

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Una Nueva Era de la Cooperación Alemana en América Latina

Heike Pintor Pirzkall¹

Resumen

El artículo *Una nueva era de la cooperación alemana en América Latina* se centra en el análisis de nuevas formas de cooperación por parte de Alemania en América Latina. Estas nuevas formas de cooperar están condicionadas por cambios políticos y el crecimiento económico vivido por algunos países latinoamericanos en los últimos años que han vuelto a atraer la atención de Alemania hacia esa región.

Palabras clave: Alemania, América Latina, cooperación al desarrollo, cooperación triangular, CEPAL, BMZ, GTZ, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Abstract

The article *Una nueva era de la cooperación alemana en América Latina* analyses new forms of cooperation by the German government in Latin America. These new cooperation styles have been influenced by important political and economical changes in many Latin American countries and therefore the region has once again attracted the attention of Germany.

Keywords: German development cooperation, Latin America, BMZ, CEPAL, GTZ, Triangular Cooperation, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

¹ Heike Pintor Pirzkall es profesora de Relaciones Internacionales y Geopolítica del Doble Grado de Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación en la Universidad Pontificia Comillas en Madrid, España.
Recebido em 26/09/2012. Aprovado em 04/03/2013.

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Después de décadas en las que Alemania dejó de mirar más allá del Atlántico y decidió centrar su política exterior y la política de cooperación hacia el este y hacia oriente, hoy vuelve con un interés renovado por el continente latinoamericano. ¿Á que se debe este nuevo giro? ¿Por qué vuelve América Latina a ser de interés para Alemania? En este artículo intentaremos analizar este nuevo acercamiento y explicar las causas por las que Alemania decide nuevamente cooperar de forma más activa con América Latina.

Si echamos la vista atrás y hacemos una retrospectiva de la cooperación alemana en América Latina podemos afirmar que el continente latinoamericano nunca fue una prioridad para Alemania. En los años 50 y 60 Alemania estuvo más centrada en sí misma, en su recuperación post Segunda Guerra Mundial tanto a nivel político, social como económico. Uno de sus primeros objetivos en política exterior fue Europa, formar parte del proceso de integración europea como un paso hacia la aceptación y el perdón de sus vecinos. Los primeros contactos con América Latina son estrictamente comerciales y de ayuda humanitaria en caso de catástrofes. Habrá que esperar a los años 70 y 80 para ver un mayor impulso en la cooperación entre ambas regiones condicionada fuertemente por los intereses económicos de Alemania, la explotación de recursos naturales y colaboración energética (energía nuclear). La cooperación también se limitaba sólo a ciertos países con los que Alemania tenía un vínculo especial como es el caso de Brasil. En los años noventa Alemania apoyó los procesos democratizadores y por el respeto de los Derechos Humanos, especialmente en Centroamérica, istmo gravemente afectado por las guerras civiles.

En la actualidad el interés renovado por América Latina se debe a varios factores. Primero, la transformación que ha sufrido Alemania después de más de 20 años de reunificación tanto a nivel económico como social. Segundo, los cambios que ha vivido América Latina en la última década, y tercero, la transformación y traspaso de poderes de unas potencias mundiales a otras han cambiado el panorama internacional y han potenciado nuevas redes de cooperación y relaciones más integradoras.

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Las hojas del roble son más verdes

Está claro que la Alemania que cooperaba con América Latina antes de la reunificación no es la misma que la actual. Las áreas prioritarias de la política exterior alemana eran otras, además hay que remarcar que el objetivo fundamental de la política exterior alemana desde los años sesenta fue rotunda: trabajar hacia la unificación de ambos estados alemanes. La República Federal de Alemania nunca reconoció a la República Democrática Alemana, aunque sí se realizaron esfuerzos para normalizar la situación algo *sui generis* que fueron las relaciones bilaterales entre ambos países. La denominada *Ostpolitik*² fue el resultado de ese esfuerzo. Esta política no sólo se aplicó con la RDA sino con todo el bloque comunista. Por tanto *el giro hacia el este* que tuvo lugar después de la caída del muro no es un fenómeno nuevo. Esto explica lo que comentábamos más arriba, que el continente latinoamericano no fue ni entonces ni después de la reunificación un área relevante para Alemania. Al contrario la cooperación existente hasta ese momento se vio recortada drásticamente a causa de los costes elevadísimos de unir a las dos Alemanias que provocó importantes ajustes presupuestarios y priorización hacia otros objetivos.

