

Militarismo y desnuclearización en América Latina: el caso de Brasil

Ruy Mauro Marini

Fuente: *Foro Internacional*, v. 8, n. 1, julio-septiembre de 1967, El Colegio de México.

Cuando México lanzó en 1963 su proyecto para una política común latinoamericana frente al problema de la desnuclearización, se tuvo la impresión de que la idea no encontraría mayores obstáculos para su realización. Los países latinoamericanos, poco adelantados en la investigación nuclear, no parecían tener los recursos ni el interés para la fabricación de armas atómicas. Por otra parte, la desnuclearización podía ser útil como instrumento de presión moral sobre los países altamente industrializados, para llevarlos a dedicar menos recursos a la carrera armamentista y aumentar considerablemente su ayuda al mundo subdesarrollado.

En un principio esa impresión pareció confirmarse; los gobiernos invitados a copatrocinar ese proyecto —Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, es decir, aquéllos que en la época tenían un cariz popular y tendían hacia la práctica de una política exterior independiente de Estados Unidos— reaccionaron favorablemente. En particular, la respuesta del presidente brasileño, João Goulart, fue entusiasta y dio la impresión de que, una vez más, coincidía la diplomacia de Brasil con la de México.

El golpe de estado que, en 1964, derrocó a Goulart e impuso un régimen militar encabezado por el mariscal Castelo Branco, cambió bruscamente esa situación. Durante los trabajos de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina, la delegación brasileña dio pruebas de no compartir el entusiasmo de sus antecesores por el proyecto mexicano. El término mismo de “desnuclearización” incomodaba a los nuevos dirigentes sureños, quienes lograron que fuera abandonado; el acuerdo finalmente adoptado por la Comisión Preparatoria fue titulado “Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina”, mismo que se conoce comúnmente como Tratado de Tlatelolco.

Aunque Brasil suscribió el Tratado, la mayoría de los observadores opinaba que el gobierno de Castelo Branco no lo ratificaría. La creación, poco después de la reunión de Tlatelolco, de una comisión militar destinada a estudiar la fabricación de armamentos nucleares en Brasil confirmó esas suposiciones. Además, no se deben olvidar las modificaciones hechas por Brasil al proyecto de Tratado presentado por la COPREDAL, las cuales, al ser introducidas en la redacción final del acuerdo,

desvirtuaron prácticamente la idea original de la desnuclearización.¹

El reemplazo de Castelo Branco, el 31 de marzo de 1967, por su ex ministro de guerra Costa e Silva, introdujo un cambio inesperado en la actitud brasileña frente al problema nuclear. El nuevo gobierno anunció su decisión de ratificar el Tratado de Tlatelolco, aunque manteniendo la interpretación establecida por el gobierno de Castelo Branco: contrariamente al punto de vista de los diplomáticos mexicanos, los representantes brasileños sostienen que, bajo ninguna hipótesis, puede afirmarse que el Tratado impide a los Estados signatarios

¹ Esas modificaciones se encuentran, sobre todo, en el artículo relativo a la entrada en vigor del pacto. Cuando se abordó ese problema en el seno de la Comis. Preparatoria se puso de manifiesto que existían dos tendencias contradictorias. De acuerdo con la primera, patrocinada por la mayoría de los miembros de la Comisión, el Tratado entraría en vigor entre los Estados que lo hubieran ratificado, al momento de hacer el depósito de sus respectivos instrumentos de ratificación. Esa posición quedó plasmada en el anteproyecto presentado en mayo de 1966, al que Brasil respondió con otro proyecto donde se preveía un mecanismo diferente para la entrada en vigor: el Tratado sólo cobraría vigencia al cumplirse dos requisitos fundamentales, haber sido ratificado por todos los Estados latinoamericanos, inclusive Cuba, y haber obtenido que las potencias nucleares, así como los Estados extracontinentales que poseen territorio en el hemisferio, firmaran los protocolos adicionales. La posición brasileña prevaleció y quedó incluida en el primer párrafo del art. 28. Las perspectivas de que se cumplan esos requisitos no están cercanas dada la actitud recientemente adoptada por la Unión Soviética y Cuba en la Asamblea General. Ambos países se abstuvieron de votar a favor de la resolución donde se expresa “la mayor satisfacción por el Tratado tendiente a prohibir armas nucleares en América Latina”. “Mi gobierno —señaló el representante cubano— no asumirá ningún compromiso que tienda a limitar, siquiera hipócritamente, su capacidad defensiva.”

Cabe recordar que en el segundo párrafo del mencionado art. 28 se estableció una fórmula bastante peculiar para satisfacer el deseo de quienes anhelaban un camino más fácil para la entrada en vigor del Tratado. De acuerdo con ella, los signatarios pueden prescindir de los requisitos establecidos en el párrafo primero mediante una declaración en ese sentido presentada al momento de llevar a cabo la ratificación. Esa solución ambigua, que obliga a recapacitar sobre la conveniencia de aceptar jurídicamente una obligación cuando nada indica que la misma será observada por un número significativo de Estados, sólo ha sido adoptada por México.

llevar a cabo, de manera independiente, explosiones nucleares con fines pacíficos.²

Al mismo tiempo, el nuevo régimen desplegó una intensa actividad que se manifestó en dos frentes: en el plano interno, mediante la movilización de la opinión pública en torno a la creación de la “Atomobrás” y la determinación de definir un programa para el desarrollo de la energía nuclear en el país; en el plano internacional, a través de la búsqueda de ayuda externa para los proyectos atómicos brasileños, y de una ofensiva en el seno de la conferencia del desarme reunida en Ginebra. En este último organismo Brasil adoptó una posición marcadamente hostil frente al proyecto soviético-norteamericano para la no proliferación de armas atómicas.

² Uno de los aspectos más controvertibles del Tratado de Tlatelolco es el art. 18, en que se reconoce a los signatarios el derecho a producir explosivos nucleares para fines pacíficos. El reconocimiento de este derecho parece inusitado dentro de un acuerdo que, en su artículo primero, establece la obligación de no fabricar o adquirir armas nucleares, y en su art. 5 define arma nuclear como “todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada”. Si como mantienen los expertos es imposible trazar una línea divisoria entre los explosivos nucleares empleados con fines pacíficos y los usados con fines militares es evidente que el art. 18 se contradice con los artículos 1 y 5. Conscientes de ese problema, los diplomáticos mexicanos se apresuraron a dar a conocer su punto de vista sobre el particular. De acuerdo con la opinión expresada por el embajador García Robles en su libro sobre El Tratado de Tlatelolco (El Colegio de México, 1967), el art. 18 sólo se puede interpretar a la luz de otros artículos del pacto. Resulta entonces que el art. 18 fue introducido previendo que los adelantos de la ciencia podían permitir un día diferenciar explosivos nucleares pacíficos de explosivos nucleares no pacíficos; de no suceder así, los países signatarios no podrán hacer uso de la facultad concedida en el mencionado artículo. Ese no fue el punto de vista adoptado por el Brasil. Al momento mismo de firmarse el Tratado, el representante de ese país entregó una nota donde especificaba: “para el gobierno brasileño el artículo 18 faculta a los Estados signatarios a realizar por sus propios medios, o en asociación con terceros, explosiones nucleares con fines pacíficos, inclusive las que suponen artefactos similares a los empleados en el armamento militar” (nota reproducida en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *Política Nuclear do Brasil*. Agosto de 1967, p. 5.4).

Sería apresurado afirmar que la política brasileña en relación con los proyectos a favor de la no diseminación de armas nucleares tiene su origen, exclusivamente, en un capricho de militares fascinados por el prestigio que puede acarrear la fabricación o la tenencia de la bomba. Si en ello hay algo de cierto, no es menos cierto que la posición de los diplomáticos brasileños se encuentra directamente condicionada por los problemas económicos y políticos a los que se ha enfrentado el país durante la presente década. Problemas que, tomados desde un punto de vista más general, no son exclusivamente suyos, sino que tienden a caracterizar una cierta etapa de industrialización —la que acompaña el fin del proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo— en los países capitalistas periféricos. Por otra parte, la política nuclear brasileña parece ser la consecuencia lógica de una serie de maniobras puestas en práctica en los últimos años por los dirigentes de ese país para implantar en América del Sur y bajo la égida norteamericana un sistema sub-imperialista dirigido por Brasil.

