

## LA AYUDA AL DESARROLLO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA A ESPAÑA (1956-1970)

---

Carlos Sanz Díaz

Universidad Complutense de Madrid\*

En 1956 la República Federal de Alemania incluyó a la España de Franco en su programa de ayuda técnica para países en vías de desarrollo, lo que le permitió financiar en los años siguientes una serie de proyectos destinados a elevar la productividad de la economía española y ayudarla a superar su atraso. Cinco años más tarde, en 1961, el vicescanciller Ludwig Erhard anunciaba la concesión a España de un cuantioso crédito en concepto de ayuda al desarrollo, que se destinaría a la financiación de trabajos de irrigación en una de las regiones más deprimidas de España, como era el campo andaluz. La RFA favoreció a la España de Franco, a lo largo de la década de los sesenta, con nuevas concesiones de ayuda técnica y financiera para la realización de obras hidráulicas, remodelación de plantas siderúrgicas y desarrollo de investigaciones agronómicas, entre otros proyectos, siempre dentro del marco general de la ayuda a países en vías de desarrollo. Ello permitió que realizaciones emblemáticas del desarrollismo franquista, como el tras-

---

\* Abreviaturas empleadas en este trabajo: AA (Auswärtiges Amt, equivalente en la RFA al Ministerio de Asuntos Exteriores español), Ref. (Referat o Sección), desp. (despacho), PAAA (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlín), MAE (Ministerio de Asuntos Exteriores), AMAE R (Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid; Fondo Renovado), BA (Bundesarchiv, Koblenz). Los fondos del PAAA se citan según el Abt. (Abteilung) o Ref. (Referat), es decir, según la sección de la que proceden, seguidos del número de volumen correspondiente. Los del BA de Koblenz se citan con una B (Bestand) que indica el fondo de procedencia, seguido del número de volumen. Empleamos s.f. (sin fecha) para documentos sin datar, ofreciendo a continuación entre paréntesis una fecha aproximada que generalmente se deduce del contenido y del contexto del documento. Utilizamos, por último, los términos «Alemania» y «alemán» para referirnos siempre a la República Federal de Alemania (RFA), único Estado alemán reconocido por España en estos años.

vase Tajo-Segura, se beneficiaron directamente de la ayuda prodigada por el gobierno de Bonn.

En las páginas siguientes analizamos los factores que movieron a Alemania a destinar ayuda técnica y al desarrollo a España entre 1956 y 1970, señalamos la cuantía de la misma y relacionamos los proyectos a los que fue destinada. Las preguntas que inspiran este trabajo tienen que ver, ante todo, con la decisión de conceder esta ayuda a España por parte de la RFA, más que con sus efectos: ¿cómo se justificó en el gobierno alemán la inclusión de España en la categoría de «país subdesarrollado» o «en vías desarrollo»?<sup>1</sup> ¿Originó esta categorización algún tipo de discusión interna en la RFA o en España? ¿Qué clase de criterios fueron tenidos en cuenta? En caso de conflicto entre consideraciones de distinto tipo —políticas, económicas, humanitarias, estratégicas— sobre la conveniencia o no de continuar concediendo este tipo de ayuda a España, ¿qué criterio se impuso y por qué? Estas son las cuestiones que tratamos de esclarecer. Para ello, comenzaremos por comentar brevemente el contexto en el que surgió la «ayuda al desarrollo» como concepto y como instrumento político tras la segunda guerra mundial, y la forma en que la RFA se incorporó al grupo de países donantes de este tipo de ayuda.

## 1. La República Federal de Alemania y la ayuda a los países en vías de desarrollo

El surgimiento de la ayuda al desarrollo es inseparable del contexto de la guerra fría que enfrentó a EEUU y la URSS a partir de 1947. Tras el exitoso precedente del *European Recovery Plan* o *Plan Marshall* para la reconstrucción de Europa, el presidente norteamericano Harry Truman abriría el camino de la ayuda al desarrollo propiamente dicha al proclamar, en su *Programa de los Cuatro Puntos* de 1949, la responsabilidad global de los EEUU en la contención del comunismo. La creencia de que el subdesarrollo económico y social creaba un caldo de cultivo propicio para la extensión del comunismo justificó desde entonces la canalización de grandes cantidades de dólares a las naciones pobres

---

<sup>1</sup> En este trabajo empleamos de forma intercambiable los conceptos de «país subdesarrollado» y «país en vías de desarrollo» porque de ambos conceptos se emplean indistintamente en la documentación oficial en que basamos nuestra investigación. El término alemán más frecuentemente empleado en la documentación de la RFA para aludir a esta categoría es el de *Entwicklungsland*.

de todo el planeta, en una política en la que resultaba imposible delimitar totalmente los objetivos de desarrollo económico, las razones humanitarias y la doctrina de la seguridad nacional estadounidense. Por motivos paralelos y obviamente contrapuestos la URSS, decidida a contrarrestar la influencia estadounidense en Asia, África y América Latina, dedicará también desde 1955 —año en que se celebra la Conferencia de Bandung— cuantiosos recursos a la asistencia económica, técnica y cultural a los países en vías de desarrollo<sup>2</sup>. El movimiento de descolonización del llamado Tercer Mundo acentuaría en los años cincuenta y sesenta la rivalidad de las superpotencias por conservar o adquirir zonas de influencia en las nuevas naciones independientes, a la vez que la extensión de las ideas desarrollistas en economía y en las ciencias sociales, basadas en concepciones optimistas del desarrollo económico como la de Rostow y sus etapas de crecimiento, proporcionaba una fundamentación teórica a la política de ayuda técnica y financiera a los países subdesarrollados<sup>3</sup>.

Por motivos económicos y políticos, los EEUU deseaban implicar a otras naciones occidentales industrializadas en la donación de ayuda al desarrollo. El gobierno de Washington buscaba con ello repartir las cargas financieras derivadas de la ayuda, y poder actuar indirectamente, por medio de gobiernos amigos, en aquellas regiones del planeta donde la acción directa estadounidense provocaba rechazo o reserva. De este modo, EEUU presionó al gobierno de la RFA a comienzos de los años cincuenta para que destinara fondos públicos a la ayuda de países subdesarrollados. Plegándose a las presiones de Washington, el Ejecutivo de Bonn incluyó por primera vez en su presupuesto federal de 1953 una

---

<sup>2</sup> Sobre la ayuda concedida por los EEUU a los países en vías de desarrollo, *vid.* SANAHAJA, José Antonio: *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid: Entimema, 1999 (Serie Contextos de Ciencias Sociales, n.º 4), un estudio en el que se subraya el elemento de *realpolitik* presente en la ayuda al desarrollo americana. En palabras del autor, «*la ayuda americana ha sido, junto con la fuerza militar o la presión diplomática, una herramienta común en la política exterior de Estados Unidos y de su «diplomacia económica» (economic statecraft) (...) y uno de los medios más utilizados para el ejercicio de la hegemonía en el sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial*» (p. 9). Sobre el Programa de Cuatro Puntos del presidente Truman y la fase inicial de la ayuda americana, véase especialmente las pp. 17-19.

<sup>3</sup> ANDERSEN, Uwe: «Entwicklungspolitik/-hilfe», en WOYKE, Wichard (Hsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000, pp. 79-89; respecto a la teoría de las etapas de desarrollo, véase ROSTOW, Walt Whitman: *The process of economic growth*. New York: Gordon, 1952; y del mismo autor, *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: University Press, 1962.

modesta partida de 0,5 millones DM para el programa de Naciones Unidas de desarrollo del Tercer Mundo. En 1956 el gobierno alemán decidió destinar a ayuda al desarrollo gestionada por la propia RFA la suma de 3,5 millones DM, pero nuevas presiones procedentes del exterior (la Administración Eisenhower) y del interior (el Partido Socialdemócrata Alemán, SPD) hicieron que la cantidad final destinada por la RFA a la «promoción de países subdesarrollados económicamente» ascendiera en 1956 hasta los 50 millones DM<sup>4</sup>. En los años siguientes, la participación de la RFA en la ayuda que Occidente destinaba al desarrollo del «Tercer Mundo» no haría sino aumentar, hasta llegar a situar a este país en la posición de segundo donante mundial, superado solamente por los EEUU, al comenzar los años sesenta, proclamados por la ONU como primera «década para el desarrollo».

