

EL SIGNIFICADO RELATIVO DE AMÉRICA LATINA EN LA POLÍTICA EXTERIOR ALEMANA¹

MANFRED MOLS
CHRISTOPH WAGNER

LATINOAMERICANA NO HA OCUPADO UNA POSICIÓN PRIORITARIA ni en el análisis científico ni en los planes de la política exterior alemana. Al referirnos tanto a las fuerzas de la política mundial, en la cual se distinguen los destinatarios principales, como al marco general de la política exterior alemana, vemos que a Latinoamérica no le corresponde un lugar destacado. Lo que, hablando en el ámbito internacional, significa que el sur del continente es tratado sólo a medias. No obstante, se puede observar que está surgiendo una nueva forma de pensar sobre este particular. Uno de los principales objetivos del presente trabajo es llamar la atención sobre estas nuevas ideas. Los alemanes, así como sus vecinos europeos, se encaminan hoy directamente al “redescubrimiento” de Latinoamérica.²

¹ Los autores están conscientes de la necesidad de incluir también la política latinoamericana de la entonces llamada República Democrática Alemana en el presente trabajo. En este sentido no se deja de percatar, sin embargo, la carencia de una seria base científica de investigación. Uno de los pocos trabajos útiles en este campo proviene de Raimund Krämer, “Archäologische Grabungen in einer verschwundenen Diplomatie. Zu den Beziehungen der DDR mit Lateinamerika”, en Manfred Mols y Christoph Wagner (eds.), *Deutschland-Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt, 1994, pp. 79-99.

Con cierta reserva, se podría destacar que no existió una política general latinoamericana de la DDR. Lo que hubo podría ser descrito como una extensa serie de relaciones bilaterales, especialmente con Cuba, con Chile durante el gobierno de Allende y con la Nicaragua sandinista.

² Detlef Nolte, “Lateinamerika. Die Wiederentdeckung Lateinamerikas durch Europa”, en *Jahrbuch Dritte Welt 1997*, Munich, 1997, pp. 256-267; así como Christoph Wagner, “Die ‘Wiederentdeckung’ Lateinamerikas? Das Beispiel der Beziehungen Deutschlands zu Mexiko”, en *Lateinamerika. Analyse-Daten-Dokumentation*, Hamburgo, vol. 13, núm. 33, 1997, pp. 82-97.

En este contexto habría que preguntarse, en primer lugar, si la situación latinoamericana de las últimas décadas no dio razones que justifiquen su posición. Es indiscutible que Latinoamérica se encuentra tanto geográfica como geopolíticamente muy alejada de Alemania. En consecuencia, no tiene directamente problemas de seguridad con Latinoamérica. El significado económico de América Latina, desde una perspectiva alemana, se encuentra en descenso desde los años cincuenta. Actualmente sólo representa 2.7% de las exportaciones y 2.2% de las importaciones alemanas. De igual manera, ha fluido sólo una pequeña parte de las inversiones extranjeras alemanas hacia Latinoamérica; se trata de un total aproximado de 27 000 millones de marcos.³ Esta suma, empero, no corresponde al valor real de dichas inversiones en Latinoamérica, debido a que las realizadas por las filiales de las empresas multinacionales (las que pueden estar radicadas en Estados Unidos, Canadá, la misma Latinoamérica o en cualquier otra parte) no están contabilizadas como una contribución específicamente alemana. A consecuencia de la atracción ejercida por ciertos países asiáticos, Latinoamérica ha dejado de ser interesante para muchos inversionistas alemanes.

No se puede dejar de mencionar que, sin lugar a dudas, las agudas crisis políticas y sociales fueron uno de los motivos principales para la marginación de Latinoamérica en el plano internacional. ¿No se distinguió acaso la política latinoamericana de las últimas décadas, en muchos frentes de la cooperación internacional, por el alto número de golpes de Estado, revueltas, revoluciones, guerrillas y maniobras políticas de poca transparencia? ¿No fue acaso Latinoamérica en los años ochenta la causante de una crisis de la deuda internacional que amenazó incluso los flujos de pago de la economía mundial? Si bien es cierto que dicha crisis pudo ser controlada, la siguiente, ocasionada por la falta de liquidez mexicana, en diciembre de 1994, de otra magnitud, fue su más clara sucesora, y sus efectos se dejaron sentir hasta el lejano oriente. ¿No partieron acaso de Latinoamérica frecuentes disputas ideológicas en cuanto al diálogo Norte-Sur, la teología de la liberación o las teorías de la dependencia, disputas planteadas a veces fanáticamente y que hicieron pensar, y no sólo a un Fidel Castro, sobre la posibilidad de una revolución mundial? ¿No es por eso por lo que el gobierno federal alemán, desde hace ya varias décadas, ha clasificado a

³ Dresdner Bank Lateinamerika, *Kurzbericht über Lateinamerika*, noviembre de 1998, pp. 10s y 151.

Latinoamérica (quizá más a través de las declaraciones oficiales de los cancilleres alemanes), con todo derecho, al lado de África y Asia, en un paquete denominado "Tercer Mundo"? Por otro lado, ¿vale la pena entrar en conflicto con Estados Unidos a causa de Latinoamérica, que indiscutiblemente pertenece a la más cercana esfera de interés de dicho país, conflicto cuyo costo para Alemania significaría una pérdida más que cualquier ganancia esperada?

La relativamente irrelevante posición que Latinoamérica ocupa en la política exterior alemana no está motivada sólo por factores geográficos o económicos, sino también por un difuso conocimiento de la región. Para aquellos que no lo conocen —o lo conocen sólo vagamente— el sur del continente permanece como algo exótico, y esta idea la comparten lamentablemente la gran mayoría de los políticos alemanes, incluso académicos, periodistas y diplomáticos, quienes se ocupan de la política exterior y el análisis de los asuntos internacionales.