Por las razones anteriores, el estudio de la política nuclear brasileña presenta un interés particular y nos obliga a establecer algunos antecedentes indispensables para su comprensión. Las conclusiones a que se llega en este análisis ayudan a explicar las condiciones en que un país como Brasil actúa para llevar a cabo su desarrollo tecnológico y asimismo invitan a reconsiderar la actitud

optimista que acompañó las primeras iniciativas para la desnuclearización en América Latina.

Las razones del sub-imperialismo

Las dificultades que desde 1961 viene afrontando la economía brasileña, que se manifiestan en la caída de su tasa de crecimiento, la gran disparidad en la evolución de sus sectores y una inflación incontenible, se derivan de la acción de factores estructurales. En último análisis, ellos se deben a la forma asumida por el proceso de acumulación de capital, en condiciones marcadamente monopolísticas de la propiedad de los medios de producción; condiciones éstas que se han agravado a raíz de la penetración en la economía de una tecnología ahorradora de mano de obra. Se crea así una situación contradictoria, en la cual al crecimiento del excedente económico invertible corresponde una retracción relativa de la capacidad de consumo, lo que, llevado a su límite, estrangula las posibilidades de desarrollo y conduce a la economía a un virtual estancamiento.

Los gobiernos que se sucedieron en los últimos años trataron de enfrentarse a ese problema con diferentes matices. Con Janio Quadros (1961), la tónica estuvo puesta en la expansión del mercado externo para paliar la insuficiencia de la demanda interna y en la concentración de las unidades productivas, así como en el planteamiento de reformas estructurales, como la agraria, tendientes a ampliar a largo plazo el mercado

interno. El gobierno de João Goulart (1962-1964) desplaza el énfasis de la política económica hacia la dinamización del mercado interno, mediante una mayor atención a las reformas estructurales, al mismo tiempo que, renunciando a dar incentivos a la concentración de capital, trata de abrir nuevos campos de inversión; esto último se intentó lograr expandiendo la actividad estatal y provocando, en consecuencia, el déficit del sector público.

La política del régimen militar de Castelo Branco, instaurado en abril de 1964, representa, con algunas variantes, una vuelta al planteamiento del gobierno Quadros. Puede resumirse en tres puntos principales: la revalorización de la expansión comercial externa, aunque no mediante una acción independiente como con Quadros, sino más bien en estrecha asociación con Estados Unidos; una mayor determinación en los incentivos a la concentración de capital, lo cual, acompañado de una apertura irrestricta a las inversiones extranjeras, hizo actuar tal concentración en beneficio de éstas; y la acentuación del papel directivo y empresarial del Estado, puesto bajo el control de un equipo tecnocrático-militar, que tendió a enfocar el tema de las reformas como una cuestión técnica de ajustes en las estructuras existentes. Más que los dos gobiernos anteriores, el régimen militar se ocupó además del problema de la inflación, estableciendo pautas extremadamente rígidas para la evolución de los salarios y del crédito.

En sus efectos en el plan interno, esa política benefició ampliamente a las grandes empresas, especialmente aquéllas dedicadas a la industria pesada, al mismo tiempo que, por la retracción deliberada que provocaba en la demanda, hizo prácticamente intolerable la situación para la pequeña y mediana industria, vinculadas a la producción de bienes de consumo no durables³. En otras palabras, reveló la determinación expresa del régimen de consolidar una industria de bienes intermedios, de consumo durable y de equipos, altamente tecnificada y dotada de fuerte capacidad competitiva, capaz de convertir al país en una potencia industrial media. Ello es explicable ya que una tal industria era la condición *sine qua non* para llevar a cabo la expansión exterior pretendida, y que, por otro lado, tal expansión constituía la respuesta más eficaz, desde el punto de vista de la gran industria, a la

³ En una evaluación de la política practicada por su predecesor, el actual gobierno del mariscal Costa e Silva anota que, después de la crisis industrial de 1965, las ramas industriales se enfrentaron a condiciones totalmente distintas de evolución, pudiendo caracterizarse dos grandes grupos de industrias: el primero, constituido por el complejo mecánico, metalúrgico, metal eléctrico, material de transporte e industria química, presentó una “elevada tasa de crecimiento, del orden de 25 % sobre el año anterior, aliada a un crecimiento de la productividad del trabajo también elevado, en torno de 12 %”; el segundo grupo, constituido por las industrias dichas “tradicionales”, que comprenden la textil, madera y mobiliario, cueros, calzados, vestido y alimentos, ostentó un “crecimiento relativamente menor de su producto en el período, hecho esencialmente ligado a la baja elasticidad renta de la demanda, además de (un) crecimiento menos acentuado en la producción por hombre empleado”. Brasil, Ministerio del Planeamiento y Coordinación General: *Directrizes de governo. Programa estratégico de desenvolvimento*. Departamento de Imprensa Nacional, julio de 1967, pp. 159-160.

estrechez de mercados con la que chocaba la economía en el interior.⁴

Había, sin embargo, algo más que impulsaba al régimen militar en esa dirección, y era su ambición de establecer una efectiva hegemonía brasileña en el cono sur del continente⁵. Llega a crearse así una simbiosis entre los intereses de la gran industria y los sueños hegemónicos de la élite militar, la cual encontraría una expresión aún más evidente en los vínculos que establecen a nivel de la producción bélica. El despliegue

⁴ Un análisis más detallado de la política de Castelo Branco y de sus implicaciones subimperialistas puede encontrarse en Ruy Mauro Marini, “La dialéctica del desarrollo capitalista en el Brasil”, *Cuadernos Americanos*, Vol. CXLVI, núm. 3, México, mayo-junio de 1966, pp. 133-155. Mencionemos, a propósito, que, en un informe reciente preparado por expertos de las Naciones Unidas, se señala la tendencia actual al establecimiento de un nuevo esquema de división internacional del trabajo, dentro del cual los países industrializados deberán ceder las primeras fases de elaboración de materias primas a los países en vías de desarrollo, especializándose aquéllos en las “fases más avanzadas de elaboración y acabado de los productos, debido a su experiencia técnica y capacidad económica”. Y se añade: —” Según la tecnología moderna, la transformación de materias primas generalmente requiere de procesos industriales que: i) absorben gran cantidad de capital; ii) requieren considerable experiencia industrial y tecnológica; y iii) requieren mercados internacionales, pues los mercados domésticos de las naciones en desarrollo son demasiado pequeños para absorber la producción potencial. Por lo tanto, este tipo de producción necesariamente tendrá que llevarse a cabo en cooperación con las industrias establecidas de los países desarrollados (por ejemplo, inversiones directas o indirectas, asociaciones en participación), de acuerdo con arreglos apropiados que proveerán la inversión de capital, la tecnología necesaria y los mercados para los productos.” *Promoción de exportaciones mexicanas de productos manufacturados*. Preparado para el Gobierno de México por una misión de las Naciones Unidas bajo el patrocinio del Progra-9. de Asistencia Técnica. Naciones Unidas, Comisionado para la Cooperación Técnica, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, mimeografiado, diciembre de 1966, pp. 7-13.

⁵ Se trataba de poner en práctica la ideología de connotación geopolítica que dominaba la Escuela Superior de Guerra, núcleo de tecnócratas militares que, con Castelo Branco, se había adueñado del poder. Su expresión más legítima es la obra de uno de sus miembros, el general Golberri do Couto e Silva, titulada *Aspectos geopolíticos do Brasil* (Rio de Janeiro, Biblioteca del Ejército, 1957), según la cual el Brasil, no pudiendo por su misma posición geográfica sustraerse a la influencia norteamericana, debería asociarse a los Estados Unidos, exigiendo en contrapartida que éstos reconocieran que “el casi monopolio de dominio (en el Atlántico Sur) debe ser ejercido por el Brasil exclusivamente”. Para mayor información, véase Ruy Mauro Marini: “Brazilian Interdependence and Imperialist Integration”, *Monthly Review*, Vol. 17, núm. 7, Nueva York, diciembre de 1965, pp. 10-29.

de este nuevo sector de la economía brasileña pone al desnudo, como ningún otro, la deformación a la que está siendo conducida por las características peculiares de su desarrollo capitalista, y merece ser analizado un poco más de cerca.

La militarización de la industria

Todo parece comenzar a fines del gobierno Goulart, cuando éste, preocupado en romper la dependencia en que ponía a Brasil la estandarización de material bélico impuesta por Estados Unidos a los países latinoamericanos, a raíz de la segunda Guerra Mundial, decide diversificar las fuentes de suministro y desarrollar, simultáneamente, la industria nacional. La estandarización de dicho material, que se llevaba a cabo en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, allanaba el camino en esa dirección. En febrero de 1964, el Ministro de Guerra de Goulart, general Jair Dantas Ribeiro, firmó con Bélgica un contrato de compra de 50 mil fusiles, con derecho de reproducción por la industria brasileña.