La dinámica de implicación de la RFA en la ayuda al desarrollo estuvo fuertemente determinada por la alianza de este país con los EEUU, especialmente durante los años cincuenta y sesenta<sup>5</sup>. Los EEUU tenían poderosas razones para confiar en la Alemania occidental para esta tarea. Bajo el gobierno del canciller democristiano Konrad Adenauer (1949-1963), la RFA había sabido situarse como el principal aliado de los EEUU en el continente europeo. La sintonía entre Bonn y Washington era especialmente acusada en una cuestión central para los intereses norteamericanos como la de la necesidad de contener el comunismo, no sólo en Europa, sino en todo el mundo. Tras una vertiginosa reconstrucción, la RFA exhibía además una envidiable fortaleza económica y unas finanzas saneadas, lo que la convertía en país donante casi por obligación. Alemania, por último, aunque no exenta de un pasado colonial, no era identificada en el Tercer Mundo con el colonialismo de forma tan marcada como ocurría con otras potencias occidentales, tales como Francia y el Reino Unido<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sigo en este punto la síntesis de HAASE, Ingo: *Zwischen Lenkung und Selbstbestimmung. Geschichte und Gegenwart des Deutschen Entwicklungsdienstes*. Dietrich Reimer, Berlin, 1996, especialmente pp. 7-15 para los antecedentes y primeros pasos de la ayuda al desarrollo de la RFA.

<sup>5</sup> Cuando, por ejemplo, entre 1961 y 1963 la Administración Kennedy remodeló profundamente el programa de asistencia exterior de los EEUU, aplicó el principio de reparto de cargas (*burden sharing*) con la RFA más marcadamente que con ninguna otra nación del mundo.

<sup>6</sup> Sobre la política exterior de la RFA en este periodo, *vid.* entre otros: HERBST, Ludolf: *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1996 (2.<sup>a</sup> ed.); GRAML, Hermann, «Die Aussenpolitik», en BENZ, Wolfgang (Hrsg.): *Die Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main:

Independientemente de las presiones de los EEUU, la RFA tenía sus propias razones para incorporar la ayuda al desarrollo a sus instrumentos de política exterior. Tres tipos de motivaciones fueron determinantes a este respecto, cada una de ellas identificable *grosso modo* con un actor institucional en el interior de la RFA. Entraban en juego, en primer lugar, motivaciones de política exterior y defensivas, según las cuales la ayuda debía servir a los objetivos exterior básicos del gobierno alemán, como eran el anticomunismo, el fortalecimiento de Occidente, la defensa de la posición de Bonn en la «cuestión alemana» en el sentido de la doctrina Hallstein, etc. El *Auswärtiges Amt* —nombre del ministerio alemán de Asuntos Exteriores— era el portavoz habitual de este tipo de motivaciones. En segundo lugar, contaban también consideraciones económicas, defendidas por el Ministerio federal de Economía, para el que esta ayuda era una forma de promover las exportaciones alemanas a los países en vías de desarrollo, dado que la ayuda adoptaba frecuentemente la forma de créditos a la exportación ligados a contratos de suministro con empresas alemanas. En tercer lugar, se seguían motivaciones de tipo humanitario, que concebían la ayuda al desarrollo como un deber ético de los países más ricos hacia los más pobres, línea esta defendida habitualmente por el Parlamento alemán (*Bundestag*)<sup>7</sup>. Estas concepciones diferentes convergieron en 1961 en el recién creado *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (*BMZ*, Ministerio para la Cooperación Económica), encargado de coordinar toda la ayuda oficial al desarrollo de la RFA<sup>8</sup>. Al frente del nuevo ministerio, Adenauer situó al político liberal Walter Scheel con la misión de dotar de contenido a un departamento que surgía en pugna con el de Economía dirigido por Ludwig

---

Fischer Taschenbuch Verlag, 1983, pp. 331-377; con una visión temporal más amplia, los estudios de SCHÖLLGEN, Gregor: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck, 1999; y HACKE, Christian: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?* Berlin: Ullstein, 1997, entre otros. Sobre el desarrollo económico de la RFA, dos buenas síntesis son las de ABELSHAUSER, Werner: *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1945-1980)*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1983, y HARDACH, Karl: *Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert (1914-1970)*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1993 (3.<sup>a</sup> ed.).

<sup>7</sup> HAASE, Ingo: *ibidem*.

<sup>8</sup> El BMZ se ocupaba al principio de la coordinación de la ayuda oficial al desarrollo, pero carecía de instancias ejecutivas: las competencias en materia de elaboración y ejecución de los proyectos de ayuda técnica y al desarrollo permanecían en manos de los diferentes ministerios, principalmente del Ministerio de Economía, del *Auswärtiges Amt* y del Ministerio de Agricultura. En diciembre de 1964 el BMZ recibió la responsabilidad en materia de directrices y programación de la ayuda técnica y al desarrollo. LEHMANN, Hans Georg: *Deutschland-Chronik 1945 bis 1995*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1996, pp. 202-204.

Erhard, quien no quería verse mermado en sus atribuciones, y que debía mediar también entre los otros departamentos con competencias en esta materia: Asuntos Exteriores, Hacienda y Cancillería.

## 2. Un país subdesarrollado llamado España

En sus presupuestos federales para el año 1956/57, la RFA incluyó por primera vez a España dentro del grupo de «países en vías de desarrollo» y le concedió una primera suma, de 2 millones DM, en concepto de ayuda técnica. Esta decisión no planteó ningún debate significativo en el seno de la Administración alemana, y se basó principalmente en consideraciones económicas. Dado que el gobierno alemán había prometido a Italia parte de los fondos disponibles para ayuda técnica en 1956, el *Auswärtiges Amt* consideró que España, uno de los países más atrasados de Europa y desde luego económicamente más débil que Italia, debía figurar también de forma natural entre los países beneficiarios de la ayuda alemana. La catalogación de España como país subdesarrollado o en vías de desarrollo aparecía en estos momentos como algo fuera de discusión. En la primavera de 1956, por ejemplo, el redactor responsable del Boletín oficial del gobierno alemán consideraba, tras realizar un viaje por España, que el país entraba «*en la categoría de los países subdesarrollados económicamente*»<sup>9</sup>. Una fórmula semejante es la que empleó el *Auswärtiges Amt* en las instrucciones que entregó a Karl Heinrich Knappstein al comienzo de su misión como nuevo embajador de la RFA en Madrid en 1956. En ellas se señalaba el interés del gobierno alemán en contribuir al saneamiento de las finanzas interiores y exteriores de España, donde las huelgas de la primavera de 1956 —como se afirmaba en otro pasaje de las mismas instrucciones—, habían constituido una «*señal de alarma*» que denotaba el descontento de la población española con la situación económica del país<sup>10</sup>.

En los años sesenta fueron los sucesivos embajadores alemanes en Madrid y el *Auswärtiges Amt* los principales defensores de continuar apli-

<sup>9</sup> Informe «Dienstreise des verantwortl. Redakteurs des «Boletín» nach Spanien», de 23 de mayo de 1956, anexo al desp. confidencial de Keller, embajada alemana en Madrid, al AA, de 5 de mayo de 1956, PAAA Ref. 206/34.

<sup>10</sup> AA, «Allgemeine Instruktion» para el Embajador Karl Heinrich Knappstein, confidencial, 7 de septiembre de 1956, PAAA Ref. 206/36. En este contexto de la necesidad de ayudar a España a estabilizar sus finanzas, se mencionaban dos mecanismos: el ingreso de España en la OEEC, y la ayuda técnica a los «*llamados países en vías de desarrollo*».

cando a España la consideración de país en vías de desarrollo, así como de continuar proporcionándole ayuda financiera y técnica, contra el parecer de instancias cada vez más numerosas en el seno de la RFA que comenzaron a cuestionar la conveniencia de esta medida. En marzo de 1961, el nuevo embajador en Madrid, barón Wolfgang von Welck, recapituló en un informe remitido a Bonn las razones que, desde su perspectiva, debían mover al gobierno alemán a una mayor generosidad en la concesión de ayuda al desarrollo a España. El interés de los argumentos de Welck justifica la siguiente cita extensa procedente del mencionado informe:

*«La gran pobreza de la amplia masa de la población española, a la que se contraponen solamente la riqueza relativa de una delgada capa alta, ha hecho de la cuestión social el problema predominante de España. Cuanto más se abren las fronteras y más conocimiento tiene la población de la situación en otros países europeos, más acuciante se vuelve aquí la problemática social. El peligro de una revolución social es extremadamente débil mientras Franco continúe en el poder, pero es algo que procurará graves preocupaciones a cualquier régimen futuro que no goce del prestigio y del poder de Franco.»*

*«Para asegurar la estabilidad alcanzada en lo político y desde hace apenas dos años también en lo económico en España y para prevenir una deriva hacia la izquierda radical es urgentemente necesario que los países industrializados occidentales apoyen más de lo que han hecho hasta ahora los planes de reconstrucción del gobierno español. Por su propio interés, la desigualdad social entre los países de la CEE y España debería corregirse paulatinamente.»*

*«El Gobierno español ha practicado desde hace más de 20 años una política anticomunista consecuente. No mantiene relaciones diplomáticas con ninguno de los Estados del bloque soviético, ni siquiera con Yugoslavia. Está prácticamente descartado que bajo Franco esta orientación política básica sufra modificación alguna. A través de los tratados con los Estados Unidos de 1953 España ha ingresado en el sistema occidental de alianzas, y corre desde entonces el mismo riesgo que los Estados de la OTAN en caso de guerra. Las personalidades dirigentes del país perciben desde mucho tiempo como una ofensa que, a pesar de ello, España no sea reconocida como socio pleno de los Estados europeos libres y que siga estando discriminada por motivos ideológicos. Se crearía una enorme irritación en estas autoridades si en el futuro continuara negándose a España una ayuda económica que reciben numerosos Estados neutrales para evitar que basculen hacia el bloque soviético»<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Informe «Probleme der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Spanien», 3 de marzo de 1961, anexo al desp. de Welck al AA de la misma fecha, BA B 102/266374.