El escepticismo hacia Latinoamérica no se da porque sí. En general, la realidad latinoamericana, así como las relaciones germano-latinoamericanas, pocas veces fueron tomadas en consideración. Además, el proceso de transformación de los últimos 10 o 15 años en la política y la economía latinoamericanas ha tenido apenas ahora la debida atención. En la actualidad, hay que mencionar un punto sustancial: el gobierno alemán ha visto esa transformación y por primera vez en las relaciones germano-latinoamericanas ha desarrollado al respecto un concepto propio y decisivo (tal vez un poco tarde para aquellos que se dedican científicamente a la investigación latinoamericana).⁴

En los últimos años se ha notado un cambio en favor de Latinoamérica. Tanto el resurgimiento de la economía de mercado como los procesos de transición democrática han traído consigo un nuevo interés. Ya se habla de una década del "jaguar".⁵ En contraste con el pasado, a fines del siglo xx Latinoamérica ha dejado que otras regiones ocupen los titulares y comunicados internacionales con noticias de crisis económicas y políticas. Al fin y al cabo, la crisis de los mercados financieros asiáticos del otoño de 1997 ha mostrado que los "tigres",

⁴ El informe fue presentado el 17 de mayo de 1995 por el Ministerio de Información y Prensa del gobierno alemán. Complementariamente se añade material enciclopédico: Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (eds.), *Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung. Materialienband*, septiembre de 1995.

⁵ Dresdner Bank Lateinamerika, *Die Dekade des Jaguars. Lateinamerika im wirtschaftlichen Aufbruch*, Frankfurt, 1997.

que durante años habían sido considerados como modelo por su buen éxito en materia de estabilidad y crecimiento, también pueden enfrentar graves problemas.⁶

ELEMENTOS ESTRUCTURALES EN LAS RELACIONES GERMANO-LATINOAMERICANAS⁷

Especialmente en el siglo XIX, Latinoamérica figuró como una región de preferencia en la migración alemana. Actualmente existen casi cinco millones de habitantes de ascendencia alemana en Latinoamérica. Estos latinoamericanos descendientes de alemanes se encuentran en general en importantes puestos políticos, económicos y culturales en muchos países al sur del Río Grande. A diferencia de lo que ocurrió en Estados Unidos con una ya por generaciones exitosa filosofía de la "marmita" (*melting pot philosophy*), se constata que no son pocos los descendientes de alemanes en Latinoamérica que supieron combinar la formación de una conducta cívica respecto al país de residencia y la permanencia de un compromiso con su origen. Esto brinda a las relaciones germano-latinoamericanas un creciente y sólido fundamento cultural, que (a excepción de Estados Unidos) Alemania no dispone en ninguna otra región.

Este fundamento no es un supuesto general de carácter histórico, sino que se muestra también en las diferentes y arraigadas estructuras sociales. Desde los comienzos del siglo han surgido, en los principales países de Latinoamérica, grupos, asociaciones, instituciones, centros de investigación alemanes, además de una amplia red de cámaras germano-latinoamericanas, que en su conjunto definen esta realidad. La considerable presencia de empresas alemanas (y de la Oficina Federal de Información para el Comercio Exterior), así como el compromiso de las fundaciones políticas y grupos sociales más importantes (Iglesia,

⁶ Incluso hoy en día se establecen paralelos entre la situación actual en Asia y las evoluciones en Latinoamérica durante la casi ya proverbial "década perdida" de los años ochenta. Por ejemplo los juicios del economista Heinz Mewes, 'Auswirkungen der Asien-Krise auf Lateinamerika', en *Dresdner Bank Lateinamerika, Kurzbericht über Lateinamerika*, marzo de 1998, pp. 12-20.

⁷ Detalladamente en Mols y Wagner, *op. cit.* Es importante también Wolf Grabendorff, "Alemania y América Latina: una relación compleja", en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) (comp.), *Anuario de las relaciones europeo-latinoamericanas*, Madrid, 1994, pp. 157-191.

sindicatos, portadores de desarrollo públicos o privados, etc.), el Instituto Goethe y las actividades de InterNaciones, han permitido una interdependencia única. Ello ofrece, desde el punto de vista de la ciencia política, un modelo para las relaciones internacionales, que no mantenemos –en comparación– con la mayoría de nuestros más cercanos vecinos europeos.

Aun cuando en esta interdependencia se observa una cierta asimetría, debido a que en Alemania no hay ninguna actividad latinoamericana sociocultural o socioeconómica comparable en magnitud e intensidad, esta desigualdad no parece haber afectado el clima amistoso que se ha desarrollado entre la primera y la mayor parte de los países latinoamericanos. Latinoamérica es consciente de que fue un alemán, Alexander von Humboldt, el “segundo descubridor” del sur del continente. Fue él quien definió por primera vez algo así como una identidad e influyó decididamente en la formación de una conciencia latinoamericana.

En el sur del continente se percibe el inquebrantable interés alemán por la propia cultura latinoamericana. No es por casualidad que los trabajos de los grandes poetas y narradores latinoamericanos –Ernesto Sábato, Carlos Fuentes, Isabel Allende, Mario Vargas Llosa, Octavio Paz, Gabriel García Márquez, entre otros– no sólo estén traducidos al alemán sino que también sean analizados en diferentes foros en Alemania. Además, aquí se presta una debida atención tanto a las corrientes teológicas⁸ como a las ciencias sociales actuales latinoamericanas. Para puntualizar, la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF) es el más grande organismo en su género en Europa. Según una lista del Instituto de Información Iberoamericano en Hamburgo, a comienzos de los años noventa había en el área de la lengua alemana 634 científicos especialistas en Latinoamérica.⁹

De igual manera, los fundamentos de la interdependencia económica están sólidamente arraigados; así, las grandes empresas como Daimler Benz, VW, Siemens, AEG, Bosch, Bayer, Hoechst, BASF y Degussa, en parte, están desde hace cien años en Latinoamérica. Sus sucursales latinoamericanas en algunos países se cuentan entre los más

⁸ Bajo la dirección de Peter Hünemann (Tubinga) y Juan Carlos Scannone, S.J. (Buenos Aires), desde 1990 se produjo una obra de seis tomos con el título general de *América Latina y la doctrina social de la Iglesia*. Dicho trabajo se realizó con la contribución de teólogos y sociólogos alemanes y latinoamericanos, con el objeto de averiguar las concepciones latinoamericanas sobre Iglesia, Estado, sociedad, derechos humanos, lucha contra la pobreza, orden económico, etcétera.

