

Alemania y América Latina ¿Relaciones sin emociones?

DR. WILHELM HOFMEISTER

DR. WILHELM HOFMEISTER, VICEDIRECTOR DEL INSTITUTO DE
RELACIONES INTERNACIONALES DE LA FUNDACIÓN KONRAD
ADENAUER.

Las relaciones entre Alemania y América Latina, en el ámbito político pasan por una etapa de cierta “indiferencia”, en la cual, no existen conflictos como tampoco especiales cercanías. La región no se encuentra dentro de las prioridades de la política exterior germana, a pesar de los esfuerzos de varias naciones latinoamericanas por mejorar los vínculos con ese país.

La “europeización” de las relaciones alemanas respecto a la región, ha debilitado los vínculos bilaterales.

Esta situación sólo puede ser revertida mediante un especial esfuerzo de las élites de ambas partes, en orden a aprovechar las oportunidades que abren las relaciones mutuas.

El papel que juega América Latina en la agenda de política exterior de la República Federal de Alemania corre peligro de palidecer. No existen ni fricciones - ni tampoco nexos especiales capaces de desviar la atención hacia América Latina. Los latinoamericanos al menos se percatan de esta situación con preocupación. Para ellos no se trata simplemente de cuidar de una amistad sin compromiso, sino que precisamente de parte de Alemania esperan un apoyo sostenido de las reformas que han podido llevar a cabo en el transcurso de los últimos años gracias al proceso de democratización, a la apertura de sus economías tendientes hacia la exportación y a los nuevos planteamientos de integración regional y de cooperación. En consecuencia, con sorpresa y decepción tomaron nota que también el ministro alemán de agricultura rechazó en Julio de 1998 las propuestas hechas por la Comisión de la Unión Europea en favor del establecimiento de negociaciones sobre un convenio de libre comercio con MERCOSUR.¹ Esta situación es considerada de gravedad en América Latina, no por último porque los esfuerzos desplegados en favor de una diversificación de las relaciones exteriores en favor del este y del sur asiáticos sufrió un revés a raíz de la crisis financiera y económica imperante en esa región y debido al desmoronamiento de los precios en los mercados de materias primas. En consecuencia, se debe plantear una vez más la pregunta en torno a la situación y a las perspectivas de las relaciones entre Alemania y América Latina. Al hacerlo, por supuesto también deben considerarse los intereses alemanes.

El análisis de las relaciones alemanas-latinoamericanas puede partir con cinco tesis:

- En el marco de las relaciones internacionales de la República Federal de Alemania, América Latina no ocupa un lugar destacado en cuanto a los objetivos prioritarios de las relaciones exteriores alemanas.
- A diferencia de la actitud asumida por Alemania, los estados latinoamericanos se esfuerzan desde finales de la década de los años sesenta, casi sin excepción, por intensificar las relaciones con Alemania y con los demás países miembros de la Unión Europea. Lo hacen, en un primer plano, para compensar la dependencia que tienen de los Estados Unidos, considerada demasiado unilateral, y, además, para ampliar sus propios campos de autonomía. Entretanto lo hacen también para consolidar sus reformas políticas y comerciales.
- Las relaciones con América Latina han experimentado un cambio excepcional: durante muchos años existieron relaciones buenas y estrechas a nivel de las así llamadas relaciones transnacionales, que se refieren a las relaciones económicas y humanas entre las distintas sociedades, sin que para ello haya sido necesario formular, diseñar o definir oficialmente una

¹ Véase *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 24 de Julio de 1998. Aunque es cierto que los comisarios alemanes en la Unión Europea, Bangemann y Wulf-Matthies, votaron en favor del proyecto, éste fue rechazado por el ministro de agricultura alemán junto con los ministros de agricultura de los demás países de la Unión Europea con excepción de Suecia, Dinamarca y Gran Bretaña.

política frente a América Latina. Sin embargo, en los últimos años fueron desplegados considerables esfuerzos a nivel político para superar las deficiencias. No obstante, de pronto han surgido problemas al nivel de las relaciones transnacionales.

- La «europeización» de las relaciones alemanas frente a América Latina no es capaz de sustituir las relaciones bilaterales simplemente porque los países europeos compiten entre sí para captar mayores partes del mercado latinoamericano y, también, porque más de algún déficit en las relaciones bilaterales queda reflejado o incluso se agudiza a nivel europeo.
- Alemania por diversas razones debe estar especialmente interesada en mantener unas relaciones estrechas con América Latina en varios sectores. Sin embargo, es necesario que las élites políticas y sociales de Alemania y de América Latina desplieguen más esfuerzos con el fin de aprovechar mejor las oportunidades que nacen de las relaciones mutuas.

La génesis de las relaciones entre Alemania y América Latina

Los cimientos que sostienen las relaciones entre Alemania y América Latina son sólidos. A diferencia de la mayoría de los demás grandes países industrializados, Alemania tiene la ventaja de no cargar el lastre de haber sido en épocas pasadas una potencia colonial. Si bien es cierto que con los conquistadores también llegaron algunos vasallos alemanes al Nuevo Mundo ², pero en términos generales se puede afanar que la presencia de los alemanes durante la Conquista careció de importancia. El papel que asumió Alemania en América Latina no estuvo determinado por la política del poder o por intereses económicos, sino por la colonización llevada a cabo por inmigrantes alemanes que llegaron especialmente a los estados del sur del continente en varias olas de migración a partir del año 1816 ³ y que contribuyeron al desarrollo del sistema de educación o de las pequeñas y medianas empresas artesanales. Sólo a finales del siglo pasado empezó a aumentar el comercio exterior de los países latinoamericanos con Alemania, alcanzando un 16% en el año 1914.