Welck señalaba a continuación que el valor geoestratégico de España para la defensa de Occidente no había dejado de crecer en los últimos años, lo que le llevaba a advertir: «*Apenas puede imaginarse qué nuevos peligros surgirían aquí para Europa, si España tomara un rumbo neutralista o incluso comunista*». El gobierno español había creado, con las reformas económicas emprendidas desde 1959, una sólida base para su desarrollo, si bien pagando el precio de un estancamiento del nivel de vida y del sensible descenso de los ingresos reales de amplias capas de la población. Esta situación, potencialmente conflictiva, y la perspectiva de que EEUU recortara la ayuda que venían prestando a España, hacían especialmente necesaria «*una ayuda rápida*» al país, en opinión del embajador alemán<sup>12</sup>.

La RFA era entonces, y lo continuaría siendo durante los años sesenta, uno de los principales interlocutores del régimen de Franco en Europa, además de un socio comercial de primer orden, un importante inversor en la economía española, y el segundo hogar de decenas de miles de emigrantes españoles que habían comenzado a salir de España a gran escala a partir de 1960. Esencialmente interesada en la estabilidad política y económica de la península Ibérica, la RFA había apoyado en 1962, junto con Francia, la solicitud de asociación de España a la CEE, veía favorablemente una posible integración del país en la OTAN y no escondía su interés por reforzar la defensa de Occidente sumando el estratégico territorio español, ya fuera mediante la construcción de bases militares para la *Bundeswehr* (lo que se intentó en 1960) o mediante la autorización a los aviones militares alemanes para sobrevolar el espacio aéreo español en su ruta hacia Portugal (una cuestión que estaba de plena actualidad en 1966)<sup>13</sup>.

La concesión de ayuda al desarrollo a España constituyó un instrumento más en el fomento de las buenas relaciones políticas entre los

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Sobre las relaciones entre los gobiernos de España y la RFA en este periodo, *vid.* principalmente ASCHMANN, Birgit. «*Treue Freunde...?*» *Westdeutschland und Spanien 1945-1963*, Stuttgart, Franz Steiner, 1999; WEBER, Petra-María, *Spanische Deutschlandpolitik 1945-1958. Entsorgung der Vergangenheit*, Breitenbach, Saarbrücken-Fort Lauderdale, 1992; *idem*, «Política española hacia Alemania, 1945-1958: el impacto político y económico de las relaciones hispano-alemanas», en BERNECKER, Walther L. (Ed.): *España y Alemania en la Edad Contemporánea*. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag, 1992, pp. 209-230; y COLLADO SEIDEL, Carlos, «En defensa de occidente. Perspectivas en las relaciones del régimen de Franco con los gobiernos democráticos de Alemania (1949-1966)», en TUSELL, Javier, *et al.* (eds.): *El régimen de Franco (1936-1975)*. Madrid: UNED, 1993, pp. 475-492.

gobiernos de Madrid y Bonn, a la vez que —a más largo plazo— debía contribuir a mitigar la pobreza y desigualdad de la sociedad española, previniendo una deriva de la misma hacia el radicalismo y el comunismo. Esta última motivación aparecía mencionada frecuentemente cuando se trataba de justificar, en el seno de la Administración alemana, la concesión de ayuda al desarrollo a España. En abril de 1964, por ejemplo, un inspector enviado por Bonn para examinar los proyectos de desarrollo en curso en Andalucía señaló en su informe al gobierno alemán que junto al aumento de la renta de la población, el principal beneficio de dichos proyectos era de tipo social, al contrarrestar el éxodo rural y la emigración y evitar así «*los brotes de descontento político*» en la región más subdesarrollada de España<sup>14</sup>. Helmut Allardt, que sucedió a Welck como embajador en Madrid, incluyó en un informe al gobierno alemán de febrero de 1965, entre los motivos que aconsejaban emplear fondos de ayuda técnica a dotar de equipamientos a una escuela en el barrio madrileño de Vallecas, el hecho de que éste «*es considerado como uno de los barrios más pobres de Madrid, en el que dominan las tensiones sociales, y al que se ve como refugio de descontentos simpatizantes con el comunismo*»<sup>15</sup>.

Con todo, fueron principalmente criterios económicos los que permitieron a Bonn fundamentar la concesión de este tipo de ayuda a España. La Comisión Interministerial que en marzo de 1961 revalidó la inclusión de España en el grupo de los países subdesarrollados se basó en este tipo de criterios, señalando que el país estaba incluido como país en vías de desarrollo en las estadísticas de Naciones Unidas y de otras organizaciones. A este respecto, podemos señalar que, efectivamente, durante toda la década de los sesenta la OCDE mantuvo la clasificación de España como país en vías de desarrollo, y que la renta *per cápita* española, que en 1968 era de 650 dólares, quedaba por debajo de los 1000 dólares por habitante y año marcados por la ONU como límite del subdesarrollo. Por otra parte, la Comisión reconoció expresamente que la pertenencia de España a Europa no impedía su clasificación como país en vías de desarrollo. Debía respetarse, además, la autorrepresentación que el régimen de Franco hacía de la situación económica de España, ya que, como recogía la Comisión, «*los propios españoles no tienen reparos en señalar a su país como en vías de de-*

---

<sup>14</sup> SCHOLTYSSEK, «Aufzeichnung über einen Besuch des Bewässerungsprojekt Bembézar de 7.8.1964», anexo al desp. de la Embajada RFA en Madrid al AA de 12 agosto 1964, BA B 213/21273.

<sup>15</sup> Desp. del embajador Helmut Allardt al AA, 4 de febrero de 1965, BA B 213/6650.

sarrollo»<sup>16</sup>. Ello nos lleva a preguntarnos por la actitud del gobierno español al respecto.

Franco y sus ministros, que para consumo interno solía repetir el estribillo de que su régimen había situado a España a la cabeza de Europa en cuanto a realizaciones económicas y sociales, no mostraron reparo alguno, en cambio, en adherir la etiqueta del subdesarrollo a España cuando acudían con demandas de ayuda técnica y financiera ante los representantes de la RFA. El propio Franco expresó al embajador Knappstein en la primera entrevista que mantuvieron, en octubre de 1956, que «*si ambos países eran realmente amigos —y él estaba convencido de que así era—, entonces el más fuerte económicamente tenía que ayudar al económicamente más débil*»<sup>17</sup>. Para el gobierno español, la conveniencia y la pertinencia de catalogar a España como país subdesarrollado era evidente, porque ello le permitiría beneficiarse de las ayudas alemanas. En su primera visita oficial a la RFA, en noviembre de 1959, Fernando M.<sup>a</sup> Castiella llevó en su maletín propuestas concretas para pedir ayuda financiera para España semejante a la que Grecia acababa de recibir de Bonn, por importe de 200 millones DM<sup>18</sup>. Las razones que Castiella llevaba preparadas para fundamentar su petición eran claras:

*«Alemania está en condiciones de prestar ayuda y España cree merecerla, con tanto derecho por lo menos como los países francamente subdesarrollados, que constituyen una preocupación constante del Sr. Erhard. La situación geográfica de España, en pleno occidente europeo, subraya la necesidad de salvarla del peligro comunista contra el cual no sería suficiente la actitud francamente opuesta a esta doctrina*

---

<sup>16</sup> Ministerio federal de Economía, Ref. VA4, «Ergebnisbericht über die 9. Sitzung des Interministeriellen Ausschusses für Entwicklungspolitik am 7. März 1961 im Bundesministerium für Wirtschaft», 9 de marzo de 1961, BA B 102/266374. Los datos sobre renta *per capita* de 1968 y los criterios de la ONU y la OCDE para mantener a España en la categoría de los países subdesarrollados, en el telegrama cifrado n.º 102, del MAE al embajador de España en Bonn, 12 de septiembre de 1969, AMAE R 10433/8.