Derrocado Goulart, el nuevo Ministro de Guerra, general Arturo de Costa e Silva, confirma la operación. Casi al mismo tiempo, al tomar posesión de la presidencia de la Confederación Nacional de la Industria, el general Edmundo Macedo Soares e Silva se pronunció en favor de una política de sustitución de importaciones relativa a armamento y equipo militar, vinculando a ello la preservación de la soberanía nacional. Diferentes actos

llevados a cabo por el gobierno indicaron la intención de poner en práctica esa orientación, explotando particularmente las facilidades ofrecidas por la industria bélica europea.

Es necesario recordar aquí que, con la estandarización de material bélico, la industria de guerra de Estados Unidos había creado un mercado permanente para sus excedentes en América Latina; el Departamento de Defensa norteamericano forjó así un instrumento de control de los más eficaces sobre las fuerzas armadas del hemisferio. La actitud brasileña no podía considerarse sino como alarmante, y explica los contactos que, en agosto de 1965, el subsecretario norteamericano de Defensa para Asuntos del Extremo Oriente, Avin Freeman, buscó con industriales brasileños. Según se supo posteriormente, Freeman manifestó el interés del Pentágono en adquirir armas y otras manufacturas en el Brasil para la guerra de Vietnam, en virtud de la dificultad para movilizar, en caso de guerra no declarada, a las industrias norteamericanas para la producción de guerra.⁶

Por las mismas fechas, mediante autorización del Presidente de la República y del Ministro de Planeación, se constituye el llamado Grupo Permanente de Movilización Industrial (GPMI), que abarca a las empresas de la región más industrializada del país (Sao Paulo,

⁶ Véase al respecto el reportaje publicado por el periódico *O Estado de São Paulo*, S. Paulo, 28 de febrero de 1966.

Guanabara y Minas Gerais), y cuenta con la asesoría directa de miembros de las fuerzas armadas. En enero de 1966, regresando de un viaje a los Estados Unidos, el presidente del GPMI, el industrial paulista Vitorio Ferraz, declaró en conferencia de prensa que la industria brasileña fabricaría armas de diversos tipos, municiones y vehículos de guerra para colaborar con los norteamericanos en la guerra de Vietnam. Aclarando que para ello se contaba ya con varias fábricas de telecomunicaciones y de municiones del país, Ferraz puntualizó: “Colaborando en el exterminio del Vietcong (el Brasil) aprovechará la capacidad ociosa de sus fábricas y dará lugar a la creación de 180 mil nuevos empleos. Simultáneamente, combatiremos al comunismo y a nuestros problemas de desocupación.”⁷

En los meses subsecuentes, el programa anunciado por Ferraz se puso en marcha. En marzo de 1966, Paul Hower, funcionario del Departamento de Defensa norteamericano y miembro de la Comisión Militar Mixta Brasil-Estados Unidos, llegó al país con la misión expresa de tratar de la instalación en Brasil de una fábrica de aviones a turborreacción, del tipo antiguerrilla. En la segunda semana de agosto, el semanario de oposición *Folha da Semana*, de Río de Janeiro, daba detalles de la operación, proporcionando noticias sobre el avance de los estudios para la instalación de dicha

⁷ Estas declaraciones se tomaron del *Correio da Manhã*, Río de Janeiro, de enero de 1966. Según el periódico, las empresas en cuestión eran, por un lado, “Telefunken”, “Delta”, “Motorola”, “Electrónica”, “Philips” e “Invelson”, y, por otro “Parque de Aeronáutica de São Paulo”, “Fábrica de Artilharia da Marinha”, “Arsenal de Marinha” y “Companhia Brasileira de Cartuchos”.

fábrica en el estado de Ceará, en el noreste, bajo la supervisión del GPMI. La empresa reunía capitales privados nacionales y contaba con una inversión oficial de 20 millones de dólares, suministrados por la Superintendencia de Desarrollo del Noreste (SUDENE), organismo descentralizado, estando destinada su producción al abastecimiento interno y a la exportación a los demás países latinoamericanos.

La reacción argentina

Esta política llevada a cabo por el régimen militar de Castelo Branco tenía amplias repercusiones en América Latina. La más evidente era su pretensión de convertir al Brasil en el asiento de la industria pesada de América del Sur, sobre la base de la asociación de capitales nacionales y extranjeros, y constituirlo en el proveedor de los bienes intermedios y equipos pesados necesarios a los países vecinos. Ello suponía un nuevo esquema de división de trabajo entre las naciones suramericanas, que afectaba, en primer término, a Argentina, segunda nación industrial del cono sur.

Son muchos los indicios de que la puesta en marcha de este nuevo esquema se había iniciado ya, con la adhesión de los grandes grupos exportadores de carnes y cereales que constituían el principal apoyo social del gobierno de Arturo Illía. Esto parece haber sido determinante en la reacción desencadenada por las fuerzas armadas argentinas, que, con el beneplácito de todos los sectores

nacionalistas, inclusive los peronistas, llevaron al poder al general Juan Carlos Onganía, en junio de 1966⁸. Lo cierto es que, derribado el gobierno Illía, el régimen militar argentino sigue en líneas generales el esquema trazado por Castelo Branco para el Brasil, ya adoptando una política económica similar, ya erigiendo en centro supremo de poder a la élite militar, mediante la creación del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), ya, finalmente, lanzándose en el plan interamericano a una política de abierta competencia para quitar a Brasil la iniciativa que Castelo Branco intentaba darle.

Esa competencia podría ilustrarse con las disputas de influencia que se establecen entre los dos países con relación a Paraguay y Uruguay, pero es aún más nítida en lo referente a Bolivia, por la importancia de este país en lo que constituye el punto crítico del problema: la industria siderúrgica. En efecto, los avances realizados por el Brasil en este campo fueron tan notables, en la década de los 50, que pusieron aun a Argentina en dependencia de la producción brasileña: en 1965, los productos siderúrgicos representaron más de una tercera parte de la exportación brasileña de manufacturas, y

⁸ El registro más explícito del descontento que ganaba la élite militar argentina ante las pretensiones brasileñas fue el artículo del periodista porteño Rogelio García Lupo, titulado “Brasil versus Argentina —el satélite armado”, que publicó el semanario uruguayo *Marcha* dos meses antes del golpe militar, el 15 de abril. Esa publicación seguía de cerca la edición bonaerense del libro ya citado del general Golberi do Couto e Silva y reflejaba la reacción de los medios políticos y militares de la Argentina contra una posible hegemonía brasileña en la América Latina, bajo la férula norteamericana. García Lupo se refería específicamente a la visita de Hower al Brasil y los entendimientos para la fabricación en ese país de aviones militares, que ya mencionamos. “Por lo menos seis comunicaciones cifradas —aseguraba el periodista— fueron cambiadas por la Cancillería Argentina y por el Estado Mayor, pidiendo antecedentes al embajador y al agregado militar junto al gobierno de Castelo Branco.” Y comentaba que esta situación había sacudido hasta los cimientos la política de colaboración suscrita, en 1965, en Buenos Aires, entre el ministro de Guerra del Brasil, general Costa e Silva, y el general Onganía, entonces comandante en jefe del Ejército argentino.

fueron absorbidos en su casi totalidad por Argentina. La preocupación por este hecho se manifestó con vigor después del golpe de Estado de junio, provocando pronunciamientos alarmistas de la Confederación Industrial de Argentina y de periódicos con tendencias tan divergentes como *Primera Plana* y *Clarín*.

Para Argentina el problema mayor que tiene el desarrollo siderúrgico es su carencia de yacimientos de hierro suficientes y de buena calidad, lo que no ocurre con Brasil. Se comprende por lo tanto que, desde que — con Perú — se pensó en desarrollar la industria siderúrgica en el país, los argentinos se hayan interesado por los abundantes yacimientos ferríferos de que dispone Bolivia en la región de Mutún, fronteriza con el estado brasileño de Mato Grosso. Después de la llegada de Onganía al poder, el país andino se ha convertido en el centro permanente de interés de las relaciones argentino-brasileñas, y las presiones de ambas partes sobre el gobierno militar del general René Barrientos se han venido sucediendo.