² Véase Hartnunt Froeschle (ed.): *Die Deutschen in Lateinamerika - Schicksal und Leistung (Los alemanes en América Latina. Destinos y méritos)*. Tübingen-Basilea 1970. Gustav Siebenmann / Hans Joachim König (ed.): *Das Bild Lateinamerikas im deutschen Sprachraum (La imagen que tiene América Latina en los países de habla alemana)*. Tübingen 1992. Christian Diehl: *Die historischen Beziehungen zwischen Deutschland und Lateinamerika (Las relaciones históricas entre Alemania y América Latina)*. En: Manfred Mols / Christoph Wagner (ed.): *Die historischen Beziehungen zwischen Deutschland und Lateinamerika (Alemania -América Latina. Historia, presente y perspectivas)*. Frankfurt 1994, pág. 13 y ss.

³ Cabe recalcar la especial importancia que Alexander von Humboldt, quien tuvo una influencia considerable en la imagen que se tuvo en Alemania de América Latina y quien además contribuyó a que los latinoamericanos adquirieran mayor conciencia de sí mismos y una mayor conciencia nacional. Véase Charles Minguet: *Alexander von Humboldt und die Erneuerung des Lateinamerikabildes (Alexander von Humboldt y la renovación de la imagen de América Latina)*. En: Siebenmann König (FN 2), pág. 107 y ss.

Estas relaciones que tienen sus raíces en el siglo XIX casi no sufrieron mella durante la Primera Guerra Mundial en la que sólo pocos países de América Latina le declararon la guerra a Alemania. Incluso la Segunda Guerra Mundial apenas generó actitudes antialemanas a pesar de que el régimen hitleriano desplegó considerables esfuerzos, especialmente en Argentina y en Brasil, para ganar la solidaridad, para conseguir el apoyo de los extranjeros que vivían en el extranjero y para crear organizaciones extranjeras del partido nacionalsocialista.

Las relaciones entre la República Federal de Alemania y América Latina

Después de la Segunda Guerra Mundial fue posible establecer con prontitud y sin problemas relaciones diplomáticas entre la nueva República Federal de Alemania y los países latinoamericanos gracias a la solidez de relaciones políticas y sociales entramadas durante años y decenios.⁴ De hecho, efectivamente fue posible superar de mutuo acuerdo rápidamente una serie de problemas difíciles, tales como el trato y la posible devolución de las propiedades alemanas confiscadas durante la guerra. Las relaciones económicas y también las relaciones académicas empezaron a reanudarse pronto después del año 1945. Además, América Latina mostró comprender más que otras regiones los dos problemas políticos más trascendentales a los que se enfrentó la nueva república alemana: la división de Alemania y el derecho de representación exclusiva de la Alemania dividida⁵. Pero por más satisfactoria que fue esta evolución, cabe anotar que también contribuyó a que América Latina fuera considerada por la política alemana oficial como un «ámbito de importancia secundaria»⁶; Alemania no consideró de modo suficiente la situación interna y externa imperante en los países de la región y, especialmente, no apoyó sus crecientes esfuerzos en favor de una diversificación de sus relaciones exteriores mediante el establecimiento de lazos más estrechos con los países de la CEE de aquél entonces para conseguir un contrapeso frente a su dependencia unilateral de los

⁴ Aquí no se analizan las relaciones existentes entre la antigua RDA y los países de América Latina porque estuvieron muy poco desarrollados y porque ya no tienen importancia para la configuración de las relaciones actuales (exceptuando aquellas con Cuba). Véase Reimund Krämer: *Archäologische Grabungen in einer verschwundenen Diplomatie. Zu den Beziehungen der DDR mit Lateinamerika (Excavaciones arqueológicas en un terreno diplomático perdido. Las relaciones entre la RDA y América Latina)*. En: Mols Wagner (FN 2) pág. 79 y ss.

⁵ En cuanto a la evolución de las relaciones después de la guerra, véase Hermann Görge: *Deutsche Außenpolitik in Lateinamerika (La política exterior alemana desde 1955)*. Stuttgart 1965; Albrecht von Gleich: *Gennany and Latin America. The Rand Corporation. Memorandum RM-5523-RC*. Santa Mónica 1968; John G. Hellmann: *Ideological Conflict and Institutional Differentiation in West German Relations with Latin America*. Ph. D. Diss. Nueva York University 1973

⁶ Dieter Obemdoerfer: *Lateinamerika als Bezugsfeld westdeutscher Außenpolitik (América Latina como campo de referencia de la política exterior alemana)*. En: Hans-Peter Schwarz (ed.): *Handbuch der deutschen Außenpolitik (Manual de la política exterior alemana)*. Hamburgo 1975, pág. 348.

Estados Unidos. En vez de ello, América Latina fue considerada de modo relativamente general como un componente más del Tercer Mundo.