<sup>17</sup> Knappstein contestó a Franco que así estaba obrando Alemania y que lo haría sin duda en mayor medida tan pronto como se hubiera eliminado del camino de las relaciones económicas bilaterales «*la piedra relativamente pequeña*» de la cuestión de los bienes alemanes; una alusión de la que Franco se escabulló dando por finalizada la entrevista. Desp. de Knappstein al AA de 8 octubre 1956, PAAA Ref. 206/37.

<sup>18</sup> Fue el embajador Bolarque el que llamó la atención de Castiella sobre el precedente, interesante para las aspiraciones españolas, sentado por el gobierno federal con la reciente firma de un Convenio de Ayuda financiera con Grecia, por el que se concedía al país helénico un crédito de 200 millones DM en condiciones favorables de amortización. Carta n.º 46 de Bolaque a Castiella, 27 octubre 1959, AMAE R 5285/21.

*de las Autoridades políticas si la situación económica y social empeorase o no mejorase en la medida suficiente para constituir una sólida defensa contra las infiltraciones ideológicas del otro lado del telón de acero. La ayuda prestada recientemente a algún país, como Grecia, permite pensar que a España podría concedérsele ventajas análogas».*<sup>19</sup>

Junto al beneficio económico esperable, Franco concebía la ayuda económica alemana como un medio para fortalecer su control sobre la situación interna del país. En julio de 1960, el dictador expuso al vicepresidente del *Bundestag* Richard Jaeger su opinión de que sólo los gobiernos fuertes podían llevar a cabo con éxito programas de desarrollo económico y social, y de que la ayuda al desarrollo debía contribuir a fortalecer políticamente a los gobiernos de los países receptores para evitar casos como el del Egipto de Nasser o la Cuba de Fidel Castro, donde las lábiles condiciones internas habían acabado por poner el fruto de la ayuda exterior en las manos de comunistas y aliados de la URSS. Para el embajador alemán, presente en esta conversación, las palabras de Franco apuntaban además a su preferencia por que la ayuda exterior sirviera para canalizar capitales a través del gobierno español y de las industrias controladas por el INI<sup>20</sup>.

El gobierno español prefería efectivamente, en todo caso, que la ayuda al desarrollo de la RFA se destinara a empresas públicas, una aspiración cada vez menos compartida por el gobierno alemán, partidario en cambio de destinar menos ayuda directa a España y de estimular en cambio la apertura y liberalización económica del país como medio para animar a la inversión privada alemana a afluir a las empresas españolas. El régimen español prefirió dar prioridad a la primera opción. Los ministros de Franco que visitaron la RFA durante la década de los sesenta portaban, frecuentemente, peticiones de ayuda financiera y proyectos para los que se requería la participación del capital alemán, tanto público como privado. El Plan de Estabilización y Liberalización de 1959, el I Primer Plan de Desarrollo de 1963 y el II Plan de Desarrollo de 1967 ofrecían para ello una justificación suficiente. Al régimen español le interesaba, en todo caso, que la RFA no le retirara la etiqueta de «país subdesarrollado». Cuando, en septiembre de 1969, el socialdemócrata Willy Brandt ganó las elecciones federales y se comenzó a ru-

---

<sup>19</sup> MAE, memorándum «Posibles temas para tratar durante la visita del Señor Ministro Castiella con el Vicecanciller y Ministro de Economía Prof. Erhard», s.f. (octubre o noviembre 1959), AMAE R 5285/21.

<sup>20</sup> Desp. confidencial del embajador alemán en Madrid, Wolfgang von Welck, al AA, 6 de julio de 1960, PAAA Ref. 206/87.

morear sobre la posible cancelación de la ayuda a España, el MAE se apresuró a instruir al embajador en Bonn con los argumentos que debía emplear ante el gobierno alemán para fundamentar la categorización de España como país en vías de desarrollo y justificar la necesidad de continuar recibiendo la ayuda alemana<sup>21</sup>.

### 3. Modalidades y cuantía de la ayuda

Dentro del concepto global de «ayuda al desarrollo», España recibió de la RFA dos tipos diferentes de ayuda. El primero era la *ayuda técnica*, destinada a proyectos cuya finalidad fuera la de elevar de modo inmediato la productividad del país. Este tipo de ayuda se concretó en la donación de equipos tecnológicos y de investigación y en el envío de técnicos y expertos a España para colaborar en la aplicación y utilización de los equipos, así como para realizar investigaciones aplicadas. El segundo tipo era la *ayuda al desarrollo* propiamente dicha, consistente en ayuda financiera para la ejecución de proyectos industriales y de obras públicas, más ambiciosos y con una concepción a largo plazo. Esta ayuda se concretó en la concesión de créditos al Estado y a empresas españolas, en condiciones más favorables que las del mercado en cuanto a intereses, plazo de amortización, periodos de carencia, etc.<sup>22</sup>

En el cuadro que incluimos como anexo (*vid. infra*) se recogen las prestaciones de la RFA a España en los distintos apartados de la ayuda técnica y al desarrollo en el periodo 1956-1970. La ayuda técnica se

---

<sup>21</sup> Telegrama cifrado n.º 102 del MAE al embajador de España en Bonn, 12 septiembre 1969, AMAE R 10433/8.

<sup>22</sup> La ayuda técnica estaba financiada y coordinada por el *Auswärtiges Amt*, aunque este departamento podía delegar en otros ministerios la ejecución de la ayuda. La ayuda al desarrollo bajo la forma de créditos dependía, en cambio, del *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (*KfW*, Instituto de Crédito para la Reconstrucción), entidad canalizadora de la mayor parte de los créditos a los países subdesarrollados. A partir de 1961, la responsabilidad de seleccionar y vigilar la ejecución de los proyectos de desarrollo recayó en el *Ministerio federal de Cooperación Económica*. Ni este ministerio ni el de Asuntos Exteriores gozaban de completa autonomía, sin embargo, a la hora de conceder ayuda técnica y al desarrollo, porque en la decisión participaban también otros ministerios, como los de Hacienda y Economía. Los ministerios implicados coordinaban sus políticas y decisiones en sendas Comisiones interministeriales, una para la Cooperación Técnica y otra para la Ayuda Financiera a los Países en Desarrollo. Sobre estas modalidades de la ayuda al desarrollo, *vid.* Ministerio Federal alemán de Economía, «Memorandum relativo a la ayuda financiera a largo plazo que concede la República Federal de Alemania», 30 de diciembre de 1963, BA B 102/266429.

concretó, en primer lugar, en la donación de diversos materiales y equipamientos para tres instituciones orientadas a la formación de trabajadores especializados, necesarios para los planes de industrialización del gobierno español, como fueron el Instituto Químico de Sarriá de Barcelona, el Instituto Católico de Artes e Industrias de Madrid, y la Escuela de Ingenieros Industriales, también en Madrid. Junto a ellos, la RFA financió también dos proyectos destinados a mejorar el abastecimiento de materias primas minerales para la economía española: un ambicioso plan de prospección de yacimientos de lignito por toda España, y las obras de ampliación y perfeccionamiento de las minas de plomo de Cartagena. El más rentable y exitoso de los proyectos financiados con los fondos de ayuda técnica de la RFA fue, sin embargo, la creación de una estación de investigación agronómica en Málaga en coordinación con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Las investigaciones llevadas a cabo desde los años sesenta por expertos alemanes y españoles de forma conjunta en la *Finca La Mayora*, nombre que recibió la estación experimental, contribuyeron enormemente a la introducción y mejora de cultivos de exportación, altamente rentables, en amplias zonas del sur español. En realidad, España podía haber obtenido más fruto de la ayuda técnica alemana, de la que sólo llegó a utilizar una parte. Varios proyectos presentados al gobierno alemán para su financiación fueron abandonados en diferentes fases de estudio, debido a las trabas y dificultades burocráticas y aduaneras que el propio gobierno español ponía a la entrada de equipos y materiales tecnológicos procedentes de la RFA<sup>23</sup>.

La ayuda financiera a proyectos de desarrollo se materializó en cuatro grandes préstamos que la RFA concedió a España en aplicación del Convenio de Cooperación Económica que ambos gobiernos firmaron el 9 de mayo de 1961<sup>24</sup>. El primero, anunciado por Erhard en Ma-

---

<sup>23</sup> Ministerio de Cooperación Económica, informe del consejero ministerial Kuhn sobre «Spanien» de 6 de febrero de 1969, BA B 213/21268; así como la amplia documentación contenida en este mismo expediente y en los BA B 213/21274 y BA B 213/21276; *cf.* ASCHMANN, B.: *op. cit.*, pp. 311-315.

