

La política alemana de cooperación para el desarrollo en la época de la Doctrina Hallstein y su incidencia en las relaciones con Brasil*

Linda Rebmann**

Introducción

Suele creerse que la ayuda al desarrollo es un acto de caridad por el cual las naciones más ricas asisten a las más pobres para combatir los efectos más visibles de la pobreza en la que estos últimos se encuentran sumidos. Lejos de ello, es una práctica difundida rápidamente luego de la posguerra, en la que los objetivos suelen ser mucho más complejos y discutibles. En principio, la ayuda vincula, recíprocamente, a los países que otorgan la cooperación con los que la reciben. Pero, como acabamos de señalar, no es una simple e inocente transferencia, sino que la cooperación al desarrollo puede interpretarse ante todo como un campo de poder dentro de la política exterior, en el que se manifiestan las relaciones asimétricas entre las distintas regiones y naciones, y dentro de la cual se concentra una puja de condicionalidades, ligazones y grados de libertad para los modelos de desarrollo del receptor. De esa manera, una hipótesis fundamental es tomar en cuenta que la ayuda al desarrollo no es un acto caritativo, sino sobre todo un instrumento de presión del emisor, para imponer objetivos de largo plazo en materia geopolítica, ideológica, política y económica en los receptores. Pero aun cuando el emisor de la asistencia cuenta con un poder mayor que el receptor, no

* Este trabajo forma parte del proyecto SeCyT PICT 2006-01664.

** Investigadora del Instituto de Estudios Históricos Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI), CONICET-UBA.

se trata de un poder omnímodo. En muchas ocasiones el receptor puede encontrar caminos para reforzar su capacidad de negociación, entre las que se destacan la profundización de otros vínculos externos con países o bloques competidores.

La competencia entre países desarrollados se encuentra en los orígenes mismos de la ayuda al desarrollo. Es que esta fue concebida por aquellos en los años 1950, apuntando, en el marco de la Guerra Fría, a convencer a los países subdesarrollados de la conveniencia de permanecer o cambiar de bloque en esa confrontación entre el este y el oeste; la cooperación actuaba entonces generalmente como una "zanahoria" para el despliegue de los intereses del país emisor. Desde luego, ese no era el único motivo. Dentro del bloque occidental, la reconstrucción de los intereses europeos en Latinoamérica desde mediados de la década del cincuenta hizo perceptible una competencia creciente entre estos y Estados Unidos, incluso cuando ambos enfocaran su objetivo principal en impedir el avance de la Unión Soviética. En ese marco, la asistencia al desarrollo también jugaba un rol en esa competencia creciente.

Un caso muy representativo del juego asimétrico entre receptor y emisor, enmarcado en la competencia entre las potencias y en la Guerra Fría es el que nos proponemos estudiar en este trabajo. Se trata de la cooperación de Alemania occidental, la República Federal de Alemania (RFA) con el proceso de desarrollo de la República Federativa de Brasil. Nuestra intención es mostrar cómo se vinculan ambos países a los dos lados del flujo de la asistencia. Interpretamos que en el caso del Brasil, se trataba de un receptor económica y estratégicamente importante en el marco de la tensión entre el Oeste y el Este y que, por lo tanto, gozaba de un margen de maniobra más amplio que buena parte de los países subdesarrollados. Por eso, en el estudio de las diferentes coyunturas de las relaciones bilaterales que analizaremos, podremos ver los avatares del vínculo entre un país industrializado con intereses concretos y un "país emergente" con una clara dependencia, pero también con peso para influir en el rumbo político de la región.

Nos proponemos analizar aquí el periodo comprendido entre 1958 y principios de la década del setenta, en el cual el muro entre Berlín este y oeste (desde 1961), y las tensiones entre la RFA y la República Democrática de Alemania (RDA), constituyeron un claro límite geopolítico con fuerte incidencia en la política exterior de la RFA. La "cuestión de Berlín" y la Doctrina Hallstein, junto a la dependencia de la atracción de nuevos mercados de consumo para sus exportaciones marcaron la política exterior de la RFA durante los años sesenta y tuvieron gran importancia en la conformación de la política de cooperación al desarrollo. En el marco de la Guerra Fría y de una Alemania dividida, la RFA intentaba ser considerada como el único Estado alemán con un gobierno legalmente constituido y, por tanto, el único heredero del Imperio Alemán de la preguerra. Por eso, una de las líneas directrices principales de la política exterior era la llamada Doctrina Hallstein, cuyo objetivo era, precisamente, el reconocimiento diplomático de la RFA como la única Alemania, lo cuál implicaba también que los demás países debían desconocer

a la RDA como condición para mantener relaciones políticas y diplomáticas con la RFA. La doctrina, por lo tanto, implicaba la ruptura de relaciones por parte de la RFA con aquellos países que reconocieran formalmente al gobierno de Berlín oriental. Sin embargo, su establecimiento como la piedra angular de la política exterior de la RFA resultó ser no solamente un medio de presión diplomática para los otros países, sino también una trampa para la propia Alemania occidental. Es que de esa forma se convertía en vulnerable a reacciones de sus socios y se encontraba permanentemente bajo la presión de situarse por encima de la RDA.

Pero en ese marco, otras tres líneas directrices se recortaron marcadamente en la política exterior germana e influyeron en la génesis y el modo de la cooperación al desarrollo entre fines de los cincuenta y el final de los años sesenta, período que nos interesa dentro de este trabajo. Junto a la Doctrina Hallstein tuvieron un peso significativo los intereses geopolíticos internacionales emergentes de la Guerra Fría, la dependencia de materias primas y la creciente búsqueda de nuevos destinos para las inversiones directas alemanas. Esos factores fueron cobrando peso específico y teniendo cada uno, en determinadas coyunturas, más peso que los otros.

Es en ese marco en el que intentaremos determinar el rol de la política de desarrollo como instrumento de las relaciones diplomáticas, económicas, políticas y científicas de la RFA. El trabajo procura mostrar de qué forma el sector de la cooperación al desarrollo se inserta en las relaciones bilaterales entre la RFA y Brasil, buscando enfatizar como este último sabe utilizar discretionales aproximaciones a la RDA para presionar a la RFA y arrancarle algunas concesiones. No se trata aquí de realizar un estudio sistemático de la problemática, sino que intentaremos trazar un panorama del período y mostrar en algunos ejemplos representativos sus principales aristas.

En la primera parte del artículo describiremos el punto de partida político y económico del país emisor, el contexto y los diversos intereses como trasfondo de los principios de la ayuda financiera al desarrollo alemán hacia Brasil. A continuación analizaremos, a partir de una serie de documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores alemán, el *Auswärtigen Amt* (en adelante AA), las formas que se le imprimía en Alemania a la ayuda técnica y económica durante esa época. Los proyectos se caracterizaron, como veremos, por enfoques arbitrarios, muy generales y carentes de un hilo conductor, procurando complacer los intereses de diferentes sectores, bastante a menudo empresas alemanas que así encontraron un instrumento más para desplegar sus intereses en los países subdesarrollados, o asegurar el progreso necesario para estimular el crecimiento de la región en la cual se habían establecido sus sucursales para beneficiarse con un mercado en expansión. Una tercera parte del texto se enfoca en una suerte de caso típico, en este caso el Brasil, que puede ser tomado como ejemplo de la manera en la que se desarrollaban las negociaciones en torno a la cooperación, mostrando las características de las negociaciones sobre el monto y la forma de la ayuda financiera y técnica como parte de las relaciones exteriores entre los dos países.

El nacimiento de la cooperación al desarrollo y su trasfondo

En la década de configuración de la cooperación al desarrollo, durante los años cincuenta, Alemania se encontraba en un proceso de transición económica y política. Es que el país había salido de la Segunda Guerra Mundial destruido, políticamente debilitado y dividido en cuatro zonas de ocupación a cargo de cada una de las potencias vencedoras, de las cuales surgieron, finalmente dos estados independientes con tendencias de desarrollo sumamente divergentes. Mientras el este fue ocupado por la Unión Soviética, que tomó como reparaciones de guerra buena parte de la industria y la infraestructura, desmontadas y trasladadas hacia la potencia rectora, a las tres zonas de ocupación en el oeste¹ pronto les fue ofrecida la oportunidad de una reconstrucción económica, industrial, política y finalmente militar, aunque insertada en el bloque trasatlántico occidental e integrada a los países de Europa del oeste. En el marco del surgimiento de la Guerra Fría las tensiones entre las potencias de ocupación llevaron a la creciente división de las partes oriental y occidental de Alemania, de manera que la confrontación fue construyendo una frontera entre los bloques que atravesaba por el medio a la nación alemana, una tendencia que se consolidó con la construcción del muro de Berlín en agosto de 1961.

