, resulta un obligado punto de mira para los países subdesarrollados del Tercero y Cuarto Mundo.

⁹⁹ Para muchos de los analistas, el *quid* de la cuestión son las plantas de reprocesamiento, cuyo costo de construcción oscila entre 10 y 50 millones de dólares, las cuales dan a los países autonomía en la producción de plutonio, el componente básico de la bomba. El cri-

Brasil y Alemania suscribieron compromisos mutuos—cláusulas de salvaguardia—que fueron aceptados en su momento por la AIEA y no denunciados. En virtud de ellos, el Brasil se sometió a los controles de la propia Organización Internacional de Energía Atómica, que pueden ser considerados como el armazón jurídico que elimina los riesgos de la proliferación nuclear bélica¹⁰⁰. Para tener una idea de la complejidad de los mecanismos de control jurídico envueltos en la cuestión del uso de la energía atómica, además del contrato de 1955, enmendado diez años después, para que Brasil continuase recibiendo remesas de uranio enriquecido para los reactores de investigación, y del Acuerdo para la aplicación de las salvaguardias, firmado en 1968, ese país está obligado a una larga serie de compromisos internacionales que le impiden—por lo menos jurídicamente—construir armas nucleares¹⁰¹. En 1972, para completar y dar validez al contrato con los Estados Unidos por compra del equipo industrial de «Angra Dos Reis»—la central brasileña de energía atómica—, firmó el Acuerdo de Cooperación Relativo a los Usos Civiles de la Energía Atómica y a la enmienda por la que la Agencia fiscalizaría el uso del uranio de los reactores. De ese contrato forman parte inclusive salvaguardias adicionales estableciendo padrones de seguridad todavía más severos que los exigidos por la propia AIEA¹⁰².

Para concluir, con el profesor Guido Soares expresaríamos que «si a la vista de todos los tratados que Brasil firmó, además de contribuir al sistema de salvaguardias de la AIEA, como miembro fundador y por haber incorporado tales reglas en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos de América y con Alemania Federal, todavía se pretende que Brasil venga a ser el perturbador de la paz porque

terio económico es que tal tipo de recurso se vuelve económico cuando un país tiene 50 o más reactores, de modo que es difícil aceptar ese fundamento cuando el comprador tiene uno o dos. «El ejemplo del Brasil, que compró su planta de reciclaje a Alemania, a pesar de los obstáculos puestos por los Estados Unidos, constituye un claro signo de advertencia.» (Vid. CHAVES PAZ, HORACIO: «Carter ante el problema de la proliferación nuclear», en *La Opinión*, de Buenos Aires, del 19 de diciembre de 1976.) El ejemplo brasileño daría la razón a BERTRAND, CHRISTOPH, cuando afirma: «El argumento económico contra el reprocesamiento del plutonio debe ser abandonado en favor de un argumento político.» Para muchos países compradores este argumento—el económico—no tiene sentido. En vez de querer demostrar que tales instalaciones son económicamente irrealizables, los países proveedores deberían apenas dejar claro que son políticamente indeseables para los compradores. (Vid. «Proliferación nuclear», en *Jornal do Brasil*, 2 de febrero de 1977.)

¹⁰⁰ Este argumento ha sido utilizado por el propio Gobierno alemán, que trató de ofrecer cláusulas de salvaguardia más exigentes que las derivadas del propio TNP. La AIEA dio el visto bueno a estas medidas de protección, que contaron con el beneplácito de los Estados Unidos y de la URSS.

¹⁰¹ El profesor GUIDO SILVA SOARES consigue probar en su estudio *As salvaguardas nos acordos nucleares* que Brasil asumió compromisos tan explícitos y jurídicamente tan eficaces de que no desviaría esos recursos para la fabricación de armas nucleares, que estaría violando en caso de incumplimiento todos los principios éticos del Derecho internacional.