En octubre, Barrientos visita Brasil y suscribe una declaración conjunta con Castelo Branco, en la que se menciona la posibilidad de la creación de un centro siderúrgico para explotar la materia prima boliviana. Sin embargo, sea porque el Gobierno de Bolivia pretende seguir explotando los beneficios que le podría rendir la transacción, sea —lo que parece aún más probable— porque Brasil estuviera interesado en utilizar los

yacimientos de Mutún para forzar un arreglo con los militares argentinos, la cuestión no termina ahí. En noviembre, el canciller Juracy Magalhães visita Buenos Aires, con la misión de atraer al gobierno argentino a un proyecto de exploración común del hierro boliviano, mediante la creación de un gran centro siderúrgico en el Alto Paraguay, al que se adherirían también Uruguay y Paraguay.

La propuesta brasileña fue recibida fríamente por los argentinos⁹, quienes se preparaban además a recibir a su vez la visita del general Barrientos. En diciembre, esa visita tiene lugar, produciendo un comunicado conjunto que en su punto 79 establecía lo siguiente: “Se constituirán de inmediato dos comisiones técnicas mixtas que estudien, respectivamente, los problemas relacionados con el aprovechamiento de los yacimientos de Mutún, y la instalación de plantas petroquímicas en territorio boliviano.” Desde entonces, la influencia argentina sobre Bolivia parece haberse acentuado, aunque no se disponga de información sobre la realización de estos proyectos.

Cambio de guardia

⁹ En la primera semana de noviembre, *Primera Plana* comentó la visita de Magalhães y consideró que “la política siderúrgica de nuestro país responde en su origen a una preocupación de orden militar, y difícilmente los organismos militares van a admitir la proposición brasileña”; añadía que ésta “parece contar con la aprobación de los otros países, excepto Argentina que, entre otras cosas, objeta la instalación del gran centro siderúrgico en las proximidades del territorio brasileño”. Una semana después, la revista conservadora *Análisis*, escribiendo sobre los acuerdos brasileño-bolivianos y refiriéndose explícitamente al problema siderúrgico, los calificaba como “un intento exitoso para acentuar la influencia de Brasil sobre Bolivia, en detrimento de Argentina”.

Sea como fuere, frente a la firme oposición argentina, los planes hegemónicos del régimen militar de Castelo Branco se veían seriamente amenazados. La situación se había vuelto aún más difícil en la medida en que, como consecuencia de la recesión económica agravada en la Argentina por la política de Onganía, o quizá de un boicot intencional impuesto por éste a las importaciones desde el Brasil, el gobierno de Castelo Branco sintió que se le escapaba de las manos el mejor mercado que podía ofrecer a la industria pesada nacional. En este sentido, es significativo que la baja registrada en las exportaciones brasileñas de manufacturas, en el año de 1966, sea atribuida explícitamente por el Banco Central del Brasil “a la recuperación del parque siderúrgico de la Argentina, que redujo sus compras de productos derivados de hierro y acero”.¹⁰

La actitud argentina introdujo, pues, un dato nuevo en el complicado esquema subimperialista ideado por el equipo tecnocrático-militar brasileño, dato éste que no llegó nunca a ser asimilado. Sin embargo, por esa época la cancillería del Brasil pasa a insistir menos en la tesis que había sostenido de la Fuerza Interamericana de Policía y simultáneamente (lo que puede atribuirse también al estado avanzado en que entraban las discusiones sobre la materia) endureció su posición en las reuniones de Tlatelolco. La impresión que se tiene de este período es la de que el gobierno de Castelo Branco

¹⁰ Banco Central del Brasil: *Relatorio 1966*, Río de Janeiro, s. f., p. 125.

se había resignado a aceptar el desarrollo de la industria pesada argentina y buscaba un elemento que proporcionase al Brasil una superioridad indiscutible para llevar a cabo sus planes —como lo sería el dominio de la tecnología nuclear.

Sin embargo, nuevas dificultades se opusieron a las pretensiones brasileñas, entre ellas los ingresos relativamente pequeños de capital extranjero —si consideramos las expectativas manifestadas por el gobierno en su Plan trienal (1964-1966). Es comprensible así que, sin contar con las facilidades esperadas para asociarse a las grandes compañías internacionales y para lograr una expansión efectiva de su mercado, la misma industria pesada volviera los ojos hacia las industrias tradicionales, que constituyen el consumidor natural de sus productos. Estas industrias, debatiéndose en una situación nada favorable, como mencionamos anteriormente, mas gozando todavía de un considerable peso político y económico, aprovecharon esa coyuntura para forzar un cambio de orientación en la política económica.

La alianza establecida entre políticos tan antagónicos como Juscelino Kubitschek y Carlos Lacerda, así como las maniobras del Ministro de Guerra, general Costa e Silva, para posesionarse del bastón de mando¹¹ —con lo que el

¹¹ Las peripecias mediante las cuales Costa e Silva logró imponerse como sucesor de Castelo Branco llegaron a adquirir un carácter rocambolesco, cuando el atentado sufrido en Recife, en 1966, por el avión en que debería estar el ex ministro de Guerra (que, sin embargo, llegó a la ciudad secretamente por carretera), el cual costó varias vidas y se atribuyó, sin confirmación, a la iniciativa del mismo mariscal Castelo Branco.

único elemento de sustentación de Castelo Branco, las fuerzas armadas, amenazaban escindir— crearon las condiciones propicias para ese cambio que significó una sustitución de hombres en el poder. En marzo de 1967, Costa e Silva era investido con la suprema magistratura, reuniendo en torno suyo, con vínculos más o menos explícitos, un conjunto heterogéneo de fuerzas. Se contaban entre éstas los sectores nacionalistas de las fuerzas armadas, poco inclinados a aceptar la idea de una “grandeza nacional” basada en la desnacionalización del país, y tendientes, por su origen de clase, a hacerse eco de las reivindicaciones planteadas por la media burguesía y el conjunto de las clases medias; los grupos empresariales descontentos con la política económica de Castelo Branco, principalmente los representantes de las industrias tradicionales, aunque no solamente éstos —ya que la misma industria pesada empezaba a aceptar mal la salida al exterior como solución única para sus problemas—; y organizaciones de masa, de liderazgo predominantemente pequeño-burgués, como el Partido Comunista Brasileño.

El “plan provisional”

En estas condiciones la política del gobierno Costa e Silva ha tenido que ser necesariamente el resultado de un compromiso, en el que se ha buscado conciliar los intereses de los distintos sectores de la industria, sin descuidar las aspiraciones propias de los militares. Su plan económico provisional —y el hecho de que sea

“provisional” ya muestra bien que no se aceptan los lineamientos establecidos por Castelo Branco— se distingue por el nuevo enfoque que busca dar a la lucha contra la inflación, así como porque tiende a insistir en el mercado interno como factor de expansión industrial. Detallemos un poco esos dos aspectos.

En un documento recientemente editado por el gobierno¹², percibimos la importancia atribuida al mercado interno: “El mercado interno es la herramienta más importante de que disponemos para construir nuestro desarrollo” (p. 16). En términos generales, la preocupación fundamental de la política económica es estimular la demanda interna, mediante la elevación de la productividad rural y una flexibilización relativa de la política salarial (pp. 45-46). Se deja claro así que el objetivo es atender a la producción directamente vinculada al consumo popular, es decir, a las industrias ligeras.

Esto se combina con el enfoque dado al problema de la inflación, en relación a la cual se propone “un ataque concentrado sobre la inflación de costos”, más que sobre la “inflación de demanda” (p. 19). El documento condena explícitamente la “forma de combate a la inflación puesta en práctica en el período 1964-1966, la cual acentuó hacia abajo la inflexibilidad de las tasas de inflación, forzando un ajuste principalmente en la

¹² El ya citado *Directrizes de Governo. Programa estratégico de desenvolvimento*. A continuación, mencionaremos en el mismo texto, entre paréntesis, el número de página que dé origen a alguna cita o comentario.

producción, y no en los precios, en respuesta al control de la demanda” (p. 151). Tras anotar que “con la demanda comprimida, fue imposible a las empresas transferir hacia los consumidores, bajo la forma de aumentos de precios, todos los crecimientos autónomos de los costos, reduciéndose aún más las tasas de utilidad” (p. 152), aclara a qué empresas se está refiriendo, al mencionar que el grupo de las industrias tradicionales “no haya tenido la posibilidad de transferir (los) aumentos de costos al consumidor, resultando (esto) al final en la caída de su nivel de rentabilidad” (p. 160).