El mismo año de entrada en vigor del "*Deutschlandvertrag*" en 1955, con el que se restituían prácticamente todos los derechos nacionales a la RFA, se instaló la *Doctrina Hallstein* como guía principal de la política exterior. Con la idea de que la RFA sería el único estado alemán legítimo y el fin de la reunificación era ineludible en el futuro, la doctrina se orientaba a evitar que las otras naciones reconocieran *de jure* y *de facto* a la RDA como estado. A los países que no acataran la indicación se los amenazaba con la ruptura de las relaciones diplomáticas y económicas, cosa que efectivamente se produjo con Yugoslavia en 1957 y con Cuba en 1963. Aunque la doctrina se mantuvo vigente hasta fines de los años 60,² las directrices fueron formulaciones imprecisas. Ni la definición de lo que debía entenderse como reconocimiento de la RDA ni las medidas a adoptar consecuentemente eran fijas; esto tenía, naturalmente un propósito: así se mantenían la posibilidad de actuación flexible. Sin embargo, la Doctrina Hallstein se convirtió no

1 El 1 de enero de 1947 las zonas de ocupación estadounidense y británica fueron unificadas como "Bizona" y en 1949 fue anexada la zona de ocupación de Francia, mucho más reticente a la reunificación por la obvia razón de haber sido una de las víctimas principales de los esfuerzos expansionistas de Hitler.

2 Desde la asunción de cargo de Gerhard Schröder en 1961 como Ministro de Relaciones Exteriores fue utilizado la teoría de "juego de pinzas" (*Zweizangen-Theorie*) del politólogo estadounidense Zbigniew K. Brzezinski, que tenía como idea el mejoramiento de las relaciones con los otros estados socialistas y el aislamiento de la RDA, buscando que se volviera una carga económica para la Unión Soviética y finalmente fuese devuelta. Véase Fülberth, Georg (2007): *Finis Germaniae. Deutsche Geschichte seit 1945*. Papy Rossa Verlag; Colonia, p. 133.

solamente en un condicionamiento para las naciones para las que debía regir, sino que limitó también a la RFA geopolítica y económicamente. Como señala Fülberth. "No solamente en relación a los estados socialistas sino también en los países en desarrollo, la Doctrina Hallstein se reveló como una traba"...³ Se mostraba que los países del Tercer Mundo se encontraban en condiciones de tomar la Doctrina Hallstein como instrumento de sus propios intereses y utilizarla en contra de su creador. La República Federal se encontró en peligro de perder presencia si se mantenía fijada a la política desplegada hasta entonces".⁴ La doctrina fue perdiendo importancia en la segunda mitad de los 60 y fue abandonada oficialmente el 20 de octubre de 1969, cuando canciller Brandt reconoció a la RDA, hablando de "dos estados de una nación en Alemania".

Para el sector de la cooperación al desarrollo la doctrina tuvo un efecto profundo, o, para entender la situación de otra manera: la cooperación era parte de la política exterior y entonces se convertía en un instrumento de presión, tanto con la amenaza de ruptura frente a naciones de dudosa lealtad, como incentivo para inducir las a actuar "adecuadamente". Ante todo fueron los países del "tercer mundo" los que, mediante la cooperación al desarrollo condicionada, serían influenciados o condicionados para evitar el reconocimiento diplomático de la RDA.⁵ Con los países de Europa del este, la doctrina era una piedra muy grande en el camino del establecimiento de las necesarias relaciones comerciales, pues la influencia más fuerte de la URSS se manifestaba en el reconocimiento generalizado del bloque a la RDA. Del otro lado, la doctrina resultó ser una trampa para la cooperación al desarrollo alemán. Los países que se "comportaban bien", pero que a cambio reclamaban una compensación eran muchos. Ante todo países de importancia comercial o política, como Brasil, supieron usar la doctrina para sus fines.

El segundo eje de interés que impulsaba a Alemania a fortalecer y estimular las relaciones con América Latina (y ante todo de Brasil) a través de la ayuda al desarrollo fue el rol de la RFA en el contexto de la Guerra Fría.⁶ La Alemania de

3 Como mostraba el conflicto con los Emiratos Arabes Unidos bajo Nasser. Para poder tener relaciones diplomáticas plenas con Rumania, la doctrina fue modificada y reinterpretada, de modo que no fuese válida para países socialistas que habían reconocido la RDA como estado desde sus inicios. Después de mayo de 1969 la Doctrina Hallstein modificada para que el reconocimiento de la RDA se tomara como un acto no amigable, pero que no significaba obligatoriamente la ruptura total. Así se mantuvo hasta el *Grundlagenvertrag* de 1972.

4 Fülberth, op. cit., p. 135.

5 Idem y Görtemaker, Manfred (2002): *Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Verlag C.H. Beck; Munich.

6 El tiempo de la posguerra estaba marcada por el surgimiento de un mundo bipolar (con la declaración de la Cortina de Hierro por Winston Churchill en 1946, el principio del bloqueo de Berlín del oeste en 1948, la revolución china de 1949 y la guerra de Corea en 1950) y de un crecimiento económico global, pero acentuado en el oeste de Europa, EE.UU. y Japón.

la posguerra necesitaría más de una década para alcanzar su reconstrucción y transformarse de ser un receptor a ser un emisor de cooperación al desarrollo. Después de 1948, el país fue uno de los receptores del Plan Marshall (*European Recovery Program* – ERP), que se puso en marcha como programa estadounidense para la reconstrucción de los países europeos. En total, el monto invertido en ese programa fue de unos 15 mil millones de US\$ hasta 1952, equivalente a 75 mil millones de US\$ de 2007. De ese monto Alemania recibió unos 1,4 mil de millones de \$⁷ (en cuarto lugar detrás de Gran Bretaña, Francia e Italia). En el marco de la confrontación con el bloque soviético, la reconstrucción de los países europeos y su entrelazamiento en una integración occidental parecía ser la manera más sólida de construir una barrera infranqueable para evitar la expansión del comunismo hacia el oeste. Por eso, los Estados Unidos trataron de impulsar la integración europea, aunque bajo su propia orientación y control, lo que fue visto como un complemento de la conformación de una alianza occidental hegemónica por los EEUU. Junto con las motivaciones económicas que trajo la reconstrucción del socio comercial para los Estados Unidos, Alemania, específicamente, debía servir para contener el avance de los países orientales, como aliado geopolítico y más tarde militar, hecho que ligó a la RFA más allá de la etapa de la ocupación y que incidió consecuentemente en la cooperación al desarrollo alemán. Esta fue concebida en ese marco de política internacional, que luego se proyectó hacia los países subdesarrollados, para los cuales fue una suerte de efecto *pull*, mientras las amenazas de embargos comerciales representaron la línea dura del esfuerzo estadounidense y europeo por convencerlos, especialmente en el caso de las naciones no alineadas, de su orientación. Ya en 1961 Kennedy presuponía que el „frente de batalla entre capitalismo y socialismo no trascurriría mas en Europa sino en el tercer mundo”.⁸

En este marco, Alemania se veía confrontada con la colisión de diferentes intereses externos y estrategias nacionales. Con las manos atadas por el cumplimiento de los preceptos de sus intereses nacionales, en particular de la Doctrina Hallstein, la RFA muchas veces no estaba en condiciones de reaccionar a las demandas de los socios. Además existían divergencias latentes de intereses entre los países europeos y los Estados Unidos, que con la creciente recuperación europea fue convirtiéndose en una competencia económica cada vez más abierta. Por otra parte, el procedimiento de la elección de la región a la que se destinaba la cooperación al desarrollo fue importante para tratar de evitar cruzarse inicialmente con los intereses de los Estados Unidos, irrumpiendo en su esfera de influencia. Probablemente por ello, “...sólo el 13 por ciento del total de las aportaciones bilaterales oficiales de la República Federal de Alemania a zonas en desarrollo se dirigió hacia América Latina, proporción que resulta relativamente pequeña cuando se considera que la República Federal de Alemania tiene pocos vínculos