Sólo en la década de los años setenta se produjo una tenue reactivación de la política alemana frente a Latinoamérica. Esto fue posible gracias a las nuevas circunstancias y condiciones existentes en Alemania, en Europa y, especialmente, en los Estados Unidos y en América Latina misma. Los norteamericanos evidentemente fueron perdiendo interés en la región y la política de la distensión ofreció tanto a los latinoamericanos como a los europeos un mayor margen de actuación para forjar sus relaciones internacionales. En ese contexto, en la República Federal de Alemania se fue imponiendo la convicción que la estabilidad de muchas regiones del mundo y, en consecuencia, también la de América Latina estaba amenazada principalmente por la inhibición de las reformas políticas y sociales. Este cambio de opiniones estuvo acompañado de la renuncia paulatina de parte de Alemania al derecho de representación exclusiva, de modo que en un país de América Latina se abandonó por primera vez la así llamada doctrina Hallstein.⁷

Considerando el surgimiento de una cantidad cada vez mayor de gobiernos militares en América Latina, una circunstancia que estuvo acompañada de graves violaciones de los derechos humanos, se produjo a finales de los años sesenta una nueva ola de solidaridad por parte de grupos sociales en Alemania, especialmente también con los partidos políticos, lo que no pudo ser pasado por alto por la política oficial. El aumento de los recursos financieros dedicados a la labor de ayuda al desarrollo llevada a cabo por las fundaciones políticas es algo que en este contexto suele pasarse por alto, pero que es prueba de una reacción por demás notable del sector político.⁸ Por otro lado, apenas hubo políticos alemanes que viajaron a América Latina. La región fue visitada por un jefe de gobierno de la República Federal por primera vez en el año 1979.⁹ Los responsables en el ministerio de relaciones exteriores evidentemente no estuvieron satisfechos con las relaciones existentes a pesar de la ampliación de las redes diplomáticas, ya que en 1979 uno de los más altos funcionarios de la Cancillería abogó por la creación de un modelo más convincente de la política alemana frente a América Latina.¹⁰

⁷ Chile estableció relaciones diplomáticas con la RDA en 1970, circunstancia a la que la República Federal de Alemania por primera vez no reaccionó con la ruptura de sus relaciones diplomáticas con el país correspondiente.

⁸ Cabe mencionar especialmente la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Friedrich Ebert.

⁹ Hasta ese año, los siguientes políticos alemanes de alto rango visitaron América Latina: el ministro de relaciones exteriores von Brentano visitó México y Brasil en 1960; el ministro de relaciones exteriores Schroeder estuvo en Chile en 1960 y en México en 1963; el presidente de la República Federal de Alemania Lübke estuvo en el Perú, en Chile, Argentina y Brasil en 1964 y en 1964 viajó a México. El ministro de relaciones exteriores Brandt fue al Brasil, a Uruguay, Chile y Argentina en 1968. El ministro de relaciones exteriores Scheel estuvo en Guatemala en 1970. El presidente de la República Federal de Alemania Heinemann visitó Venezuela, Colombia y Ecuador en 1971. El ministro de relaciones exteriores Scheel estuvo en Brasil, Bolivia y Perú en 1971. El ministro de relaciones exteriores Genscher viajó en 1975 a Brasil, Venezuela y Perú. El presidente de la República Federal de Alemania Scheel estuvo en las Bahamas, en Costa Rica y en México en 1977. El jefe de gobierno de la República Federal de Alemania, Schmidt, estuvo en Brasil, Perú y la República Dominicana en 1979.

¹⁰ Véase Peter Hennens: *Aspekte und Perspektiven der deutschen Lateinamerika-Politik (Aspectos y perspectivas de la política alemana frente a América Latina)*. En: *Europa-Archiv* 34 (1979) 14, págs. 421 hasta 430

A la vista de estas actividades algo más intensas, cabe recalcar las claras tensiones que surgieron con los Estados Unidos cuando Alemania firmó un convenio nuclear con Brasil y vendió plantas nucleares a Argentina. Aunque ello fue expresión de la voluntad de conseguir una mayor independencia, cabe poner en duda que tales acciones fueran consideradas una prueba de una política más activamente a América Latina.¹¹ Estas medidas deben entenderse, antes que nada, como medidas destinadas a la promoción de la industria alemana durante una fase de recesión en la que se encontraba la economía germana.

En ese sentido sí tuvo más importancia la acción política cada vez más decidida que fue desarrollada especialmente en contra de los gobiernos militares y en favor del apoyo de grupos democráticos de la oposición.¹² Los Estados Unidos reaccionaron de modo ambivalente ante este compromiso. Aunque aplaudieron los esfuerzos desplegados por los europeos en el ámbito de la política de desarrollo y en la política económica (siempre y cuando no afectaran demasiado sus propios intereses), manifestaron desconfianza frente a la labor política, especialmente aquella desplegada por los partidos políticos y las fundaciones políticas de Alemania al ofrecer cursos para líderes políticos, juveniles, campesinos y sindicales y al contribuir a que se organizaran. Esta desconfianza se transformó en una franca diferencia de opiniones a mediados de la década de los ochenta cuando surgió la crisis en América Central.

La emancipación y europeización de la política alemana frente a América Latina

La década de los años ochenta marcó, por un lado, la caída de los regímenes autoritarios en América Latina y la transición hacia la democracia, pero por otro lado también fue calificada de la «década perdida» a raíz de la crisis económica y del endeudamiento. Además, fueron los años de grandes conflictos bélicos que despertaron el interés de la opinión pública mundial por la región. Lo dicho se refiere al conflicto en América Central¹³ y, también,

¹¹ Según los argumentos de Manfred Mols: *Eine Neufundierung der deutschen Lateinamerikapolitik. Geschichte, Ausmaß und Problemeder deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen (La reformulación de la política alemana frente a América Latina. Historia, trascendencia y problemas de las relaciones entre Alemania y América Latina)*. En: Landeszentrale für Politische Bildung Baden Württemberg (ed.): *América Latina*. Stuttgart y otras ciudades 1982, pág. 228 y Natalja Karthaus: *Lateinamerika als Bezugsfeld der (bundes-)deutschen Außenpolitik (América Latina como campo de referencia de la política exterior de la República Federal de Alemania)*. En: Mols/Wagner (FN 2), pág. 62.