Se comprende así que los objetivos a corto plazo de la política económica sean, en cuanto al sector privado, el aumento de la liquidez de las empresas, principalmente a través de una política más flexible de crédito y de la reducción de las tasas de interés. Además, se anuncia también una relativa descongelación salarial, capaz de permitir que el consumo crezca en “forma satisfactoria para la evolución de la demanda de bienes de consumo y para el ahorro y la inversión privada” (pp. 23-29).

El análisis gubernamental no puede eludir, sin embargo, la comprobación de que “las principales oportunidades de sustitución de importaciones, en consideraciones de eficiencia dinámica”, derivan de la consolidación de las industrias básicas, fundamentalmente la siderúrgica, la química, la de metales no ferrosos, la de bienes de capital y la de procesamiento de hierro (p. 45). Aunque confía en que la

recuperación del crecimiento interno abrirá a esas industrias nuevas posibilidades de expansión, tiene que admitir que “las perspectivas de eficiencia dinámica de la industria nacional dependen principalmente de la obtención de economías de escala, a través de la *ampliación de los mercados interno y externo* para sus productos” (subrayado en el original). No obstante, si con relación al mercado interno el plan de emergencia establece medidas concretas y detalladas, en lo referente al mercado exterior se limita a afirmar que su expansión depende de una política agresiva de exportaciones y de conquista de mercados, señalando la prioridad que se ha de dar, en ese marco, a la integración económica latinoamericana (p. 46).

La imprecisión que caracteriza las formulaciones del gobierno Costa e Silva, en cuanto a la expansión exterior, y que se halla también presente en lo que se refiere a los capitales extranjeros, es reveladora: en ambos casos se les considera como elementos complementarios, para obtener la deseada economía de escala, aumentar el ahorro interno, permitir el progreso tecnológico y flexibilizar la capacidad para importar (p. 16). Todo indica que los obstáculos encontrados por Castelo Branco para la aplicación de su modelo subimperialista, y las perspectivas poco prometedoras que ofrece en este momento el mercado común latinoamericano, inducen al gobierno a tratar esos temas con cierta reserva.

Sin embargo, queda en pie el problema de abrir vías inmediatas de crecimiento a la industria pesada, que constituye, como el gobierno mismo lo reconoce, el sector verdaderamente dinámico de la economía, es decir, el único capaz de llevar adelante la industrialización. Por otro lado, no pueden ser abandonados los sueños hegemónicos de la *élite* militar —que sigue siendo el eje del dispositivo de sustentación del gobierno— en un momento en que el militarismo argentino se moviliza para imponerse en el cono sur del hemisferio. La cuestión nuclear se enmarca en ese cuadro, y está estrechamente relacionada con un esfuerzo de exaltación nacionalista y con problemas de política exterior.

Una nueva Brasilia

La ruptura más notoria del gobierno Costa e Silva con su predecesor se ha manifestado precisamente en la política exterior mediante el rechazo de la FIP¹³ y la concentración de los esfuerzos diplomáticos en torno a la cuestión nuclear. Es cierto que Castelo Branco había defendido con firmeza el derecho a producir explosivos nucleares, al mismo tiempo que introducía en el Tratado de Tlatelolco los elementos necesarios para minimizar la obligación de no poseer armas atómicas. Sin embargo,

¹³ El rechazo se hizo explícito mediante la nota expedida por la Cancillería brasileña, el 2 de junio de 1967, a propósito de la reunión de consulta interamericana convocada a pedido de Venezuela, y en la cual se leía: “El gobierno brasileño, basado en su propia experiencia, está firmemente convencido de que la preservación de la paz y de la seguridad interna, así como la intangibilidad de las instituciones democráticas en cualquier país del continente, constituyen una responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales y de las fuerzas armadas de cada país americano.”

debido quizá a las pocas simpatías que despertaba con esto en los círculos norteamericanos, esa política se llevó a cabo con extrema discreción. Por el contrario, Costa e Silva hizo de su oposición al proyecto para la no-proliferación de armas nucleares presentado en Ginebra un motivo de alarde, convirtiéndola en tema de discusión nacional y vinculándola, aunque de manera no muy explícita, a la superación del subdesarrollo.

A poco de tomar el poder, el nuevo presidente declaró enfáticamente que “la política nacional de energía nuclear establecida por mi gobierno y actualmente en fase de elaboración formal, considera que la energía atómica será factor preponderante del desarrollo nacional”¹⁴. A esta declaración siguió una intensa campaña de prensa, destinada, por una parte, a mover a la opinión pública en contra del acuerdo de Ginebra, en el cual se pretendía “institucionalizar, bajo formas jurídicas, la dependencia tecnológica de los países subdesarrollados”, y, por otra, a crear un clima favorable a la elaboración de un programa de gran envergadura para la utilización de la energía nuclear en el país.

A diferencia del estilo tecnocrático empleado por Castelo Branco, al tomar las decisiones más importantes de su gobierno, Costa e Silva hizo un llamado al país entero para participar en la conquista del átomo. Parecía que se trataba de imponer a la sociedad brasileña el mito

¹⁴ Discurso pronunciado en ocasión de la firma del contrato de construcción de la planta hidroeléctrica de Ilha Solteira. Publicado en Ministerio de Asuntos Exteriores, op. cit., p. 1.2.

de un país poseedor de la tecnología nuclear suficiente para llevar a cabo grandes obras de ingeniería en la cuenca del Amazonas, de la misma manera que durante la época de Kubitschek, la construcción de Brasilia o la Operación Panamericana cautivaron la imaginación popular. Se concedió especial importancia a los científicos, quienes fueron invitados explícitamente a “colaborar con el gobierno en la definición y ejecución de una activa política de nuclearización pacífica”.¹⁵

Se abrió así la puerta para la reconciliación muy significativa, con los medios intelectuales, que en los últimos años se mantenían en el exilio o a prudente distancia del régimen. Esa puerta se ensanchó aún más como consecuencia de la actitud hostil adoptada por el gobierno frente a la política norteamericana en la conferencia del desarme. Pareció entonces que Brasil volvía a los lineamientos de la política externa “independiente” que tantas simpatías encontró en la época de Quadros y Goulart. Ese viraje fue interpretado, por algunos sectores favorables al nacionalismo, como el prelude de una liberalización del régimen militar, llevándolos a solidarizarse con él, al menos en el terreno de la política exterior.

Diarios como *Última Hora*, tradicionalmente vinculado a los grupos laboristas encabezados por el ex-presidente Goulart, o como *Correio da Manhã*, órgano de expresión

¹⁵ Discurso pronunciado por el canciller Magalhães Pinto en la comida ofrecida por el Ministerio de Asuntos Exteriores a los científicos brasileños. Ministerio de Asuntos Exteriores, op. cit., p. 21.

de ciertos sectores de la burguesía brasileño apoyaron con entusiasmo la política gubernamental en materia nuclear¹⁶; algunos conocidos intelectuales progresistas, que habían sufrido del terrorismo existente en la época de Castelo Branco, se inclinaron también en ese sentido.¹⁷

Es interesante precisar cuáles eran las fuerzas sociales que el gobierno deseaba atraer, mediante su programa de energía nuclear y su oposición a los proyectos de Ginebra. Además de los medios científicos ya señalados, todo lleva a creer que esas fuerzas son los militares y la gran industria, principalmente la que se vincula con la producción pesada.

Subimperialismo y política nuclear

El abandono de la FIP, cuya dirección debía compartirse con Argentina, es aceptable para los militares mientras el gobierno esté dispuesto a movilizar instrumentos de otra índole destinados a otorgarles su deseada hegemonía en

¹⁶ El apoyo de los periódicos a esa política se percibe en los grandes titulares aparecidos en los meses que van de abril a septiembre sobre el “átomo brasileño”, así como en las entrevistas llevadas a cabo por estos periódicos con los científicos del país. La exaltación del nacionalismo que ha acompañado la política nuclear Brasil se comprueba al observar el estilo de los titulares destinados a informar sobre la presentación del proyecto soviético-norteamericano en Ginebra: “Rusia y Estados Unidos se ponen de acuerdo y expulsan al Brasil del átomo”, *Última Hora*, 25 de agosto de 1967.