La reunificación alemana no sólo tuvo un enorme impacto económico y político sino también social. La sociedad alemana nunca volvería a ser la misma. Además de los cambios geográficos y económicos, los alemanes cambiaron su manera de pensar y se han vuelto más seguros de sí mismos. La nueva Alemania se ha convertido en una superpotencia, con voz de mando en Europa. Desde una perspectiva política es interesante ver el auge de los partidos no tradicionales en detrimento de los partidos nacionales de toda la vida como el CDU o SPD. Los alemanes votan a Los Verdes. Como ejemplo, el ministro-presidente de Baden-Württemberg, *Winfried Kretschmann*, también de los “verdes”, gobernó después de 58 años de gobiernos democristianos. Los verdes también están teniendo un importante impacto en las decisiones políticas, ya que tras el desastre nuclear en Fukushima, Japón, y gracias a la presión de los verdes, se han desconectado siete centrales nucleares y se está preparando el definitivo *apagón* nuclear para 2022.

² *Ostpolitik* o Política del Este fue promovida por el canciller alemán Willy Brandt entre 1969 y 1974. Ya no era posible seguir manteniendo la rigidez impuesta por la Doctrina Hallstein, que obligaba a romper relaciones con aquellos países que reconociesen a la RDA ya que sus efectos eran contraproducentes. Además la RFA sabía que era esencial mirar al este y no sólo a la Europa Occidental para ampliar sus relaciones comerciales y mejora su imagen en el exterior.

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Nuevas alianzas comerciales con los BRIC

Los dos principios fundamentales que habían guiado la política exterior de Alemania durante décadas: la integración europea y la alianza occidental han dejado de ser prioritarios. Alemana se aleja del viejo continente para crear nuevas alianzas económicas y acuerdos comerciales con potencias emergentes especialmente con los BRIC convirtiéndose en el mayor exportador de maquinaria, coches y herramientas. Esto también se ve reflejado en los nuevos acuerdos firmados por el gobierno alemán e instituciones y organismos latinoamericanos, reforzándose aún más los lazos comerciales existentes. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) suscribieron el 18 de Noviembre del 2011 un nuevo acuerdo para continuar y profundizar esta cooperación. Como en los programas anteriores se encarga a la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ejecutar el programa en conjunto con la CEPAL en Santiago de Chile.

El acuerdo fue firmado por Alicia Bárcena (Secretaria Ejecutiva de la CEPAL) y Dorothee Fiedler (Subdirectora General para América Latina del BMZ). Se acordó profundizar la cooperación entre CEPAL y BMZ por medio del programa *Promoción del desarrollo bajo en carbono y cohesión social en América Latina y el Caribe*³. El nuevo programa tiene una duración de dos años (desde mediados de 2012 hasta mediados de 2014) y un volumen de hasta 4,025 millones de Euros. Cantidad que se ha incrementado en relación a programas anteriores, reflejando el interés renovado de Alemania por la región y subrayando de esta manera la importancia de la CEPAL como primer socio estratégico del BMZ en América Latina y el Caribe⁴. El BMZ y la CEPAL llevan más de dos décadas cooperando ya en este sentido. Este nuevo programa *Promoción del desarrollo bajo en carbono y cohesión social en América Latina y el Caribe* se estructura en dos áreas prioritarias que ya han sido áreas de cooperación en el pasado pero que ahora se refuerzan ante la degradación ecológica y el aumento de las

3 Negociaciones con CEPAL: Se acuerda nuevo Programa "Promoción del desarrollo bajo en carbono y cohesión social en América Latina y el Caribe"

http://www.gtz-cepac.cl/newsletter/newsletter_diciembre_2011/index.html. (Consulta 4.8.2012)

4 Gobierno alemán - CEPAL: Continuar y profundizar la exitosa cooperación

http://www.santiago.diplo.de/Vertretung/santiago/es/Presse_Nachrichten/Archiv/2011_Abkommen_20CEPAL_20und_20GIZ.html, (Consulta 4.8.2012).