¹⁰² Loc. cit. en resumen del *Jornal do Brasil* del día 27 de febrero de 1977.

busca fuentes de energía en la fisión nuclear fabricando el ciclo completo del combustible sin depender de una industria mundial monopolística de uranio enriquecido, tratase cuando menos de una mala fe o, lo que es peor, de una grosera ignorancia de los hechos»¹⁰³.

III. EL CAMINO ATÓMICO DE LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Asistimos realmente a una paradoja en materia de energía nuclear. Los vendedores de equipos nucleares siguen aferrados a la visión romántica de los años 50, entendiendo que la energía atómica es «un don para el género humano», y que, como tal, produce beneficios colectivos. El otro punto de vista es el de que la energía nuclear constituye un dispositivo peligroso, pero necesario, que debe ser empleado con gran precaución¹⁰⁴.

Ocurre que mientras el Gobierno de los Estados Unidos dejó libre a la iniciativa privada la investigación y desarrollo de las aplicaciones industriales de la energía nuclear, transfirieron esa tecnología a las compañías subsidiadas por los Gobiernos de Europa y del Japón. Posteriormente, países de cierto grado de desarrollo trataron de adquirir, por compras de gran importancia económica, centrales o partes esenciales de esas centrales de los países que ya habían desarrollado en alguna medida investigaciones atómicas de alguna importancia.

El reclamo científico estaba justificado y amparado en el artículo IV del comentado Tratado de no Proliferación Nuclear, pero se daba el curioso caso de que los no signatarios de ese Tratado constituían los que, aparte de demostrar interés en producir artefactos nucleares, los mayores beneficiarios de la transferencia de tecnología nuclear pacífica, con frecuencia en condiciones financieras privilegiadas¹⁰⁵. La crisis de la proliferación tiene un año y un país como causa. El año puede situarse en 1975, y el país es sin duda los Estados Unidos. Todavía el año anterior dos empresas de los Estados Unidos estaban en condiciones de absorber una porción tan amplia del comercio atómico como todos los otros productores juntos. Las suspensiones y cancelacio-

¹⁰³ Loc cit. anteriormente.

¹⁰⁴ La doctrina contenida en la formulación de «Atomos para la Paz» expresaría ese primer punto de vista. El amplio acuerdo logrado por los quince países —occidentales y comunistas—, que se reúnen en Londres los días 28 y 29 de abril —secretamente—, expresaron en el comunicado final de la conferencia: «Apoyo a la cooperación nuclear pacífica y preocupación común relativa a la "no proliferación"». Esta posición oficial no impide el que Gran Bretaña y Francia dieran a entender claramente que seguirán desarrollando su «programa de retratamiento», pero expresa una posición sólida y unificada frente al tema, con variantes de aceptación.

¹⁰⁵ La India vuelve a ser el ejemplo típico.

nes en 1976 provocan una situación de abierto desfase entre la posibilidad de producir y la restricción de mercado. En su conjunto, la industria norteamericana se encuentra de golpe con una capacidad instalada que le permite satisfacer cuatro veces la cantidad de reactores nucleares para barcos y unidades turbogeneradoras que el país pueda necesitar para 1977.

Alemania aparece en ese momento crítico como un competidor de importancia y a la cabeza de otros países, como Francia, Suecia y Japón, dispuestos a entrar en la lucha por el nuevo mercado mundial nuclear. Por el lado de la necesidad de colocar equipos de los países industriales puede llegar a entenderse la apetencia de los menos desarrollados por acceder a la tecnología nuclear.

Karl Kaiser, de la Sociedad Alemana para la Política Exterior, se pregunta con razón: «Por el lado comercial de la expansión de la energía nuclear debemos plantear la cuestión acerca de saber si la anterior política del *know how* nuclear sin restricciones y de las centrales para los países en desarrollo deberá ser proseguida en el futuro»¹⁰⁶.