¹² En este contexto vale la pena mencionar, por ejemplo, el compromiso adquirido por los ministros de la República Federal de Alemania Blüm y Geißler en favor de los derechos humanos en Chile. Hans-Peter Schwarz (ed.): *Handbuch der deutschen Außenpolitik (Manual de la política exterior alemana)*. Hamburgo 1975, pág. 348

¹³ Véase Jürgen Aretz / Rüdiger May (ed.): *Zentralamerika in der Krise (América Central en crisis)*. Munich 1985. Heinrich W. Krumwiede: *Militärherrschaft und (Re-)Demokratisierung in Zentralamerika (Dominio militar y (re-)democratización en América Central)*. En: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 9/86, pág. 17 y sig.

a la guerra entre Argentina y Gran Bretaña en el año 1982 en tomo al conflicto de las islas Malvinas¹⁴ que puso a los europeos en una situación incómoda. Su solidaridad con Gran Bretaña no solamente gravó sobre sus relaciones con Argentina, sino que también afectó las relaciones con aquellos países latinoamericanos solidarios con la Argentina. No obstante, este episodio evidentemente no fue capaz de dañar de modo duradero la reputación de Alemania en la región.

Estos conflictos despertaron un mayor interés por América Latina en la República Federal de Alemania. Ello se pone de manifiesto a través de diversas declaraciones hechas a partir del año 1983 por el jefe de gobierno Kohl quien en 1984 viajó por primera vez a América Latina (a México y a Argentina). Además, en su declaración de gobierno de 1987 ya no se limitó únicamente a mencionar las relaciones tradicionalmente buenas entre Alemania y América Latina, sino que subrayó la Acreciente importancia de ese subcontinente». Al hacerlo, recalcó de modo especial la mejora de las relaciones con los países de contraparte más importantes Argentina, Brasil y México y la superación de la crisis en América Central.¹⁵

En vista de la crisis, los europeos y, en especial, los alemanes intentaron jugar un papel autónomo a partir del inicio de la década de los años ochenta. Mientras que el gobierno de Reagan se limitó a interpretar la evolución del conflicto en América Central fundamentalmente desde la perspectiva del conflicto Este-Oeste, por lo que deseaba superar la crisis mediante el uso de la fuerza militar, los europeos muy pronto se dieron cuenta que dicho conflicto únicamente podría solucionarse por la vía política. Al producirse el cambio de gobierno en Alemania en 1982 también se produjo un cambio de la política aplicada frente a América Central en la medida en que fue congelada la ayuda al desarrollo concedida a Nicaragua, ya que este país apoyaba los conflictos bélicos en sus países vecinos contribuyendo así a la desestabilización de toda la región. Por otro lado, Alemania optó por apoyar la cuidadosa política de reformas llevada a cabo por el democristiano Napoleón Duarte, elegido presidente de El Salvador en 1984 (hasta 1989), reactivándose así la ayuda al desarrollo para ese país que antes había sido congelada.¹⁶

Paralelamente a estas actividades se produjo una iniciativa propia de los estados miembros de la Comunidad Europea en el mes de Septiembre de 1983 con el fin de iniciar negociaciones políticas entre las partes involucradas en el conflicto. Aunque es cierto que cabe poner en duda si dicha iniciativa tuvo alguna influencia en la solución de paz que a fin de cuentas se

¹⁴ Cabría agregar las intervenciones militares de los Estados Unidos en Grenada en 1983 y en Panamá en 1989.

¹⁵ Helmut Kohl: Die Deutschland- und Außenpolitik der deutschen Bundesregierung nach den Wahlen vom 25. Juni 1987 (*La política alemana y la política exterior del gobierno de la República Federal de Alemania después de las elecciones del 25 de Junio de 1987*). En: Europa-Archiv 42 (1987), pág. D 195 y ss.

¹⁶ Klaus Esser: Zentralamerika-USA, EG und die Bundesrepublik Deutschland (*América Central - EE. UU., la Unión Europea y la República Federal de Alemania*). Berlín. 1987 (publicaciones de DIE 86).

encontró ¹⁷ (considerando que los Estados Unidos insistieron en rechazar cualquier «intromisión» de los europeos), sí fue el origen de un foro de coordinación permanente entre Europa y América Central.¹⁸

La reacción frente al conflicto de América Central es en dos sentidos símbolo del cambio de la política alemana frente a América Latina: por un lado se buscó un mayor grado de independencia frente a los Estados Unidos y, por el otro, se procuró obtener una mayor europeización de las relaciones frente a América Latina. Al mismo tiempo, el conflicto de América Central recuerda que en la mayoría de los países latinoamericanos gobernaban juntas militares hasta finales de la década de los ochenta y que las relaciones políticas con esos países no pudieron ser más que bastante frías. Sólo en el transcurso del proceso de democratización que se produjo en prácticamente todos los países de la región ¹⁹ se sentaron las bases para el establecimiento de contactos más intensos y para ampliar las formas de cooperación ²⁰. De hecho, el jefe de gobierno alemán y el Presidente de la República estuvieron en América Latina en repetidas ocasiones a partir de mediados de los años ochenta ²¹. Asimismo, numerosos presidentes latinoamericanos estuvieron de visita en la República Federal de Alemania. Adicionalmente fueron creadas diversas iniciativas adicionales que reflejan una mayor voluntad de cooperar con América Latina.