7 Cf. Una lista detallada en Schröder 1990:75.

8 Fülberth, op. cit, p. 96.

tradicionales con otras regiones".⁹ Sin embargo, los viejos vínculos previos a la Guerra comenzaron a reflotarse a partir de la reconstrucción interna y de la resolución de la puja por recuperar las empresas que habían sido confiscadas durante la guerra, especialmente en varios países de Sudamérica. Con la coyuntura de la Revolución Cubana, se sumó una nueva cuestión. La preocupación norteamericana se centró entonces en controlar la creciente efervescencia social,¹⁰ causa a la que, en parte por convencimiento propio y en parte por la propia presión norteamericana, se sumaron las principales potencias de Europa occidental. La vinculación de la pobreza y las condiciones potenciales para el surgimiento de movimientos revolucionarios potenció el rol estratégico de la política de ayuda al desarrollo, en la que Alemania tenía un lugar relevante. Incluso aunque la parte principal de la ayuda alemana se dirigiera a otras regiones, en América latina su participación superó a la de cualquier otro país europeo.¹¹

Un tercer aspecto de la aproximación de Alemania a Latinoamérica fue la imperiosa necesidad de asegurarse materias primas. En la situación de la posguerra con las vías de transporte en gran parte destruidas, la parcial inutilización de la industria, las restricciones de los poderes de ocupación para una política industrial y comercial y la separación de la RDA, la RFA quedó en una situación de absoluta dependencia de la importación de materias primas. Durante el conflicto Este-Oeste el comercio con los países socialistas, que otrora eran abastecedores principales de Alemania, fue muy reducido, por lo cual aquella desarrolló un creciente interés en el comercio de países como Brasil como proveedor de materias primas.

Pero además, a diferencia de algunos de sus vecinos, como Francia, Alemania basó menos su proceso de crecimiento en el mercado interno y la importancia de las exportaciones fue así mucho mayor. Si bien los países de la región fueron convirtiéndose en el principal mercado, de la mano del proceso de integración que comenzó a gestarse con la Comunidad económica del Carbón y del Acero a partir de 1952, la recuperación de la producción industrial alemana superaba la capacidad de absorción de sus vecinos, lo que conllevó la necesidad de abrir otros mercados complementarios. La recuperación de las antiguas posiciones en los países más grandes de América latina tuvo entonces también desde este punto de vista un lugar en la agenda y los proyectos de cooperación al desarrollo apuntaban, en parte, a reducir las trabas que estos países imponían para sostener sus procesos de sustitución de importaciones.

El fuerte crecimiento y una tendencia estructural a la sobreacumulación de capital en el interior fueron estimulando paulatinamente las inversiones directas en el extranjero, que desde mediados de los sesenta ganaron en importancia. Ra-

9 CEMLA (1966). *La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina*. CEMLA. México, p. 191.

10 Rapoport, Mario y Laufer, Rubén (1999). "Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960". *Cuadreno de Ciclos* No. 6, Buenos Aires, p. 4.

11 CEMLA, op. cit, p. 12.

mas expansivas como la industria automotriz, la industria química, construcción mecánica o la electrotécnica, se colocaron inicialmente a la vanguardia de la exportación.¹² Pero la expansión de la producción comenzó a mostrar límites en los sesenta, como consecuencia de la escasez de recursos materiales y humanos. Boris habla de la “industrialización parcial”, refiriéndose con ello a la radicación en el extranjero de algunos procesos industriales que ingresaban en un terreno de debilidad estructural en Alemania. Brasil, con su riqueza de materias primas y recursos humanos, una política relativamente amigable para el capital extranjero, vínculos históricos intensos con Alemania y un mercado interno prometedor se convirtió así en uno de los destinos principales para las inversiones teutonas. La exportación de capitales, sin embargo, se combinó con la cooperación al desarrollo, pues de esa forma, Alemania lograba crear para sus empresas condiciones espaciales, eludiendo restricciones a las importaciones e impuestos, construyendo redes propias de distribución, ahorrando costos, aprovechando las generosas compras gubernamentales y sustituyendo con la producción allí los atascamientos para el crecimiento expansivo en el propio país.¹³

Si bien, entonces los factores geopolíticos, estratégicos y económicos tuvieron un rol significativo en la política alemana de cooperación al desarrollo, no siempre la constelación de esos factores estuvo presente con la misma intensidad y de la misma forma. En los inicios por ejemplo, la Doctrina Hallstein y la “cuestión alemana”, es decir, qué rol tomaba la Alemania derrotada en la Segunda Guerra para no volver a provocar un conflicto internacional por causa de su expansionism,¹⁴ eran, seguramente, las dos motivaciones más importantes por las que la RFA se involucró en el sector de la cooperación con países en desarrollo. “La necesidad de tener una palanca para una política de Alemania (*Deutschlandpolitik*) sistemática y preventiva, ayudó a principios de los años 60 a forjar la política federal del desarrollo”.¹⁵ Pero a medida que se fue reconstruyendo económicamente, un nuevo factor comenzó a impulsar la política de asistencia germana en estos países: el crecimiento económico y el “milagro económico” estaban relacionados directamente con las exportaciones. Así, con el plan de asegurar constantemente mediante créditos órdenes de compra y consolidar las relaciones comerciales con los países periféricos, el gobierno de Adenauer trató de compensar el comercio perdido con los países de Europa del este. La presión externa también tenía un

12 Boris, Dieter (1980). “Geschichte und Struktur der Außenwirtschaftsbeziehungen der Bundesrepublik”. En: *Autorenkollektiv 1980: Beiträge zu einer Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Pahl-Rugenstein; Colonia, p. 177.

13 Idem, p. 177.

14 Buchrucker, Cristian (1998). “Las alianzas político-estratégicas y la ‘cuestión alemana’ en el siglo XX”, en *Ciclos en la Historia, la economía y la sociedad* No. 14/15, 1er. semestre.

15 Hein, Bastian (2006). *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959-1974*. Institut für Zeitgeschichte, München; R. Oldenbourg Verlag, Munich.

papel importante, pues los países socios de Europa insistían en que una Alemania económicamente recuperada debía contribuir para el soporte de sus (anteriores) colonias. Ante todo Francia y Gran Bretaña reclamaban la participación alemana para la cooperación al desarrollo en áreas de importancia (Francia para el Magreb, Gran Bretaña para India) mientras Estados Unidos exigía la cooperación de Alemania para evitar la expansión del comunismo en Sudamérica.

Para el gobierno de Adenauer, que se enfocó en la integración en el oeste¹⁶ era importante cumplir con las demandas de los países socios. Hein muestra que ese último factor era de gran importancia y que la RFA reaccionaba con un aumento en calidad y cantidad de ayuda solamente con presión externa.¹⁷ La cooperación era solamente un parte de la geopolítica del bloque occidental que procuraba incorporar a los nuevos estados recién liberados del estatus colonial en su sistema de defensa (OTAN, SEATO). Pero especialmente para esos nuevos estados era importante la independencia y reaccionaban fuertemente contra la intervención en sus asuntos internos. Era por eso que la cooperación al desarrollo como medio de atracción y no de presión ofensiva resultaba ser un modo más eficaz de la política exterior. "Precisamente Estados Unidos utilizaba su hegemonía económica desde el principio, para desplegar una política anticomunista global por medio de un sistema de combinación de ayudas económicas, de ayuda al desarrollo y militares".¹⁸

Así los motivos decisivos para el nacimiento del sector de la cooperación alemana fueron intereses del emisor, hecho que no fue ocultado. Ni siquiera se identificaba la posible existencia de contradicciones entre los intereses del emisor y del receptor. Como explicaba Walter Scheel, Ministro para la Cooperación Económica entre 1961 y 1966: la "política de desarrollo no pierde sinceridad y fuerza política de convencimiento si admitimos que debe satisfacer los intereses de todos los socios, emisores y receptores".¹⁹ A la cooperación al desarrollo en sus principios le faltaba por completo un análisis sobre causa y surgimiento del subdesarrollo, la interrelación entre desarrollo y subdesarrollo y su explicación en el contexto histórico.