⁹ Wolfgang Grenz (ed.), *Deutschsprachige Lateinamerika-Forschung*, Frankfurt, 1993.

grandes consorcios económicos. VW era antes de la fusión con Ford¹⁰ la mayor empresa privada no sólo de Brasil sino de toda el área.¹¹ A través de estas relaciones comerciales han surgido contactos personales que, pese a la inclinación de la economía alemana hacia el centro y el este europeo, así como hacia el continente asiático, ofrecen buenas perspectivas para un intercambio económico germano-latinoamericano.¹² Para completar lo señalado, es necesario anotar que los intereses económicos alemanes en Latinoamérica se incrementan a medida que el sur del continente continúa con su reforma orientada hacia el mercado y con su inserción en la economía mundial. Algunas de estas reformas las vienen efectuando las más importantes economías al sur del Río Grande desde principios de los años ochenta. Por otra parte, el surgimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TL-CAN) y su eventual extensión hacia el sur, así como la continuación del proceso de integración latinoamericana (sobre todo con vistas al Mercosur), repercuten en una atención mayor de los alemanes en la región.¹³ Un indicador es el claro crecimiento de las inversiones directas en los años noventa; sin embargo, debe hacerse una crítica respecto a la primera mitad de esa década, en donde tres cuartos de las inversiones se concentraron en la industria de procesamiento intermedio (sobre todo en la industria química y farmacéutica, la fabricación de vehículos y maquinaria, y en la electrónica). No se efectuaron grandes inversiones en los rubros de crecimiento futuro. A diferencia de los estadounidenses, franceses, españoles e italianos, los empresarios alemanes reaccionaron frente a la ola de privatizaciones en Latinoamérica con extrema reserva.¹⁴

¹⁰ Lo que ha cambiado en la actualidad.

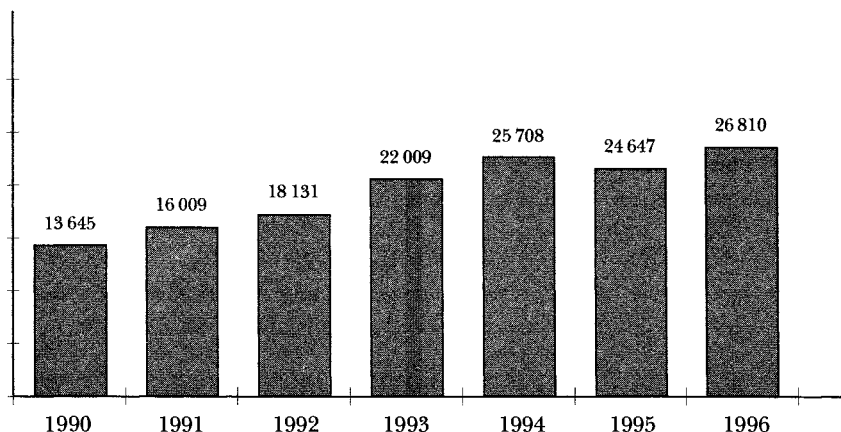
¹¹ Hans-Günter Gehring, "Die Beziehungen der Wirtschaftsunternehmen", en Achim Schrader (ed.), *Deutsche Beziehungen zu Lateinamerika*, Münster y Hamburgo, 1991, pp. 117-139.

¹² Alexander Schäfer, "Die wirtschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika", en Mols y Wagner, *op. cit.*, pp. 229-278.

¹³ Véase la exposición del entonces ministro alemán de Economía Günter Rexrodt de fecha 6 de junio de 1995 en Buenos Aires (BMWi-Pressstelle).

¹⁴ Klaus Bodemer y Detlef Nolte, "Auf dem Weg zu einem transatlantischen Dreieck? Neue Akzentsetzungen in der deutschen, europäischen und US-amerikanischen Lateinamerikapolitik in den 90er Jahren", en *Lateinamerika. Analyse-Daten-Dokumentation*, Hamburgo, vol. 13, núm. 33, 1997, pp. 7-34.

GRÁFICA 1
Inversiones alemanas hacia Latinoamérica (1990-1996)
(en miles de millones de marcos)



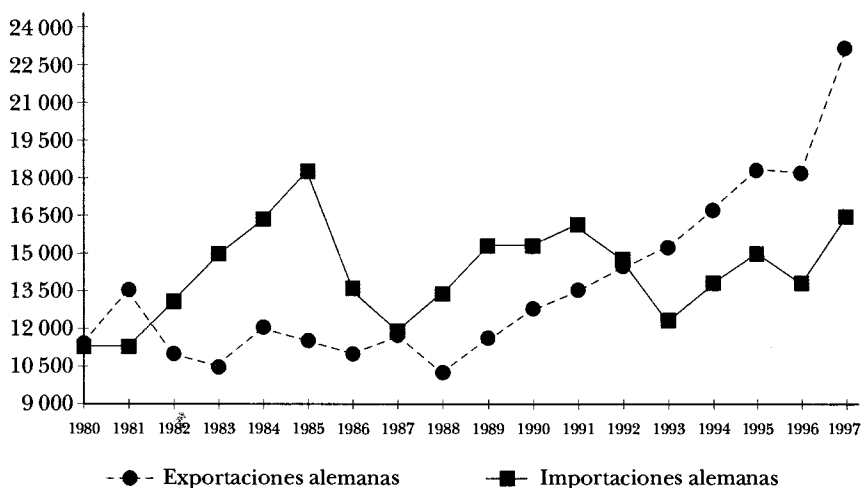
Fuente: Dresdner Bank Lateinamerika, *Kurzbericht über Lateinamerika*, noviembre de 1998, p. 151.

Entre todos los países latinoamericanos, Brasil fue el destino principal de las inversiones directas alemanas. Hacia allá se dirigió entre 48% y 56% del total de las mismas. México seguía a gran distancia como el segundo país con mayor inversión. Los socios comerciales más importantes de Alemania en Latinoamérica eran Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Venezuela, con alrededor de 80% del intercambio total alemán con el sur del continente. Cabe anotar que desde hace algunos años se tiene con México el mayor superávit. En los diez años comprendidos entre 1982 y 1992 las importaciones desde Latinoamérica superaban ampliamente las exportaciones alemanas, pero en 1993 esto se vio modificado. Desde entonces la brecha en el comercio exterior se amplía cada vez más.¹⁵ El crecimiento de las exportaciones alemanas hacia Latinoamérica generó una impresión más positiva de

¹⁵ Sin embargo, respecto a los valores para 1997 (desde enero hasta octubre) debe apuntarse que las tasas de crecimiento del comercio exterior alemán con Latinoamérica en gran parte se debieron a la devaluación del marco alemán frente al dólar estadounidense. Aun así, y tomando el dólar como base de cálculo, las exportaciones alemanas hacia Latinoamérica crecieron más de 9% (tomando como base el marco alemán: 26%). Dresdner Bank, *Kurzbericht über Lateinamerika*, marzo de 1998, p. 8.

lo que representan en realidad, pues, a raíz de que las exportaciones de Japón, de los países asiáticos recientemente industrializados y de Estados Unidos hacia Latinoamérica experimentaron tasas de crecimiento sin duda más altas, resulta que Alemania de hecho perdió presencia en el mercado latinoamericano.¹⁶

GRÁFICA 2
Comercio exterior de Alemania con Latinoamérica (1980-1997)
(en miles de millones de marcos)



Fuente: Dresdner Bank Lateinamerika, *Kurzbericht über Lateinamerika*, noviembre de 1998, 10/11/148/149, y Alexander Schäfer, "Die wirtschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika", en Mols y Wagner, *op. cit.*, pp. 229-278.