¹⁷ Uno de los datos más significativos en este sentido son las declaraciones de Mario Shemberg, el conocido físico de San Pablo, encarcelado durante el período de Castelo Branco por sus ideas de extrema izquierda (*Última Hora*, 11 de mayo de 1967). En un artículo titulado “Intelectuales de Izquierda identifican el nacionalismo en las posiciones del gobierno”, el periódico *Jornal do Brasil* (12 de julio de 1967), interpretaba esas declaraciones como la prueba de que: “se está repitiendo el fenómeno (de los años 30) de aproximación de los militares de línea dura con las tesis izquierdistas”.

América del Sur. El desarrollo de una tecnología nuclear propia, que les permitiría eventualmente disponer de armas atómicas, aparece como el recurso más indicado. Es significativo que al desplegar su ofensiva en el campo del átomo, la cancillería haya hecho alusión a la compra por Argentina de cuatro reactores, al mismo tiempo que la prensa hacía eco de rumores en el sentido de que ello indicaba el inicio de un programa para la fabricación de armas atómicas, rumores que fueron desmentidos por el gobierno de Onganía. Igualmente significativo es el hecho de que, tras vincular el dominio del átomo a la conquista del Amazonas, Costa e Silva haya tenido el cuidado de asignar a los militares el papel de pioneros en dicha conquista.

La otra fuerza donde el gobierno busca apoyo con su política nuclear, es precisamente aquélla a la que la dinamización del mercado interno no puede interesar sino a largo plazo: la industria pesada. Dependiendo en escala creciente de los pedidos del Estado, así como de una expansión real del mercado externo, este sector de producción puede beneficiarse de la Atomobrás de diversas maneras.

En primer lugar, por el aumento de gastos del Estado en inversiones que crean una demanda importante para la producción de la gran industria, es decir, con la implantación de plantas nucleoelectricas. De la misma manera que a partir de 1955, después de la creación de la Petrobrás, se instalaron refinerías de petróleo y

plantas petroquímicas, el ingreso del país a una nueva etapa de la utilización de energía nuclear puede impulsar considerablemente el desarrollo de la industria pesada.

Por lo que toca también a la expansión exterior, el dominio del átomo podría desempeñar un papel importante. La reacción argentina en el caso de la industria siderúrgica demostró los obstáculos encontrados por la burguesía brasileña al desear extender su dominio al mercado continental con base en una tecnología convencional que puede ser desarrollada por otros países de la región. Sólo ascendiendo a etapas superiores de la tecnología podría el Brasil esperar que su expansión externa tuviera éxito. Éste se debería, principalmente, a la posibilidad de disponer de ciertos tipos de producción que no están al alcance de sus vecinos.

Finalmente no debe pasar inadvertido el hecho de que esa política nuclear podría servir al Brasil como elemento importante para reforzar sus pretensiones a convertirse en el representante privilegiado de los Estados Unidos en América Latina. Hasta ahora, todo hace pensar que sólo se ha obtenido la animadversión de ese país hacia los proyectos brasileños. Sin embargo, podría suceder con la energía nuclear algo similar a lo ocurrido cuando Castelo Branco trató de iniciar la producción bélica brasileña. Los acuerdos con Francia, la movilización de la opinión pública, el deseo de presentarse como campeones del mundo subdesarrollado, todo ello está colocando al Brasil en una mejor posición para discutir con los Estados

Unidos y persuadirlos a colaborar con sus proyectos. De no hacerlo así, el país del norte correría el riesgo de perder el control sobre estos proyectos, peligro que ya ha sido advertido por algunos medios de información, como la revista *U. S. News and World Report*, la cual daba también la señal de alarma por la creciente influencia de Francia en los proyectos atómicos en América Latina.¹⁸

Atomobrás: teoría y realidad

Llegados a este punto parece necesario preguntarnos si el entusiasmo por el “átomo brasileño” desplegado por el gobierno de Costa e Silva puede verse como algo más que una medida de propaganda destinada a conciliar los intereses de aquellos sectores descontentos con la política de Castelo Branco; o si, por el contrario, como señalaba un artículo de la edición latinoamericana de la revista *The Economist* el país del sur se encuentra ya en la “antesala nuclear”.¹⁹

De acuerdo con la opinión de algunos expertos, Brasil posee los elementos para ponerse a la cabeza de América Latina en materia nuclear. Contribuyen a ello sus yacimientos de torio, los más grandes del mundo, así como sus riquezas de uranio, actualmente exploradas en colaboración con el gobierno de Francia. Su base científica y tecnológica es pequeña y no ha podido

¹⁸ Edición de la última semana de mayo. Citada en *El Día*, 30 de mayo de 1967.

¹⁹ *The Economist*, edición para América Latina, 28 de julio de 1967, p. 11.

recuperarse del impacto causado por la salida, a raíz del golpe de 1964, de sus mejores científicos que comienzan apenas a regresar al país. Sin embargo, el Brasil ha sido capaz de construir por sus propios medios un reactor nuclear. Además, su industria electrónica, fundamental para la instalación y control de reactores de potencia es considerable, y el grado de adelanto de su industria pesada permitiría construir por lo menos una parte importante de las instalaciones necesarias para ese tipo de reactores.

En estas circunstancias es factible y económicamente competitivo, que el Brasil acometa un programa de producción de energía nucleoelectrica destinado, por ejemplo, a resolver la carencia de energía en las regiones más industrializadas como São Paulo y Río de Janeiro. Por el contrario, no sería posible durante un tiempo muy largo proceder a la fabricación de explosivos nucleares. Esto último exigiría una base industrial mucho mayor que la actual brasileña, así como la construcción de plantas de separación de isótopos a escala industrial, lo que exige técnicas especiales todavía no desarrolladas en Brasil, y una diversión de capitales que llevaría a poner en serio peligro la economía nacional.

La creación de la industria nucleoelectrica exige una planeación, a través de un programa de 15 a 20 años, que cubra etapas sucesivas para: *a)* la formación de un número mayor de científicos y técnicos; *b)* la creación de la base industrial en metales especiales, metalurgia del

uranio, electrónica especializada, fabricación de elementos combustibles, así como fábricas automáticas para la recuperación del material fisiónable en los elementos de combustible nuclear usados; c) finalmente, la planeación y construcción de una red de centrales nucleoelectricas.

A pesar de la gran propaganda en torno a la rápida “nuclearización” del país, no existen todavía datos para demostrar la decisión del gobierno de Costa e Silva de realizar un programa de este tipo. Solamente algunos hechos pueden indicar los primeros pasos en este sentido; en primer lugar, cabe señalar el aumento del presupuesto de la Comisión de Energía Nuclear, del orden de un 100%, suma modesta e insuficiente para un programa significativo de producción de energía con base en el átomo, pero que contrasta singularmente con los incrementos acordados a los demás ministerios y organismos descentralizados, que en ningún caso fueron superiores al 30%. En segundo lugar, se ha encargado al Ministerio de Minas y Energía y a la Comisión de Energía Nuclear que hagan estudios preliminares para la instalación de plantas nucleoelectricas; según anuncio hecho recientemente, estos estudios se encuentran ya en una etapa avanzada de su realización.

El estado incipiente en que ha permanecido el programa nuclear brasileño puede obedecer a diversas causas, dentro de las cuales no deja de tener importancia el desacuerdo existente dentro del propio

gobierno sobre la conveniencia de orientar a la economía brasileña en ese sentido; prueba de esas discrepancias han sido las declaraciones del coronel Costa Cavalcanti, Ministro de Minas y Energía.²⁰

Otra causa sería las dificultades encontradas por el gobierno para obtener ayuda en el ámbito internacional, problema especialmente complicado si se recuerda la tradicional reluctancia del gobierno norteamericano a proporcionar ayuda para el desarrollo de la investigación nuclear. Es quizá por ello que los primeros pasos en busca de cooperación se dirigieron hacia Francia, con quien el actual gobierno firmó, en mayo de 1967, un acuerdo de asistencia técnica en materia nuclear que beneficia ampliamente a los dos países.²¹

Poco después de firmarse ese acuerdo, el presidente de la Comisión de Energía Nuclear de los Estados Unidos, Gleen Seaborg, llegó a Río de Janeiro decidido a discutir las medidas destinadas a llevar a cabo “las recomendaciones de Punta del Este relativas a ciencia y tecnología y en las que se incluyen asuntos de energía nuclear”. Según parece, esas discusiones terminaron en

²⁰ La información sobre la oposición de Costa Cavalcanti a los proyectos nucleares aparece en primera plana de *Última Hora*, 19 de septiembre de 1967.