En términos económicos, la industria nuclear constituía un pesado lastre económico para los países productores-exportadores de tecnología, y una revista norteamericana pudo asegurar que «está en tales dificultades que mucha gente dice con cierta verdad que una moratoria de *facto* en el desarrollo de la futura energía nuclear ya existe»¹⁰⁷. Para ese momento, como sostiene Gall, la industria internacional de reactores tendría que enfrentarse con una clara elección entre subsidiar —por ejemplo, tal vez obsequiar— las exportaciones de plantas de energía atómica hacia los países en desarrollo en escala aún mucho mayor que en el pasado a fin de sostener la capacidad industrial interna o hacer descender la empresa de energía atómica hacia proporciones mucho más administrables¹⁰⁸.

¿Quiere decir que los países subdesarrollados deben esperar una ocasión favorable, y pareciera que ya estarían dadas por las motivaciones anteriores, para escalar la áspera montaña de la ciencia tecnológica? Las razones políticas no siempre coinciden con las económicas, y éste es un caso interesante de estudio a tal efecto. No pueden desconocerse los grandes intereses en juego, ni tampoco la despiadada lucha comercial en curso por los mercados nacionales de los exporta-

¹⁰⁶ En *Europa Archiv*. Kaiser ha sido el asesor de los gobernantes socialdemócratas de su país.

¹⁰⁷ *Science* del 13 de febrero de 1976, p. 548.

¹⁰⁸ *Loc. cit.*, p. 102.

dores de industria nuclear. Ello es más que evidente. Pero debe considerarse que el actual monopolio —o en el mejor de los casos, oligopolio, si contamos a la Unión Soviética como proveedor para los países del Segundo Mundo— del uranio enriquecido hacen virtualmente dependiente de un solo actor a todas las centrales que operan con ese tipo de combustible en el mundo entero¹⁰⁹. Alemania puede sentir los coletazos del embargo nuclear, por lo menos hasta que su propia elaboración de combustible le permita al consorcio establecido junto a Holanda e Inglaterra cubrir sus propias necesidades¹¹⁰. Inclusive a países que han emprendido un camino diferente en energía nuclear, tal el caso de Argentina, quedan dependientes de tramos de tecnología a la que su propia investigación no ha podido cubrir. Si la no transferencia de tecnología se produjera en forma total, los países en desarrollo no tendrían abierto otro sendero que el de su propia paciencia.

Este es uno de los argumentos fuertes que Azeredo da Silveira, el canciller brasileño, utiliza con frecuencia, y no parece estar desprovisto de fundamento. En tales circunstancias la situación de la seguridad internacional quedaría, por supuesto, en peores condiciones y fuera del control internacional. Nos quedaría solamente la advertencia que formulara en Londres un alto funcionario de los Estados Unidos: la diseminación del potencial de armas atómicas a través del mundo no puede ser, desafortunadamente, detenida hasta que la siguiente ciudad sea destruida. Sin embargo, para ese momento, la diseminación de esa capacidad destructiva puede estar tan extendida que los esfuerzos para controlarla no pueden tener ningún efecto posible¹¹¹.

¹⁰⁹ En el actual tramo de la producción industrial atómica todos los países, en una u otra forma, dependen, en el área occidental, de los Estados Unidos, y en la misma forma de la URSS para los países del «otro lado de la cortina de hierro». Si entre las dos superpotencias las conversaciones giran en torno a los «controles de ensayos sobre artefactos nucleares», tanto de armamento nuclear como de equipo nuclear para fines pacíficos, y hasta su probable eliminación, de acuerdo a la propuesta del presidente Carter (26 de marzo de 1977), de frente a las naciones bajo su influencia económica, mantienen una postura diferente en cuanto al contenido de la proliferación, pero rígidas medidas de suministro. Fuera de sus límites, la URSS, nos dice Fislock, es el principal proveedor y la única fuente de servicios de enriquecimiento y reprocesamiento de los países satélites del Consejo de Asistencia Económica Mutua. En 1975 la capacidad nuclear de estos países totalizaba 2.800 MW, habiendo plantas en actividad en Bulgaria, Alemania Oriental y Checoslovaquia. Ahora Polonia y Rumania tienen proyectos en construcción, y Cuba ha anunciado recientemente que piensa hacer lo propio. Para 1980 se espera que los satélites posean una capacidad instalada que se aproximará a los 10.000 MW, casi exclusivamente con RAP (reactor de agua presurizada).

