

¿CUALES SON LOS INTERESES DE ALEMANIA EN AMERICA LATINA?

Detlef Nolte

Para responder a la pregunta de este trabajo, el autor se refiere a los intereses negativos o de seguridad, a las motivaciones económicas y a los valores compartidos. Con respecto a lo primero, es evidente que América Latina nunca ha constituido un motivo de amenaza directa o indirecta para la seguridad alemana. En cuanto al aspecto económico, la región constituye un mercado considerable y es por esto que Alemania debería abogar contra el proteccionismo de los países desarrollados. El autor estima que son los factores positivos basados en intereses comunes los que permiten un amplio campo de cooperación bilateral o multilateral entre Alemania y los países latinoamericanos. En este sentido, se mencionan algunos temas claves y se afirma que Alemania debe representar estos intereses dentro de la Comunidad Europea.

A quien no se dedica directamente a América Latina en la República Federal de Alemania (RFA), no le parece suficientemente claro que existan intereses de alguna importancia en el subcontinente. Tras el fin del conflicto regional en Centroamérica y la superación de la Guerra Fría, en América Latina apenas se producen crisis que den que hablar, crisis que salten a las primeras páginas de los periódicos alemanes, como recientemente ha ocurrido con los acontecimientos de Haití. Un autor norteamericano señaló hace algunos años que América Latina tiene para Estados Unidos sólo un interés estratégico y militar. Y añadió en forma sarcástica que, si el conflicto Este-Oeste no existiese, América Latina podría hundirse en el océano sin que Estados Unidos fuese afectado en gran medida. Si esta opinión fuera cierta, habría que preguntarse cuánto más insignificante debería ser el interés alemán hacia América Latina.

Estas impresiones y opiniones muestran que la atención de la política exterior, no sólo en Alemania, lamentablemente muchas veces se centra en la existencia de crisis y amenazas, y que éstas se convierten en motivo de interés. En el caso de América Latina, esta motivación por intereses, que se pueden llamar negativos, juega un

papel sumamente menor, ya que predomina claramente el aspecto positivo. Pero también un interés positivo debería partir del hecho realista de que América Latina tiene sólo una importancia secundaria en el marco de la política exterior alemana. Muy lejos del interés que despierta la Comunidad Europea, las relaciones con Estados Unidos, las relaciones económicas con los países asiáticos y los conflictos políticos en el Este de Europa, donde se concentran los intereses de seguridad de la RFA. Sin embargo, América Latina es al mismo tiempo demasiado importante como para desatenderla.

No por casualidad hace poco (a principios de octubre de 1993), hubo una reunión de los embajadores alemanes en América del Sur con el Ministro de Relaciones Exteriores, Klaus Kinkel, en Buenos Aires, donde fueron promulgadas "*14 tesis de la política exterior alemana hacia América Latina*", que constituyen algo así como el marco general de las relaciones de Alemania con la región.

Entonces, ¿cuáles son los intereses de la República Federal de Alemania en América Latina? Voy a referirme a tres áreas de interés: intereses negativos o de seguridad; intereses económicos; e intereses que tienen que ver con el nuevo papel de Alemania en el mundo y las posiciones comunes con los países latinoamericanos, en vista de los desafíos globales y la forma de enfrentarlos.

I.- Intereses negativos.

Una política activa de Alemania hacia América Latina que se basara en un interés negativo no resultaría convincente: América Latina nunca ha constituido un motivo de amenaza directa para la seguridad de Alemania y, tras el fin del conflicto Este-Oeste y de la solución pacífica del conflicto regional centroamericano, ni siquiera hay un motivo para un interés indirecto —en vista de las relaciones de Alemania con Estados Unidos— por razones de seguridad. En los años ochenta, Estados Unidos se sintió amenazado en materia de seguridad en Centroamérica y por ello interpretó los conflictos en la región en el marco del enfrentamiento Este-Oeste. Para focalizar la atención estratégica y los correspondientes recursos militares de Estados Unidos en Europa, y para resguardar al aliado más importante de una política dañina para él y la Alianza Atlántica, Alemania abogó a favor de una solución pacífica de los conflictos en Centroamérica como, por ejemplo, en el marco del acuerdo de San José.