En resumen, si se toma como indicador el volumen del comercio exterior, de las inversiones, de la transferencia tecnológica y de la ayuda para el desarrollo, se puede decir que Alemania ha continuado siendo –aun después de la unificación– la presencia económica europea más importante en Latinoamérica,¹⁷ a pesar de que se observa

¹⁶ Dirk Messner, "Deutschland und Lateinamerika in der Weltwirtschaft", en *Lateinamerika Jahrbuch 1997*, Frankfurt, 1997, pp. 9-36.

¹⁷ Para agregar: la documentación del BDI, *Lateinamerika-Konferenz der deutschen Wirtschaft in Buenos Aires*, 6 y 7 de junio de 1995, Colonia, julio de 1995.

que, en ciertos sectores (como en las inversiones directas),¹⁸ España e Inglaterra le llevan ventaja.

En cuanto a la dimensión europea de la política germano-latinoamericana, vale añadir algunas observaciones. A diferencia de la política de los más importantes gobiernos de la Unión Europea frente al grupo ASEAN, en lo que se refiere a Latinoamérica no hay ninguna coordinación gubernamental regulatoria entre Bonn y Londres, Londres y París, París y Madrid, Madrid y Roma, etcétera.¹⁹ Dentro de la Unión Europea existe una concurrencia entre Alemania y España respecto a Latinoamérica, la cual ya había sido observada en un informe de la Chatham House de 1985, en vísperas de la “ampliación ibérica” de la entonces llamada Comunidad Europea.²⁰ España se siente, por motivos históricos, en una posición de madre patria y como el legítimo centro europeo de intercambio con Latinoamérica.

Este papel español, asignado por cuenta propia, se dejó sentir mediante una notable cantidad de iniciativas hispano-latinoamericanas en el ámbito de las instituciones de la Comunidad Europea y la Unión Europea, así como en las Cumbres Iberoamericanas de los últimos años.²¹ Los alemanes tienen que prestar atención a este respecto para no ser relegados a una segunda o incluso una tercera posición –tanto en Bruselas como en Estrasburgo, así como también en las delegaciones de la Unión Europea en Latinoamérica. Lo que significaría que su presencia en el sur del continente y con ello las transferencias culturales, económicas, de investigación y aquellas que se originan en las políticas de desarrollo perderían su importancia y dejarían de ser benéficas para el propio Estado alemán. Por otro lado, es indiscutible que, con el fin del conflicto Este-Oeste, la “implosión” del bloque soviético y la unificación, las energías alemanas en el exterior (tanto de orden político como económico y financiero) están dirigidas hacia Europa oriental.

¹⁸ Detalladamente en IRELA, *La nueva Europa y su impacto en América Latina*, Madrid, (IRELA, Cuaderno núm. 53), 1995.

¹⁹ Este juicio se apoya en entrevistas que realizaron investigadores maguncianos en el invierno de 1994-1995 en diferentes capitales europeas. Los resultados fueron dados a conocer en el verano de 1997 como publicaciones sueltas en la serie “Dokumente und Materialien” del Instituto de Ciencias Políticas en Maguncia. Se trata de un inventario de políticos latinoamericanos, franceses, ingleses, holandes e italianos.

²⁰ Esperanza Durán, *European Interests in Latin America*, Londres, e.o., 1985; particularmente, p. 102.

²¹ CELARE, *La presencia española en el Consejo de la Unión Europea. Un nuevo impulso a las relaciones con América Latina*, Santiago de Chile, s.a., 1995.

No obstante, la presencia alemana en Latinoamérica no parece haber sido reducida en lo esencial. Por parte de Alemania no existe ningún motivo para aceptar que España haga el papel de iniciador o a veces de intermediario en cuestiones relacionadas con Latinoamérica. En este sentido uno se pregunta, como especialista en asuntos latinoamericanos, si los políticos en Bonn y los mismos representantes alemanes en el Parlamento Europeo han percibido correctamente la competencia en cuanto a Latinoamérica. El por muchos años estira y afloja por la sede del hoy domiciliado en Madrid Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), iniciativa esencialmente de origen alemán, ilustra como ningún otro caso el valor relativo de Latinoamérica en las relaciones exteriores alemanas, valor nunca antes definido claramente y casi siempre desplazado por otros intereses, los cuales a veces resultan un tanto ingenuos en sus justificaciones.

En este ejemplo se observa una cierta vacilación en la política exterior alemana hacia Latinoamérica, en lo que se refiere a un planeamiento con visión, más allá del propio campo geoestratégico, que sirva como base para la formulación de una política a largo plazo bajo consideraciones de costos y utilidades. Estas consideraciones deberían ser discutidas con grupos sociales y personalidades interesadas.

Lo anterior no permite que Alemania, con su presidencia en el Consejo de la Unión Europea, se encargue de que a Latinoamérica se le declare como "una región de punto crucial".²² Lo que se critica es la falta de perspectiva y de un firme avance de las posiciones alemanas en el juego de los intereses europeos, siendo terceros países los que suelen sacar partido de la situación. Las entidades pensantes, poco relevantes para la política exterior alemana, como es el caso de la Sociedad Alemana para la Política Extranjera o la Fundación Científica y Política en Ebenhausen (Munich), nunca llamaron la atención por medio de una discusión latinoamericana, y menos aún a través de una discusión latinoamericana en un contexto europeo.

En conclusión y desprendiéndose de la relación competitiva hispano-germánica en cuanto a Latinoamérica, se puede decir que Alemania nunca demostró tener duda alguna respecto de una completa iniciativa latinoamericana, ya sea en términos de la Conferencia Cumbre Europea, en Bruselas o en Estrasburgo, incluso estuvo dispuesta a adoptar en algunos casos el papel de iniciador (Proceso de San José). El documento de la

²² Heinrich Kreft, "Europa und Zentralamerika: 12-Jahre San-José-Dialog", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núms. 48-49, 1996, pp. 3-11.