¹¹⁰ Por la formación de un consorcio que agrupa a los tres países URENCO, y que abastecería de uranio enriquecido a las plantas de los tres países.

¹¹¹ El argumento fue utilizado por el canciller brasileño en la visita realizada a Brasilia del primer ministro holandés Max Van der Stoep, en febrero de 1977.

EL ACUERDO BRASIL-RFA

El respeto aparente al convenio germano-brasileño hace posible, entre tanto, la opción por la incorporación masiva de la tecnología, camino emprendido por Brasil, o la aceptación progresiva de las distintas tecnologías nucleares en un proceso lento de incorporación, que es el camino elegido por Argentina. Una fluida comunicación entre los países integrantes del cono sur hace posible, en nuestro caso, la inteligencia y la puesta en común de talentos científicos y capacidades de investigación en una marcha que debe estimarse exitosa para el avance deseado.

IV. SOLUCIONES PARA EL MUNDO NUCLEAR

El anuncio formulado por el presidente Carter el 8 de abril y la advertencia sobre los peligros de la proliferación nuclear parece endurecerse, pese a que el presidente norteamericano hace una distinción necesaria entre el «legítimo y necesario uso del uranio para producir electricidad y la prohibición contra el uso de combustibles para explosivos atómicos». El problema, como lo señala Campos, consiste en saber dónde empiezan uno y otro y quién es el árbitro que establece los límites ¹¹².

El diario alemán *Die Zeit*, si bien aplicados al caso brasileño-germano, hace dos importantes observaciones a este respecto: 1. La falsa distinción entre tecnología nuclear para usos pacíficos y militares es fundamento de las políticas de no proliferación. En realidad, esta línea es casi incongruente. Quienquiera que alcance un alto nivel de tecnología civil está automáticamente en el umbral de la fabricación de armas nucleares. 2. Si los Estados Unidos tuvieran que desmontarse de su cabalgadura de los derechos monopolísticos atómicos, por ejemplo, la dominante posición de los Estados Unidos en el mercado, entonces podría emprenderse un paso hacia una integración más estrecha de las metas de la industria a través de la formación de una «confederación más liberal» de países abastecedores que se conocería como EXTNU (Exportadores de Tecnología Nuclear) ¹¹³.

La reciente reunión en Londres de los países exportadores de tecnología nuclear para estudiar la forma de evitar la proliferación nuclear se estima puede ser dedicada a la consideración de las declara-

¹¹² Es la misma posición del diario *Die Zeit*: «la falsa distinción entre tecnología nuclear para usos pacíficos y militares reposa en el núcleo de las políticas de no proliferación. En realidad esta línea divisoria es casi incongruente».

¹¹³ SCHWELEIN: «Heisses Geschfat mit dem Atomstrom», *Die Zeit* del 27 de junio de 1975.

ciones del presidente Carter. Los despachos de prensa adelantan que Gran Bretaña y Francia, los dos países mejor colocados en el plano de la exportación de tecnología *sensible*, dieron a entender claramente que seguirán desarrollando sus programas de «retratamiento». Y valiéndose de un argumento ya utilizado por el canciller brasileño, sostienen que «la puesta a disposición de terceras naciones de instalaciones de *retratamiento* constituye una importante contribución a la no proliferación nuclear, en la medida en que ella retiene a esos países de desarrollar incontrolablemente sus propias centrales»¹¹⁴.