Mientras tanto, se puede decir que el escenario ha cambiado ya sea debido al fin de la Guerra Fría y la derrota de los sandinistas en las elecciones generales en Nicaragua en febrero de 1990, así como a la firma del tratado de paz entre la guerrilla y el Gobierno en El Salvador. El hecho de que América Latina no sea más motivo de discrepancias en la Alianza Atlántica amplía el campo de acción de la política alemana hacia América Latina. No existe el peligro de que las diferencias en la política hacia Cuba lleven a conflictos similares como los habidos entre Estados Unidos y sus aliados europeos en el caso de Nicaragua.

Si se aplica una concepción amplia de seguridad –hoy en día de moda– a América Latina, que se relacione con fenómenos como los refugiados por razones económicas, los daños al medio ambiente y los problemas causados por el narcotráfico, entonces sí que se pueden constatar algunas amenazas desde América Latina hacia Alemania. Desde esta perspectiva, América Latina influye en el clima de Alemania, ya que dispone de la mayor superficie boscosa de la tierra en la región amazónica. Por otro lado, no es necesario comentar los daños que provoca el narcotráfico. Pero ante estos problemas globales, que sólo pueden ser abordados multilateralmente, será poco el aporte aislado de Alemania. Además, la lucha contra la producción y el comercio de drogas ha mostrado que los instrumentos usados hasta ahora han tenido poco éxito. Una concentración de la política exterior alemana en este problema no sería justificable. Estados Unidos es el país más afectado por los refugiados latinoamericanos por motivos económicos. Europa del Este y Africa presentan otro tipo de amenaza para Europa Occidental y Alemania en este campo.

II.- Intereses económicos.

Una motivación positiva de la política exterior alemana hacia América Latina, como es previsible, se relaciona primero con los intereses económicos de Alemania. Se puede caracterizar a la República Federal de Alemania como un Estado orientado de una manera especial al comercio (*trading state*), ya que el comercio exterior tiene para este país mayor importancia que para los otros países industrializados. Por ejemplo, según el Banco Mundial, las exportaciones de bienes y servicios de la antigua RFA (antes de la reunificación), alcanzaron el 32% del producto nacional bruto de 1990, porcentaje

muy superior al de Japón (11%), que por lo general se presenta como la nación exportadora por excelencia (en comparación con el porcentaje de Estados Unidos, 10%). Respecto a la exportación de bienes *per cápita*, la vieja RFA superaba a Japón en más de 250% y a Estados Unidos en un 400%. Pero hay que señalar que después de la reunificación la posición de Alemania ha empeorado.

El perfil económico de Alemania determina un interés particular por la existencia de condiciones marco en el mundo, que aseguren y a lo mejor amplíen el intercambio comercial, tales como: normas marco para el comercio internacional, como las incluidas en el acuerdo del GATT, que favorecen el libre comercio; mercados abiertos y receptivos en el extranjero; condiciones económicas, políticas y jurídicas que influyan positivamente en la apertura y la receptividad de dichos mercados para los productos, servicios e inversiones alemanas. Si a la luz de estos criterios se toma en cuenta que Alemania exporta bienes de inversión de alta calidad tecnológica —más del 90% de las exportaciones alemanas hacia América Latina son productos industriales, un tercio de las exportaciones son máquinas— y que en las últimas décadas el porcentaje de las exportaciones alemanas hacia los países industrializados (actualmente cerca de un 90%) ha subido y el de los países en desarrollo ha disminuido, se puede concluir que existe un interés genuino de Alemania en el avance económico de los países en desarrollo para que éstos puedan importar más productos alemanes.

Dado el trasfondo, ¿cuál es el significado económico de América Latina para Alemania? Un aspecto es el comercio exterior. La participación de Alemania en las importaciones globales de América Latina se situó en 1991 en torno al 8%, mientras que el 7% de las exportaciones latinoamericanas fueron hacia Alemania. Japón tiene aproximadamente el mismo peso que Alemania en el comercio exterior del subcontinente, pero últimamente ha superado a Alemania. Ubicado a cierta distancia, el principal socio comercial de América Latina es Estados Unidos (más del 40% de las importaciones y exportaciones). Alemania es dentro de la Comunidad Europea el principal socio comercial de América Latina (en 1991: 28% de las importaciones y 33% de las exportaciones).