La cooperación como parte de la política exterior de la RFA consistía inicialmente en pequeños proyectos con una amplia distribución geográfica, de modo que hasta 1964 el gobierno había firmado 900 proyectos en 91 países. No existía un plan coherente, y muchas veces ni siquiera terminaban realizando lo comprometido. La práctica ineficaz estaba vacía de toda teoría. La RFA, forzada por los países vecinos y por empresas alemanas con interés de invertir o expandir aún

16 Una integración que se fue profundizando cronológicamente a partir de la firma, en 1951, de la CECA, que siguió en 1955 con el ingreso a la OTAN y se afianzó en 1958 con el Tratado de Roma.

17 Hein, op. cit., p. 34.

18 Idem, p. 17.

19 Scheel (1966), citado por Gieler, W. y Miltsch, R. En: Gieler, Wolfgang (ed.): *Deutsche Entwicklungsminister von 1961 – 2008. Biographie, Konzeptionen und Einfluss auf nationale und internationale Entwicklungspolitik*. Scientia Bonnensis, Bonn, 2008.

más sus inversiones en el extranjero, se involucró en la cooperación con proyectos espontáneos sin tener definida las competencias, instituciones y con una ausencia total de coordinación. “Criterios de necesidades, definidos a partir de los preceptos de la Naciones Unidas, prácticamente no juegan en la praxis de la emisión de la ayuda al desarrollo estatal en los años sesenta rol alguno”.²⁰ Por eso, continúan diciendo los autores, “La practicada unilateralidad doctrinaria del emisor’ (según el concepto de Schwarz) deja poco margen de acción para una política del desarrollo orientada a la eliminación de la pobreza económica y la miseria”.

Hacia mediados de los años cincuenta, algunas empresas alemanas comenzaron a pedir financiamiento del gobierno para proyectos propios en países periféricos. Así sucedió que las primeras transferencias en el año 1952, y que fueron facilitados por los fondos del Plan Marshall, sirvieron sobre todo al sector privado alemán. El mismo Scheel definió al estado en su rol como apoyo de la economía privada en ultramar y la cooperación asistía más bien a los intereses de la economía privada alemana. Esto llegó tan lejos, que instituciones estatales fueron rechazadas cuando significaban una interferencia en asuntos comerciales. “Una de las primeras iniciativas, el establecimiento de *Consulting Engineers* (públicas y privadas), tal como fuese propuesto por el AA y por el Ministerio Federal de Economía en 1952 (...), encontró resistencia en las grandes firmas exportadoras, pues ellas disponían de oficinas empresarias y de asesoramiento en ultramar. Por ese motivo, la idea fue cancelada”.²¹

Entre los años 1957 y 59, el estado puso a disposición cada año 50 millones de marcos para la ayuda técnica, que fue administrada por el Ministerio de Asuntos Extranjeros. Pero la gran mayoría de esos fondos quedó sin utilizar. Aun cuando poco a poco surgieron los primeros reglamentos, como la ley para el Estímulo de las Relaciones Económicas en el Extranjero, en especial de los Países en Desarrollo del 22 de junio de 1960, la ley de Impuestos para Ayuda al Desarrollo de 1963 y la ley del Asistente al Desarrollo de 1969, la cooperación se encontraba todavía a principios de los sesenta sin orden y con una falta de planificación adecuada. Puesto que representaba un sector nuevo de la política exterior, las competencias institucionales para la cooperación al desarrollo y los proyectos quedaron por más de una década sin determinar. El Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía pujaban entre sí por la ejecución de tales políticas. La asignación de los proyectos a las diferentes secciones resultó un proceso complicado y la evaluación solía ser extremadamente larga, prolongada aun más por el principio de unanimidad. La *Kreditanstalt für Wiederaufbau* recibió la función de Banco de Desarrollo, cargando con la tarea de la administración de los fondos Marshall.

20 Gieler, W. y Miltsch, R., op. cit., p. 19.

21 Bellers, Jürgen. (2002). *Außenwirtschaftspolitik Deutschlands in den 1950er Jahren (inkl. der frühen Entwicklungspolitik)*. Universität GH Siegen, Diskussionspapiere N° 78.

Las relaciones entre la RFA y Brasil y la cooperación al desarrollo

La asistencia al desarrollo brasileño por parte de Alemania en las décadas de 1950 y 60 estuvo determinado por el peso que fue ganando el vínculo económico con Brasil, así como por la posición geopolítica clave de este en la región sudamericana. El punto de partida simbólico fue la autorización de realizar inversiones en el extranjero que recibió Alemania por parte de los países ocupantes en 1952. En seguida, la industria alemana tuvo uno de sus primeros focos de expansión en Brasil. El desarrollo rasante que mostró el sector industrial brasileiro en los años anteriores²² y la política de estímulo para atraer las inversiones extranjeras necesarias para su industrialización resultaban atractivas para los empresarios alemanes. Además, en 1956 ya había sido resuelta la devolución de los capitales germanos confiscados por Brasil durante la Guerra, más tempranamente que en otros competidores por captar capitales alemanes, como especialmente Argentina. "Sintetizando, puede sostenerse que Brasil se esforzó desde 1953 por lograr una neutralización de las consecuencias de la Guerra y por eso logró una base de confianza, que influyó positivamente en las decisiones de inversión de la economía alemana en Brasil".²³ Ya en 1953 se habían establecido veinte empresas alemanas, entre ellas Volkswagen y Mercedes-Benz, las cuales tendrían en el futuro una influencia grande para el desarrollo del sector automotriz brasileño.²⁴ De las autorizaciones recibidas entre 1952 y 1954 para radicar inversiones alemanas, en el extranjero, la mayor parte, con 69 millones de marcos, provino de Brasil. Al 31 de agosto de 1956, se habían elevado ya a 364 millones de marcos y alcanzaban aproximadamente a la cuarta parte del total de las inversiones externas germanas.²⁵ Se trataba principalmente de empresas asentadas en las ramas de las industrias metalúrgica, química, electrotécnica, metalmecánica, automotriz y bancos.²⁶

Por otro lado, la política de tomar distancia de los Estados Unidos y buscar fortalecer las relaciones comerciales con otros países para evitar la dependencia de aquella potencia impulsaba también las relaciones comerciales germano-brasileñas. La RFA encontró un proveedor importante para las materias primas (las importaciones alemanas consistían fundamentalmente en café, algodón, cueros

22 Schmalz, Stefan (2008). *Brasilien in der Weltwirtschaft. Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation*. Verlag Westfälisches Dampfboot; Munich.

23 Jerofke, Hans-Christoph (1993). *Der Wiederaufbau der deutschen Wirtschaftsbeziehungen mit Südamerika nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Genesis der vertraglichen Rahmenbedingungen 1949 bis 1958*. Verlag Peter Land, Fráncfort, p. 189.

24 Luiz Alberto Moniz Bandeira (1995) expone, a partir de fuentes documentales diplomáticas, una muy detallada descripción de las relaciones bilaterales entre Brasil y Alemania entre 1949 y 1994. Véase Moniz Bandeira, Luiz Alberto (1995). *Das deutsche Wirtschaftswunder und die Entwicklung Brasiliens. Die Beziehungen Deutschlands zu Brasilien und Lateinamerika (1949-1994)*. Fráncfort. Vervuert Verlag.

25 Jerofke, op. cit., p. 191.

26 Moniz Bandeira., op. cit.

vacunos y tabaco) mientras el sector de exportación encontraba un dinámico mercado para colocar productos manufacturados.

En los años siguientes, se pudieron apreciar tres factores constantes de la ayuda al desarrollo alemana hacia Brasil. En primer lugar, la cooperación al desarrollo de la RFA hacia Brasil se constituyó en su mayor parte de créditos y préstamos de largo plazo, es decir en "ayuda" financiera. Los proyectos de cooperación técnica fueron muy dispersos y generalmente se trataba de pequeños montos y con objetivos de corto plazo.

Así entre 1960 y 1964 la distribución de fondos estaba compuesta de la forma que se pueda apreciar en el cuadro siguiente:

CUADRO 1
Movimientos de capitales oficiales alemanes (1960 - 1964)
en millones de U\$S -

País	Año	Donaciones	Préstamos neto	Flujo neto total	Garantías sobre créditos de ex- portación
Brasil	1960	0.03	1.23	1.26	...
	1961	0.05	15.22	15.27	...
	1962	0.11	4.08	4.19	...
	1963	2.20	16.50	18.70	...
	1964	2.78	8.88	11.66	...
Ocho destinos principales (1)	1960	0.19	23.44	23.63	70.57
	1961	0.19	30.29	30.48	106.43
	1962	0.47	34.58	35.05	47.16
	1963	4.49	28.56	33.05	12.72
	1964	5.46	-3.67	1.79	-14.70
Latinoamérica	1960	0.25	23.00	23.25	70.84
	1961	0.27	30.28	30.55	120.40
	1962	1.06	36.54	37.60	30.38
	1963	6.10	30.18	36.27	27.63
	1964	7.04	-0.88	6.16	-13.30

...: Cifras no disponibles

(1) Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay, Venezuela.