En este contexto cabe subrayar los esfuerzos que fueron realizados de parte del gobierno federal en favor de definir nuevos criterios en la política alemana frente a América Latina. Por un lado cabe mencionar el «planteamiento estratégico para la cooperación al desarrollo con América Latina» elaborado por el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo en el año 1992, así como las «tesis sobre la política frente a América Latina», definidas por la conferencia de embajadores llevada a cabo el día 10 de Octubre de 1993 en Buenos Aires bajo los auspicios del ministro de relaciones exteriores Kinkel²². En esas tesis se aboga en favor de

¹⁷ Véase Andrew Crawley: Die Beziehungen Europas zu Zentralamerika oder Vom Anschein der Selbstlosigkeit (*Las relaciones entre Europa y América Central o el altruismo aparente*). En: Petra Bendel (ed.): América Central: Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren (*Paz - Democracia - Desarrollo? Perspectivas políticas y económicas en la década de los años 90*). Francfort 1993, pág. 207 y ss.

¹⁸ Véase Heinrich Kreft: Europa und Zentralamerika: 12 Jahre San-José-Dialog (*Europa y América Central: 12 años del diálogo de San José*). En: Aus Politik und Zeitgeschichte B48-49/96 del 22 de Noviembre de 1996, pág. 3 y ss.

¹⁹ Véase Wilhelm Hofmeister / Josef Thesing (ed.): La transformación de los sistemas políticos en América Latina. Buenos Aires: CIEDLA 1996

²⁰ Consultar datos de visitas a principios de la década de los años noventa en Achim Schrader (ed.): Deutsche Beziehungen zu Lateinamerika (*Las relaciones entre Alemania y América Latina*). Münster 1991

²¹ El jefe de gobierno alemán Kohl estuvo en México y en Argentina en 1984, en Chile y Brasil en 1991, en Argentina, Brasil y México en 1996; el Presidente de la República von Weizsäcker visitó Brasil, Argentina, Bolivia y Guatemala en 1987, México en 1992, Chile y Ecuador en 1993; el Presidente de la República Herzog estuvo en Venezuela y en Nicaragua en 1996, donde se reunió con todos los presidentes de los países centroamericanos. Además, desde principios de la década de los años ochenta se han producido numerosas visitas del ministro de relaciones exteriores y de otros ministros alemanes en la región.

²² Ambos documentos han sido publicados en: Deutsche Lateinamerikapolitik 1993. Dokumentation (*La política alemana frente a América Latina 1993. Documentación*). Ed.: Ministerio de Relaciones Exteriores. Bonn. 1993.

un fortalecimiento del diálogo político, de la oferta de una cooperación más amplia y de una '1 continuación de las relaciones generales de Alemania frente a América Latina orientadas hacia el futuro», haciendo hincapié en que en dichas relaciones deberá incluirse «un espectro cada vez más amplio de fuerzas políticas y sociales». Por otro lado debe mencionarse también el «Concepto para América Latina del gobierno federal « aprobado por el gabinete de gobierno en el mes de Mayo de 1995. Dicho concepto constituye el primer intento de formular los planteamientos conceptuales y programáticos para la configuración de las relaciones con el subcontinente en numerosos campos de la política. La gama de los temas abarca desde los temas políticos centrales del fomento de la democracia y del Estado de derecho y el aseguramiento de la paz hasta la cooperación en materia científica y tecnológica y el cuidado de la amplia presencia cultural alemana. El concepto se centra en la ampliación necesaria de las relaciones económicas, por lo que el gobierno de la República Federal de Alemania se expresa en favor de la continuación de la liberalización del comercio y de las inversiones y, también, en pro de una mayor cantidad de inversiones privadas directas, expresando hacer todo lo posible por promoverlas. La aprobación del planteamiento estratégico para América Latina fue seguida de una declaración del gobierno ante el Parlamento Federal y así se produjo por primera vez un debate sobre América Latina en el parlamento en el mes de Septiembre de 1995. En consecuencia, ya no se podía hablar de un «descuido de hecho» de América Latina de parte de la política alemana.²³ Por lo contrario se puede constatar que en ningún otro país del mundo, incluyendo a los Estados Unidos. (aunque exceptuando a España y Portugal) estuvieron de visita tantos políticos latinoamericanos en los últimos años y decenios como precisamente en Alemania.²⁴ Asimismo, también se puede afirmar que a ninguna otra región del mundo (exceptuando Europa y los Estados Unidos) viajaron tantos políticos alemanes como a América Latina.

²³ Según, por ejemplo, Mols (FN 2), pág. 395

²⁴ Muchas de estas visitas fueron organizadas a través de las fundaciones allegadas a los partidos políticos y apenas son percibidas por la opinión pública alemana. Por ejemplo, por invitación tan sólo de la Fundación Konrad Adenauer estuvieron de visita en Alemania en total unos 270 políticos latinoamericanos entre los años 1993 y 1998 con el fin de efectuar visitas y para llevar a cabo diálogos políticos. La gama de los invitados incluyó desde ministros y jefes de partidos hasta alcaldes, políticos municipales y funcionarios de organizaciones juveniles.