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

disparidades propiciado por el crecimiento económico y el desarrollo de la industria, especialmente en Brasil, Chile y México. Estas áreas son: 1) El cambio climático y sus desafíos y oportunidades para un desarrollo económico bajo en carbono en la región. 2) La reducción/disminución de las grandes diferencias de bienestar en las sociedades de América Latina y el Caribe con la ayuda de medidas de política fiscal y social (pactos fiscales y sociales). Los temas específicos en los dos áreas son, entre otros, las consecuencias económicas del cambio climático en América Latina, REDD (Reducción de las Emisiones de la Deforestación y la Degradación de Bosques), promoción de la innovación, energía sustentable y eficiencia energética, política fiscal y social⁵.

La cooperación alemana con Colombia

La situación de Colombia es conocida. El país está inmerso desde hace casi 50 en un conflicto armado en el que están implicados miembros del ejército, la guerrilla de izquierda, grupos paramilitares de derecha y narcotraficantes. Ante esta situación, que mina a la sociedad colombiana y desestabiliza la región, expertos de la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ) están cooperando con a la Fiscalía General de Colombia por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania para la creación de un procedimiento judicial acelerado. Para Alemania la promoción del Estado de Derecho y la democracia han sido siempre un área prioritaria del BMZ. “Sólo una América Latina estable, orientada al Estado de Derecho, es un socio política y económicamente fiable”, explicaba la estrategia para América Latina del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania. “Sólo una América Latina gobernada democráticamente y, al mismo tiempo, ‘más social’ tiene oportunidad de integrarse con éxito en los mercados mundiales y en la política mundial” se resalta en el documento estratégico correspondiente del BMZ⁶.

⁵ Ídem (4).

⁶ Deutschland.de, Cooperación sostenible en América Latina, <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/desarrollo-dialogo/cooperacion-sostenible>. (Consulta 10.8.2012).

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

La cooperación alemana en Chile

Chile ha sido un país al igual que Brasil, prioritario en la cooperación alemana. En los últimos años las aportaciones alemanas han ido en aumento especialmente para proyectos dirigidos y coordinados por ONG alemanas e iglesias, que han potenciado especialmente microcréditos a nivel local. También existen otras formas de financiación como son los créditos del KfW. A través del *Instituto de Crédito para la Reconstrucción* (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) se podrán solicitar ayudas y subvenciones a bajo interés para proyectos relacionados con energías renovables o acciones que permitan una mayor eficiencia energética. Entre el año 2010 y 2011 la Embajada de Alemania por ejemplo realizó 12 microproyectos centrados en la reconstrucción y mejoras de zonas afectadas por el terremoto.⁷ El gobierno alemán está también apoyando a la Agencia de Cooperación Internacional chilena (ACGI) por medio de un grupo asesor de expertos, para que Chile pueda desarrollar su propia cooperación técnica bilateral y convertirse en un país donante eficaz.

La cooperación alemana en otros países latinoamericanos

Alemania coopera con 21 de los 33 países latinoamericanos, donde la agencia GIZ implementa múltiples proyectos de cooperación para el desarrollo. En total, Alemania representa más del diez por ciento del total de los fondos de cooperación para el desarrollo para América Latina⁸. Como ya hemos mencionado antes, también en otros países latinoamericanos las áreas prioritarias de la cooperación alemana se centran en temas relacionados con la protección del medio ambiente y las energías renovable así como el desarrollo sostenible. Sobre todo países como Bolivia y Perú sufren importantes impactos medioambientales y cambios en la climatología. América Central y el Caribe se ven afectados de forma cada vez más frecuente por huracanes y tormentas tropicales. En 2005 Guatemala y El Salvador el huracán STAN causó estragos. La cooperación alemana no sólo se concentró en la reconstrucción de infraestructuras

⁷ Cooperación alemana en Chile, Embajada de Alemania Santiago de Chile, Chile http://www.santiago.diplo.de/Vertretung/santiago/es/05_Cooperaci_C3_B3n/Cooperaci_C3_B3n_20Econ_C3_B3mica.htm, (Consulta 10.8.2012).