El porcentaje que representa América Latina en las exportaciones alemanas, se ha reducido del 12% en 1954 al 6% a mediados de los años 60 y al 3% al principio de la década de los ochenta. En la

actualidad, América Latina absorbe cerca del 2% de las exportaciones alemanas. En este sentido, el porcentaje de las exportaciones alemanas que se dirige al subcontinente corresponde al de la Comunidad Europea (2%). De las exportaciones alemanas a América Latina en los últimos años, un 6,5% tuviesen como destino Chile, de donde llegaron el 9% de las importaciones alemanas desde América Latina. Para el comercio exterior de Japón, América Latina tiene el doble de importancia que para Alemania (el 4% de las exportaciones), y para Estados Unidos tiene más de siete veces más peso, ya que supone el 15% de sus exportaciones. Pero hay que advertir que, dentro de las estadísticas de exportación alemanas, no se toman en cuenta las exportaciones de las filiales de las multinacionales alemanas desde otros países a América Latina (por ejemplo, desde Estados Unidos).

Además, hay que relativizar las cifras del comercio exterior, ya que América Latina ha sido una región de preferencia de los inversores alemanes. Según estimaciones para el año 1992, el valor de las ventas de las filiales de empresas alemanas en América Latina superó los 46.000 millones de dólares, cinco o seis veces el valor de las exportaciones desde Alemania hacia el subcontinente. Hay que tomar también en cuenta que América Latina es la única región fuera de Europa en la que empresas alemanas en determinadas ramas ocupan cuotas de mercado importantes e incluso, en algunos casos, posiciones claves. En Brasil, las filiales de empresas alemanas producen un 15% del producto interno industrial. São Paulo es el centro de producción industrial más importante de empresas alemanas fuera de Alemania. Las filiales latinoamericanas están integradas en la estructura de producción de las multinacionales alemanas. Así, por razón de costos, Volkswagen exporta desde México a Estados Unidos; Mercedes Benz vende camiones de carga fabricados en Brasil a Australia; el envío de partes de automóviles (entre otros de motores) de la Volkswagen mexicana a la casa matriz en Alemania supuso en los últimos años dos quintos de las exportaciones totales de México a Alemania. En América Latina se concentran el 6% de las inversiones alemanas en el exterior y el 71% de las inversiones alemanas fuera del ámbito de la OCDE. Además, el volumen real de las inversiones en América Latina es más elevado que el que indican las estadísticas oficiales (1991: 16.000 millones de marcos alemanes). En ellas no se incluyen las inversiones alemanas indirectas realizadas a través de

terceros países (Estados Unidos, Lichtenstein, Luxemburgo, Holanda, Suiza, etc.), ni las, en parte considerables, reinversiones de las ganancias de las filiales de las empresas alemanas o la financiación de inversiones por fuentes locales. Por ejemplo, una encuesta por parte de las cámaras de comercio alemanas en América Latina mostró en 1988 la existencia del doble de inversiones directas que las registradas por el banco central alemán, el Bundesbank. Según estimaciones, las inversiones reales de Alemania en América Latina tienen un valor de alrededor de 18.000 millones de dólares, siendo las segundas en importancia después de Estados Unidos. Pero se debe tomar también en cuenta que en los últimos años cerca del 90% de las nuevas inversiones alemanas en el extranjero correspondieron a países industrializados y que la tasa dedicada a los países en vías de desarrollo ha disminuido constantemente. En 1992, se realizaron más inversiones en Europa del Este —especialmente Hungría, Polonia y la antigua Checoslovaquia— que en todos los países del Tercer Mundo.

Las actividades económicas de la República Federal de Alemania se concentran en pocos países latinoamericanos de tamaño grande y mediano: Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela. Más del 80% del comercio de Alemania con América Latina se realiza con estos países y cerca del mismo porcentaje de las inversiones alemanas se efectúa, según datos de 1991, en Brasil (48%), México (20%) y Argentina (11%).

Dentro del conjunto de los países en vías de desarrollo, América Latina pertenece a la "clase media" económica. Por eso Alemania como Estado comerciante no se puede permitir desatender el mercado latinoamericano, que además es visto como un mercado con un potencial de crecimiento considerable. Aún cuando sólo un tercio de los latinoamericanos fuesen posibles consumidores de productos de exportación alemanes o de productos de las filiales alemanas en América Latina, serían más de 150 millones consumidores potenciales. El ingreso *per cápita* de México y Brasil excede nueve veces el de la India y China. Las reformas económicas emprendidas en América Latina en los últimos años encuentran un eco positivo en Alemania, porque facilitan el intercambio comercial y atraen inversiones extranjeras. Hay que subrayar además los intentos de integración económica de los Estados latinoamericanos, como en Sudamérica (MERCOSUR) y en los países andinos (Pacto Andino).

