

Brasil y la República Federal de Alemania:
¿Un modelo para las relaciones entre
el Primer y Tercer Mundo?*

Brasil es el país del Tercer Mundo con el cual la República Federal de Alemania mantiene las relaciones más estrechas. Es también uno de los países "en despegue" más importantes ("Schwellenland")¹, entre los que se encuentran al borde de la industrialización, y es uno de los poderes regionales líderes del Tercer Mundo. Brasil se considera a sí mismo como una "antesala al superpoder" y actúa como un nexo entre los intereses del Primer y el Tercer Mundo.

En la discusión que se ha producido en el interior de la República Federal acerca del mejoramiento de las relaciones dentro de la configuración Norte-Sur, las relaciones germano-brasileñas pueden ser consideradas como un modelo para los problemas y perspectivas de la relación bilateral entre un rico país industrializado y un país pobre del Tercer Mundo que se encuentra en los umbrales de la industrialización.

En años recientes, tres diferentes eventos políticos han hecho que la relación con el Brasil se vuelva particularmente relevante para la República Federal. El primer evento fue el Tratado Nuclear germano-brasileño de 1975, que hizo surgir una discusión mundial por causa del posible aumento del riesgo de la proliferación. Además, hacia fines de los años 70, la República Federal de Alemania

*La versión inglesa de este artículo será publicada en *Brazil in the International System*, editada por Wayhe E. Selcher, Westview Press, 1981.

¹El término países "en despegue" (Schwellenländer), que fue introducido en 1977 en las políticas de desarrollo de la República Federal, tiene diversos significados. Debería distinguir los países del Tercer Mundo "relativamente desarrollados" de los "menos desarrollados". Sin embargo, se usa a menudo como sinónimo para el término "poder del umbral" (Schwellenmacht), que se aplica a los candidatos al "status de países nucleares". Para un análisis crítico de este grupo de países del Tercer Mundo, ver Ralf Dahrendorf, "International Power: A European Perspective", en *Foreign Affairs* 56/1 (octubre 1977), pp. 72-86.

clasificó al Brasil como un país en despegue ("Schwellenland") y, finalmente, la visita del Canciller Schmidt al Brasil y a otros países latinoamericanos en 1979 dio origen a la revaluación del espectro completo de las relaciones de Alemania con América Latina.

Enfrentados con estos antecedentes, carecería de sentido examinar la posición del Brasil en el sistema internacional, sólo con respecto a sus implicaciones de largo plazo para las relaciones bilaterales con la República Federal. Tampoco sería posible considerar todos los aspectos de las relaciones germano-brasileñas en la elaboración de un modelo para las relaciones entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo. Más bien, serán examinados en particular aquellos factores que se han hecho evidentes en las dificultades encontradas en la esfera actual de la cooperación. Por consiguiente, no serán incluidos ni en el examen de las dimensiones históricas de la cooperación entre los dos países ni el estudio del papel de los inmigrantes alemanes en Brasil²

De una mayor significación es el examen de la extensión e importancia, por ambos lados, de las relaciones bilaterales en los campos de la economía, la cultura, la política, y las políticas de desarrollo. Al finalizar esta revisión se harán aparentes las convergencias y divergencias en esas relaciones. Por lo tanto, se pondrá en claro el hecho de que esas convergencias entre el Brasil y la República Federal no jugarán un papel decisivo en el futuro, tal como el que tuvieron en los años 60 y 70. Aquí se deben hacer notar las divergencias y sus orígenes, para evitar efectuar estimaciones potencialmente erróneas acerca de la estabilidad o sensibilidad de esas relaciones bilaterales frente a las crisis. Las divergencias que existen necesariamente entre dos países tan diferentes como éstos deben ser considerados en conjunto, con específicos determinantes externos e internos en ambos países. En vista del nivel relativamente alto de homogeneidad y estabilidad en la República Federal, el énfasis de este estudio tiene que radicar en las condiciones propias del Brasil. La aparente heterogeneidad estructural brasileña, con la consiguiente inestabilidad política, deben ser vistas como las principales causas de futuras divergencias.

Todavía no es posible evaluar comprehensivamente los conflictos de interés que están evidenciándose dentro de los condicionantes internos o externos. En ambos casos, es claramente discernible el potencial para el cambio que existía en el Brasil a principios de

²Contrariamente a las muchas explicaciones que se han dado para las estrechas relaciones entre los dos países, como si se debieran al elemento germano en Brasil, difícilmente se puede decir que éste sea un factor importante. De todos los europeos que emigraron al Brasil desde 1884 a 1963, menos del 4% eran alemanes. Y tan sólo algo más del 3% de los alemanes que emigraron entre 1871 y 1957 fueron al Brasil. Ver Albrecht von Gleich, *Germany and Latin America* (Santa Mónica: Rand RM-5523 RC, 1968), pp. 6-7.

los años 80. De esta revisión de las diferentes concepciones e intereses de ambos lados, se extraerán algunas conclusiones generales sobre la posibilidad de usar las relaciones germano-brasileñas como un modelo para las relaciones Primer Mundo-Tercer Mundo. Puesto que el perfil de la política exterior de la República Federal es típico de cierta conducta de los países industrializados, y puesto que Brasil tiene un tipo de conducta relativamente característica de los países en desarrollo, la consideración del contenido específico de las estrechas relaciones entre tales países adquiere cierta relevancia para el desarrollo de la relación Norte-Sur. Es, por consiguiente, importante determinar las diferentes metas y expectativas de ambos países y, simultáneamente, describir hasta qué punto los cambios en la constelación internacional han conducido o podrán conducir a correcciones en sus respectivos conceptos.

La pregunta central que surge de la comparación entre la República Federal y el Brasil es hasta qué grado son capaces los acuerdos, principalmente en la esfera económica, de producir una relación durable y que sea percibida en forma positiva por ambos lados, a pesar de las diferencias estructurales existentes. Más allá de la relación germano-brasileña, cualquiera declaración de ese tipo puede también ser de importancia decisiva para las relaciones Norte-Sur, particularmente entre las naciones industrializadas y los países "en despegue".

ALCANDE E IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES GERMANO-BRASILEÑAS

Brasil y la República Federal han indicado a menudo que sus relaciones bilaterales son "ejemplares y permanentes"³. Al menos desde el punto de vista de la República Federal, es de hecho imposible comparar el alcance de esas relaciones bilaterales con las de cualquier otro país en desarrollo. Brasil es el socio económico más importante del Tercer Mundo para la República Federal, aún considerando las continuas alzas en el precio del petróleo. Y a su vez, en Brasil, la República Federal está tan sólo en segundo lugar después de los EE. UU. en los campos del comercio de la inversión y la cooperación para el desarrollo.