La idea de constituir una forma cooperativa entre los abastecedores, que garantice a cada integrante una parte del mercado, descontada la ventaja de eliminación de guerras comerciales que lleva a las guerras atómicas, y contribuir al enriquecimiento de la investigación, menores costos productivos y especialización en los componentes secundarios, sin ser el *desiderátum*, podría servir a fundamentar las condiciones de seguridad mundial. La industria de exportación de reactores deberá convertirse en un servicio público internacional¹¹⁵.

En la visita del número dos de la diplomacia de los Estados Unidos a Brasil, parece que fue lanzada la idea de la «multinacionalización» de las usinas de «reciclaje». En definitiva, y de acuerdo a lo trascendido, parece que se propicia la intervención de varios países «nucleares» en el control de las usinas de «reprocesamiento». La idea no es original, y ya había sido defendida por Kissinger, aun cuando no tuvo continuidad política, y quedó relegada al cuarto de los «inventos políticos a utilizar». Su nueva presentación en el escenario mundial indica que ya está dotada de vitalidad suficiente para ser apreciada como útil herramienta de trabajo negociador¹¹⁶.

Puede resultar conveniente proseguir en la cristalización de esta fórmula multinacional, que aportaría recelos de los más industrializados a condición de que no se omitan las necesarias inspecciones de la AIEA. Esta posible salida puede representar un camino que no entor-

¹¹⁴ Los quince países occidentales que se reunieron secretamente, los días 28 y 29 de abril en Londres, anunciaron su apoyo a la cooperación nuclear pacífica y expresaron su deseo común de impedir la proliferación de armas nucleares. El comunicado final declara que «los representantes de los países participantes discutieron sobre su política de exportación con arreglo a su apoyo a la cooperación nuclear pacífica y sobre su preocupación común relativa a la no proliferación. Añadía que el «grupo de proveedores nucleares se reunirá otra vez a fines de junio de 1977».

¹¹⁵ Tal la aseveración de Gall, *loc cit.*, p. 103.

¹¹⁶ En el caso particular de los países del este europeo, la URSS ya realiza una operación regional de reprocesamiento, si bien bajo el control de un solo país. Y recientemente subrayó su confianza en el «centro regional de ciclaje de combustible, una propuesta de la AIEA, que lanzó políticamente Henry Kissinger. El memorándum soviético presentado en la Conferencia de Londres también afirma que la agencia "debería mostrarse más activa" en el estudio de los problemas de los centros internacionales de combustible nuclear de almacenamiento de plutonio».

EL ACUERDO BRASIL-RFA

pezca el desarrollo de los menos desarrollados y permita, al mismo tiempo, una garantía para los que ya llegaron y se encuentran descansados del viaje emprendido, dificultando la entrada de los pueblos que fatigosamente escarpan la dura pendiente de la ciencia. Ayudar controlando puede resultar la mejor manera de acceder a la paz del mundo, en un ininterrumpido progreso de todos para beneficio de todos¹¹⁷.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

¹¹⁷ El plan OWEN sobre control del átomo presentado en Londres en un discurso ante el Instituto Internacional de Relaciones Internacionales, la firma por los Estados Unidos del Tratado de Desnuclearización de América Latina, y la propia posición de los representantes de ese país en la Conferencia de Salzburgo, junto a la definida terminación de las presiones sobre el Acuerdo Brasil-RFA, objeto de este estudio, son partes importantes de una nueva fase en las relaciones nucleares del mundo en 1977. Lo que la Conferencia ha puesto realmente de manifiesto es la existencia de tres niveles: potencias centrales: Estados Unidos y la URSS, los países intermedios—Alemania, Francia, Gran Bretaña, Canadá y Japón—, y aquellas naciones que desean disfrutar del uso pacífico de la energía nuclear. El desarrollo de los últimos acontecimientos demuestra que el problema no se puede manejar a nivel bilateral «y que la AIEA revela una sorprendente capacidad para superar problemas políticos y centrar su actividad sobre los aspectos técnicos de la energía atómica».