Los mercados creados de esta forma deberían ofrecer mejores oportunidades de exportación y abrir posibilidades de un mayor volumen de producción para las filiales de las empresas alemanas en América Latina. La zona de libre comercio NAFTA (México, Estados Unidos y Canadá) debería hacer especialmente atractivas las inversiones alemanas en México. Pero hay que advertir que no se deben guardar grandes esperanzas. La participación total de los Estados miembros del MERCOSUR, del Pacto Andino, de los mercados centroamericanos y del CARICOM en el comercio mundial, se acercaba en 1990 apenas al 2%. Respecto al riesgo de una desviación del comercio como consecuencia de los procesos de integración, hay estudios proyectivos que muestran que a través de la integración se incrementará el comercio entre los países latinoamericanos, especialmente en ramas de producción en las que la participación de las exportaciones alemanas es tradicionalmente escasa. En el caso de NAFTA, la estructura de las importaciones mexicanas desde Alemania concuerda en muchos aspectos con la estructura de las importaciones mexicanas desde Estados Unidos. Allí pueden existir algunas desventajas para el comercio exterior de Alemania.

Para ayudar al desarrollo económico de América Latina, Alemania debería abogar por el desmantelamiento del proteccionismo de los países desarrollados que es dañino para América Latina. Sin embargo, las posibilidades de Alemania de facilitar las importaciones desde América Latina están limitadas por su pertenencia a la Comunidad Europea. La Comunidad mantiene notoriamente una política restrictiva de importaciones de productos agrícolas frente a terceros países. Y América Latina no es ninguna prioridad de la Comunidad, ni en materia comercial ni en ayuda al desarrollo. Las preferencias en el campo de las políticas de desarrollo (ayuda al desarrollo, facilidades para las importaciones) de los Doce, se encuentran en las antiguas colonias de Francia y Gran Bretaña en África, el Caribe y los países que rodean el Mediterráneo y, recientemente, también en los países del Este europeo.

III.- Intereses comunes junto a los económicos como base para la cooperación bilateral y multilateral.

Después del fin de la Guerra Fría, de la confrontación de los bloques militares y terminado el proceso de reunificación, Alemania se encuentra en un proceso de reflexión y de redefinición de su posición en el mundo. Según las declaraciones del Gobierno actual, Alemania quiere asumir más responsabilidades a escala mundial y especialmente en el marco de las Naciones Unidas. El Gobierno alemán apoya los instrumentos y las metas incluidas en la "agenda de paz" del Secretario General de ese organismo internacional —prevención de conflictos, solución pacífica de los mismos, medidas para conseguir, preservar y consolidar la paz— y aspira a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

En este contexto, hay que evaluar el potencial de cooperación entre Alemania y los países latinoamericanos a nivel bilateral y en foros multilaterales, basado en afinidades políticas e intereses comunes. Voy a mencionar algunos temas que tienen importancia para la política de Alemania respecto a América Latina:

- América Latina hoy en día es una región ampliamente democrática con respecto a la legitimidad de la mayoría de sus gobiernos. Si por una parte es cierto que las nuevas democracias todavía muestran "deficiencias", especialmente en el ámbito del sistema judicial y de las relaciones entre el poder civil y los militares, por otra, las enormes afinidades culturales entre América Latina y Europa, hacen posible invocar el mismo consenso básico sobre los conceptos de democracia y derechos humanos que en Europa Occidental. Este es un consenso básico que no existe entre Europa y Asia o los países islámicos. Pero, partiendo de la misma base, las críticas respecto a las deficiencias mutuas también pueden ser más abiertas (como en una familia).
- América Latina se destacó en los últimos años por la capacidad y la disposición para resolver conflictos armados de manera pacífica. Se pueden citar como ejemplos de una resolución pacífica de conflictos a Nicaragua (aunque allí se produzcan actos de violencia de soldados desmovilizados y antiguos "contras") y a El Salvador. La regulación de los conflictos en ambos países centroamericanos se realizó bajo los auspicios de Naciones Unidas y fue apoyada por toda América Latina.