Desde 1950, el nivel de comercio entre los dos países ha aumentado en forma sostenida, triplicándose, de hecho, en los años 70. Actualmente Brasil participa en casi el uno por ciento de todas las exportaciones e importaciones alemanas. Por otra parte, las exportaciones a la República Federal son el 10 por ciento del total de las exportaciones del Brasil. En 1973, las importaciones desde Alemania alcanzaron a más del 13 por ciento del total de las importaciones del Brasil.

³Citado de un comunicado conjunto emitido con ocasión de la visita del Canciller Helmut Schmidt al Brasil, el 4 de abril de 1979. Ver *Bulletin* 52, p. 464.

Por causa del creciente aumento de las importaciones de petróleo, la proporción ha descendido hasta, aproximadamente, un 9 por ciento desde 1976 (ver cuadro 1). Sin embargo, las cifras actuales indican que la proporción alemana del comercio bilateral brasileño está aumentando nuevamente⁴, puesto que a Brasil le gustaría que la República Federal llegara a ser un mercado importante para las crecientes exportaciones de sus productos manufacturados. Cuando se consideran estas cifras de comercio, es de particular interés hacer una comparación de las importaciones de la República Federal a lo largo de los últimos años. A principios de los años 70, la proporción de los productos agrícolas importados del Brasil fue más de un 50 por ciento, pero cayó en 1978 hasta algo más del 40 por ciento. De igual manera, la proporción de las importaciones de materias primas decrecieron de aproximadamente un 30 por ciento, en 1973, hasta alrededor de un 26 por ciento, en 1978, en tanto que la proporción de las importaciones de productos manu-

Cuadro 1

COMERCIO EXTERIOR DE BRASIL CON LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA (%)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^a
Importaciones	13,1	12,5	11,0	8,8	8,6	8,2
Exportaciones	9,0	7,2	8,1	9,1	8,8	8,4

^aCálculos basados en datos del Deutsch-Südamerikanische Bank.

FUENTE: *Brasiliens wirtschaftliche Entwicklung*, Bundesstelle für Aussenhandelsinformationen (Colonia, enero 1979).

facturados se elevó de sólo 5 por ciento en 1973 a más de 17 por ciento en 1978 (ver cuadro 2). En el Brasil, la mayor tasa de aumento en las importaciones de la República Federal ocurrió principalmente en materias primas químicas, elevándose de sólo un 1 por ciento en 1973 hasta casi el 9 por ciento en 1977. Por otra parte, la proporción de maquinaria y equipo, como también la importación de maquinaria para procesar metal fluctuó en forma insignificante (ver Cuadro 3).

Tal vez más importante para las relaciones bilaterales sea la posición del Brasil como país huésped para inversiones de capital alemanas. Aquí, su rango es el quinto en el mundo y el primero entre los países en desarrollo. Un 55 por ciento de todas las inversiones alemanas privadas en América Latina están concentradas en Brasil, llegando a un total de más de 4,5 billones de marcos alema-

⁴Carlos von Doellinger, *Der historische Zusammenhang zwischen Auslandsinvestitionen und Aussenhandel in den deutsch-brasilianischen Wirtschaftsbeziehungen*. (Universidad de Göttingen: Ibero-Amerika-Institut für Wirtschaftsforschung), p. 16.

Cuadro 2

PROPORCIÓN DE PRODUCTOS IMPORTADOS DEL TOTAL DE IMPORTACIONES DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA DEL BRASIL

<i>Prod. importados (producidos en Brasil)</i>	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Prod. agrícolas	50,6	46,3	50,4	43,3	48,8	41,4
Materias primas	29,9	31,9	26,7	29,4	22,8	25,9
Prod. semi- manufacturados	13,9	13,3	11,1	13,5	15,2	15,3
Prod. manu- facturados	5,6	8,5	11,8	13,8	13,2	17,4

FUENTE: Datos del Deutsch-Südamerikanische Bank (enero 1980).

nes. Esto es, aproximadamente, el 8 por ciento del total de las inversiones alemanas externas, pero se debe calcular casi el doble de esa suma cuando se consideran las reinversiones e inversiones a través de terceros países. Sin embargo, si se recuerda que en 1971 casi el 17 por ciento de toda la inversión extranjera alemana fue efectuada en el Brasil, ello significa que la participación del Brasil en la inversión de capital externo de la República Federal de Alemania ha decaído⁵. A pesar de esta disminución relativa en la importancia del Brasil para la inversión alemana, el valor de la inversión acumulada de propiedad alemana aumentó, aproximadamente, en 458 por ciento entre 1963 y 1978. Por tanto, no es sorprendente que la República Federal fuera capaz de conseguir tasas de crecimiento considerablemente más elevadas en sus nuevas inversiones, en comparación con los EE. UU., el mayor inversionista en el Brasil

Cuadro 3

PROPORCIÓN DE PRODUCTOS IMPORTANTES EXPORTADOS DEL TOTAL DE EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA DEL BRASIL

<i>Prod. exportados (comprados por Brasil)</i>	1973	1974	1975	1976	1977
Maquinaria/equipo	15,0	12,6	17,3	16,3	18,7
Materias primas químicas	1,0	6,8	6,0	9,0	8,9
Maquinaria para procesar metal	7,4	7,7	8,9	8,3	8,4

FUENTE: Länderkurzbericht Brasilien 1979, Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Stuttgart, 1979).

⁵Ibid., p. 11.

(ver Cuadro 4). Actualmente, cerca de 500 firmas industriales y 200 de servicios tienen sucursales en Brasil, 75 por ciento de las cuales están concentradas en los alrededores de São Paulo. Estas firmas han sido responsables de crear entre 200.000 y 250.000 puestos de trabajo en el Brasil⁶.

Cuadro 4

INVERSIÓN EXTRANJERA DE LOS PRINCIPALES PAÍSES EN BRASIL (CADA UNA DEL 31 DE DICIEMBRE) EN %

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
U.S.A.	37,5	33,5	32,8	32,2	30,4	27,8
Rep. Federal	11,4	11,8	11,9	12,4	13,6	15,3
Japón	6,9	9,9	11,5	11,2	10,7	10,2
Suiza	7,8	9,3	10,1	10,9	10,7	11,8
Reino Unido	7,1	6,6	5,9	4,7	4,9	5,4
Canadá	7,9	6,6	5,6	5,3	4,6	5,1

FUENTE: Datos del Deutsch-Südamerikanische Bank.