<sup>24</sup> Por este acuerdo, un breve texto de ocho artículos que Ludwig Erhard firmó en Madrid en representación de la RFA, el gobierno alemán mostraba su disposición, entre otras cosas, a fomentar la realización de proyectos de ayuda técnica a solicitud del Gobierno español (artículo 2.º) y considerar la posibilidad de financiar determinados proyectos a fijar por el Gobierno español dentro del marco de la prestación de capitales a largo plazo por la RFA a países en desarrollo (artículo 3.º). *Convenio de cooperación económica entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Federal de Alemania*, firmado en Madrid el 9 de mayo de 1961. BOE n.º 127/1961 de 29 de mayo, p. 8087.

drid en 1961 y concretado en febrero de 1962 tras negociaciones entre los dos gobiernos, consistió en la concesión de un crédito de 200 millones DM a veinte años al, 3,25% de interés y con un periodo inicial de cinco años exento de pagos<sup>25</sup>. El dinero concedido en estas condiciones, más favorables lógicamente que las existentes en el mercado privado de capitales, se destinó a financiar dos grandes proyectos de creación de zonas de irrigación en las cuencas de los ríos Guadalhorce, en la provincia de Málaga, y Bembézar, en las provincias de Jaén y Sevilla. La aportación alemana constituía el 54% del coste total previsto para ambos proyectos<sup>26</sup>.

Una cantidad diez veces menor, exactamente 20 millones DM, es la que concedió la RFA para cofinanciar la construcción de los embalses de Búbal y Lanuza, en el río Gállego (Huesca), con una central anexa para el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica, así como para la irrigación de los campos circundantes. El 7 de julio de 1961 los representantes de los dos gobiernos firmaban el Acuerdo que estipulaba las condiciones de préstamo<sup>27</sup>, en forma de empréstito a 12 años con un periodo inicial de 5 años libre de devoluciones y a un interés del 6%,

---

<sup>25</sup> Informe del consejero ministerial Kuhn, Ministerio de Cooperación Económica, sobre «Spanien», 6 de febrero de 1969, BA B 213/21268. Sobre la firma del convenio correspondiente a este préstamo en Frankfurt, en presencia del ministro español de Hacienda, Mariano Navarro Rubio, *vid.* Informe n.º 155 de Enrique Domínguez Passier, Consejero Comercial de la Embajada de España en Bonn a la D.G. de Política Comercial, sobre «Visita Alemana Señor Ministro Hacienda», 2 marzo 1962, AMAE R 7091/21; el relato de Navarro Rubio sobre esta estancia oficial en Alemania, en NAVARRO RUBIO, Mariano: *Mis memorias. Testimonio de una vida política truncada por el «Caso MATESA»*. Barcelona: Plaza y Janés/Cambio 16, 1991, pp. 199-202. El convenio firmado el 23 de febrero de 1962 se vería modificado posteriormente por un nuevo convenio que los dos países firmaron el 10 de octubre de 1967, con el fin conceder al Gobierno español un plazo adicional de dos años para que hiciera efectiva la amortización del crédito. *Vid.* «Contrato de enmienda al contrato de préstamo celebrado el 23 de febrero de 1962 entre el Estado español y Kreditanstalt für Wiederaufbau», 10 octubre 1967, BA B 213/21273.

<sup>26</sup> Faustino Armijo, Director General de Relaciones Económicas del MAE, nota para el ministro de Asuntos Exteriores sobre «Situación en que se encuentran los diferentes asuntos económicos entre España y Alemania, sobre los que probablemente se hablará durante la visita del Vicecanciller alemán Dr. Erhard», 4 de mayo de 1961, AMAE R 7091/21. *Vid.* también el escrito del *Kreditanstalt für Wiederaufbau* al AA y a los ministerios federales de Economía, Agricultura, Cooperación Económica y Transportes, sobre «Kapitalhilfe Spanien», 21 de julio de 1967, BA B 213/21273.

<sup>27</sup> Por común acuerdo alcanzado por los gobiernos de España y la RFA el 10 de octubre de 1967, los periodos de vigencia y de amortización de retrasaron dos años, con el fin de compensar el retraso en la ejecución del proyecto sobre el plazo previsto inicialmente. Informe del consejero ministerial Dr. Kuhn, Ministerio de Cooperación Económica, titulado «Spanien», 6 de febrero de 1969, BA B 213/21268.

con el que se financió el 46,5% del valor total del proyecto, que ascendía a 43 millones DM<sup>28</sup>.

El tercer proyecto financiado con fondos de ayuda al desarrollo por Alemania en los años sesenta, con una aportación de 55 millones DM, consistió en la financiación de suministros de empresas alemanas necesarias para la modernización, ampliación e integración en una sola fábrica de tres empresas siderúrgicas preexistentes en una nueva empresa, denominada *UNINSA (Unión de Siderúrgicas Asturianas, S.A.)*, en la localidad de Veriña, cerca de Gijón (Asturias)<sup>29</sup>. La participación de los fondos públicos de la RFA en la modernización de UNINSA se englobó en un contexto más amplio de penetración del capital alemán en el sector de la siderurgia del Norte de España en el que desempeñó un papel protagonista Alfred Krupp von Bohlen und Halbach, el heredero de las míticas acerías alemanas *Krupp*. La modernización y ampliación de UNINSA, empresa cuyo valor ascendía en julio de 1966 a 330 millones DM, requería una fuerte inversión por valor de 1.200 millones DM, de los que el capital extranjero debía aportar un máximo de 480 millones DM, según los planes del gobierno español. Krupp, que poseía el 10% de UNINSA, aspiraba a que 300 de esos 480 millones procedieran de financiación alemana, lo que aseguraría a empresas de este país —en primer lugar a la *Krupp*, pero no únicamente a esta empresa— contratos de suministros por esta misma cantidad<sup>30</sup>. El apoyo oficial del gobierno alemán, bajo la forma de participación de capitales públicos procedentes de la ayuda al desarrollo en estos planes de financiación, se convirtió en objetivo de Krupp. Tras activas gestiones, el industrial alemán consiguió que la Comisión de Ayuda Financiera a países en desarrollo aprobara el 23 de noviembre de 1966 la concesión de 55 millones DM a este proyecto, bajo la forma de un crédito al 3% a pagar en 15 años<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Vid. Informe del consejero ministerial Dr. Kuhn, Ministerio de Cooperación Económica, titulado «Spanien», 6 febrero 1969, BA B 213/21268.

<sup>29</sup> *UNINSA (Unión de Siderúrgicas Asturianas S.A.)* era el resultado de la fusión, efectuada en 1961, de las empresas metalúrgicas *Duro-Felguera, Sociedad Industrial Asturiana Santa Bárbara y Fábrica de Mieres*. Telegrama cifrado, confidencial, n.º 190 del embajador Helmut Allardt al AA, 20 de abril de 1966, PAAA Ref. IIIA5/536.

<sup>30</sup> Carta de Siber y Seeger, miembros de la dirección de la empresa *Fried. Krupp Industriebau*, al director ministerial G. Keiser, Ministerio federal de Economía, de 8 septiembre de 1966, PAAA Ref. IIIA5/537.

<sup>31</sup> Neumann, Ref. IIIA5 del AA, nota sobre «Stahlwerkprojekt UNINSA», PAAA Ref. IIIA5/537. La forma bajo la que se canalizó la ayuda al desarrollo concedida al proyecto requirió la creación de un consorcio financiero integrado por la *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, que representaba al capital público alemán, y por la *AKA-Ausfuhrkredit GmbH* y el *Deutsche Bank*, que a su vez representaba a 13 entidades bancarias, por el lado de la

La última concesión de ayuda al desarrollo bajo la forma de asistencia financiera en esta década consistió en un nuevo préstamo de 200 millones DM que el canciller alemán Kurt Georg Kiesinger anunció en el transcurso de su visita oficial a España en octubre de 1968<sup>32</sup>. Esta cantidad se destinó al trasvase Tajo-Segura, el gran proyecto hidrográfico de trasvase de aguas del interior de la Península a la cuenca mediterránea. Casi dos años más tarde, el 24 de junio de 1970, España y la RFA firmaban el convenio que regulaba la modalidad de la ayuda, consistente en un préstamo al 6,1% de interés, en el que 40 millones DM se cedían en concepto de ayuda financiera y los 160 millones DM restantes en forma de créditos no vinculados<sup>33</sup>.