Fuente: CEMLA 1966 sobre datos de la OCDE

En segundo lugar, los alemanes tuvieron cuidado de no desafiar la presencia hegemónica de los Estados Unidos en América Latina. Aunque tal cuidado era especialmente contemplado en América Central, la RFA manejaba con precaución sus intereses en toda la región para no desafiar abiertamente los objetivos norteamericanos, inclusive en Brasil. La tercera constante estaba constituida por el fuerte vínculo entre la cooperación al desarrollo estatal y los intereses económicos privados. Así, podía leerse en un cable titulado Programa para las medidas alemanas para estimular el desarrollo brasileño del 17 de marzo 1965 "No en último lugar se encuentran contempladas las expectativas positivas para la economía alemana, como por ejemplo posibilidades de abastecimiento para la industria alemana".²⁷

Ayuda al desarrollo, coyuntura y geopolítica internacional

Al igual que para otras regiones, el sector de desarrollo fue vinculado para Brasil con los intereses económicos y geopolíticos germanos. En la primera etapa del período que analizamos, los intereses principales de Alemania consistieron en la *Deutschlandpolitik* y en el cumplimiento de la Doctrina Hallstein, mientras que en el terreno económico se recortó la necesidad de obtener materias primas. Pero pronto, todavía en los 50, el enfoque cambió bastante. Con la posibilidad de concretar inversiones directas en el extranjero (promovido por la reconstrucción industrial y el retiro de los poderes de ocupación y sus restricciones), los intereses del capital privado alemán ganaron en volumen, mientras el creciente peligro de una expansión del comunismo en Latinoamérica embarcó a la RFA en el esfuerzo de una alianza con los Estados Unidos y las principales potencias de Europa occidental para "salvar" al mundo libre.

Este último aspecto se vio, en especial, en el período que transcurrió entre el estallido de la Revolución cubana y la resolución de la crisis de los misiles. La Revolución cubana llevó a un cambio en los intereses alemanes, cuando la batalla internacional contra el comunismo ganó en importancia mientras la línea dura frente la RDA empezó a desmoronarse, en parte por la necesidad de expandir el comercio a los países de Europa oriental, pero también porque el peligro de una "explosión comunista" en Latinoamérica se hacía palpable por primera vez. El impacto de la nueva problemática se convirtió durante algunos años en un aspecto significativo de la ayuda al desarrollo pues, de la misma forma que lo entendían los Estados Unidos, sólo con una notable mejoría de las condiciones de vida en la región podría contenerse el avance soviético. Pero a la vez, descubría la notable improvisación y desprolijidad de la política de desarrollo, pues ni siquiera existía claridad en los organismos respectivos sobre los medios disponibles. Un documento altamente revelador de ambas facetas es un escrito interno del AA, en el que se indicaba que "Lamentablemente, el *Referat* 415 no dispone de documentación

de la cual se desprenda la necesidad, por proyecto o por país, de ayuda de capital a Sudamérica para 1961. Por los informes generales de nuestras misiones en Sudamérica puedo estimar solamente con mucha reserva y sin posibilidad de una especificación las necesidades totales para los países Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela en 50 millones de marcos. En la medición de los aportes no se considera principalmente las prácticamente ilimitadas necesidades de estos países, sino nuestro interés político de contrarrestar allí la expansión del comunismo. No me parece razonable en este contexto pedirles a nuestras misiones en Sudamérica información especificatoria, pues debe evitarse todo lo que pueda generar esperanzas injustificadas de la ayuda financiera real alemana".²⁸

En esa etapa, la ayuda alemana al desarrollo pretendió, durante un corto lapso, financiar no solamente la expansión de las empresas germanas, sino también reforzar lazos culturales en diversos sectores (universitarios, sindicales, religiosos, artísticos, etcétera), pues se consideraba, en contraposición a lo que sostenía Estados Unidos, que esos eran los terrenos privilegiados por la Unión Soviética para comenzar su penetración. Brasil tenía, en ese campo, una atención particular por parte de Alemania.²⁹

En la interpretación alemana surgía la necesidad de una cooperación occidental contra el comunismo, pero también el recelo de Europa –y especialmente de Alemania– por el liderazgo y el aprovechamiento de la asistencia que ofrecía la "Alianza para el Progreso", ponía sobre el escenario también la creciente competencia económica entre Europa y los Estados Unidos.

La aproximación de Brasil al este era seguida, por consecuencia, de manera minuciosa. Una nota del 15 de noviembre de 1963, por ejemplo, que formaba parte de un intercambio de opiniones entre la RFA y los Estados Unidos en torno a la ofensiva económica sino-soviética resumía como se estructuraban las relaciones brasileño-soviéticas: "Es cierto, por un lado, que por ejemplo Brasil ha establecido en el transcurso de 1961 relaciones diplomáticas con casi todos los países del bloque oriental. En esa medida se aprecia el intento de una política exterior independiente y la tendencia de mantenerse afuera del conflicto Este-Oeste. Pero sobre todo expresa el deseo de expandir y estimular el comercio con el bloque oriental. Debe, no obstante establecerse que los resultados de ese esfuerzo por la expansión del comercio con el bloque oriental no han podido satisfacer las elevadas expectativas. En general puede decirse que la URSS no tiene en ese espacio una política de desarrollo, porque no está interesada en un desarrollo económico de los países latinoamericanos, sino mucho más en introducir un estado político de

28 AA; B 65 – 415 No 285. Escrito interno de la sección 415 a la sección 407; objeto: Ayuda de capital para países en desarrollo, firmado Hein. Bonn, 12 de diciembre de 1960.

29 Cfr. Musacchio, Andrés y Rebmann, Linda (2010). "The concept of culture in the development assistance sector: Culture as field of power struggle during the Cold War", Congress of the International Commission Of History Of International Relations, Amsterdam, 27 de agosto.

caos y un desarrollo estancado o contractivo de la economía como camino hacia la concreción de sus objetivos, es decir el revolucionamiento de esos estados".³⁰

Por esos momentos, sin embargo la importancia de la asistencia amenazaba con declinar. Por un lado, el peligro de expansión comunista era percibido como menos inminente. Pero en segundo lugar, el Brasil de Goulart comenzó a ser percibido por Alemania como crecientemente inseguro para las inversiones de capital, y más aún cuando Itamaraty se negaba a firmar un acuerdo de protección de inversiones. No obstante, la interpretación de las autoridades alemanas de que el peligro soviético había menguado y la posibilidad de estimular los negocios privados de firmas alemanas en Brasil mantuvieron encendida la cooperación al desarrollo, pero reduciendo la incidencia de la financiación "cultural" y reconcentrándola en el frente que, de todas maneras no había dejado de ser el más nutrido, que era el de la ayuda económica.

Cooperación ¿para quién?

En 1960, Ludwig Erhard distinguía la existencia de tres diferentes tipos de cooperación: la ayuda técnica, la ayuda financiera y las concesiones en materia de política comercial.³¹ En ese marco, no era raro que los créditos de la ayuda financiera retornaran a la industria del país emisor. Muchas veces, incluso, el vínculo era tan directo que no podía distinguirse de un negocio común, como muestra, por ejemplo, un proyecto planteado el 19 de febrero de 1961 para Brasil, en el que se le concedían créditos para el equipamiento de universidades y hospitales que debían ser provistos por *Siemens AG, Wernerwerk für medizinische Technik, Mueller GmbH, Carl Zeiss, Ernst Leitz, JENAer Glaswerk Schott & Gen, Sartorius Werke AG, Leybold Heraeus GmbH und co y Draeger Werke*. El crédito para Brasil era de 120 millones de marcos. Siemens se colocaba a sí mismo como abastecedor de los fondos del crédito, 85% del cuál podía ser cancelado más adelante con una tasa de interés del 8,5%.³² Mas tarde, como describe Moniz Bandeira, la doble intención se mostró aun más claramente cuando Bonn equiparó la ayuda al desarrollo con las relaciones comerciales y económicas y respondía a una demanda brasileña de aumentar la ayuda, afirmando que por su situación, Brasil era interesante para los inversores extranjeros, y por lo tanto ya no dependía mas de la cooperación.