En contraste, los gastos de ayuda para el desarrollo destinados a Brasil son relativamente pequeños⁷ si bien el Brasil, por causa de su tamaño, se mantiene a la cabeza de la lista de receptores de ayuda latinoamericanos por parte de la República Federal. Los créditos y subsidios totalizaron hasta 1978, 4 billones de marcos alemanes. Aquí, nuevamente la República Federal figura segunda después de los EE. UU., como en el caso del comercio y las inversiones. Su ayuda para el desarrollo se concentra principalmente en cuatro áreas.

1. Desarrollo y transferencia tecnológicos.
2. Seguridad y provisión de materias primas, incluyendo el estímulo a las fuentes de energía alternativas.
3. Proyectos de desarrollo social en áreas especialmente subdesarrolladas.
4. Verificación del éxodo rural y estímulo al desarrollo regional.

Es precisamente esta cooperación técnico-científica con el Brasil, institucionalizada en diferentes niveles durante los últimos años, la

⁶Der Beitrag deutscher Auslandsinvestoren für die Entwicklung Brasiliens", en Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, *Mitteilungen* 29/BM159 (mayo, 1979), p. 1.

⁷India, el país más importante en las prioridades de las políticas de desarrollo alemanas, recibió más ayuda que todos los países latinoamericanos tomados en conjunto: 5,8 billones de marcos alemanes. Pakistán, Israel, Indonesia y Egipto también recibieron mucho más que el Brasil. Ver Wolfgang Hoffman, "Bonner Geld für die Dritte Welt", en *Die Zeit*, 15 de junio de 1979, p. 29.

que ha transformado este país en un socio principal de la República Federal. La cooperación gubernamental con el Brasil ha contribuido particularmente a un aumento de los tratos económicos privados⁸. La importancia de la cooperación científico-técnica se hace evidente en el hecho de que, ya el 30 de noviembre de 1963, la República Federal de Alemania y el Brasil firmaron un marco de acuerdo sobre cooperación tecnológica, que iba a constituir el primero de seis tratados entre los dos países. Este acuerdo fue reemplazado el 9 de junio de 1969 por un tratado en cooperación sobre investigación científica y desarrollo tecnológico, que a su vez fue suplementado por un tratado adicional sobre investigación nuclear, firmado el 23 de abril de 1971. Estos acuerdos bilaterales formaron la base para el tratado sobre cooperación en el campo del uso pacífico de la energía nuclear, del 27 de junio de 1975⁹.

La importancia de las relaciones económicas y científico-tecnológicas se ha puesto también de evidencia en los contactos políticos entre los dos países. Tres ministros de relaciones exteriores alemanes (Willy Brandt 1969, Walter Scheel 1971, Hans-Dietrich Genscher 1975) han visitado el Brasil y, por la primera vez, un Presidente brasileño, el General Ernesto Geisel, hizo una visita de Estado a Bonn en 1978. Esta visita fue devuelta en 1979 por Helmut Schmidt, que fue el primer Canciller alemán que visitó América Latina. El hecho de que los equipos de planificación de ambos ministerios de relaciones se están reuniendo en forma regular constituye una buena indicación del grado hasta el cual las consultas políticas entre ambos países han proliferado. Acuerdos alemanes semejantes existen sólo con Francia, Inglaterra, los EE. UU. y el Japón¹⁰. Estas consultas regulares entre ambos ministros y equipos de planificación

⁸Los catorce acuerdos bilaterales que ya han sido firmados, demuestran dónde radica el énfasis en la cooperación germano-brasileña: en investigación nuclear, investigación espacial, astronomía, aviación, tecnología de computación, matemáticas, documentación científica, geología, investigación oceánica, control de material, bioquímica, medicina, agricultura y estudios veterinarios. Para una detallada información de la cooperación científico-técnica entre la República Federal y América Latina, ver Germán Kratochwil, *Wissenschaftlich-Technologische Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit in Lateinamerika* (Tübingen, 1976). Para los resultados de la cooperación germano-brasileña en el campo científico, ver Deutscher Akademischer Austauschdienst (ed.), *Beiträge zu den brasilianisch-deutschen Beziehungen* (Bonn, 1978).

⁹Los restantes tres tratados constituyen un acuerdo sobre impuestos dobles, que entró en efecto el 1º de enero de 1976, un acuerdo sobre producción cooperativa de películas, del 3 de junio de 1976, y un acuerdo sobre embarques, que fue firmado el 4 de abril de 1979.

¹⁰Esto está fechado el 16 de junio de 1978 y contempla consultas regulares en cuestiones actuales de interés mutuo sobre política exterior. Las conversaciones conjuntas de los equipos de planificación de política tuvieron lugar en forma separada de las consultas anuales entre ministerios de asuntos exteriores, alternando entre Bonn y Brasilia. Ver *Bulletin* 71, p. 626.

demuestran la importancia política que otorga al Brasil la República Federal.

¿Qué importancia tiene para ambos socios el alcance y forma de esta relación bilateral? Para el Brasil, son aparentes las siguientes ventajas: obviamente, el liderazgo político brasileño está intentando reducir esos problemas del desarrollo que surgen de las necesidades de capital, tecnología y energía a través de la cooperación con la República Federal. Naturalmente, esta diversificación de las relaciones exteriores —lejos del papel dominante de los EE. UU. y hacia una creciente cooperación con Europa Occidental y el Japón— ha conducido a una diversificación de las dependencias e intereses del Brasil. Brasil hoy en día, al menos en ciertas áreas (p. ej., tecnología y transferencia de capital), es también dependiente de la República Federal. El tratado nuclear germano-brasileño, en particular, ha contribuido ciertamente al hecho de que el comercio tienda a expandirse y de que debería continuar aumentando el interés de las industrias alemanas por invertir en el Brasil¹¹. Es de particular importancia para el Brasil el hecho de que las inversiones alemanas estén concentradas mucho menos en los sectores primarios que en las industrias orientadas hacia el crecimiento, tales como la automovilística, química y de bienes de capital¹². Brasil cuenta con que la República Federal aliente su integración en el mercado mundial por medio del aumento de su capacidad para competir en el campo de la exportación de productos manufacturados.

Entretanto, el tratado nuclear de 1975 ha sido el punto clave de esta sociedad. Este tratado entre la República Federal y el Brasil pavimentó el camino para la más extensiva y avanzada transferencia de tecnología entre una nación industrializada y un país del Tercer Mundo, hasta la fecha. No está todavía claro hasta qué punto el desarrollo de los últimos años, el debate interno brasileño y el desarrollo económico, han contribuido en el intertanto a una disminución tanto en el tamaño de esta transferencia como en la extensión del plazo de este tratado¹³.