Unión Europea sobre las relaciones con Latinoamérica, publicado el 31 de octubre de 1994, representa indudablemente la posición comunitaria, en lo que se refiere a los intereses de la Unión Europea, y no a las políticas latinoamericanas de los gobiernos nacionales.²³ Los nuevos contratos y convenios, a los que por cierto se les denomina de “cuarta generación”, buscan, a diferencia de los anteriores, asociar una gradual liberación del comercio con un amplio diálogo en un plano político. La relativa debilidad de la Unión Europea frente a Latinoamérica, así como la frágil posición de Latinoamérica ante el anhelado socio europeo, se debe a la falta de coordinación entre los gobiernos con vistas a la respectiva región transatlántica. De todas formas, frente al Mercosur, la parte europea parece haber reconocido que aquí se presenta un socio atractivo, que a pesar de todo también es cortejado por Estados Unidos. Así se llegó a firmar a mediados de diciembre de 1995 un acuerdo interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. Entre los objetivos del acuerdo, el artículo 4 establece que las partes contratantes se comprometen a profundizar sus relaciones y, observando las reglas de la Organización Internacional de Comercio, a expandir y diversificar su comercio, a preparar en forma paulatina la liberalización de dicho comercio sobre la base de la reciprocidad, y a estimular el logro de condiciones beneficiosas para el establecimiento de la asociación interregional.²⁴ Queda por ver si con base en estos convenios realmente se llega a concretar un acuerdo sobre una zona de libre comercio, tal como lo comunicara el vicepresidente de la Comisión Europea en septiembre de 1997 en São Paulo.

Para concluir, podría ser que a través de la incorporación de Suecia a la Unión Europea tuvieran lugar nuevos e importantes impulsos para una política europea-latinoamericana en general. En este contexto se plantea el interrogante de si hoy en día, por la parte alemana, a veces se desperdicia el capital de orden político-cultural. ¿O realmente se ahorran tan grandes sumas con el cierre de los Institutos Goethe en Belo Horizonte en 1996 y en Brasilia²⁵ en 1998, que la pérdida de credi-

²³ El texto fue publicado en IRELA (ed.), *Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales* (1976-1996), Madrid, 1996, 213 ss.

²⁴ Boletín oficial de las Comunidades Europeas del 19 de marzo de 1996. Como marco institucional se erigió un Consejo de Cooperación, que —como reza el artículo 25— “se reúne en forma regular y siempre que las circunstancias lo requieran”, en el nivel de los ministros.

²⁵ Una vez tomada la decisión, las protestas del entonces ministro de Relaciones Exteriores brasileño y del actual presidente Fernando Henrique Cardoso pudieron posponer algunos años el cierre del Instituto en Brasilia.

bilidad de la política exterior alemana en aquellos lugares se ve compensada en la práctica? El canciller alemán y su ministro de Relaciones Exteriores, así como el presidente Herzog, habían subrayado una y otra vez durante sus visitas oficiales a Latinoamérica la gran importancia que le asignaban a la presencia cultural de Alemania en la región. Sea como fuere, el hecho de que hace pocos años Brasil abriera su primer instituto cultural en el extranjero justamente en Berlín, y que en cambio Alemania se retirara de la capital brasileña, resulta bastante extraño.

Regresando al asunto político de las relaciones germano-latinoamericanas, se podría afirmar que el "magnetismo internacional"²⁶ de los demócrata-cristianos y socialdemócratas alemanes (así como de los liberales y recientemente los verdes) hubiera tenido sólo un modesto alcance sin el componente latino. A través de las fundaciones surgió una política exterior alemana para Latinoamérica, la que con seguridad no fue en todos los casos bien recibida; sin embargo, pudo transmitir un sentimiento de vinculación política de los alemanes con la región.²⁷ De este modo se pudo compensar algo en relación con el pasado.

Estas relaciones transnacionales de las fundaciones y de los partidos políticos desempeñan a la larga un papel importante en las relaciones germano-latinoamericanas. Empero, la desideologización de la política en general, así como también el evidente desinterés partidario en Europa y en Latinoamérica, han restado a las antiguas uniones políticas una parte de su fuerza impulsora.²⁸ En general, la convencional política exterior alemana corre el riesgo —no sólo ante Latinoamérica— de equiparar completamente la política exterior con la política *económica* exterior.

En los últimos tiempos, en este contexto han estado surgiendo rasgos cambiantes. Merece atención, por ejemplo, "Tesis para la política latinoamericana" del gobierno federal alemán de octubre de 1993.²⁹ Allí se alega inequívocamente desde un comienzo: "Nosotros

²⁶ Dieter W. Benecke, Michael Domitra, Wolf Grabendorff y Manfred Mols, *Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika: Bestandsaufnahme und Empfehlungen*, Bonn, 1983, p. 10 (informe realizado por encargo de la ADLAF, serie "Internationale Politik" de la Fundación Friedrich Ebert).

²⁷ Detalladamente, Christoph Wagner, "Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika", en Mols y Wagner, *op. cit.*, pp. 167-228.

²⁸ Así también, afirmaciones del ex presidente chileno Patricio Aylwin en una conversación en agosto de 1996 en Santiago de Chile.

²⁹ Texto, e.o., en *Das Auswärtige Amt informiert*. Comunicado de prensa núm. 1121/93.

queremos el diálogo político³⁰ entre socios iguales.” En 14 tesis se habla de la creación³¹ de una “Comisión Latinoamericana de la Economía Alemana”, que ya se había discutido mucho antes. La propuesta recuerda fuertemente la política económica exterior tradicional alemana (“El comercio y las inversiones serán en el futuro la columna vertebral de nuestras relaciones” (tesis 7). Al mismo tiempo se habla de una “oferta para una extensa cooperación”, del “futuro desenvolvimiento de las relaciones alemanas con Latinoamérica” (tesis final) y de que se debería incluir lo más pronto posible “un espectro cada vez más amplio de las fuerzas políticas y sociales” (tesis 4). Algunas de las metas aquí expuestas ya han sido atacadas. Por esta razón se sostiene un diálogo político con Argentina. En junio de 1994 se inició la “Ronda de Conversación Latinoamericana”, en la cual estuvieron presentes representantes de las grandes asociaciones económicas, del gobierno federal alemán y de las cámaras de comercio exterior para Latinoamérica. Además no se debe dejar de mencionar la “Semana Latinoamericana de la Economía Alemana”, llevada a cabo en el mes de octubre de 1996 en Colonia, que estuvo acompañada por un Congreso de Medios de Comunicación a cargo de la Deutsche Welle (la radiodifusora “Ola Alemana”), que también se dedicó al tema latinoamericano.³² Igualmente, tuvieron lugar las “Jornadas Económicas Alemano-Brasileñas”, en Dresden, que fueron realizadas con los auspicios de la Central Federal de la Industria Alemana, el Ministerio Federal de Economía y las cámaras de Industria y de Comercio germano-brasileñas.