La ayuda financiera alemana mostraba cierto paralelismo con intereses de las grandes empresas. Esa característica general de la cooperación financiera alemana es constatada también por Boris, quien encuentra una correlación entre

30 AA; B65 II B 4, No 55 Objeto: Aufzeichnung Leiter des Planungstabs Pl-22/63 vom 31.10.1963

31 Hein, op. cit., p. 48.

32 AA; B33; No 616. Contrato-HERMES del consorcio alemán. Provisión para equipamiento de universidades brasileñas. Bajo dirección de *Siemens AG*. Embajada Alemana, 7.1.1969.

la exportación de capitales y las cuotas en el mercado que muestra la orientación de la cooperación al desarrollo para cumplir de la expansión privado-capitalista.³³

“Al mismo tiempo, esa concesión de recursos oficiales significa también una distribución indirecta de contratos con empresas alemanas, ya que, debido a su competitividad en el mercado mundial –a pesar de la desvinculación de la obligación de provisión– aproximadamente dos tercios de los créditos de ayuda al desarrollo retornan en la forma de contratos con empresas alemanas”.³⁴

En el caso de Brasil, esta práctica era común y solía, incluso, conformar consorcios de proveedores que actuaban en bloque. El caso de provisión a universidades y hospitales antes citada es un ejemplo de ello. Otro ejemplo también se asociaba al sector salud y permitía ver cómo se realizaba la distribución de pedidos, incluso cuando los informes oficiales pretendían oscurecer la incidencia del estado alemán en la determinación de los contratos para los proyectos en Brasil financiados con créditos oficiales. Así podía entenderse en una extensa evaluación que le enviaba el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* el 27 de septiembre 1968 al Ministerio de Economía, sobre la distribución de pedidos de 9,3 millones de marcos para la provisión de instrumentos para hospitales en los estados de Guanabara y Alagoas. Los contratos se habían concedido a dos consorcios alemanes, conformado por varios proveedores de aquel país en los cuales tenían un papel preponderante las firmas alemanas Siemens y Müller (esta última, en realidad, era una vieja empresa alemana que había sido adquirida por Philips pero continuaba manteniendo su casa matriz en Hamburgo). La contratación directa y no por licitación se debía a que se consideraba a Siemens y Müller las únicas capaces de proveer los servicios para los aparatos de rayos X, principales instrumentos a proveer.³⁵ Sin embargo, en su evaluación técnica, el informe indica que el servicio de la firma Müller fue, en realidad, deficiente, lo que se atribuía a que su asiento era San Pablo y no ponía demasiado interés en zonas tan alejadas. Del informe se interpreta también la existencia de posibles proveedores de otros orígenes, que podrían haber tenido participación en una eventual licitación, con lo que el mismo informe ponía en duda la veracidad de los criterios de selección citados inicialmente.

Este tipo de proyectos procuraban tener también un impacto a más largo plazo. En el caso del negocio de Guanabara y Alagoas, por ejemplo, el informe indicaba que el Ministro de Salud, en su visita a las nuevas instalaciones había anunciado que en el futuro pondría atención en comprar instrumentos asociados. El documento destacaba también que “Para las firmas Siemens y Müller, la provisión de

33 Boris, op. cit., p. 184.

34 Idem, p. 184.

35 AA; B 65 – IIB4; No 411. Objeto: Ia/ Brasil – Concesión de una ayuda de capital de 8,2 millones de marcos y 1,1 millones para el equipamiento de hospitales en los estados de Guanabara y Alagoas. Firmado Dr. Thießen und Dr. Götte.

los equipos que fueron financiados con ayudas de capital a numerosos nuevos contratos, en especial en el Ministerio Federal de Salud brasileño³⁶.

La cooperación al desarrollo, un terreno conflictivo

Los gobiernos brasileños supieron jugar permanentemente con el enredo que significaba para la RFA la Doctrina Hallstein, tratando de arrancarle a esta concesiones comerciales o apoyo en la cooperación al desarrollo. Pero esto solía generar algunas controversias de importancia. Un tema de discusiones constantes fue el de los aranceles alemanes para el café brasileño. La negativa alemana para satisfacer el pedido brasileño de reducción de las tarifas aduaneras con la explicación de que se necesitaba el dinero para realizar la cooperación al desarrollo y la constatación de Itamaraty de que de los 108 millones de marcos de ingreso por dichos aranceles al café en 1959 solamente 500.000 se habían destinado a Brasil³⁷ llevó a la conclusión de que la RFA debería dejar de favorecer a Asia y Africa y que el gobierno brasileiro esperaba recibir un aporte mas grande. Brasil dependía en ese momento de la asistencia de la RFA, ya que se veía confrontada con problemas por una masiva salida de capitales, el estancamiento de la exportación y el deterioro de los términos del intercambio para productos primarios. Las negociaciones con la RFA transitaban por una situación compleja, pues los europeos se mostraban poco proclives a hacer concesiones e incrementar el monto de la asistencia.

En esa coyuntura, el nuevo Presidente Janio Quadros intentó una aproximación comercial a la RDA, fundamentalmente por dos motivos. Por una parte Quadros procuraba por todos los medios posibles reducir el déficit comercial, pero además pretendía usar la competencia entre las dos Alemanias para sus intereses.³⁸ Así un punto culminante de la puja diplomática entre Alemania y Brasil, como país receptor con peso económico y estratégico, por los montos de la cooperación tuvo lugar en 1961, cuando una comisión especial encabezada por João Dantas viajó a Alemania del este para anudar negociaciones comerciales. La misión a la RDA, abiertamente una presión brasileña, causó seria preocupación en Bonn, que seguía atentamente dichas vicisitudes. Las negociaciones con la RDA contaban con el apoyo explícito que el presidente Quadros le daba a Dantas, a pesar de que este cometiera un *faux pas* diplomático grave cuando convirtió la reunión con el Ministro de Comercio Alemán Julius Balcow en un encuentro oficial y invitó al Secretario de Estado Willy Hüttenrauch a Brasil.

En un télex del 3 de mayo 1961 la Embajada de la RFA en Río comunicó que presidente Quadros pretendía ampliar las relaciones con los países del bloque

36 AA; B 65 - IIB4; No 411

37 Moniz Bandeira, op. cit., p. 146.

38 Idem, p. 164.

oriental y la RDA.³⁹ Alemania contestó advirtiendo al gobierno brasileño que se entendería el inicio de relaciones económicas con la RDA como un reconocimiento de facto. El embajador Dittmann trataba de morigerar la pugna señalando en Alemania que las acciones del Presidente Quadros generalmente mostraban incoherencias y solían ser muy espontáneas. De la misma forma, un comunicado interno del Ministerio de Asuntos Exteriores trataba de relativizar el suceso, remitiéndose a la afirmación del presidente que Brasil se contaba como parte del mundo occidental, y que su gobierno reconocía la RFA como "representante legal de pueblo alemán". Por eso, se buscaba la razón de una actuación tan "irresponsable", entre otros factores, en una caracterización personal del Presidente, que sería "impulsivo, vano, sensible y difícil de controlar". Inicialmente, Alemania se concentró en evitar una visita de la comisión comercial de la RDA en Brasil. Pero el 10 de mayo de 1961 también Dittmann confirmó la delicada situación para las relaciones brasileño-alemanas causada por la intención del gobierno Quadros de recibir una comisión comercial de China comunista y otra misión soviética.⁴⁰ La presión comenzó a surgir efecto el 18 de mayo de 1961, cuando el Presidente de Brasil informó que no se invitaba al secretario del Estado de la RDA Hüttenrauch y su delegación y que se mantenía la consideración especial para la RFA. Pero entonces la embajada alemana en Río de Janeiro planteó que consideraba la relación bilateral como fría, y que incluso sentía que Quadros evitaba el contacto personal con los enviados alemanes. Los alemanes interpretaban los gestos brasileños, que se expresaron claramente durante un encuentro entre Dittmann y el Director de la Sección Económica de Itamaraty el 7 de junio, quien dejó en claro que se sentía irritado por las diferencias del tratamiento alemán para los diversos países. Mientras Brasil se veía confrontado con restricciones, la India como "niño preferido de la política económica alemana"⁴¹ no recibía objeciones a pesar de sus acuerdos oficiales con Alemania oriental. A la respuesta de Dittmann, de que su país confiaba en la amistad y en las buenas relaciones económicas con Brasil y que también se contaba con la pertenencia de Brasil al mundo libre occidental (a diferencia de la India neutral) recibió el contragolpe de que entonces sería mejor ser parte del bloque neutral, pues de esa forma se recibiría más libertad y aun más financiamiento al desarrollo. Poco después, el mismo Quadros dejó en claro que se recibirían financiamiento y créditos con los brazos abiertos, no importa de donde viniera el dinero.⁴²