En todo caso la República Federal continúa siendo un socio significativo del Brasil a través de sus exportaciones de capital y tec-

¹¹Aunque parezca exagerada la predicción de que las inversiones alemanas en el Brasil superarán aquellas de los EE. UU. en los 80, ella refleja en forma acertada la tendencia. Ver Ronald M. Schneider, *Brazil, Foreign Policy of a Future Power* (Boulder, 1976), p. 192.

¹²Manfred Nitsch, *Rich Country Interests and the Third World Development: The Federal Republic of Germany* (Berlin: Institute of Latin American Studies, Free University of Berlin, 1979) p. 41.

¹³Sobre los efectos del tratado nuclear germano-brasileño sobre la política nuclear del Brasil, ver Wolf Grabendorff, "Bestimmungsfaktoren und Strukturen der Nuklearpolitik Brasiliens", in Lothar Wilker (ed.), *Nuklearpolitik im Zielkonflikt* (Cologne, 1980), pp. 41-71.

nología y de sus importaciones de materias primas y de productos manufacturados. A pesar del aumento de las cifras del Comercio del Brasil con los países exportadores de petróleo, resultantes del alza de los precios de este producto, su estrecha relación con la República Federal debería continuar siendo indispensable en el corto plazo.

Desde el punto de vista de la República Federal, la significación del Brasil adquiere una dimensión diferente. Entre los principales productos de importación, sólo el mineral de hierro juega un papel realmente significativo. Brasil se considera principalmente como un mercado del futuro, puesto que ya goza de mayor capacidad importadora que cualquier país del Tercer Mundo¹⁴. La esperanza de que el Brasil pueda llegar a ser una nación industrializada líder¹⁵, explica el interés superior al promedio que los industriales alemanes han mostrado en este mercado. Un 1,4 por ciento de la producción industrial mundial, y un 18,4 por ciento de la producción industrial de los países en desarrollo se concentra en Brasil¹⁶. Sobre todo, la República Federal considera como una inversión para el futuro la expansión de sus relaciones bilaterales con el Brasil. Desde el punto de vista alemán, cualquier desventaja que surja del desarrollo económico del Brasil y de su inestabilidad social y política es sobrepasada por la posibilidad de que el Brasil asuma, no sólo un papel regional de liderazgo, sino también el de una importante nación industrializada¹⁷.

El tratado nuclear germano-brasileño revela una cierta dependencia entre el Brasil y la República Federal. El deseo de la República Federal de comprometerse durante las negociaciones del tratado surge, ciertamente, de su necesidad de reducir las capacidades sobrantes en su industria de reactores a través del aumento de exportaciones, para las cuales, internacionalmente, sólo existe un pequeño círculo de clientes. La actual cooperación con el Brasil ha estabilizado, por cierto, cientos de miles de puestos de trabajo. Sin embargo, al mismo tiempo, dado el interés alemán de llevar a cabo su programa nuclear, el poder de negociación del Brasil con la República Federal debe estar interesada en un mayor crecimiento eco-

¹⁴Excepto para la posición especial de los países exportadores de petróleo, Brasil puede también ser clasificado como el mayor país exportador del Tercer Mundo. Ver Celso Lafer, "El estudio de las Relaciones Internacionales: necesidades y perspectivas", en *Estudios Internacionales* 11/43 (julio-septiembre 1978), pp. 47-56.

¹⁵Compare la optimista afirmación de un miembro del directorio de Siemens AG, Paul Dax, "Können die deutschen Grossfirmen zur ausgewogenen Entwicklung Brasiliens beitragen?", en *Deutsch-Brasilianische Hefte* 17/6 (noviembre-diciembre 1978), pp. 398-411.

¹⁶Esto es verdadero sólo si se excluye China. Ver los datos en OECD (ed.), *Interfutures, Final Report* (Paris, 1975), p. 214.

¹⁷Schneider, op. cit., p. 166.

nómico del Brasil, puesto que sólo entonces se convertirá en lucrativo este compromiso de largo plazo con la industria alemana.

En contraste con las relaciones de la República Federal con otras importantes naciones, sus relaciones con el Brasil son de una naturaleza predominantemente económica. E incluso cuando los intereses económicos de ambos países no son inmediatamente discernibles, como por ejemplo en el marco de la cooperación científico-tecnológica, ellos están preocupados principalmente por mejorar y extender las condiciones de la cooperación económica. Se está volviendo cada vez más evidente, en la discusión sobre el tratado nuclear y el papel de las firmas alemanas en el Brasil, que este énfasis en los aspectos económicos de la cooperación ha producido una cierta falta de flexibilidad en lo referente al cambio político. Se puede, por tanto, asumir que se intensificará la cooperación con el Brasil en los asuntos políticos. Las condiciones para tal intensificación han mejorado, ciertamente, por causa de la democratización que está emergiendo en este último país. Por una parte, la apertura política ha aumentado la posibilidad de que surjan diferencias económicas. Por la otra, sin embargo, ofrece la posibilidad de redefinir la importancia del Brasil para Alemania Federal en términos de metas políticas.

La posición de la República Federal en relación con el Brasil ha cambiado significativamente desde la firma del tratado nuclear en 1975. La declaración hecha por el ex Ministro de Relaciones del Brasil, Azeredo da Silveira, en el sentido de que "la República Federal ocupa para nosotros una posición privilegiada y ningún otro país puede ofrecernos ese grado de cooperación"¹⁸, sólo se aplica parcialmente, por causa de las dificultades encontradas para implementar el tratado nuclear y la apertura política del país. Sin embargo, la importancia del Brasil para la República Federal es todavía lo suficientemente grande como para que se justifique que esta última haga un esfuerzo para adaptarse a los alterados problemas económicos y políticos del país.

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LA REPÚBLICA FEDERAL Y EL BRASIL

La estabilidad y capacidad de cualquier relación bilateral dentro del sistema internacional, para enfrentar los momentos de tensión, dependen de las convergencias y divergencias que existen o se desarrollan entre ambas partes. En cada caso será necesario examinarlas, a su vez, en términos de sus condicionantes, puesto que tanto

¹⁸German Federal Press Office (Bundespresseamt) reproducción de la entrevista de la Segunda Televisión Alemana (ZDF), con Azeredo da Silveira, del 27 de junio de 1975.

los cambios políticos nacionales como los cambios en las relaciones con terceros países pueden tener consecuencias directas e indirectas para la relación bilateral. En el caso de las relaciones germano-brasileñas, es particularmente difícil determinar las convergencias y divergencias, puesto que el Brasil se encuentra actualmente en un estado de transtorno político interno y no pueden preverse todavía las consecuencias que tendrá esta situación en su política exterior. Por lo tanto, la discusión acerca de las convergencias y divergencias deberá basarse en la conducta pasada del Brasil, si bien ya son visibles ciertos signos prematuros de la nueva orientación, que tienden a indicar una creciente divergencia de intereses en la relación bilateral.