Entre las prestaciones de la RFA a España en concepto de ayuda técnica y al desarrollo debe incluirse, por último, la concesión de becas y ayudas para la formación de técnicos, peritos y trabajadores especializados españoles en Alemania, con la finalidad de que la formación que recibieran redundara, a su regreso a España, en la elevación de la productividad y la eficiencia de la economía española. Por encargo del gobierno alemán, la *Sociedad Carl Duisberg* organizó en octubre de 1962 su I Programa Oficial de Ayuda Técnica a España, en el que participaron 17 peritos españoles<sup>34</sup>, y en el curso 1963-64 lanzó su II Programa, con la participación de 20 peritos, a los que se concedió becas de 12 a 18 meses de duración y el pago, por cuenta de la RFA, de los gastos del aprendizaje del alemán, una cantidad mensual fija, gastos de la enseñanza técnica que necesitaran, viajes en el interior de la RFA de naturaleza formativa, seguro, etc.<sup>35</sup>. En el curso 1965-66 la RFA deci-

---

economía privada. Este consorcio concedió a UNINSA, por un contrato firmado entre ambas partes el 11 de septiembre de 1967, un crédito por valor de 300 millones de marcos. De esta cantidad aproximadamente una sexta parte, en total 55 millones DM, fueron aportados por el gobierno alemán en concepto de ayuda al desarrollo (Informe del consejero ministerial Kuhn, Ministerio de Cooperación Económica, sobre «Spanien», 6 febrero 1969, BA B 213/21268). Por parte española, el Gobierno garantizaba ante la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* todos los pagos y transferencias que resultaran de los créditos. Los términos del acuerdo quedaron sellados por un «Protocolo anejo para el cumplimiento del Convenio de Cooperación Económica entre el Gobierno Español y el Gobierno de la República Federal de Alemania de 9 de mayo de 1961» que ambas partes rubricaron en San Sebastián el 27 de agosto de 1968, consultable en BA B 213/21269.

<sup>32</sup> *Archiv der Gegenwart*, 3 noviembre 1968, p. 14291.

<sup>33</sup> Ministerio federal de Economía, «Ergebnisbericht über die Ressortbesprechung im Bundeswirtschaftsministerium am 1. Juni 1970», 4 de junio de 1970, BA B 213/21269.

<sup>34</sup> Notas verbales del MAE a la embajada alemana en Madrid, n.º 32 de 1 de febrero de 1963, y n.º 136 de 4 de abril de 1963, ambas en AMAE R 7747/2.

<sup>35</sup> Sobre las condiciones de acceso y el proceso de selección, *vid.* la circular n.º 207 de la Dirección General de Organizaciones Internacionales del MAE, sobre «Concesión 20

dió no renovar este tipo de programas, basándose en el grado de desarrollo económico que había alcanzado ya España<sup>36</sup>. Dentro de las acciones de formación y perfeccionamiento para ciudadanos de países en desarrollo de las que se benefició España deben incluirse también las becas y ayudas concedidas tanto por el gobierno federal como por los distintos *Länder*; a estudiantes universitarios y técnicos españoles, acciones que en su conjunto supusieron, hasta comienzos de 1968, un gasto de 6,885 millones DM para las distintas administraciones públicas alemanas.

Una estimación de la importancia económica y de los efectos multiplicadores de la ayuda concedida por la RFA a España excedería los objetivos de estas páginas. Por ello, nos limitaremos a ofrecer algunos datos que permiten una primera valoración. Podemos señalar, por ejemplo, que los 200 millones DM concedidos en 1961 equivalían a cuatro veces el valor de las inversiones directas alemanas en España en ese año, y también al cuádruplo de las remesas enviadas por los emigrantes españoles desde la RFA<sup>37</sup>. La misma cifra de 200 millones DM que Bonn volvió a conceder siete años después significaba en cambio, para los niveles de 1968, mucho menos en términos relativos, debido al gran crecimiento del intercambio económico hispano-alemán durante la década de los sesenta en todos los órdenes: comercio, inversiones, turismo, emigración, etc. Ya en 1966, por ejemplo, la inversión directa alemana en España superaba los 400 millones DM y las remesas de la emigración casi alcanzaban esta cantidad<sup>38</sup>. En general, la Administración española consideró que España no había logrado sacar todo el partido posible a las posibilidades de obtener ayuda técnica y al desarrollo de la RFA, y en especial que no había sabido aprovechar las grandes posibilidades abiertas con el Convenio de Cooperación de 1961<sup>39</sup>.

---

becas para cursos prácticos de perfeccionamiento técnico y profesional en Alemania», 3 de septiembre de 1963; así como la nota informativa al respecto de la Dirección General de Relaciones Culturales del MAE, 29 de octubre de 1963, AMAE R 7747/2.

<sup>36</sup> Dirección General de Relaciones Económicas del MAE, escrito del 24 de febrero de 1966, AMAE R 7747/2.

<sup>37</sup> El volumen de las inversiones alemanas, en el informe de la Embajada alemana en Madrid «Handelsbeziehungen zwischen Spanien und Deutschland», octubre de 1966, BA B 102/266375; el de las remesas de emigrantes en 1961, en AGREGADURÍA LABORAL DE LA EMBAJADA DE ESPAÑA EN BONN: *Los trabajadores españoles en Alemania*. Bonn: Agregaduría Laboral, 1967.

<sup>38</sup> El origen de estos datos, como en la nota precedente.

<sup>39</sup> MAE, Dirección de Relaciones Económicas, «Nota para el señor ministro. Relaciones de Cooperación Económica y Comerciales con Alemania», Madrid, 18 marzo 1966, AMAE R 8431/4.

#### 4. Un status sometido a revisión

Desde el comienzo de la década de los sesenta, diversas instancias de la RFA comenzaron a revisar críticamente la consideración de España como país subdesarrollado. A medida que este país superaba los efectos más duros de la estabilización, se industrializaba e incrementaba sus ingresos por turismo y por las remesas de la emigración, alcanzando cotas llamativas de crecimiento económico, la clasificación de España país como país subdesarrollado fue resultando cada vez menos adecuada.

Dentro de la Administración alemana, el Ministerio de Hacienda fue el menos condescendiente con España, y ya en marzo de 1962 el representante de este ministerio en la Comisión Técnica interdepartamental que decidía qué proyectos merecían recibir subvenciones, expresó su objeción de fondo a que se concediera ayuda técnica a España<sup>40</sup>. También el Ministerio de Economía se oponía, en marzo de 1964, a que en el futuro se concediera a España ayuda al desarrollo argumentando que ésta era poco defendible desde argumentos económicos y de política exterior, dado que España había superado el estadio de un «*auténtico país en vías de desarrollo*»<sup>41</sup>. A estos departamentos se unió pronto el propio Ministerio de Cooperación Económica, del que desde junio de 1964 surgían opiniones contrarias a que se concediera más ayuda a España considerando igualmente que no podía considerarse ya como en vías de desarrollo. El elevado nivel de desarrollo industrial alcanzado en distintas regiones de España y la buena situación en materia de divisas harían difícil continuar justificando este tipo de ayuda al régimen de Franco<sup>42</sup>. En 1968, en vísperas del viaje del canciller Kiesinger a España en el que prometió una nueva concesión de 200 millones DM, tanto el Ministerio Federal de Economía como el de Cooperación Económica habían declararon explícitamente a la Oficina del Canciller Federal su oposición a que se continuara concediendo a España más ayuda al desarrollo. Como señalaba el ministerio de Economía en un escrito remitido al BMZ el 7 de enero de 1969, el motivo para esta oposición era el grado de desarrollo económico alcanza-

---

<sup>40</sup> «Ausschnitt aus dem Ergebnisbericht des BMZ über die Sitzung des Interministeriellen Referentenausschusses für Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern —IRA— am 14.3.62» s.f. (marzo 1962), BA B 213/21276.

<sup>41</sup> Escrito de Elson, Ref. VA4 del Ministerio federal de Economía, al director ministerial Dr. Baetzgen, 10 de marzo de 1964, BA B 102/266375.

<sup>42</sup> Escrito del Dr. Thierl, Ref. IIB/1 del Ministerio de Cooperación Económica al Ref. IB/3, 2 de junio de 1964, BA B 213/21274.

do por España<sup>43</sup>. La industrialización y el crecimiento económico de España durante los sesenta hacían que el país, efectivamente, encajara mal con la imagen clásica de un país subdesarrollado. También otros parámetros de tipo demográfico, político, educativo, etc., alejaban a España de la imagen de los países subdesarrollados «típicos»<sup>44</sup>.

El propio régimen de Franco ofreció, involuntariamente, argumentos adicionales a los críticos con la ayuda en el seno del RFA al tratar de crear para España, a mediados de los años sesenta, una posición internacional como país donante de ayuda al desarrollo para América Latina. En diciembre de 1965 el Gobierno español anunció, en el marco de la *II Conferencia Extraordinaria Latinoamericana*, la concesión de un préstamo de 1000 millones de dólares a los países latinoamericanos, en concepto de ayuda al desarrollo y de otras ayudas<sup>45</sup>. El régimen de Franco aspiró incluso a atraer a la RFA a sus proyectos de ayuda a América Latina, estableciendo un esquema de cooperación en el que los alemanes aportarían básicamente su poder económico y los españoles la experiencia y la proximidad cultural con los países de aquel área. Aunque el gobierno alemán consideró innecesario asociarse a España para canalizar su propia ayuda al desarrollo destinada a América Latina y consiguientemente las propuestas procedentes de Madrid no desembocaron en acuerdo alguno, este episodio de la ayuda a América Latina muestra la curiosa posición intermediaria que la España de Franco pretendía ocupar a mediados de los años sesenta: país en vías de desarrollo y receptor de ayuda oficial procedente de la Europa próspera, y a la vez con ambiciones de convertirse en donante en relación con un área subdesarrollada de tradicional influencia española, como era América Latina<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Escrito del Secretario de Estado Von Dohnanyi, del Ministerio federal de Economía, al Secretario de Estado Udo Hein, del BMZ, 7 de enero de 1969, BA B 102/90967.