El acercamiento de Brasil con los países de Europa del este impulsó entonces a Alemania Federal a reanudar de manera más consistente las negociaciones sobre cooperación al desarrollo con Brasilia, porque de esa manera, la RFA pretendía bloquear cualquier posibilidad de que Brasil reconociera a la RDA. Así Brasil pudo

39 AA; B33 No. 155. Telex Nr. 98 Dittmann al Auswärtige Amt, Río de Janeiro, 4.5.1961.

40 AA; B33 No. 155. Telex Nr. 105 Dittmann al Auswärtige Amt, Río de Janeiro, 10.5.1961.

41 AA; B33 No. 155. Telex Nr. 155 Dittmann al Auswärtige Amt, Río de Janeiro, 8.6.1961.

42 AA; B33 No. 155. Telex 174. Dittmann al Auswärtige Amt, Río de Janeiro, 21.6.1961.

lograr una prolongación de los plazos para devolver los créditos, recibir nuevas garantías "Hermes" y la promesa de recibir una porción mayor de los fondos al desarrollo de los que dispusiera el gobierno alemán. Sin embargo, los montos de la ayuda al desarrollo se mantuvieron constantes. Por eso, cuando el Embajador brasileño Carlos Sylvestre de Ouro Preto fue invitado a la reunión anual del instituto para relaciones exteriores alemán el 30 de marzo de 1963, expresó que la cooperación al desarrollo de Alemania casi no superaba las pérdidas causadas por el deterioro de los términos de cambio, proponiendo que la cooperación se focalizara más en ayuda estatal y en financiamiento de largo plazo que en inversiones privadas, como en realidad ocurría.

El panorama se complicó aún más con la asunción de Goulart, quien, según el Embajador alemán en Brasil, "con su comportamiento subversivo... trajo en poco tiempo el caos económico",⁴³ hablando en otra ocasión del "gobierno corrupto e influenciado por los comunistas de Goulart".⁴⁴ Especialmente afectadas se sentían las autoridades alemanas con la ley que mejoraba las condiciones de las empresas brasileñas sobre las extranjeras y la negativa a firmar un acuerdo de inversiones. Por ese motivo, fueron interrumpidas las negociaciones sobre un programa de soporte de inversiones. Brasil, por su parte, se alarmaba por la protección del mercado agropecuario de la Comunidad Económica Europea y sobre el tratamiento preferencial de los países de África del norte.

Un cambio de actitud pareció producirse con la caída de Goulart, pues aunque el programa de ajuste económico significó una aceleración inflacionaria y colocó al país al borde de la cesación de pagos, la comunidad de negocios nacional e internacional cantaba loas al cambio de políticas. No obstante, el gobierno alemán restringió inicialmente los créditos para las exportaciones hacia Brasil, así como las garantías "Hermes" (ambos constituían el grueso de la ayuda al desarrollo), pues el alto endeudamiento, el complicado cuadro de vencimientos de las deudas y el consejo de prudencia recibido por parte del Banco Mundial habían convencido a Bonn de bajar su exposición.⁴⁵ En una nota con prosa alarmada, el Embajador en Río de Janeiro mostraba su sorpresa ante esa política, en momentos en que debía procurar consolidarse al nuevo gobierno para frenar el avance comunista, pero también para fortalecer la posición competitiva de Alemania, pues otras potencias como Japón aprovechaban los negocios no realizados por la falta de ayuda al desarrollo (es decir, créditos y garantías), para colocar sus propios productos.⁴⁶ En su nota quedaba claro el interés del país emisor en la cooperación al desarrollo, pues con esos recursos podía capturarse el mercado del emisor y reorientar el comercio exterior hacia las empresas del país emisor. La asistencia era, para el

43 AA; B58 No. 475. 4.6.1964. También Estados Unidos tuvo una posición crítica sobre Goulart, incluso cuando inicialmente creyeran conveniente un discreto apoyo, que paulatinamente irían modificando. Rapoport, Mario y Laufer, Rubén, op. cit..

44 AA; B58 No. 475. 10.6.1964.

45 AA; B58 No. 475. 10.4.1964.

46 AA; B58 No. 475. 10.6.1964.

emisor, un instrumento claro de fortalecimiento de la competitividad y un arma de competencia económica frente a otras naciones desarrolladas. Por el mismo motivo, no resultaba discordante una nota del Presidente del Ibero-Amerika Verein, el "club de empresarios" alemanes con intereses en la región, que resaltaba el error estratégico de reducir el apoyo en momentos en que debería ampliárselo.⁴⁷

Por entonces, sin embargo, Brasil se encontraba negociando una consolidación de deudas con su club de acreedores, por lo cual el gobierno alemán era reticente a flexibilizar su posición. Terminada la negociación, se aligeraron un tanto las restricciones, aunque no de manera sustancial, por lo que las discusiones reaparecieron de manera cíclica en los años siguientes.

Uno de los terrenos de controversias devenía de la propia defensa de los sectores económicos internos por parte de ambos países. Que los intentos alemanes de promover su economía a través de proyectos de la ayuda al desarrollo no siempre tenían éxito, lo demuestra la disputa casi infinita sobre los derechos de transporte marítimo, que llevó recurrentemente a la reticencia de pagos y de otorgamiento de proyectos por parte de Alemania. Esta pretendía utilizar buques de bandera para transportar productos que se comerciaran fruto de la asistencia al desarrollo. Brasil, por su parte, argumentaba que esto chocaba contra las normativas internas que decretaban la preferencia de vapores nacionales. En la segunda mitad de los sesenta se le agregó el acuerdo especial de Brasil con Estados Unidos, por el que los alemanes se sintieron discriminados. Un ejemplo de tal controversia se produjo a principios de 1969, cuando debía concretarse una transferencia de ayuda de capital al Banco Nacional de Desarrollo y a la firma minera Companhia Vale Do Rio Doce por un valor total de 54 millones de marcos acordados dos años antes. El Ministerio de Transportes alemán comenzó a presionar para la utilización de transportes de bandera alemana y a quejarse de que Brasil permanentemente vulneraba el Protocolo de Navegación alemán, pues las disposiciones brasileñas para la importación contenían la condición de que los embarques sólo podían hacerse en barcos de bandera brasileña.⁴⁸ Los alemanes, por su parte, insistían en que, siendo ellos quienes financiaban la operación, les correspondía determinar que transporte se utilizaría. Sin embargo, no existía en este último país una uniformidad absoluta de criterios, pues dado que un freno al embarque afectaba a otras empresas alemanas, las que proveían los bienes e inhibían al gobierno de utilizar la asistencia como medio de presión en la política exterior e interior brasileña. Por eso, el AA tenía una posición más flexible.⁴⁹

Los problemas, sin embargo, no siempre derivaban de controversias por intereses reales. La percepción que los funcionarios teutones tenían sobre Brasil contribuían a veces a cortocircuitos derivados de cierta esquematización de la idiosincrasia de gobernantes, grupos de poder y población del Brasil, que incluso

47 AA; B58 No. 475. 26.8.1964.

48 AA; B 33; No 616. Nota: Acuerdo sobre ayuda de capital para Brasil del 27 de febrero de 1969

49 AA; B 33; No 616.

les permitía elaborar un precario diagnóstico sobre el bloqueo del proceso de desarrollo como algo absolutamente endógeno, y por lo tanto evitarse reflexionar sobre problemas como la relación desarrollo-subdesarrollo o el imperialismo. Tal era, por ejemplo, la visión del Embajador alemán en Brasil en 1962. "Como resultado de la predilección brasileña por la improvisación, la fuerte aversión de los poderosos círculos económicos contra el dirigismo estatal, una monstruosa estructura administrativa encajonada y la forma de Estado federal con fuertes intereses de los gobernadores, ha faltado hasta el momento una planificación unificada para todo el país, orientada hacia el punto de vista económico (en lugar de orientarse hacia el prestigio y los intereses individuales), incluso en las inversiones públicas".⁵⁰

Sobre ese diagnóstico de las características culturales de la región, se planteaban diversos proyectos que apuntaban simultáneamente a introducir de manera forzada cierto orden o una racionalidad más acorde a las lógicas alemanas, a mejorar la cultura política y la difusión de pautas y prácticas culturales educativas más en general y, finalmente, a multiplicar los canales locales de promoción de los valores occidentales frente al peligro latente de avance de ideas comunistas, especialmente en los círculos técnicos e intelectuales. Algunas de las iniciativas podían lograrse por medio de presión económica a la hora de negociar acuerdos comerciales, préstamos, etc. En el recién mencionado informe del Embajador alemán en Brasil, por ejemplo, se hace mucho hincapié en la necesidad de forzar una reforma del Estado, ganar en transparencia y obligar a políticas más amigables al comercio y a las inversiones externas. Desde esa perspectiva, la ayuda al desarrollo anticipaba por entonces suavemente algunas propuestas que en el futuro tratarían de imponerse por medio de la concesión y refinanciación de créditos.