Cuando se consideran las convergencias se hace evidente la aceptación mutua de una economía de mercado y el rechazo de un sistema colectivista de inspiración marxista¹⁹. Aquí, es relativamente insignificante el hecho de que la economía de mercado del Brasil sea más controlada por el Estado, y que la economía de mercado alemana tenga una orientación más social. El principio de no interferencia en asuntos internos juega también un papel importante en ambos países. Sin embargo, en la República Federal se efectúa una distinción entre la violación de los derechos de propiedad y de los derechos humanos, con respecto al Brasil. En este último caso, el Brasil ha insistido repetidamente en que también debe aplicarse el principio de no interferencia.

En lo consecuente, se ha producido un conjunto de coincidencias, que son consecuencia de los lazos históricos del Brasil con la economía mundial y el consiguiente aumento de sus relaciones con las naciones occidentales industrializadas, y también su estrecho compromiso cultural con Europa. Además, constituye otra convergencia el hecho de que ambos países sean extremadamente dependientes de las importaciones de petróleo y que, por ello, rechacen cualquier forma de cartel de materias primas²⁰. Por supuesto que el Brasil, a causa de sus propias exportaciones de materias primas, no apoya este punto de vista tan rigurosamente como la República Federal. Aún más, a causa de su propia dependencia en las expor-

¹⁹Ver el artículo por el entonces Secretario de Estado en el Ministerio de Relaciones, Peter Hermes, "Aspekte und Perspektiven der deutschen Lateinamerika-Politik", en *Europa-Archiv*, 14/1979, pp. 421-430. Ver también la interesante crítica por William Waack, "Os velhos dilemas da nova política alemã para a América Latina", en *Jornal do Brasil*, 19 de agosto de 1979.

²⁰Ver las observaciones del Canciller Helmut Schmidt en la recepción efectuada en Brasilia el 3 de abril de 1979: "Ni los proveedores de los productos industriales ni los proveedores de materias primas ni de petróleo tienen el derecho de dirigir y ni siquiera de dominar económicamente a los otros países. Brasil siente hoy en día, tal como lo hace la República Federal de Alemania, cuán dependientes somos de los grandes productores y proveedores de energía del mundo...", en *Bulletin* 52, p. 462.

taciones, ambos países tienden a apoyar la liberalización del comercio y a rechazar el proteccionismo.

También hay algunas coincidencias en el nivel político: ambos poderes se consideran a sí mismos —si bien en niveles diferentes— como escaladores en el sistema internacional que existe desde 1945. Está claro el hecho de que la necesidad de ponerse al día del Brasil es considerablemente mayor que la de Alemania. Además, la posición de ambas naciones como líderes informalmente aceptados de sus respectivas regiones acarrea consigo ciertos puntos comunes, tales como la relación de "junior" con los Estados Unidos. Las convergencias ya mencionadas provocan, por lo menos, algunos complementos temporales: por una parte, la capacidad para producir materias primas y productos terminados y, por la otra, la exportación de tecnología y capitales. Sin embargo, esas convergencias, que están concentradas principalmente en un área, contrastan con un gran número de divergencias en varias otras áreas.

En tanto que ambos lados consideran las convergencias ventajosas, al estudiar las divergencias se debe prestar particular atención a las diferencias que son específicas a cada parte. Puesto que el Gobierno del Brasil aún se encuentra en busca de legitimación, es difícil identificar los intereses o conflictos de intereses que puedan existir. Particularmente, la apertura política de los años 1975 a 1980 ha puesto de manifiesto que el Brasil, como socio, es muy estratificado y, por lo tanto, su posición frente a la República Federal es mucho más complicada de lo que se puede presumir de las relaciones que han tenido hasta el presente.

Hasta ahora, uno de los principales problemas en las relaciones con los países del Tercer Mundo era cómo establecer una relación confidencial efectiva que incluyera las ideas de las contra-elites, esto es, los futuros gobiernos de esos países, en las relaciones bilaterales²¹.

Los estados autoritarios, tales como el Brasil desde 1964, no están interesados en expandir las relaciones bilaterales, más allá de la esfera estrictamente económica, hacia una relación pluralista. La sensibilidad acerca de cualquier posible interferencia externa durante el proceso actual de valorización por un socio que, de otro modo, está muy valorado, es particularmente obvia, como se ve en la reacción producida frente al trabajo de las fundaciones políticas alemanas²².

²¹Este tipo de conducta, que es típico de las relaciones bilaterales entre los estados democráticos del Occidente, no ha permeado las relaciones con los países políticamente inestables del Tercer Mundo. La certeza de que esto se ha hecho necesario aparece claramente en Hermes, op. cit., p. 430, que asume que se expandirá el papel de las instituciones no gubernamentales en las relaciones con América Latina.

²²La Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Konrad Adenauer y la Funda-

Tomando en cuenta estos antecedentes, en el caso del Brasil son particularmente importantes los determinantes internos de las divergencias entre ambos países. La autoconcepción política del Brasil es básicamente diferente de aquella de la República Federal. Cada gobierno brasileño debe considerar ciertos determinativos políticos, cuya talla e importancia es difícil que pueda ser captada por la República Federal. También ha arrojado dudas sobre la legitimidad económica del sistema político actual el hecho de que la mayoría de la población del Brasil haya permanecido al margen del exitoso proceso de industrialización brasileña durante los últimos quince años. Mientras se reprimieran los conceptos alternativos y la participación, estaba garantizada la estabilidad para los militares, pero no se podía esperar un apoyo popular mayoritario para las decisiones de tipo internacional y de política externa. Bilateralmente, por tanto, las relaciones se han concentrado en su mayor parte en aquel sector de la sociedad brasileña que se identifica a sí mismo con los intereses de las naciones occidentales industrializadas. Así, esa estrecha relación existe principalmente entre la República Federal y un sector privilegiado del Brasil, y no refleja el perfil extremadamente heterogéneo del país en su conjunto.