²¹ El acuerdo prevé la realización de estudios conjuntos sobre reactores de investigación y de potencia, sobre fabricación de materiales nucleares con agua pesada o grafito, y colaboración para el entrenamiento de técnicos y científicos, así como la entrega de ciertos equipos para los centros de investigación brasileños. El punto más importante está en el préstamo de 6 millones de dólares concedido por Francia para la prospección de yacimientos de uranio en el territorio brasileño, concediéndole Brasil, en contrapartida, la primera opción para la adquisición del uranio encontrado, a un precio inferior al existente en el mercado mundial. Ministerio de Asuntos Exteriores. *op. cit.*, p. 7.2.

un “impasse”, ya que sólo sirvieron para subrayar las divergencias de los dos países en cuanto al derecho del Brasil de producir explosivos atómicos.²² La permanencia de esas divergencias se ha hecho evidente en las discusiones suscitadas en la conferencia del desarme reunida en Ginebra.

La política en Ginebra

De manera bastante curiosa, mientras en el ámbito interno no se formula todavía en forma precisa el programa nuclear brasileño, en el seno de la conferencia del desarme todo sucede como si la producción de explosivos nucleares fuera una de las metas principales fijadas por el Brasil para lograr su desarrollo tecnológico.

Desde que se inició el actual período de sesiones del Comité de 17 naciones, y oponiéndose al punto de vista adoptado por las dos grandes potencias, los representantes brasileños dejaron claramente establecido que no renunciarían al derecho de producir, de manera independiente, explosivos atómicos para fines

²² Seaborg propuso que en vez de invertir un tiempo considerable en el desarrollo de su energía nuclear, el Brasil comprase combustible para sus reactores y transformadores en los Estados Unidos, que están dispuestos a suministrarlos a sus aliados al mismo precio que le cobran a las empresas privadas norteamericanas. Prometió, además, que si el Brasil y los Estados Unidos llegasen a un acuerdo sobre quién habrá de fabricar explosivos nucleares, los científicos brasileños podrían trabajar al mismo nivel que sus colegas norteamericanos en los laboratorios del país del norte. Poco antes de salir hacia Argentina, el presidente de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos declaró una vez más que su país estaba en contra de la producción de explosivos nucleares en el Brasil y que era éste precisamente el único punto de desacuerdo en las conversaciones que había sustentado en el país. Información sobre la misión Seaborg en Ministerio de Asuntos Exteriores. *Ibidem*, pp. 7.3 a 7.34

pacíficos²³. Esa defensa de la libertad irrestricta en materia nuclear, no se hizo solamente a nombre del Brasil. Hubo un esfuerzo por convertir esta libertad en reivindicación del mundo subdesarrollado: actitud evidente en la intervención del embajador Azeredo de Silveira del 4 de julio de 1967. Contestando al representante norteamericano, para quien la renuncia de los países subdesarrollados a producir explosivos nucleares no era de importancia, el representante brasileño adujo: “lo que se pide, en apariencia es poco; en la realidad representa mucho. Si renunciasen a esa tecnología específica, los países no nucleares estarían renunciando también a una vasta gama de avances nuevos que tienen aplicaciones inmediatas y que son capaces de impulsar importantes actividades económicas... podemos fácilmente darnos cuenta de la importancia que ese hecho tendría para los países subdesarrollados del mundo, que tanto necesitan del desarrollo industrial y de la creación de oportunidades de empleo diversificadas en ramas básicas de la industria”.²⁴

Las objeciones del Brasil al proyecto de no-proliferación no se limitan, sin embargo, al aspecto relativo a las explosiones pacíficas. Sus críticas se refieren también al carácter desequilibrado de un proyecto donde los países no-nucleares adquieren

²³ “No abandonaremos el derecho a investigar sin limitaciones y eventualmente fabricar o recibir explosivos nucleares. Ellos nos permitirían efectuar grandes obras de ingeniería, ligar cuencas fluviales, modificar en fin la geografía donde sea necesario y en pro del desarrollo económico del pueblo brasileño.” Fragmento del discurso del embajador Correa da Costa pronunciado en Ginebra el 18 de mayo de 1967. *Ibidem*, p. 3.1.

²⁴ *Ibidem*, p. 4.4

compromisos que afectarán definitivamente su status en la sociedad internacional mientras las potencias nucleares no adquieren, de hecho, ninguna obligación²⁵. La delegación brasileña propuso entonces una enmienda al proyecto soviético-norteamericano de acuerdo con la cual las potencias nucleares se comprometerían a negociar un tratado para detener la carrera armamentista nuclear; esta sugerencia fue rechazada de inmediato por Washington y Moscú.²⁶

A mediados de septiembre hubo indicios de que Brasil era objeto de fuertes presiones cuya finalidad era llevarlo a cambiar su política nuclear. Se habló entonces de las posibilidades de que se acudiera a la Asamblea General de las Naciones Unidas con una posición más conciliatoria frente al proyecto de no-proliferación. Sin embargo, al intervenir en el debate general el canciller Magalhães Pinto anunció enfáticamente que su gobierno resistiría a todas las presiones que se estaban ejerciendo

²⁵ Esta apreciación del proyecto difiere del punto de vista mexicano. Según palabras del representante de México, Jorge Castañeda, “Las obligaciones que asumirán conforme a un Tratado de no proliferación las potencias no nucleares son obligaciones que tienen en sí mismas su propia justificación. Esto es, son indispensables y valiosas en sí, y no sólo como las obligaciones compensatorias y recíprocas de las que asumirán las potencias nucleares”, Fragmento del discurso pronunciado en Ginebra el 13 de junio de 1967. Reproducido en *El Día*, México 14 de junio de 1967.

²⁶ Según información aparecida en *El Día* el 19 de noviembre de 1967, las enmiendas presentadas por el Brasil al proyecto soviético norteamericano persiguen, en primer lugar, mantener el derecho de los estados a desarrollar explosivos nucleares para fines civiles; en segundo lugar, comprometer a las potencias nucleares a negociar un tratado para detener la carrera armamentista nuclear, y permitir a cada país adherente abandonar el tratado “si decide que han surgido o pueden surgir circunstancias relativas al tratado que afecten sus supremos intereses nacionales”. De acuerdo con este diario tanto la exhortación a permitir la difusión de explosivos nucleares para fines pacíficos, como la sugerencia de que el tratado comprometa a dar pasos adicionales para el desarme fue rechazada por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

en contra de su política exterior; recientemente, debido quizá a las pocas posibilidades de encontrar aliados para las enmiendas presentadas en Ginebra, Brasil ha declarado que no podría adherirse al proyecto soviético-americano.

Atomobrás y desarrollo

Podemos adelantar aquí algunas conclusiones, empezando por hacer resaltar la característica más importante de la diplomacia brasileña: la utilización consciente que de ella hacen los grupos dirigentes para resolver el problema básico de la presente etapa del desarrollo nacional: la creación de una verdadera industria pesada, es decir, la consolidación del único sector que se revela todavía promisorio para la inversión de capital en gran escala. Las contradicciones que marcan a la diplomacia brasileña se deben, a su vez, a las condiciones peculiares en que el país trata de lograr su desarrollo: por un lado, un mercado interno estrangulado por las estructuras monopolísticas urbanas y rurales que, distorsionando el proceso de distribución del ingreso, establecen un marcado desequilibrio entre la expansión de la demanda y la acumulación de capital invertible; y por otro lado, la rigidez del sector externo, que limita el crecimiento de la capacidad para importar en el momento mismo en que aumentan las necesidades de importación de equipos, bienes intermedios y técnicas de alto precio.

El intento poco afortunado de Castelo Branco para dar una respuesta a estos problemas explica los cambios ocurridos en el gobierno Costa e Silva, sobre todo en relación a la política nuclear, que aparece como fórmula de salvación, para sacar al país del callejón en que se encontraban sus aspiraciones subimperialistas. Queda pendiente, sin embargo, la cuestión de saber qué pretende efectivamente el régimen militar con dicha política. La respuesta exige que exploremos diferentes líneas de explicación.

Antes que nada, conviene señalar que la política nuclear brasileña presenta aspectos muy poco definidos tanto en su planteamiento como en sus objetivos. No solamente se han vinculado dos problemas de distinto orden —las ventajas de la utilización pacífica de la energía nuclear y el derecho a realizar explosiones nucleares— sino que se les ha mezclado a cuestiones tales como la defensa de la integridad territorial y de la seguridad nacional, la superación del subdesarrollo, y de manera menos clara, la realización del “destino manifiesto” del Brasil. Si bien es cierto que la heterogeneidad de las fuerzas sociales que el gobierno trata de satisfacer, motivó en una amplia medida esa situación, también lo es que esa heterogeneidad puede obstaculizar sea la formulación concreta de un programa de desarrollo nuclear, sea su realización. Como hemos expuesto, el programa necesita un plazo aproximado de 20 años y supone una estabilidad política que el Brasil está lejos de poseer.