Conclusiones

La cooperación de la RFA hacia el desarrollo de Brasil fue marcada por las diferentes etapas de las coyunturas económicas y geopolíticas nacionales e internacionales. Sin embargo, pueden encontrarse en las décadas de los cincuenta y sesenta algunos ejes fundamentales que, con distinto peso en los diferentes momentos, determinaron la orientación de la asistencia. Por una parte, la ayuda al desarrollo tenía un objetivo económico manifiesto, pues procuraba abrir el camino a las exportaciones y a las inversiones alemanas en Brasil. En segundo lugar, tenía un objetivo estratégico nacional, pues era uno de los medios por los que trataba de evitar el reconocimiento internacional de la RDA como Estado. En tercer lugar, se recortaba el factor geopolítico de evitar la expansión de la influencia del bloque comunista en Latinoamérica.

50 AA; B 65 415, No. 365, Objeto.: Brasil y la Alianza para el Progreso, Informe del Embajador alemán, 30 de noviembre de 1962.

Inicialmente, la ayuda alemana al desarrollo se caracterizaba por la existencia de muchos proyectos pequeños y desorganizados y le faltaba tanto una concepción teórica como la existencia de una competencia institucional definida, dado que principalmente fue concebida por presión externa. Con el correr del tiempo, la cooperación en el caso de Brasil se fue concentrando cada vez más en la concesión de créditos y garantías que habitualmente se encontraban atados a proyectos específicos en los que tenían una participación principal las empresas alemanas. Quedaba claro así que la ayuda no era un acto de caridad.

Aunque un motivo principal para la concesión de la ayuda al desarrollo era el conflicto Este-Oeste, que demandaba la coordinación de la alianza para combatir la expansión comunista, también fue descubriendo una creciente competencia especialmente, con Estados Unidos. Aunque esta se debía en parte a razones económicas, además mostraba diferentes formas de entender el problema y de interpretar cómo detener al avance de la Unión Soviética.

En el caso de Brasil, la asistencia cobraba relevancia por el rol económico, estratégico y político que dicho país jugaba en la región. Pero precisamente, al tratarse de un receptor con un peso político significativo en la región, una política exterior relativamente independiente, con un proceso de industrialización en marcha consolidado e intereses nacionales sólidos, la capacidad de influencia de Alemania no era absoluta. Por el contrario, Brasil apostaba a arrancar la mayor cantidad de concesiones posibles con el menor grado de compromiso, jugando con las contradicciones entre los diferentes objetivos sobre los que reposaba la asistencia alemana, así como con la confrontación entre los rivales del Este y el oeste y entre Alemania y Estados Unidos. De esa manera, la relación profundamente asimétrica podía ser parcialmente compensada en la mesa de negociaciones.

Bibliografía

- Bellers, Jürgen (2002). *Außenwirtschaftspolitik Deutschlands in den 1950er Jahren (inkl. der frühen Entwicklungspolitik)*. Universität GH Siegen, Diskussionspapiere N° 78
- Boris, Dieter (1980). "Geschichte und Struktur der Außenwirtschaftsbeziehungen der Bundesrepublik". En: *Autorenkollektiv 1980: Beiträge zu einer Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Pahl-Rugenstein; Colonia.
- Buchrucker, Cristian (1998): "Las alianzas político-estratégicas y la "cuestión alemana" en el siglo XX", en *Ciclos en la Historia, la economía y la sociedad* No. 14/15, 1er. Semestre.
- C.E.M.L.A. (1966). *La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina*. CEMLA. México.
- Fülberth, Georg (2007). *Finis Germaniae. Deutsche Geschichte seit 1945*. Papy Rossa Verlag. Colonia.

- Gieler, Wolfgang & Miltsch, Rebecca (2008). "Walter Scheel 1961 – 1966". En: Gieler, Wolfgang (ed.): *Deutsche Entwicklungsminister von 1961 – 2008. Biographie, Konzeptionen und Einfluss auf nationale und internationale Entwicklungspolitik*. Scientia Bonnensis. Bonn, 2008.
- Görtemaker, Manfred (2002). *Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Verlag C. H. Beck. Munich.
- Hein, Bastian (2006). *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959-1974*. Institut für Zeitgeschichte, München; R. Oldenbourg Verlag. Munich.
- Jerofke, Hans-Christoph (1993). *Der Wiederaufbau der deutschen Wirtschaftsbeziehungen mit Südamerika nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Genesis der vertraglichen Rahmenbedingungen 1949 bis 1958*. Verlag Peter Land, Fráncfort.
- Lohbauer, Christian (2000). *Brasil – Alemanha: Fases de uma parceria (1964-1999)*. Konrad Adenauer Stiftung. San Pablo.
- Musacchio, Andrés y Rebmann, Linda (2010). "The concept of culture in the development assistance sector: Culture as field of power struggle during the Cold War", Congress of the International Commission Of History Of International Relations, Amsterdam, 27 de agosto.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (1995). *Das deutsche Wirtschaftswunder und die Entwicklung Brasiliens. Die Beziehungen Deutschlands zu Brasilien und Lateinamerika (1949-1994)*. Fráncfort. Vervuert Verlag.
- Nuschler, Franz (2006). "Deutsche Entwicklungspolitik. Interessensgeleitete Kontinuitäten und Veränderungen". En: Abreu Fialho Gomes, Bea / Maral – Hanak, Irmi / Schicho, Walter (ed.). *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*. Mandelbaum Verlag;
- Ott, Erich (1990). "Die Bedeutung des Marshall-Plans für die Nachkriegsentwicklung Westdeutschlands". En: Schröder, Hans-Jürgen (ed.) 1990. *Marshall Plan und westdeutscher Wiederaufstieg. Positionen, Kontroversen*. Steiner Franz Verlag, Stuttgart
- Rapoport, Mario y Laufer, Rubén (1999). "Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960". *Cuaderno de Ciclos* No. 6, Buenos Aires.
- Schmalz, Stefan (2008). *Brasilien in der Weltwirtschaft. Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation*. Verlag Westfälisches Dampfboot. Münster.

RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones bilaterales entre Alemania occidental y Brasil en la época de la Doctrina Hallstein, desde mediados de los años 50 hasta finales de los 60, a través del sector de la cooperación al desarrollo. Describimos los principios de la cooperación al desarrollo por parte de la República Federal de Alemania, mostramos los intereses existentes detrás de ella y constatamos que la ayuda al desarrollo no es un acto caritativo, sino que la cooperación como parte de la política exterior fue usada como instrumento para imponer intereses económicos y geopolíticos. Las intenciones por parte del emisor y los regateos entre Brasil y Alemania occidental son estudiados a la luz de la documentación del Ministerio de Relaciones Exteriores alemán.

ABSTRACT

This article analyzes the bilateral relations between Western Germany and Brazil during the period of the Hallstein Doctrine from the late 1950s by means of the development cooperation sector. It shows the interests behind this cooperation and demonstrates the beginnings of Western German development assistance while showing that the aid is not a charitable act, but was rather used as an instrument of foreign policy to implement geo-political efforts and accomplish economic interests. These efforts by the donor state and the tug of war between Brazil and Western Germany get obvious by the documentation of the German Department of Foreign Affairs.