En la autoconcepción del país hay numerosos dualismos internos, y aquí sólo mencionaremos los más importantes. Primero, existe una discrepancia creciente entre aquellos sectores de la sociedad orientados hacia el patrón de vida occidental y la mayoría de la población, que se encuentra a sí misma viviendo en los márgenes de esta sociedad. Además, hay en este país un dualismo regional que, por una parte, debe luchar con enormes problemas estructurales y con el hambre (la región del nordeste) y, por la otra, ha alcanzado cierto nivel de industrialización (en particular en Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte). Esta doble imagen también ha deteriorado las relaciones bilaterales, puesto que, hasta ahora, los diversos gobiernos brasileños han estado interesados en mantener esta imagen debido a la necesidad de concentrar todas las posibles localizaciones de recursos para su país. En el nivel internacional, esta contradicción se manifiesta en el hecho de que es, por un lado, ventajoso para el país definirse a sí mismo como muy subdesarrollado frente a aquellos países que ofrecen ayuda para el desarrollo y, por el otro, definirse frente a los países industrializados, como un país que está al borde de la industrialización y, por tanto, interesante para ellos.

ción Friedrich Naumann participan activamente en los campos de la organización de sindicatos, movimientos cooperativos y educación de adultos, si bien con diversos énfasis. La Fundación Friedrich Ebert ha sido acusada por la prensa de interferir en la nueva formación del sistema de partidos políticos en el Brasil. Ver, por ejemplo, Assis Mendonça, "Alemães confirmam: financiam partidos", en *O Estado de São Paulo*, 19 de junio, 1979.

En vista de este dualismo, sobre el cual se superimpone el conflicto entre gobierno y oposición en el actual proceso de apertura política, se presenta el peligro de que no puedan mantenerse las buenas relaciones que existían hasta ahora entre los dos países y que estaban basadas en la cooperación bilateral con una elite internacionalmente orientada. El énfasis en las relaciones económicas, unido a un sistema "subdesarrollado" de comunicaciones políticas, produce un alto nivel de sensibilidad de las relaciones internacionales frente a cualquier vuelco en la orientación económica que pueda surgir de una corrección al modelo de desarrollo causado por la apertura política.

La fuerte crítica que ha surgido en el Brasil con respecto a la República Federal no sólo emana de la oposición, y se nutre de tres fuentes: primero, la República Federal se ve forzada a compartir la responsabilidad por la estabilidad de un sistema político y económico que en ningún caso era deseado por todos los brasileños. Segundo, se considera que la forma y alcance del tratado nuclear y el compromiso de firmas privadas alemanas con firmas pertenecientes al estado brasileño ofrecen una ventaja unilateral a la República Federal. Y, en tercer lugar, la fuerte presencia de la industria alemana por sobre todas las grandes firmas como Volkswagen, Bayer, Mannesmann, Siemens, etc., se ve como una amenaza a la economía nacional brasileña. No se puede desestimar el peligro de que las firmas alemanas adquieran una imagen de "explotadoras" o de "multinacionales" por causa de la creciente tendencia nacionalista en el Brasil. La amenazante discrepancia entre los temores del país huésped y los intereses económicos de la República Federal podría, tal vez, reducirse si los grandes intereses alemanes pudieran llegar a constituir una especie de presencia ejemplar en el Brasil. Esta no debería limitarse a una contribución tecnológica y económica, sino que debería expresarse en materias de codeterminación y ecología, como también en los campos de la comunidad local y los asuntos culturales.

Es bien conocida la extendida sensibilidad que hay entre los brasileños frente a las incontrollables influencias económicas externas. Sin embargo, los inversores de la República Federal pueden enfrentar nuevas tensiones o problemas de ajuste en conexión con los inminentes cambios en el modelo económico y de desarrollo del Brasil, cuya causa, ciertamente, puede encontrarse no sólo en la democratización sino también en la situación económica mundial. La experiencia ha demostrado que "los logros de las firmas extranjeras no son, por lo general, resultado de sus propias iniciativas²³, de modo que no deberían desestimarse todavía las posibilidades para

²³Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, op. cit., p. 3, y Rudi Maslowski, *Deutsches Geld und Dritte Welt, dargestellt am Beispiel Brasilien* (Wuppertal, 1973).

las firmas alemanas en Brasil, regidas por "nuevas reglas de juego". Una apreciación general de las relaciones bilaterales no puede, ciertamente, ser tan positiva en el futuro como lo fue entre los años 1964 a 1978, cuando la estabilidad fue asegurada por los militares y se pudo prevenir cualquier tipo de sensibilidad frente a las relaciones económicas externas y a los privilegios de las firmas alemanas.

Se hicieron cada vez más claras las diferencias de apreciación frente a la capacidad de maniobra y a las intenciones de ambos socios en la relación bilateral. Brasil nunca dejó dudas acerca de que quería usar a la República Federal y al Japón como aliados para reducir su dependencia de los Estados Unidos. En los campos del comercio, en finanzas y la tecnología, ambos países pueden ofrecer ventajas similares a aquellas de los Estados Unidos, si bien no gozan de la capacidad que posee ese país para ejercer presión política. El deseo del Brasil de diversificar sus relaciones exteriores no ha estado limitado, en los últimos años, a los países occidentales industrializados, sino que, cada vez más, ha incluido a los "nuevos ricos" (los estados árabes, Nigeria).

Una diferencia decisiva en la clasificación internacional de las relaciones bilaterales es que el Brasil está intentando elevarse en el sistema internacional de manera parecida a aquella de la República Federal en los años 50. Sin embargo, ha sido ignorado el hecho de que la República Federal haya sido capaz de consolidar su posición internacional y haya elegido conscientemente permanecer a la sombra de los Estados Unidos, en tanto que el Brasil está consciente de su papel global.

Es muy poco probable que la meta del Brasil constituya en crear un lazo tan estrecho con el Occidente como aquel que tiene la República Federal. Hasta este grado, el determinante externo decisivo de la relación germano-brasileña radica en las diferentes posturas de los dos países en el sistema internacional. Brasil está preocupado principalmente con el conflicto Norte-Sur y tiene muy poco interés en el conflicto Este-Oeste, y este país ha considerado que, hasta ahora, el conflicto Norte-Sur tiene una dimensión de importancia sólo secundaria, aunque cada vez crece más.

Esta diferencia fundamental y las consiguientes divergencias no pueden ser eliminadas ni aun cuando el Brasil intentara que el Tercer Mundo expresara comprensión por su socio, la República Federal. Por el contrario, la credibilidad del Brasil ya ha sufrido frente a los ojos de ciertos líderes radicales del Tercer Mundo, en el mismo grado en que se ha transformado en un socio privilegiado de las naciones industrializadas. Además, puesto que ha servido de nexo entre el Primer y el Tercer Mundo, ya no es considerado como un aliado confiable en el conflicto Norte-Sur. Pero, a pesar de

su actual alineación ideológica y de su estrategia de desarrollo occidental, el Brasil apoya principalmente las demandas que está efectuando el Tercer Mundo a los países industrializados. Su política externa de "pragmatismo responsable" es más una expresión del dilema de tener que reconciliar las posibilidades económicas y las necesidades estructurales del país, antes que una prueba de su interés a largo plazo en ciertas formas de cooperación bilateral.