- Se ha establecido claramente la tendencia a resolver definitivamente viejos conflictos fronterizos por medios pacíficos. Así, El Salvador y Honduras, que en 1969 se enfrentaron en una guerra, han aceptado el veredicto de un tribunal internacional sobre su trazado fronterizo. Chile y Argentina se pusieron de acuerdo sobre los conflictos fronterizos del canal de Beagle y otros asuntos pendientes. Guatemala ha reconocido a Belice como Estado independiente, a pesar de sus tradicionales reivindicaciones territoriales. Se pueden añadir aún más ejemplos.
- En comparación con otras regiones, por ejemplo en Europa del Este, se debe señalar en general que los conflictos étnicos en América Latina juegan un papel mínimo y que no hay peligro de conflictos separatistas.
- Argentina y Brasil, que antes se veían como rivales naturales y que dirigían sus estrategias de defensa desde esta perspectiva, han ratificado un acuerdo de cooperación en el área de la energía nuclear y han declarado formalmente en 1990 que ninguno pretendía fabricar armas nucleares, permitiendo inspecciones internacionales en 1991. Así, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares es de facto vigente en toda América Latina.
- En América Latina está perdiendo influencia un concepto anticuado de soberanía que constituyó la base para una posición de rechazo de las críticas por los atropellos a la democracia y los derechos humanos, reclamando el principio de no intervención en asuntos internos. Así, la Organización de Estados Americanos (OEA), que hoy en día se presenta como una comunidad de Estados democráticos, se declaró en contra de intentos de golpe y de los gobiernos golpistas en Perú, Haití y Guatemala. En diciembre de 1992, modificó sus estatutos para que, en el caso de un golpe de Estado, la condición de miembro del país en cuestión pueda ser suspendida.
- Ya he llamado la atención sobre la disposición de América Latina a la resolución pacífica de conflictos en la región (por ejemplo, en Centroamérica). Todavía menos conocida en Alemania es la participación activa de Estados latinoamericanos en misiones de las Naciones Unidas. Hacia mediados de 1993, eran ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Colombia, Uruguay y Venezuela) con un total de 2.100 oficiales y soldados. Pero sólo contingentes de Argentina y Uruguay han participado en misiones de mayor envergadura, mientras que los otros países se

limitaron a enviar observadores militares. En total, el 10% de todos los observadores militares y el 4% del personal militar de las misiones de las Naciones Unidas provinieron de América Latina (marzo 1993). Las Fuerzas Armadas uruguayas han instalado varios cientos de soldados y oficiales en Camboya y Mozambique (desde mayo de 1993); Argentina ha enviado, aparte de misiones de menor tamaño, casi 900 oficiales y suboficiales a Croacia. Además, los gobiernos latinoamericanos, en particular el mexicano y el colombiano, pusieron unos 400 policías civiles a disposición de la organización.

- América Latina presenta un alto grado de organización y cooperación supranacional. Junto a la OEA hay que destacar particularmente al Grupo de Río, que no sólo actúa como órgano consultivo a nivel latinoamericano sino también como interlocutor y portavoz de toda América Latina. Así existen contactos regulares entre el Grupo de Río y la Comunidad Europea.
- La relación entre Alemania y los Estados latinoamericanos no presenta antecedentes negativos. Es Alemania –y no España– el país de la Comunidad Europea que hace más patentes las demandas latinoamericanas.
- El peso político y económico de Alemania como potencia media no ofrece ningún motivo de alarma por temor a una excesiva influencia del país europeo en la política y economía latinoamericana.
- Hay una fuerte presencia cultural de Alemania en América Latina. Sólo por la presencia de cinco millones de latinoamericanos de origen alemán (sobre todo en Chile y Brasil, y en menor medida en Argentina y Guatemala), la política cultural alemana en América Latina tiene tradicionalmente un mayor peso en comparación con otras regiones. De esto dan muestra los 39 colegios alemanes, los 23 institutos "Goethe" y el elevado número de contactos de cooperación con universidades, así como la presencia de cuatro mil estudiantes latinoamericanos en Alemania.
- Es una ventaja que, al lado de la política oficial hacia América Latina, haya también una política oficiosa de actores como las iglesias, las fundaciones de los partidos políticos y otras organizaciones gubernamentales (por ejemplo, en el campo del medio ambiente). Eso da más profundidad a las relaciones entre Alemania y los países latinoamericanos porque no se limitan al nivel de

gobiernos. La política alemana gana más flexibilidad –por ejemplo, si hay un cambio de régimen– y es menos dependiente de los gobiernos de turno

Partiendo de estos factores positivos hay que constatar que existe un amplio campo de cooperación –sea a nivel bilateral o a nivel multinacional– entre Alemania y los países de América Latina, sobre la base de la tradicional amistad, valores compartidos e intereses comunes. En este sentido es necesario que Alemania articule y represente de una manera más contundente sus intereses con respecto a América Latina también dentro de la Comunidad Europea.