Incisiones a nivel transnacional

Contracción de las relaciones a nivel económico

Las iniciativas políticas antes mencionadas estuvieron encuadradas en los nuevos esfuerzos desplegados con la intención de reactivar las relaciones económicas. Así, por ejemplo, la conferencia anual del Banco Interamericano de Desarrollo se celebró por primera vez en Alemania en la ciudad de Hamburgo en el mes de Mayo de 1993; en 1994 se fundó la Iniciativa Latinoamericana de las Empresas Alemanas que además de crear un círculo para el diálogo sobre América Latina también ha organizado una serie de conferencias germano-latinoamericanas y varias ferias y exposiciones industriales. Aún así debe aceptarse que la incidencia alemana en las relaciones económicas ha disminuido. América Latina ha perdido peso para Alemania como contraparte económica y lo mismo puede afinarse al revés. Lo dicho es válido tanto en relación con las inversiones como en lo que se refiere a las relaciones comerciales.

América Latina tradicionalmente fue la región de mayor importancia para las inversiones alemanas además de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, la situación evidentemente ha cambiado en el transcurso de los últimos años. Los países asiáticos de reciente industrialización y, especialmente, los países del este de Europa han recibido claramente más inversiones alemanas desde inicios de la década de los años noventa. Mientras que en los años 1987 y 1988 a los países latinoamericanos se dedicó un 40% de las inversiones en el extranjero (fuera de los países de la OCDE), dicho porcentaje sufrió una contracción a un 15% en los años 1992 y 1993. Las empresas alemanas han participado poco en el proceso de privatización llevado a cabo en América Latina en los últimos años.²⁵ A finales de los años noventa, del total de las inversiones directas alemanas en el extranjero tan sólo un 5% fue ubicado en América Latina; en el año 1980 dicho porcentaje todavía había llegado al 10%. En consecuencia, existe el peligro que las empresas alemanas pierdan a largo plazo su buena presencia en América Latina. La estrategia que las empresas alemanas aplican para decidir sobre sus inversiones es determinada, entre otros factores, por los cambios que se han producido en Europa, donde han mejorado las condiciones para invertir a raíz de la conclusión del mercado interior en la Unión Europea y debido a los preparativos que se están realizando para la unión monetaria. Además, las nuevas posibilidades que surgieron en el centro y en el este de Europa y las ventajas ofrecidas por los países del este y del sur asiático, donde se supuso

²⁵ Véase Dirk Messner: Deutschland und Lateinamerika in der Weltwirtschaft (*Alemania y América Latina en la economía mundial*). En: Lateinamerika Jahrbuch 1997 (*Anuario de América Latina 1997*). Ed. Klaus Bodemer, Heinrich-W. Krumwiede, Dettlef Nolte y Hartmut Sangmeister. Frankfurt: Vervuert 1997, pág. 21 y slg.

que existen emplazamientos de mayor calidad hasta que se produjo la crisis financiera el año pasado, supusieron un freno para las inversiones en América Latina.

A pesar de ello, Alemania sigue siendo, después de los Estados Unidos el inversionista de mayor importancia en la región. El porcentaje correspondiente a las inversiones realizadas por Alemania en América Latina en comparación con el total de las inversiones europeas llegó a ser de un 25%. A mediados de la década de los años noventa la cantidad invertida experimentó un aumento llegando a ser de aproximadamente 2 mil millones de marcos. Sin embargo, entre el 80% y el 90% de esta cantidad fluyó solamente hacia tres países: Brasil, México y Argentina.²⁶ Las empresas alemanas han adaptado sus planes de inversión a las nuevas circunstancias creadas a través de la integración regional y subregional, lo que también provocó una concentración de sus capacidades de producción y distribución.

También en el sector comercial se pudo apreciar una pérdida constante de la participación alemana y de la Unión Europea en general en América Latina. Mientras que las exportaciones provenientes de Alemania y de la Unión Europea aumentaron un 8% entre los años 1990 y 1995, las exportaciones del Japón, de los países recientemente industrializados de Asia y de los Estados Unidos crecieron un 20%. El porcentaje que corresponde a la Unión Europea en su comercio con América Latina cayó de los 22,6% de 1990 a un 15,6% en 1996, mientras que los Estados Unidos pudieron aumentar su participación durante el mismo período de 38,3 a 44,8%.²⁷ Las exportaciones alemanas hacia América Latina, que a finales de los años cincuenta sumaron casi un 10%, sufrieron una fuerte contracción ascendiendo ahora a apenas un 2,5%. Las importaciones procedentes de América Latina incluso sufrieron una caída más pronunciada durante ese período y actualmente tan sólo equivalen al 2% del total de las importaciones alemanas, después de que dicho porcentaje ya había llegado a ser del 12,5% en 1960. Alemania no participó del aumento de las exportaciones latinoamericanas. Dado que América Latina sigue exportando productos con un grado relativamente bajo de valor agregado y considerando que los productos exportados pocas veces son productos industriales (*participación en el comercio mundial de productos industrializados de solamente un 2,51/o*), cabe constatar que el orden del mercado agrario de la Unión Europea sigue siendo una barrera incluso irritante para los exportadores latinoamericanos. Esta circunstancia incide negativamente en la imagen que tiene la Unión Europea en la región y la actitud bastante sensata que normalmente asume Alemania con respecto al tema poco puede cambiar, tal como se ha podido observar en el caso de las limitaciones impuestas a la importación de plátanos provenientes de América Latina.

²⁶ En ese mismo año la cantidad invertida en el centro y el este de Europa ascendió al doble de ese monto.

²⁷ Véase IRELA: El comercio Unión Europea-América Latina: una relación desequilibrada. Informe, 6 de octubre de 1997.

Además, es posible constatar que las relaciones comerciales se concentran claramente en Brasil, México y Argentina. En 1996, más de la mitad de las exportaciones de la Unión Europea dirigidas a América Latina tuvieron como destino el MERCOSUR, región que también acapara más del 50% de las importaciones provenientes de América Latina.