En especial merece destacarse un punto: mencionamos anteriormente que la penetración de una tecnología ahorradora de mano de obra en la economía brasileña ha acentuado sus distorsiones internas, tendientes a una excesiva concentración de capital, haciéndola incapaz de crear las oportunidades de empleo requeridas tanto por el crecimiento demográfico como por la urbanización. ¿Qué efectos se habrían de esperar, en este caso, del desarrollo tecnológico inducido por un programa nuclear?: Posiblemente el empeoramiento de esa situación, con todo lo que esto supone respecto a la agudización de los antagonismos sociales.

La dependencia tecnológica

Si desde el punto de vista del desarrollo interno es posible prever que el crecimiento económico y el progreso técnico, en un país como Brasil, suponen un cambio radical en sus estructuras económicas y políticas, ello se torna aún más visible cuando nos volvemos hacia el exterior. El problema que se presenta aquí, en efecto, es el de saber en qué medida un programa nuclear puede contrarrestar la dependencia tecnológica brasileña frente a los centros industriales más avanzados.

No pretendemos entrar muy a fondo en esta cuestión que es demasiado compleja para agotarse en los límites de este artículo. Habría que señalar, sin embargo, que esa dependencia se desarrolla en el marco de una

contradicción, puesto que aumenta en la medida misma en que se eleva el nivel tecnológico del país dependiente. En otras palabras, el acceso a etapas superiores de tecnología lleva a una necesidad mayor de técnicas y equipos altamente elaborados, cuya producción constituye un privilegio de los países desarrollados.

Un buen ejemplo de esto nos lo da la industria siderúrgica, que era, hace menos de 30 años, el símbolo inseparable de las economías industrializadas. Hoy, esta industria se extiende libremente por todo el mundo, pero la industrialización de alto nivel pasó a identificarse con la producción de computadoras electrónicas, con la automatización y el dominio de la tecnología nuclear.

Ello quiere decir que la división internacional del trabajo se viene modificando, y toda la cuestión reside en precisar si existe o no un límite para esa modificación. Si no existe ninguna razón válida para creer que el progreso técnico llegará a una culminación, tampoco se podría afirmar que los países capitalistas periféricos estarán en condiciones de acelerar el ritmo de su desarrollo tecnológico, en relación con las naciones industrializadas, alcanzando finalmente el nivel en que éstas se encuentran. Aun un país como Francia, que en rigor no se podría incluir entre los países periféricos, y que cuenta con potencialidades tecnológicas muy superiores a las de Brasil, no parece capaz de equipararse, en materia nuclear, a la Unión Soviética o a

los Estados Unidos, e incluso sigue dependiendo de estos últimos para su abastecimiento en uranio enriquecido, cuya producción constituye, en el mundo occidental, un monopolio norteamericano.

Como si no bastara el hecho de que la ley del desarrollo tecnológico parece ser la de que al que más tiene, más se da, la actitud de los países preponderantes tiende a subrayar esta tendencia. Esto llega a un punto tal que las limitaciones por ellos establecidas a las posibilidades de avance tecnológico de los países periféricos han llevado a que estos hablen –para usar una expresión del actual canciller brasileño– de un “colonialismo atómico”. En este sentido, las conversaciones mantenidas por Seaborg en Río de Janeiro son reveladoras, ya que, aunque dejan ver que Estados Unidos admite la hipótesis de proporcionar ayuda nuclear a Brasil, le pone también un límite.

Los medios de que puede disponer un país como Brasil para eludir en cierto grado esa prohibición son altamente aleatorios, y escapan en gran medida al control nacional. En efecto, no le es posible sino echar mano de la tradicional política de chantaje, como lo hizo Castelo Branco cuando trató de generar la industria bélica en el país. En el momento mismo en que Francia plantea en Europa la conveniencia de establecer allí, en cooperación multilateral, una planta de producción de uranio enriquecido, que libere al viejo continente de su dependencia frente a los suministros norteamericanos, Brasil otorga al gobierno francés, mediante el acuerdo ya

mencionado, las facilidades necesarias para la obtención de la materia prima. Simultáneamente, trata de convertir al átomo en una reivindicación latinoamericana —y, si fuera posible, del llamado “tercer mundo”— proponiendo en la reunión de presidentes en Punta del Este una Comunidad Atómica Latinoamericana, procedimiento que recuerda los que utilizó hacia 1958, cuando estrangulado por la falta de créditos externos, lanzó la Operación Panamericana.

Implicaciones de la política brasileña

Ahora bien —y chocamos aquí nuevamente con la ambigüedad de los proyectos brasileños— ¿qué se pretende realmente obtener? La insistencia en vincular la aplicación pacífica de la energía nuclear al derecho de realizar explosiones nucleares, posición inaceptable para Estados Unidos, parece por lo menos incongruente con la línea de estrecha asociación con la economía norteamericana, que dio la tónica al desarrollo económico brasileño desde 1955, y que los sectores más poderosos de la burguesía apoyan sin reservas. Por otro lado, su política exterior, aunque puesta siempre en función de las exigencias económicas y políticas del país, se ha caracterizado justamente por su inmediatismo, para no decidir oportunismo, pareciendo poco probable que trate de establecer ahora una estrategia a largo plazo (y sólo a muy largo plazo el país podría llegar al dominio de la tecnología necesaria para producir explosiones nucleares) y menos aún que quisiera

convertir problemas prácticos en cuestiones de principios.

No sería aventurado suponer que el derecho de Brasil a producir explosivos nucleares para fines pacíficos esté siendo utilizado como un instrumento de chantaje destinado a obtener concesiones concretas de Estados Unidos. Esta posibilidad, que va en contra de las ilusiones que alimentan los medios nacionalistas brasileños en cuanto a las pretensiones del actual gobierno de otorgar al Brasil una posición independiente dentro del bloque occidental, supondría, sin embargo, que las concesiones ya hechas por los norteamericanos, por mediación de Seaborg, no bastaron a los dirigentes brasileños. En este caso ¿no sería posible que en el marco de la competencia establecida con Argentina por la hegemonía en el cono sur, Brasil esté utilizando la conferencia del desarme como instrumento para presionar a Estados Unidos y llevarlos a ponerse a su lado?

El desarrollo de la industria pesada y de la tecnología brasileña introduce un factor de desequilibrio en las relaciones latinoamericanas y suscita reacciones como las de Argentina, las cuales crean un clima de competencia que desborda el campo económico y asume necesariamente proyecciones de orden político-militar. Frente a esta situación, y en vista de la importancia que como zona de influencia tiene América Latina, Estados Unidos es arrastrado a una posición de árbitro, y se

convierte, por un curioso efecto de transferencia, en el centro mismo de la disputa entablada.

Sea como fuere, es inevitable que la puesta en marcha de un programa nuclear brasileño, aun su simple enunciado, se convierta en las condiciones vigentes en la región latinoamericana, en un elemento perturbador para el proyecto de una América Latina desnuclearizada. Desde las primeras reuniones de la COPREDAL, la política brasileña chocó con los ideales de un país como México, tradicionalmente pacifista, gozando de magníficas relaciones con Estados Unidos, y acostumbrado a ejercer su política externa más como instrumento de prestigio nacional e internacional, que como palanca para su desarrollo económico. Es cierto que el régimen militar del mariscal Costa e Silva despliega esfuerzos para disipar los recelos suscitados en los países vecinos por las actitudes de Castelo Branco. Todo lleva a creer, sin embargo, que son escasas las posibilidades de que la desconfianza latinoamericana frente a las intenciones brasileñas pueda ser vencida, principalmente si tomamos en cuenta que las características mismas de la economía de este país le imprimen una irresistible vocación expansionista.

Por todo ello, la política nuclear brasileña constituye un tema obligado de observación para quien se interese por el futuro del Tratado de Tlatelolco. Se podría afirmar que las perspectivas de aplicación práctica de dicho Tratado dependen en gran medida de la firmeza con que

el Brasil mantenga la posición que hoy defiende. Sin embargo, es difícil prever hasta donde será mantenida esa posición dadas las oscilaciones frecuentes de la diplomacia brasileña motivadas por las necesidades internas del país.