Precisamente a causa de su dependencia directa y de largo alcance frente a las naciones industrializadas, el Brasil intenta presionar indirectamente a sus socios, incluyendo a la República Federal, a través del diálogo Norte-Sur. Es, por consiguiente, poco probable que pueda permitirse llegar a ser un instrumento de los intereses de las naciones industrializadas, puesto que perdería su "poder de regateo" con aquellas naciones y, por lo tanto, una porción de su capacidad de maniobra dentro del sistema internacional²⁴.

Es, pues, evidente que el Brasil, en contraste con la República Federal, no es de opinión de que la obligación actual más importante sea asegurar la fortaleza económica de las naciones industrializadas, salvaguardando una provisión apropiada de materias primas. Más bien él aboga por un nuevo orden económico internacional, como la consecuencia lógica del desarrollo económico mundial desde 1973. Al intentar reforzar su propia posición, el Brasil está aumentando su postura conflictiva con las naciones industrializadas. Por una parte, el Brasil sabe muy bien que puede perder su trato preferencial, particularmente en el campo de la transferencia tecnológica, si aboga aún más en favor de las ideas del Tercer Mundo respecto de la reestructuración de los patrones del comercio internacional. De ahí que tienda a explotar en ventaja propia las divergencias que existen entre él mismo, por una parte, y las naciones industrializadas y los países del Tercer Mundo, por la otra, en el marco multilateral, así como también en las conferencias sobre materias primas. Brasil no está empeñado en asumir un papel de liderazgo en el Tercer Mundo, sino que está intentando, más bien, demostrar su solidaridad con las demandas del Tercer Mundo en muchas esferas. También esto es verdadero respecto de las demandas políticas de países como, por ejemplo, los estados árabes, puesto que la dependencia del Brasil frente al petróleo árabe se ha convertido en algo mucho más importante que su dependencia frente a las importaciones de capital y tecnología desde las naciones industrializadas.

La moderada actitud del Brasil frente a las inversiones extranje-

²⁴Ver en particular Wayne A. Selcher, *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds* (Boulder, 1978), y Wolf Grabendorff, "La Política Exterior del Brasil entre el Primer y Tercer Mundo", en *Nueva Sociedad* 41 (marzo-abril 1979), pp. 108-119.

ras, a las nacionalizaciones y a las empresas multinacionales puede ser considerada como un resultado de su grado actual de desarrollo y, de ninguna manera, puede juzgarse que sea iniciativa de la política permanente del Brasil. Este país sabe muy bien cómo usar su dependencia, puesto que los niveles de inversión y de endeudamiento externos se han elevado tanto que, inclusive con una creciente presión sobre las empresas extranjeras y con una alteración de las reglas del juego económico, puede contar con el apoyo externo necesario para su desarrollo económico. El gobierno brasileño está bien consciente de que aquí puede obtener ventajas para mejorar su posición en el comercio internacional y como deudor en el mercado mundial²⁵.

El hecho de que el Brasil, con su lema de pragmatismo responsable en política exterior y con su deseo de mantener abiertas todas las opciones, no desee entrar automáticamente en alianzas, es otro ejemplo de las divergencias externas entre la República Federal y el Brasil. Esto significa que se puede cuestionar la confiabilidad política del Brasil, en particular en un nivel internacional más amplio²⁶. Por eso, Brasil ha sido capaz de usar en su propia ventaja la rivalidad entre la República Federal y los Estados Unidos en el campo de la energía nuclear. Si bien el Brasil ha aceptado complacido la inmutabilidad de la República Federal frente a las presiones que intentaron ejercer los Estados Unidos entre los años 1975 y 1977, no demostró comprensión frente al rechazo de la República Federal a iniciar un conflicto con los Estados Unidos. Por causa de su experiencia histórica, el Brasil define su dependencia casi exclusiva en términos económicos y le es imposible, políticamente, entender la dependencia en la esfera de la seguridad, tales como la que existe entre la República Federal y los Estados Unidos. Por consiguiente, el Brasil continuará sonriendo frente a la deferencia de la República Federal para con el "papel predominante y natural de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental"²⁷, en todas las cuestiones concernientes a América Latina, y la clasificará como un lastre para cualquier relación bilateral. De ello se desprende que el Brasil espera demasiado de la República Federal. Además, a menudo la importancia de sus coincidencias como líderes regionales es menor de lo que podría esperarse, puesto que ellas no

²⁵Sobre esas tácticas, ver Werner Baer y Carlos von Doellinger, "Determinants of Brazil's Foreign Economic Policy", en Joseph Grundwald (ed.), *Latin America and World Economy: A Changing International Order* (Beverly Hills, 1978), pp. 147-161.

²⁶Este hecho se ha convertido en obvio a la luz de la intención del Brasil de socavar el embargo de los embarques de grano de los Estados Unidos a la Unión Soviética.

²⁷Hermes, op. cit., p. 426.

son capaces de balancear las graves diferencias que existen entre Europa y América Latina y entre los dos países.

Si bien para el Brasil la racionalidad de la política exterior de la República Federal es relativamente calculable, sus diferentes intereses en el conflicto Norte-Sur y en relación con la supremacía de los Estados Unidos hacen mucho más difícil una evaluación de la racionalidad del Brasil. Es un buen ejemplo de ello la experiencia previa con el tratado nuclear, puesto que el Brasil estaba principalmente interesado en mejorar su status político dentro del sistema internacional. Esta meta también se obtendrá, incluso en el caso de que la implementación del tratado sea demorada o se reduzcan las metas que se habían planeado. Lo que para la República Federal constituía una estrategia para asegurar una tecnología en el mercado mundial era para el Brasil, principalmente, la clave para llegar a ser un superpoder. Esto prueba que el tratado estaba sujeto a interpretaciones totalmente diferentes desde ambos lados, por causa de las diferencias estructurales de estas sociedades, y de la diferencia de sus posiciones en el sistema internacional. El costo político que ha acarreado consigo este tratado para la República Federal será anotado como un débito en los libros de la relación bilateral.

En el aspecto bilateral será muy cuestionable, en el largo plazo, una estrecha relación entre una nación que está subiendo de categoría en el sistema internacional —lo que por definición representa intereses anti status quo— y un defensor del status quo en el sistema internacional. A la República Federal, con la ayuda del Brasil, le gustaría, entre otras cosas, mantener el status quo, o sea, su posición en la economía mundial. Al Brasil le gustaría establecer su propia posición a costa de las naciones industrializadas. En asuntos relacionados con la división internacional del poder, la influencia y la propiedad, las metas del Brasil serán diferentes de aquellas de la República Federal, y ello sin considerar cualquiera constelación de las elites internas. Puesto que el Brasil considera que está predestinado a ascender en el sistema internacional, debe dejar de identificarse con los intereses económicos de la República Federal.