Contracción de las relaciones culturales y sociales

La contracción de las relaciones económicas estuvo emparejada con una disminución de las relaciones en el ámbito cultural. Esto es especialmente preocupante porque la sensación de pertenecer a la misma cultura constituyó tradicionalmente el nexo más fuerte entre los dos continentes.

En relación con los estudiantes pueden observarse tendencias similares a las que se puede constatar en el sector de las relaciones económicas: si bien es cierto que en cifras absolutas se ha producido una ligera mejora, en términos relativos América Latina está perdiendo importancia de modo casi dramático. La cantidad de latinoamericanos que cursan estudios en Alemania es muy inferior a la de los estudiantes procedentes de otras regiones. En los años 1983 y 1984 estudiaron en total 2.898 estudiantes latinoamericanos en la República Federal de Alemania y en los años 1993 y 1994 fueron 4.635, pero tres años más tarde esa cantidad apenas consiguió aumentar ya que en 1996 y 1997 estudiaron en Alemania 4.693 estudiantes latinoamericanos. Sin embargo, durante el mismo período se produjo una holgada triplicación de los estudiantes provenientes de los países africanos al sur de Sahara, concretamente de 4.120 estudiantes en los años 1983 y 1984 a 11.774 en 1993 y 1994 y a 14.462 en 1996 y 1997 y una explosión de estudiantes provenientes de los Países de Europa Central y Oriental.²⁸ La mejora de las condiciones generales políticas y económicas que se puede observar en muchos países latinoamericanos y que tuvo como consecuencia la creación de nuevos programas de becas y mayores posibilidades de estudiar en el extranjero para estudiantes de dicha región, apenas repercute en una intensificación de las relaciones germano-latinoamericanas. Sin embargo, es evidente que también los latinoamericanos mismos tienen que aportar a dicha mejora. En ese sentido no es oportuno hacer hincapié en el idioma como barrera ya que también los estudiantes provenientes de otras regiones tienen que superar ese problema.²⁹

Los grupos y las organizaciones de la sociedad alemana también están experimentando un cambio paulatino.³⁰ Muchos que en Alemania antes estuvieron dispuestos a comprome-

²⁸ Fuente: Oficina Federal de Estadística.

²⁹ En ese sentido resulta naturalmente preocupante el cierre de Institutos Goethe en América Latina.

³⁰ Véase Cristian Ferres (coord.): *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*. Madrid 1998.

terse para ayudar a países pobres han detectado en el transcurso de los últimos años las premuras existentes en los países del centro y del este europeo que exigen una ayuda solidaria. Dado que las luchas ideológicas han llegado por lo pronto a su fin tanto en Europa como en América Latina y considerando que incluso la Cuba de Castro apenas puede movilizarse a sus correligionarios, poco ha quedado de los grupos de solidaridad que antaño fueron tan activos. Todo ello contribuye a un debilitamiento de las relaciones sociales y culturales. Todo ello desemboca en una tendencia que es preocupante: las futuras élites de los países latinoamericanos ya no se sienten tan ligadas a Europa como las del pasado. Además, la disminución de cátedras en Alemania que se dediquen al tema latinoamericano como uno de sus temas prioritarios es una causa más para que corre el peligro que se esté perdiendo interés en aquella región.

Los intereses alemanes en América Latina

Considerando este diagnóstico desilusionante en relación con la situación actual de las relaciones entre Alemania y América Latina, urge preguntar sobriamente por los intereses que Alemania tiene en esa región.³¹ La respuesta ofrece una serie de razones por las que Alemania debería procurar intensificar las relaciones con América Latina y, además, indica cómo hacerlo y con qué medios es posible mantener y ampliar dichas relaciones.

No existe un interés por América Latina en términos de política de seguridad a raíz de una situación amenazante en potencia. Sin embargo, aplicando un concepto más amplio de estabilidad y seguridad, bien puede ser de interés para Alemania contribuir a la estabilidad del hemisferio occidental. La inestabilidad ocasionada por la miseria, las migraciones y las catástrofes ecológicas afectan al menos de modo indirecto a los europeos. Esto se pone de manifiesto especialmente a través del problema de las drogas y de la lucha contra la delincuencia vinculada a las drogas, pero también se pone de relieve en la ecología, cuyos problemas son percibidos mucho más nítidamente por los europeos que por los latinoamericanos.

La crisis financiera y económica por la que atraviesa Asia ha vuelto a dirigir la atención de las empresas hacia América Latina, después de se dedicaran en los años pasados fuertemente a aquella región. Sin embargo, queda por ver si este cambio redundará en mayores negocios.

³¹ Informaciones generales sobre el tema: Karl Kaiser / Joachim Krause: Deutschlands neue Außenpolitik. Interessen und Strategien (*La nueva política exterior de Alemania. Intereses y estrategias*). Munich 1996; con respecto a América Latina: Heinrich-W. Krumweide / Detlef Nolte: Welche Lateinamerikapolitik entspricht deutschen Interessen? (*¿Qué política frente a América Latina corresponde, a los intereses alemanes?*) En: Aus Politik und Zeitgeschichte B 4-5/94 del 28 de Enero de 1994, pág. 3 y ss.; Manfred Mols: Struktur und künftiges Interessenprofil einer deutschen Lateinamerikapolitik (*estructura y futuro perfil de intereses de, la política alemana frente a América Latina*) (FN 2), pág. 379 y ss.