<sup>44</sup> Los criterios más comunes empleados en el mundo académico alemán en estos años pueden conocerse a través de ABELEIN, Manfred: «Wagnis Entwicklungshilfe. Zwischen Moderne und Überlieferung», en MARTIN, Berthold (Hrsg.): *Jahrbuch der auswärtigen Kulturbeziehungen 1964*. Bonn: Akademischer Verlag, 1964, pp. 41-52.

<sup>45</sup> Desp. de la embajada alemana en Madrid al AA sobre «Spanischer 1 Milliarden-Dollar-Kredit an Lateinamerika», 7 de enero de 1966, PAAA Ref. IIIA5/525. En realidad tan cuantiosa ayuda, destinada a distribuirse durante diez años, estaba concebida como un crédito a la exportación de la industria española, es decir, estaba orientada más a favorecer la entrada de los productos españoles en los mercados latinoamericanos que a atender necesidades específicas de desarrollo de los países receptores. Cfr. PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; CERVANTES CONEJO, Ángel: *Las relaciones diplomáticas entre España y América*. Madrid: Mapfre, 1992, p. 173.

<sup>46</sup> Sobre este tema puede verse: SANZ DÍAZ, Carlos: «Madrid y Bonn ante el desarrollo de América Latina, 1955-1966. Modelos complementarios y perspectivas de cooperación»,

Lo cierto es que la posición de España, entre los países subdesarrollados y los desarrollados, continuó siendo ambigua durante los años sesenta, y que la Administración alemana no logró despejar unívocamente esta ambigüedad porque carecía de criterios claros en torno a la definición del desarrollo y del subdesarrollo. Como hemos señalado, organizaciones internacionales como la ONU y la OCDE consideraban a España un país en vías de desarrollo, algo que España explotó para fundamentar sus peticiones. En cambio, cada vez más departamentos del gobierno alemán apelaban a criterios económicos para pedir la negación del *status* de país subdesarrollado a España y poder cancelar la ayuda que se le venía dando. En la pugna burocrática por resolver esta cuestión durante la segunda mitad de los años sesenta, cada vez resultó más clara la primacía de los criterios políticos a la hora de conceder ayuda a España, y el papel director que en esta política correspondía al *Auswärtiges Amt* y a la cancillería federal, como mostramos en el siguiente apartado.

## 5. El triunfo de la política

El papel de los intereses políticos en la concesión de la ayuda de la RFA a España se aprecia claramente si nos centramos en los tres grandes proyectos presentados por el régimen español a la RFA en la segunda mitad de los sesenta. En junio de 1964, el comisario del Plan de Desarrollo Laureano López Rodó presentó al gobierno alemán una petición de ayuda para el Plan Tierra de Campos, consistente en un vasto proyecto de irrigación de cultivos combinado con un amplio proceso de industrialización en las provincias de Valladolid, Burgos, Palencia y León<sup>47</sup>. Basándose en la buena situación económica y de balanza de pagos que atravesaba España, la RFA rechazó la concesión de ayuda a mediados de 1965<sup>48</sup>. López Rodó insistió en marzo de 1966 en vísperas de su encuentro con el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Gerhard

---

en: *III Congreso Internacional de Historiadores Latinoamericanistas (ADHILAC)*. ACTAS. Santiago de Compostela, 2002 (CD-Rom).

<sup>47</sup> Vid. «Informe sobre el viaje a Alemania (5-15 de junio, 1964)», redactado por Luis Carrero Blanco y remitido a Castiella el 24 de julio de 1964, AMAE R 8607/8; y desp. de la Embajada RFA Madrid al AA sobre «Aussprache mit Generalkommissar López Rodó nach seiner Reise in die BRD (5.-15.6.1964)», 2 de julio de 1964, BA B 102/266430. Para el testimonio personal del comisario del Plan de Desarrollo sobre este viaje, vid. LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias*. Barcelona: Plaza y Janés, 1990, pp. 462-463.

<sup>48</sup> G. Harkort, AA, carta a Wolfgang Pohle, 16 de agosto de 1965, PAAA Ref. IIIA5/473.

Schröder<sup>49</sup>, pero España no encajaba ya en el esquema prototípico de país en vías de desarrollo y los ministerios de Economía y Cooperación Económica se habían expresado en contra de concederle más ayuda<sup>50</sup>. El Plan Tierra de Campos quedó sin recibir ayuda alemana.

El mismo año, en cambio, la RFA concedió 55 millones DM a la ampliación y modernización de UNINSA, lo que equivalía a dar respaldo público al desembarco de la empresa *Krupp* en la siderurgia del norte de España. En esta decisión fue decisiva la intervención de Schröder, que estaba personalmente interesado en que se diera una respuesta positiva de forma rápida a los deseos del gobierno español en torno a este proyecto<sup>51</sup>. La diplomacia alemana reconocía en agosto de 1966 que objetivamente, desde el punto de vista económico y de ayuda al desarrollo no era muy defendible, para el gobierno alemán, conceder ayuda a este proyecto. Si finalmente la RFA optaba, no obstante, por conceder esta ayuda, el único motivo esgrimible sería de tipo político<sup>52</sup>. El 8 de septiembre de 1966, en una reunión interministerial con representantes de los ministerios federales de Economía, Cooperación Económica, Hacienda y el *Auswärtiges Amt*, el gobierno alemán decidió responder positivamente a la solicitud que le presentara el gobierno español de ayuda para UNINSA. La concesión se justificó apelando a motivos económicos y políticos. Entre los primeros se especificaba la apertura de mercados en España para la industria alemana de bienes de equipo, contra la competencia creciente de empresas de EEUU, Gran Bretaña y Francia. En cuanto a los políticos, se apelaba a los argumentos habituales en el gobierno alemán para justificar su apoyo económico a la España de Franco:

*«El gobierno federal considera que corresponde a España en Europa un papel significativo debido a su posición estratégica y a su potencial. Para la seguridad europea es esencial que en España reinen condiciones estables. A la larga, esto es posible solamente si se supera el atraso económico y social de aquel país. Un requisito para ello es, en-*

---

<sup>49</sup> Hermes, Ref. IIIA5 del AA, minuta sobre «Spanisches Entwicklungsprojekt “Tierra de Campos”», 14 marzo 1966; Nota Verbal n.º 61 de la Embajada de España en Bonn al AA de 10 marzo 1966; ambos en PAAA Ref. IIIA5/525; *cfr.* MAE, D.G. Organismos Internacionales, nota informativa sobre «Gestiones para financiación por Alemania parte Plan Tierra de Campos», 15 marzo 1966, MAE R 8607/8.

<sup>50</sup> Harkort, Sección III del AA, minuta para el ministro del AA Gerhard Schröder, 17 de marzo de 1966, PAAA Ref. IIIA5/525.

<sup>51</sup> Minuta de Harkort, Sección DIII del AA, 28 abril 1966, PAAA Ref. IIIA5/537.

<sup>52</sup> Harkort, jefe de la sección política (Abt. III) del AA, nota sobre «Hüttenwerksprojekt UNINSA, Spanien», 11 de agosto de 1966, PAAA Ref. IIIA5/537.

*tre otros, una liberalización más decidida del país, que debe llevar a una elevación del producto social, a acabar con el subempleo, y a corregir la fuerte concentración de las exportaciones en los productos agrícolas, y en especial en los cítricos.*

*El gobierno federal aspira a una cooperación más estrecha y una asociación de España con la CEE. Para que haya una auténtica colaboración entre España y los países miembros de la CEE es necesario que primero aquel país logre una integración económica con los miembros de la CEE, de los que hasta la fecha le separa una gran distancia. También para ello es un requisito previo lograr la elevación del nivel económico español mediante la industrialización»<sup>53</sup>.*

También la concesión de 200 millones DM al Trasvase Tajo-Segura, comprometida por el canciller Kiesinger en España en 1968, se explica ante todo por motivos políticos. La RFA no tenía previsto destinar fondos de ayuda al desarrollo a España ni en 1968 ni en 1969<sup>54</sup>, y de hecho antes del viaje del canciller alemán a Madrid, tanto el Ministerio federal de Economía como el de Cooperación Económica habían señalado explícitamente a la Cancillería su oposición a que se continuara concediendo a España más ayuda al desarrollo, como hemos indicado. En vez en España, sin embargo, Kiesinger prometió una importante participación de la RFA en los futuros planes de obras públicas hidráulicas en el sur que el gobierno español preveía realizar dentro del II Plan de Desarrollo y que le fueron presentados por López Rodó<sup>55</sup>. En abril de 1970 Walter Scheel, ministro ahora de Asuntos Exteriores del gobierno presidido por el socialdemócrata Willy Brandt, concretó en un viaje a España los términos del préstamo por valor de 200 millones DM<sup>56</sup>.