⁸ Magazin Deutschland.de, Sonderheft 2011, Socios Globales: Alemania-América Latina- Caribe, http://www.magazin-deutschland.de/fileadmin/media/dokumente/PDFsSonderprojekte/LA-Sonderheft2011_SPA.pdf?PHPSESSID=86c4638b37664e3793a59007e17f9148, (Consulta 29.8.2012)

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

sino también en el envío de expertos que desarrollaron sistemas de aviso y alerta temprana, en colaboración con la población local, protegiendo laderas y aldeas con diques y muros de contención, reforestando valles fluviales y adaptando la agricultura tradicional a las consecuencias de inundaciones y sequías mediante semillas tradicionales. En Nicaragua, expertos forestales alemanes han colaborado en la gestión sostenible del bosque tropical con la ayuda de la población indígena. Otra área importante en la que el gobierno alemán ha puesto especial énfasis es en la calidad y accesibilidad al agua potable en las zonas rurales, así como el tratamiento y eliminación de aguas residuales en las ciudades. Como ejemplo podemos hablar de los proyectos que se están realizando en Perú en relación a la construcción de nuevas infraestructuras para las aguas residuales así como apoyo logístico en la planificación y gestión del agua en general así como los sistemas de facturación. Un ejemplo claro son las mejoras que se han producido en la ciudad de Ayacucho que ha logrado hacer una mejor gestión del agua reduciendo las filtraciones y pérdidas de agua⁹.

¿Por qué la región vuelve a tener importancia para Alemania?

Está claro que no se debe a un solo factor, sino a varios. Desde una perspectiva económica, América Latina por sus recursos y por su poder exportador de materias primas como el petróleo, los minerales, productos agroalimentarios, agroindustriales y especialmente agrocombustibles, se ha convertido en un importante socio para Alemania, especialmente teniendo en cuenta los efectos de la crisis europea en las exportaciones alemanas y la desaceleración de la economía china. También cabe resaltar la importancia del sector automovilístico mexicano y brasileño donde las inversiones son elevadas y donde Alemania se ha convertido en un importante socio comercial después de Estados Unidos y de España¹⁰. Además la región ha crecido en términos generales y es ahora un gran importador de bienes y servicios europeos.

Desde una perspectiva geopolítica, la región se ha convertido en un aliado político de gran importancia para Alemania y Europa, especialmente si tenemos en cuenta la inestabilidad política que se ha incrementado en Oriente Medio y en África. Las reformas durante la década

⁹ <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/desarrollo-dialogo/cooperacion-sostenible>, (Consulta 29.8.2012).

¹⁰ <http://www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/Esp162.pdf>, (Consulta 29.8.2012).

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

perdida han beneficiado y saneado a la mayoría de las grandes economías latinoamericanas, ha estabilizado a sus democracias y ha creado Estados más eficientes. Gracias a ello no han sufrido de forma tan acentuada la crisis económica sino que han seguido creciendo de forma constante en los últimos años, cómo es el caso de Brasil, Chile o Argentina.

Desde una perspectiva de la cooperación al desarrollo se han producido grandes cambios. La región sólo recibe actualmente entre el 8 por ciento y el 10 por ciento de la AOD mundial lo que indica que el continente latinoamericano tiene ya muchos países de economías medias que se han convertido en socios comerciales más que en receptores de ayuda¹¹. Ante esta situación Alemania ha potenciado una nueva forma de cooperación basada en la triangularidad¹². La cooperación triangular¹³ da más apoyo a los países que sirven de anclaje en su región (*Ankerländer*)¹⁴ y también a los países emergentes de la región a través de proyectos. Destacar por ejemplo, la labor que están desarrollando expertos mexicanos (financiados por Alemania) en Guatemala creando una red de asesores medioambientales para la gestión de residuos. En la actualidad Alemania tiene 15 países ancla, de los cuales 3 están en América Latina (Brasil, México y Argentina). Esta nueva forma de cooperación permite a los países emergentes convertirse en donantes pero transmitiendo sus propias experiencias de desarrollo y creando estructuras nacionales de cooperación para el desarrollo más novedosas y originales que la de los donantes tradicionales.