Incluso aceptando que América Latina no será una región de exportación prioritaria para las empresas alemanas, debería conseguirse que el potencial de la región se estime en términos más positivos. Los amplios programas de modernización llevados a cabo en las economías latinoamericanas y la renovación de su infraestructura crean nuevos mercados de ventas, por ejemplo en el sector de los bienes de capital. Estas perspectivas no deben desaprovecharse a la ligera. No debería pasarse por alto que de los más de 500 millones de latinoamericanos hay unos 180 millones que disponen del suficiente poder adquisitivo como para adquirir productos provenientes de Alemania u ofrecidos por empresas filiales alemanas. Esta cantidad incluso puede aumentar si continúan las reformas económicas y si aumenta el valor agregado en América Latina. Por lo demás, la crisis financiera y económica asiática ha puesto de manifiesto cuán útil puede ser contar con contrapartes comerciales de alternativa.

Los intereses ubicados en el ámbito de los valores son más difícilmente cuantificables, pero no son menos importantes. La reputación de Alemania en el mundo depende, a fin de cuentas, de su dedicación en favor de la paz y de la democracia en todo el mundo. Los latinoamericanos se entienden a sí mismos como parte de la comunidad de valores del occidente, por lo que (todavía) se identifican más con Europa que con los Estados Unidos. En todo caso se puede afirmar que en América Latina se tiene una sensación de afinidad con Europa mucho mayor que la que se puede tener en cualquier otra parte del mundo. Estos lazos tan especiales han tenido como consecuencia que los latinoamericanos expresasen reiteradamente tener mucha comprensión por los intereses alemanes (derecho de representación única, reunificación). En el futuro también pueden surgir situaciones en las que estas relaciones pueden ser útiles directamente para Alemania.

El nuevo papel que juega Alemania y las nuevas responsabilidades que asume en el mundo son temas que aparecen con frecuencia en los discursos domingueros. La realidad de la política exterior debería estar a la altura de esos planteamientos. La mayor responsabilidad que debe asumir Alemania a nivel internacional implica, al mismo tiempo, un aumento de los problemas y, en consecuencia, el surgimiento de posibles soluciones aplicables simultánea o paralelamente y de diversas opciones viables. Quien percibe la necesidad de asumir mayor responsabilidad en el ámbito internacional y acepta asumirla, tiene que estar presente a nivel internacional. Alemania y Europa no pueden aislarse frente a las influencias provenientes de fuera. Alemania y Europa no podrán cuidar de sus modelos constitucionales y democráticos si no se esfuerzan por explicar en otros países y en otras regiones las ideas básicas que sustentan sus sistemas político-sociales con el fin de conseguir que tengan un éxito más amplio. La política internacional de Alemania debe centrarse en la difusión de la democracia, en el respeto de los derechos humanos, en una política económica y social cuyos planteamientos centrales procuren la consecución de una economía de mercado eficiente y en una política social y

de distribución que busque mayor justicia. En este sentido, América Latina seguirá siendo un interlocutor prioritario para superar los retos que nos presenta el siglo XXI, es decir, el desarrollo demográfico, la migración, la destrucción del medio ambiente, el aseguramiento de la paz a nivel regional y global. En consecuencia, es especialmente importante intercambiar opiniones y mantener el diálogo con las élites actuales y del futuro.

Una de las nuevas características que determinan la política exterior alemana consiste en que ya no es posible aislarla de la cooperación entablada a nivel europeo, incluso a pesar de que la política común europea en materia de política exterior y de seguridad aún es tan sólo un proyecto futurista. De hecho, a más tardar desde la década de los años ochenta se puede apreciar que las relaciones alemanas frente a América Latina están sujetas a un proceso de europeización cada vez mayor. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que muchas deficiencias existentes a nivel nacional se manifiestan también a nivel europeo, aunque desde algunos años existen diversos factores adicionales favorables. Por ejemplo, se han producido diversas declaraciones de intenciones que apuntan hacia un fortalecimiento de la cooperación y hacia una mayor liberalización de las relaciones comerciales. Sin embargo, dichas declaraciones pueden ser echadas por tierra rápidamente por la intervención de algún país, tal como lo ha puesto de manifiesto el ejemplo ya mencionado antes del convenio de libre comercio con MERCOSUR.

Pero la mejora de las relaciones no solamente depende de lo que hagan los alemanes o los europeos. También los latinoamericanos tienen que aportar algo y no confiar simplemente en la actitud de buena voluntad de los alemanes. Ellos más bien tienen que hacer esfuerzos en favor de la definición de estrategias políticas operativas con respecto a Alemania (y, también, con respecto a otros países europeos). Ello implica, por ejemplo, el fomento del intercambio académico y el otorgamiento de becas para estudios universitarios y de postgrado en Alemania en función de los propios intereses. Además, también deberían desplegarse mayores esfuerzos de parte de las empresas latinoamericanas para invertir en Europa y en Alemania.

Parece haber llegado el momento para que en las relaciones entre Alemania y América Latina se esfuercen ambas partes con el fin de generar un nuevo interés recíproco. Hay que esperar si el nuevo gobierno alemán será capaz de poner más atenciones hacia las relaciones del país con América Latina. Por la trayectoria de los partidos políticos que conforman este nuevo gobierno, no se debe esperar demasiadas iniciativas adicionales - al menos que todos aquellos, que en ambos lados del Atlántico trabajan en favor de una intensificación de las relaciones mutuas lo hagan aún con más entusiasmo y esfuerzo. Para ello hay razones más que suficientes.