El 17 de mayo de 1995, el gobierno alemán dio a conocer un nuevo concepto para las relaciones con los países latinoamericanos. Los principales resultados muestran que en la política alemana para Latinoamérica se vienen efectuando ciertos cambios —una impresión que debió fortalecerse aún más en quienes tuvieron la oportunidad de participar en las reflexiones preparatorias del Ministerio del Exterior. En resumen: mientras que las hipótesis de 1993 aún mostraban un bajo perfil diplomático, el concepto de 1995 consiste en mostrar un mayor número de argumentos concretos, aun cuando éstos permanezcan en la vieja línea. En el contexto de estas precisiones sobre la posición oficial alemana frente a Latinoamérica, se observa también un incremento de la diplomacia personal, de visitas mutuas. Para los políticos ale-

³⁰ Las posiciones aparecen en la citada fuente en negritas.

³¹ Benecke, c.o., *op cit.*, p. 18.

³² Josef-Thomas Göller, “Die Bundesrepublik ‘entdeckt’ Lateinamerika wieder”, en *Das Parlament*, núms. 48-49, del 22 al 29 de noviembre de 1996.

manes (presidentes, cancilleres, ministros, parlamentarios y líderes de los diferentes partidos) los viajes a Latinoamérica se han vuelto más frecuentes que en el pasado.

Desde hace tiempo, en otros sectores se observan también tendencias positivas: aun cuando, en la pasada década, la política alemana para Latinoamérica se veía limitada tanto conceptual como operativamente, ya que corría el riesgo de oponerse a la de Washington, en aquellos casos en los que estaban en juego intereses nacionales alemanes o en los que no se quería seguir a causa de los intereses superiores del mantenimiento de la seguridad y la paz internacionales. Vale la pena resaltar en este contexto los dos ejemplos más notables: a partir de los años setenta, las negociaciones nucleares entre Brasil y Alemania, y desde los años ochenta hasta hoy, el Diálogo Europeo-Centroamericano (Conferencias de San José), iniciado por el entonces ministro alemán de Relaciones Exteriores Hans-Dietrich Genscher.³³ En aquel entonces los temas de discusión sobre la política interna en diferentes partes de Europa, especialmente en Alemania, en los países del norte y en los Estados del Benelux suministraron el fondo necesario para esta iniciativa.³⁴

EL INTERÉS ALEMÁN EN LATINOAMÉRICA

El gobierno alemán ha mostrado un marcado interés por la reactivación de sus relaciones con Latinoamérica, y en este sentido está a punto de poner en marcha una formulación conceptual en relación con la región, en el campo del reordenamiento de la interdependencia internacional alemana. *Business as usual* no es más una política moderna. En el círculo de los especialistas alemanes en Latinoamérica se observa que en los últimos tiempos se han trabajado esmeradamente nuevos elementos que se encaminan hacia una futura política para el sur del continente.³⁵

Krumwiede y Nolte definen los intereses económicos retomando el término de Estado comercial de Richard Rosecrance:³⁶

³³ Para las comparaciones respectivas, nuevamente Mols y Wagner, *op. cit.*

³⁴ Kreft, *op. cit.*

³⁵ Heinrich W. Krumwiede y Detlef Nolte, "Welche Lateinamerika-Politik entspricht deutschen Interessen?", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núms. 4-5, 1999, pp. 3-10; Manfred Mols, "Struktur und künftiges Profil einer deutschen Lateinamerikapolitik", en Mols y Wagner, *op. cit.*, pp. 379-422; Grabendorff, *op. cit.*, p. 157-191.

³⁶ Krumwiede y Nolte, *op. cit.*, p. 6.

Como el Estado comercial que es, Alemania no puede permitirse descuidar el mercado latino, aun cuando éste sea limitado y su posibilidad de desarrollo pueda ser restringida. Aun cuando sólo una tercera parte de latinoamericanos serían los compradores de productos alemanes y de los de las sucursales alemanas en Latinoamérica, se estaría hablando siempre de 150 millones de personas. Está en las manos de Alemania, por sus genuinos intereses económicos, reducir las pronunciadas diferencias sociales y que en Latinoamérica se desarrollen productivos mercados.

Los cambiantes vínculos tanto económicos como de políticas de desarrollo ofrecen a cada política alemana para Latinoamérica una oportunidad especial de transformación operativa. Los alemanes pensamos seriamente en los actuales principios de la política de desarrollo, en los cuales se trata de una manera preferencial la mayor participación de la población en el proceso político, las garantías de seguridad legal, el acatamiento de los derechos humanos, la productividad económica y el equilibrio de los órdenes sociales, así como el diálogo político con los países contratantes.³⁷ Es de observarse también que en todos estos ámbitos en Latinoamérica se ofrecen posibilidades a los alemanes, que no se encuentran en ninguna otra zona transatlántica. Por eso hoy, a diferencia del pasado, para los alemanes se ha vuelto aún más evidente la necesidad de otorgarle el debido reconocimiento y el respaldo de los elementos de la sociedad civil a las políticas de desarrollo latinoamericanas. La lucha contra la pobreza³⁸ y la defensa del medio ambiente son otros de los puntos operativos que van ganando importancia.³⁹ Aquí se expresan los principales intereses alemanes en Latinoamérica en términos de valores normativos.

La imagen de la República Alemana en el mundo también está marcada por las reglas de orientación de su política exterior. Con la reunificación, la imagen alemana (después de sus aspiraciones de obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) ha ganado una importancia complementaria. Para un mejor desarrollo de dicha imagen sería necesario que Alemania demostrara un claro interés en

³⁷ Así lo resumió textualmente el ministro alemán para la Cooperación Económica y de Desarrollo, *Entwicklungspolitik 1993, Journalisten-Handbuch* p. 13.

³⁸ Para ello Hartmut Sangmeister, "Ist die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika noch zeitgemäß?", en *Lateinamerika-Jahrbuch 1996*, Frankfurt, 1996, pp. 92-123.