Resulta sugerente plantear la cuestión de en qué medida las concesiones de ayuda al desarrollo de la RFA aparecían ligadas a objetivos concretos, en otros ámbitos, del gobierno alemán en sus relaciones con España, dando lugar a casos de condicionalidad de la ayuda o de vinculación de cuestiones de la agenda exterior alemana. Así, se ha sugerido la posibilidad de que el préstamo de 200 millones DM para el Tajo-Segura en 1970 guardara relación con la proyectada venta simultánea a

---

<sup>53</sup> AA, Ref. IIIA5, nota sobre «Hüttenwerksprojekt «UNINSA» in Nordspanien», 17 de octubre de 1966, PAAA Ref. IIIA5/537. La concesión de los 55 millones DM fue finalmente ratificada por la Comisión de Ayuda Financiera el 23 de noviembre de 1966. Neumann, Ref. IIIA5 del AA, nota sobre «Stahlwerkprojekt UNINSA», PAAA Ref. IIIA5/537.

<sup>54</sup> Escrito del AA al Ministerio federal de Economía de 11 de junio de 1968 sobre «Spanien; weitere Kapitalhilfe», BA B 213/21273.

<sup>55</sup> *Archiv der Gegenwart*, 3 noviembre 1968, p. 14291.

<sup>56</sup> *Archiv der Gegenwart*, 23 abril 1970, p. 15422.

España de tanques *Leopard* de fabricación alemana y dotados de armamento británico por exactamente el mismo valor, 200 millones DM, una cuestión interesante pero sobre la que carecemos de resultados concluyentes<sup>57</sup>. Es posible concebir otras relaciones plausibles, pero en espera de ulteriores investigaciones, solo cabe enunciarlas como hipótesis pendientes de confirmación o refutación<sup>58</sup>.

Es interesante señalar, por último, que la ayuda técnica y al desarrollo fue empleada como instrumento de la política exterior hacia España por distintos gobiernos alemanes de signo político diferente: primero bajo la presidencia del canciller demócratacristiano Konrad Adenauer (1949-1963); después con los también demócratacristianos Ludwig Erhard (1963-1966), que presidía un gabinete de coalición con los liberales, y Kurt Georg Kiesinger (1966-1969), al frente del gobierno de «gran coalición» entre democristianos y socialdemócratas —gabinete en el que el líder del SPD Willy Brandt era ministro de Asuntos Exteriores—; y por último, con el gobierno presidido por Willy Brandt (1969-1974) en coalición con los liberales. El cambio de posición del SPD ante la ayuda al desarrollo a la España de Franco es, sin duda, el más llamativo. En la oposición, los socialdemócratas consideraban sospechoso que precisamente la España de Franco recibiera subvenciones

---

<sup>57</sup> Esta cuestión se expone en: RUDNICK, David: «Atlantic relations: policy co-ordination and conflict. The case of the Leopard Tank», *International Affairs* (1976), vol. 52, n.º 2, pp. 197-207. La venta de los *Leopard* a España se frustró por diversos motivos, entre los que se contaba el poco entusiasmo de parte británica por la venta de este material militar a la España de Franco y la propia oposición de una parte del SPD alemán a que se llevara a cabo la transacción. El gobierno español optó finalmente por adquirir tanques *AMX 30* de fabricación francesa.

<sup>58</sup> Por ejemplo, cuando Schröder apoyó la concesión de fondos de ayuda a UNINSA, la RFA estaba tratando de obtener del gobierno español el permiso necesario para que los aviones militares de la *Bundeswehr* pudieran sobrevolar el espacio aéreo español en su ruta hacia la base aérea de Beja, en el sur de Portugal, que estaba llamada a ser la mayor base alemana en el extranjero y, en caso de guerra, el punto de reabastecimiento más importante para la *Bundeswehr*. Ministerio del Aire, Informe «La base de Beja (Portugal)», enero 1966, anexo a la Nota informativa de la Dirección de Europa del MAE de 21 febrero 1966 sobre «España y Alemania en la Europa de hoy», AMAE R 8431/2. Dos años más tarde, cuando el canciller Kiesinger anunció en Madrid una nueva concesión de ayuda financiera, en octubre de 1968, dio a entender claramente el interés de la RFA por que España renovara sus acuerdos defensivos con los EEUU, acuerdos que se hallaban pendientes de unas difíciles negociaciones. Archiv der Gegenwart, 3 noviembre 1968, p. 14291; sobre las negociaciones de 1968, vid. VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica, 2003, pp. 382-396. Los posibles vínculos entre las cuestiones señaladas deben observarse con la máxima prudencia, como puras hipótesis, en tanto en cuanto no puedan ser respaldados —o descartados— con apoyo documental adecuado.

del gobierno de Adenauer en concepto de ayuda al desarrollo, habiendo otros países que, afectados por el hambre, la necesitaban más. ¿Había algún tipo de condicionalidad política a esta ayuda? Esta cuestión la planteó el diputado socialdemócrata Hermsdorf al ministro de Cooperación Económica Walter Scheel en la sesión del *Bundestag* de 16 de febrero de 1962. Scheel negó que la ayuda estuviera sujeta a condiciones políticas, y argumentó que también en Europa había zonas que, al igual que España, necesitaban ayuda al desarrollo, como Grecia y el sur de Italia<sup>59</sup>. Ochos años más tarde Scheel, ahora ministro de Asuntos Exteriores, fue el encargado de concretar en nombre del gabinete presidido por Willy Brandt la concesión a la España de Franco de 200 millones DM para el Trasvase Tajo-Segura. El gobierno del SPD, vinculado por la ayuda prometida por Kiesinger en 1968, no había sabido prescindir en sus relaciones con la España de Franco del instrumento proporcionado por la ayuda financiera al desarrollo.

---

<sup>59</sup> VERHANDLUNGEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Deliberaciones del Bundestag Alemán), 4.<sup>a</sup> Legislatura, 15.<sup>a</sup> Sesión, Bonn, 16 de febrero de 1962, pp. 450-451.

## ANEXO

## La ayuda técnica y al desarrollo de la RFA a España, 1956-1970

Tipo de ayuda	Cantidad destinada (millones DM)
<i>I. Ayuda técnica</i>	
—Dotación para el Instituto Sarriá (Barcelona)	0,170
—Dotación para el Instituto Católico de Artes e Industrias (Madrid)	0,750
—Dotación para la Escuela de Ingenieros (Madrid)	1,080
—Prospección de yacimientos de lignito (varias provincias)	0,020
—Estación Experimental del CSIC <i>Finca La Mayora</i> (Málaga)	3,380 <sup>(a)</sup>
—Ampliación y perfeccionamiento minas de plomo Cartagena (Murcia)	1,100 <sup>(b)</sup>
<b>Total ayuda técnica</b>	<b>6,500</b>
<i>II. Ayuda al desarrollo</i>	
—Embalses Guadalhorce y Bembézar (Málaga, Jaén y Sevilla)	200
—Central eléctrica Búbal y Lanuza (Huesca)	20
—Planta siderúrgica UNINSA (Asturias)	55
—Trasvase Tajo-Segura (Cuenca-Albacete-Murcia)	200
<b>Total ayuda al desarrollo</b>	<b>475</b>
<i>III. Acciones de formación y perfeccionamiento para ciudadanos de países en vías de desarrollo<sup>(c)</sup></i>	
—Programa de becas del Ministerio de Cooperación Económica	0,379
—Programa de becas de los Estados federales	0,840
—Aportaciones indirectas de los Estados federales para la formación	5,665
<b>Total acciones de formación</b>	<b>6,885</b>
<b>TOTAL AYUDA</b>	<b>488,385</b>

*Notas:* (a) En fase de realización en 1970; (b) En fase de preparación en 1970; (c) Datos referidos a los años 1962-1967.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos contenidos en: Ministerio de Cooperación Económica, Informe del consejero ministerial Dr. Kuhn sobre «Spanien», 6 febrero 1969, BA B 213/21268; Ministerio Federal de Cooperación Económica, Ref. II4/4, Informe sobre las medidas de formación y perfeccionamiento de la Federación para España y Portugal, 18 agosto 1968, BA B 213/6646; y de la documentación sobre ayuda técnica de la RFA a España contenida en los expedientes BA B 213/21274 y BA B 213/21276.