¿UN MODELO PARA LAS RELACIONES ENTRE EL PRIMER Y EL TERCER MUNDO?

Si se habla acerca de la naturaleza ejemplar de la perfecta cooperación que existe dentro de la relación Norte-Sur en el caso del Brasil y la República Federal de Alemania, no se debe ignorar el hecho de que esto es verdadero sólo en lo que respecta a una determinada fase, en la cual ambos países se complementaron uno al

otro económicamente²⁸. Un cambio en la estructura de la demanda —y esto es verdadero para el mercado interno como también para ciertas áreas de la economía mundial— puede añadir una considerable tensión política a una relación tan estrecha como ésta. El énfasis colocado en la perfecta coincidencia de intereses entre los dos países ha escondido por demasiado tiempo el hecho de que, hasta ahora, esta coincidencia ha carecido de una base y una amarra firmes.

Las metas y expectativas de ambas partes son demasiado diferentes. Brasil espera obtener mucho más de su cooperación con la República Federal de lo que ésta es capaz de ofrecer²⁹. Las expectativas por parte de ambos lados se vuelven menos realistas a medida que se considera cada vez más su relación como un modelo. En tales circunstancias, cualquier crisis "normal" en la relación bilateral, que es inevitable que se produzca de vez en cuando entre dos estados con estructuras e intereses tan diferentes, se considera como una tensión excepcional. En conexión con esto, las experiencias negativas que han tenido los Estados Unidos cuando han tratado de aplicar su concepto de "relación especial" constituyen una importante indicación del desarrollo de relaciones con un alcance particularmente amplio y económicamente estables, sólo es realmente posible entre estados que puedan llegar a compartir muchos conceptos y expectativas, tanto en la esfera económica como en todos los niveles de interacción. Este tipo de relación ejemplar existe, por ejemplo, entre los Estados Unidos y Canadá y entre la República Federal y Francia. No es un accidente el hecho de que los Estados Unidos hayan sido incapaces de establecer una relación de ese tipo con los países latinoamericanos. Hay también pocas indicaciones de que la República Federal vaya a tener éxito en establecer una relación semejante con el Brasil.

Las interacciones a nivel gubernamental, así como entre empresas nacionales y sus filiales son, ciertamente, insuficientes para es-

²⁸El Canciller Helmut Schmidt, por ejemplo, habla de "un caso ejemplar de cooperación entre un gran país industrializado y un país en las últimas etapas de desarrollo", *Die Welt*, 6 de abril de 1979. Y nuevamente, en una charla a dirigentes del empresariado en São Paulo: "Si se quiere, nuestras estructuras económicas son casi perfectamente complementarias. Podemos, idealmente, suplementar una con la otra y de ese modo, cumplir con los prerequisites para atacar conjuntamente aquellas tareas que se nos presentarán en el futuro", en *Bulletin* 52, p. 466.

²⁹Aún más, esto es generalmente verdadero para las relaciones entre América Latina y la República Federal. "Ciertamente, las expectativas de los latinoamericanos son exageradas y a menudo se sobrestiman las posibilidades que se abren para la República Federal. Sin embargo, la parte alemana deberá decidir si no tiene que hacer más para satisfacer los deseos de los latinoamericanos y, de ese modo, mantener su posición". Ver Karl-Alexander Hampe, "Lateinamerikas Eintritt in die Weltpolitik", en *Zeitschrift für Kulturaustausch* 24/4 (1974), pp. 16-23.

tablecer una relación que represente un modelo permanente. El sentimiento de pertenecer a diferentes intereses debe, necesariamente, inducir a que ambos países busquen aliados al tratar de alcanzar diferentes metas políticas internacionales. Al mismo tiempo, una alianza demasiado estrecha y con demasiadas expectativas por parte de los países socios puede prevenir que ambos países se adapten a los cambios que están ocurriendo en el sistema internacional.

Al evaluar la capacidad de la relación bilateral para actuar como un modelo, desde el punto de vista de la República Federal, deben considerarse los costos políticos que se producirían al descuidar a otros países de la región, por causa de haberse concentrado en países que están en la etapa del despegue. Este podría ser, también, el resultado de favorecer a un determinado país en desarrollo, a costa de la relación con los Estados Unidos u otros socios.

La experiencia ha demostrado que las relaciones privilegiadas con estados que, por causa de sus abundantes recursos e influencia regional están en posición de poder contribuir a su propia situación en el sistema internacional, son especialmente frágiles. Aquí, Irán puede ser visto como un caso extremo. Ninguna relación estrecha con una nación industrializada ha producido estabilidad nacional o regional en un país en "despegue". La consideración que estos estados o sus elites dominantes han mostrado por los intereses de las naciones industrializadas ha resultado provechosa tan sólo por un período limitado de tiempo para ambos socios. El proceso de "nation building" toma mucho más tiempo y se vuelve considerablemente más difícil a medida que intentan prevalecer ciertos sectores de la elite nativa, con la ayuda y continuo apoyo ideológico y financiero de las naciones industrializadas, y en contra de la mayoría de la población real. Como resultado de la creciente apertura política del Brasil, se hace evidente en esta área una corrección en la ruta elegida. Ésta trae consigo cierta toma de distancia de Europa en general y de la República Federal, en particular, en favor de una relación Sur-Sur (América Latina, África y los Estados Arabes). Los países en desarrollo que están en la categoría del Brasil se pueden adaptar a tales circunstancias internacionales alteradas mucho más rápidamente que sus socios entre las naciones industrializadas.

Para la República Federal, el Brasil es, en muchos aspectos, el arquetipo del país en "despegue", y las relaciones que se han establecido entre ellos dos deben servir como un modelo para sus relaciones con otros países "en despegue". Sin embargo, tan pronto se refuercen las desigualdades internas y se estimule la participación nacional por medio de las arremetidas de la modernización, como en el caso de otros países en "despegue", o tan pronto como los fuertes lazos con las naciones industrializadas occidentales causen inestabilidad política, disminuirán las áreas de acuerdo entre los

socios. Lo que queda del "modelo para las relaciones entre el Primer y el Tercer Mundo" es un compartir los intereses económicos comunes, independientemente del nivel de desarrollo de ambos países, pero sobre los cuales se superimponen diferencias estructurales que se reflejen en sus metas de política exterior y en sus necesidades económicas internas. Un sobrio examen de la diversificación de intereses entre el Brasil y la República Federal, que continúa cristalizándose, eliminará probablemente el concepto de un modelo para las relaciones Primer Mundo-Tercer Mundo, pero de ninguna manera excluye una buena sociedad bilateral, sin demasiadas expectativas por ambas partes.