³⁹ Manfred Wöhlcke, *Deutschland/Lateinamerika: Umweltorientierte Entwicklungspolitik*, Ebenhausen, 1996.

la prevención y la solución pacífica de conflictos armados, y en nociones como Estado de derecho y democracia social, no sólo en el marco universal sino también en Latinoamérica.⁴⁰

Es un hecho que en estos importantes aspectos, la entonces República Federal Alemana había ganado por medio de su política centroamericana una considerable credibilidad tanto nacionalmente como en la misma región. Hoy deberían unirse a esto las élites políticas y culturales en Alemania y Latinoamérica, sobre todo cuando se encuentren en la posición de diferenciar sistemas políticos en cuanto a sus características y así llegar al reconocimiento de que tenemos referencias en común considerablemente más cercanas que con respecto a Asia,⁴¹ África y la región árabe. Como "l'extrême occident" ha calificado el sociólogo y diplomático francés Alan Rouquié a Latinoamérica.⁴² Es cierto que, por lo que atañe a Latinoamérica en particular, hay todavía muchos déficit, por ejemplo en relación con las interpretaciones de Estado y orden social, de formas económicas y derechos humanos, de objetivos desarrollistas y arreglos jurídicos, de legitimación del poder político y de la sociedad civil. A pesar de dichas limitaciones, los latinoamericanos y los europeos compartimos concepciones, tenemos ideas muy parecidas acerca de la vida política y cultural. Ningún gobierno alemán debería permitirse pasar por alto lo antes mencionado, sobre todo en un mundo en el cual uno necesita de Estados amigos, no sólo en el ámbito del poder político y económico, sino también en el de los valores. La República Federal Alemana efectuó cambios significativos durante los últimos 25 años en su política cultural exterior, a partir de una fuerte presencia alemana en el intercambio,⁴³ que consideraba muy seriamente los deseos y la cultura latinoamericana.

Los intereses políticos alemanes generales necesitan de una complementación. Como intereses políticos generales se entienden las manifestaciones hechas por los políticos alemanes a partir de la reunificación, en el sentido de asumir una mayor responsabilidad en la política mundial. Alemania se puede asegurar con ello una participa-

⁴⁰ Krumwiede y Nolte, *op. cit.*, p. 7.

⁴¹ Manfred Mols y Claudia Derichs, "Das Ende der Geschichte oder ein Zusammenstoß der Zivilisationen? Bemerkungen zu einem interkulturellen Disput um ein asiatisch-pazifisches Jahrhundert", en *Zeitschrift für Politik*, núm. 3, 1995, pp. 225-249.

⁴² Alan Rouquié, *Amerique Latine. Introduction á l'extrême-occident*, París, 1987.

⁴³ Nikolas Werz, "Auswärtige Kulturpolitik und die kulturelle Präsenz Lateinamerikas in Deutschland", en *Lateinamerika-Jahrbuch 1995*, Frankfurt, 1995, pp. 48-73.

ción solidaria por parte de Latinoamérica, ya que las relaciones con ella hasta hoy han sido muy raras veces perturbadas por hechos negativos, y sobre todo porque Latinoamérica ve a Alemania dentro de la Unión Europea como el país más abierto a sus intereses.⁴⁴ En otras palabras: entre Alemania y México, Alemania y Brasil, Alemania y Argentina, etc., está aumentando un intercambio de normas políticas de capital confiable, el cual se protege y se fomenta con esmero.

Como se señaló al comienzo del presente trabajo, Alemania no se ve afectada directamente por las cuestiones de seguridad latinoamericana. Sin embargo, se aprecia indirectamente un interés en materia de seguridad con vistas a Latinoamérica. Esto se demostró en la cuestión centroamericana, cuando se dejaron sentir las disputas por la pacificación de esta región aun dentro de la Alianza Atlántica (lo que por cierto llegó a representar una abierta amenaza para la República Federal Alemana, en el caso de que ésta siguiera negándole apoyo a los estadounidenses en Centroamérica, y que además tratara de solicitar la ayuda de Europa).⁴⁵ En la actualidad son otras las cuestiones de seguridad en las Américas con las que uno se debe enfrentar: entre ellas, el problema de los refugiados, el narcotráfico o el medio ambiente.⁴⁶ A ello se agrega que la consolidación de las democracias en Latinoamérica, a pesar de todos los indicadores positivos, todavía no se puede considerar un proceso concluido.

Todo coincide en señalar que la estabilización del hemisferio occidental sólo será posible en un marco de concertaciones internacionales. La preocupación europea (en muchas ocasiones conjuntamente con Estados Unidos) por la reconstrucción de una América Latina política, económica y culturalmente viable, es algo que se viene planteando en Alemania desde hace ya tiempo, tanto por los científicos como los diplomáticos.⁴⁷ Por último, merece ser mencionado el esfuerzo de

⁴⁴ Krumwiede y Nolte, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵ Para esta afirmación hay una serie de pruebas. Véase, por ejemplo, Hans-Joachim Veen (comp.), *Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Melle, 1983; en especial, el artículo de John E. Carbaugh, "Mittelamerika und Karibik aus amerikanischer Sicht", pp. 186-199.

⁴⁶ Wilhelm Hofmeister, "Deutschland und Lateinamerika. Für mehr als unverbindliche Freundschaft", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 39, 1998, pp. 3-10.

⁴⁷ Peter Bazing, "Lateinamerika und die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten", en *Europa-Archiv*, núm. 38, 1983, pp. 149-156; Manfred Mols, "Möglichkeiten Europas bei der Konsolidierung lateinamerikanischer Demokratie", en *Europa-Archiv*, núm. 19, 1985, pp. 581-590.

Wolf Grabendorff y Riordan Roett⁴⁸ por lograr la cooperación entre Latinoamérica, Europa y Estados Unidos. En vista de los acontecimientos de los últimos años, es en cierta forma prudente no considerar las posibilidades de concreción de un “triángulo atlántico” con demasiado entusiasmo. De todas formas es igualmente cierto que la concepción de dicho “triángulo”, en principio, se corresponde con los intereses de Alemania en materia de política exterior. Esto es válido sin lugar a dudas en primer lugar en lo tocante a los aspectos económicos, ya que tal “triángulo”

con la Unión Europea y Estados Unidos (así como el NAFTA) vincularía dos de los mercados centrales para la economía alemana con una región en la que las empresas alemanas han ocupado tradicionalmente una fuerte posición, y a la que se le atribuyen buenas posibilidades de crecimiento. Una disminución de las barreras al comercio entre los espacios económicos mencionados favorece las oportunidades de ventas y las posibilidades de inversión, sobre todo cuando algunas grandes empresas alemanas ya se han asociado a las “Américas” en sus corporaciones.⁴⁹

En segundo lugar, el planteamiento vale de todas formas respecto de Alemania en términos de seguridad y de intereses geoestratégicos. En forma concreta, las tensiones que surjan de una relación tripartita (por ejemplo frente a la Ley Helms-Burton)⁵⁰ podrían ser reducidas más fácilmente. En general –de acuerdo con Bodemer y Nolte– podrían ser fortalecidas las relaciones entre los países y regiones que tengan afinidad cultural entre sí, que muestren un vínculo económico creciente y que compartan posiciones en cuestiones relevantes de política internacional.

Por otra parte, deberá decirse que las debilidades latinoamericanas y la solicitud de extender el diálogo Norte-Sur, además de la frecuente rivalidad entre Europa y Estados Unidos y la por mucho tiempo ferviente creencia de Washington de poder representar nuevamente una indiscutible hegemonía en el hemisferio occidental, hicieron ver

⁴⁸ Wolf Grabendorff y Riordan Roett (eds.), *Lateinamerika-Westeuropa-Vereinigte Staaten. Ein atlantisches Dreieck?*, Baden-Baden, 1985.

⁴⁹ Bodemer y Nolte, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

⁵⁰ La ley no solamente fue motivo de conflicto entre Estados Unidos y la Unión Europea, sino que significó una pesada prueba para la WTO. Después de más de dos años de la entrada en vigor de la ley, se alcanzó un compromiso en la Cumbre de los ocho en mayo de 1998, en Birmingham, entre Washington y Bruselas sobre la no aplicabilidad de dicha ley respecto a la Unión Europea.

estos avances un tanto cuanto interesantes, no obstante que se trataba de posiciones provisionales.

Hoy en día se empieza a crear otro clima en relación con las políticas internacionales aquí expuestas. Los motivos de este cambio parecen encontrarse en la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica,⁵¹ así como en el reconocimiento de los estadounidenses de la necesidad de una reorganización de sus relaciones y de su política de cooperación. Mediante estos avances en las relaciones internacionales se pretende ganar en Latinoamérica nuevos socios confiables, lo que podría ser beneficioso para el propio espacio geopolítico. Estaríamos hablando entonces de un desarrollo latinoamericano, que desde hace tiempo es visto como imprescindible para la estabilización del sur del continente.

La concepción de las relaciones germano-latinoamericanas se caracteriza aún por un alto grado de asimetría. Cuando se observa operar, las empresas alemanas, las fundaciones, los organismos científicos, las Iglesias, los grupos de base interesados en el fomento del desarrollo y otras organizaciones no gubernamentales, se constata que justamente es en el aspecto transnacional que las relaciones continúan siendo altamente asimétricas.

Al más alto nivel político, las relaciones de Alemania y Latinoamérica se corresponden con la tendencia general de la política exterior alemana definida en términos económicos. No se trata de poner en tela de juicio la presencia de intereses económicos en las relaciones bilaterales. Sin embargo, la relación del gobierno alemán, tradicionalmente polifacético —como recientemente se insinuara—, se ve cada vez más reducida a aspectos económicos, y se descuida mucho de lo que se hizo en el pasado. Lo que la política exterior alemana podría o debería abarcar en sus relaciones con Latinoamérica, más allá de los meros intereses económicos, fue expuesto por el ministro de Relaciones Exteriores, Klaus Kinkel, en octubre de 1993, en la clausura de la Conferencia de Embajadores de Latinoamérica:

Latinoamérica goza en el ámbito internacional de un mayor prestigio y ha ganado un mayor peso en razón de su evolución positiva en cuanto a democracia, pluralismo y economía social de mercado, lo que convierte al subcontinente en un socio todavía más significativo para Alemania. Las metas de la política alemana, tales como el respeto a los derechos huma-

⁵¹ Manfred Mols, "Bewegungen in der amerikanischen Lateinamerika-Politik", en *Europa-Archiv*, (1994), núm. 16, pp. 484-490.

nos, la paz mundial, la no proliferación de armas nucleares, el fortalecimiento y reforma de las Naciones Unidas, entre otras, son compartidas por la parte latinoamericana.⁵²

Sin embargo puede ponerse en duda que este reconocimiento del ministro de Relaciones Exteriores sea realmente aplicado a la política exterior en forma cabal. No se equivocaba el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, cuando, a mediados de 1995, en ocasión de la Conferencia Latinoamericana de la Economía Alemana, en Buenos Aires, hablaba de un “redescubrimiento de Latinoamérica”.⁵³ Sin embargo, la “nueva” política exterior alemana respecto de Latinoamérica es un ejemplo del peligro de que, en el curso del proceso de globalización, la política nacional y sus dirigentes más representativos se conviertan cada vez más en porteros de la economía. De esta forma se ven anuladas las oportunidades de alcanzar un diseño diferente para las relaciones internacionales.

Una observación final: la política alemana en relación con Latinoamérica ha empezado a reflexionar sobre los nuevos rumbos aquí expuestos. Es para meditar si a la Ronda de Conversación Latinoamericana de la economía alemana se le debería agregar un amplio y diversificado grupo, conformado por personalidades de la vida académica, de la economía, de los medios sociales y por parlamentarios, sin olvidar la participación de los estados confederados alemanes (Bundesländer) interesados. Para tal grupo se deberían encontrar los recursos financieros indispensables, requeridos especialmente por los científicos universitarios, quienes por lo regular no disponen de medios para dicha participación. Lo que hace falta es un círculo orientado hacia Latinoamérica, que trabaje en forma similar al Inter-American Dialogue de Washington. Más aún: las relaciones germano-latinoamericanas no dependen sólo de la “buena voluntad”, de las reorientaciones económicas exteriores y de las políticas desarrollistas. Los latinoamericanos tienen que aprender —ahora más que nunca— a delinear políticas exteriores concretas en relación con Europa en general y con Alemania en particular.

⁵² Suficientemente elocuente de por sí es que, por ejemplo, durante la Quincuagésima Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 1995, las posiciones de México y Alemania hayan coincidido en más de las tres cuartas partes de los casos. Comisión México-Alemania 2000, *México y Alemania. Perspectivas para el año 2000*, tomo II, México, 1996, p. 5.

⁵³ Cavallo, *Süddeutsche Zeitung*, 8 de junio de 1995.