Conclusiones

Después de cooperar más de 40 años con América Latina, la cooperación al desarrollo del gobierno alemán sigue siendo un pilar importante para las relaciones bilaterales y uno de las herramientas más eficaces de su política exterior. Por esta razón la cooperación alemana para el desarrollo en América Latina y el Caribe ha incrementado los proyectos en países

¹¹ AOD, Datos de AOD neta recibida, cifras del 2010.

<http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.KD/countries?display=default>, (Consulta 24.8.2012).

¹² La "Estrategia de la cooperación para el desarrollo con los países de América Latina y el Caribe" del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, Informe del BMZ, 2008.

¹³La Cooperación triangular se compone de 2 donantes (1 donante "tradicional"/ 1 donante "emergente" cooperante y un receptor de un país menos adelantado. Taller del Foro Europa - América Latina, Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina, Organizado por FRIDE con el apoyo de la Universidad, Nacional de Colombia y Enlaza Colombia, Bogotá, 6 de marzo de 2009.

¹⁴ Andreas Stamm: *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2004

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

emergentes de la región cómo son Brasil, Chile o México. A pesar de este empuje y de nuevas formas de cooperación, éstas están focalizadas especialmente en países de renta media o países estratégicos denominados *Ankerländer* en detrimento de países en situación de pobreza extrema. La cooperación alemana sigue centrada especialmente aspectos técnicos y comerciales.

Un elemento a destacar en los últimos años, es el incremento de la cooperación triangular, que está resultando ser muy positiva para todas las partes involucradas. El papel del donante tradicional tiende a desaparecer a favor del nuevo rol que juegan los donantes emergentes. Estos países han sido receptores de ayuda durante décadas y conocen bien el sistema de ayudas y las relaciones de poder existentes en el ámbito de la cooperación. El tener experiencias propias les permite tener una visión mucho más realista de las necesidades a cubrir y de las estructuras necesarias para una cooperación más eficaz. Finalmente América Latina tiene algo que decir y se ayuda más a sí misma, mientras que el viejo continente sigue sumido en una crisis que afectará a la cooperación al desarrollo de forma importante en el futuro.

Bibliografía

AA, Auswärtiges Amt, *Alemania, América Latina y el Caribe: Lineamientos del Gobierno Federal*, Berlín, 2010. pp. 5-63.

ASHOFF, G., *Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias*, Taller del Foro Europa-América Latina, FRIDE, Bogotá, Colombia, 2009.

BBC World, *¿Cuál es el interés de China en América Latina?*, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7741000/7741661.stm, James Painter, 21.11.2008.

BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, *Estrategia de la cooperación para el desarrollo con los países de América Latina y el Caribe*, Estrategia 162, German Development Policy: Bonn, 2008. pp. 3-38.

Ano IX	Volume IX	Nº 18	Janeiro/Junho 2013	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
--------	-----------	-------	--------------------	----------------	----------------

www.revistaintellector.cenagri.org.br

http://www.quito.diplo.de/contentblob/3079126/Daten/569912/Download_LAK_Konzept.pdf (consulta 18.7.2011)

BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, *Latin America Dossier*, Topics 168, German Development Cooperation with Latin America and the Caribbean, Bonn, 2007. pp. 3-49.

CEPAL, Negociaciones con la CEPAL: Se acuerda nuevo Programa "Promoción del desarrollo bajo en carbono y cohesión social en América Latina y el Caribe", http://www.gtz-cepal.cl/newsletter/newsletter_diciembre_2011/index.html. (Consulta 4.8.2012)

CEPAL, Gobierno alemán: Continuar y profundizar la exitosa cooperación, http://www.santiago.diplo.de/Vertretung/santiago/es/Presse_Nachrichten/Archiv/2011_Abkommen_20CEPAL_20und_20GIZ.html, (Consulta 4.8.2012).

DEUTSCHLAND.de, Cooperación sostenible en América Latina, <https://www.deutschland.de/es/topic/politica/desarrollo-dialogo/cooperacion-sostenible>. (Consulta 5.8.2012)

DEUTSCHLAND.de, Magazin, Sonderheft 2011, Socios Globales: Alemania-América Latina-Caribe, http://www.magazin-deutschland.de/fileadmin/media/dokumente/PDFsSonderprojekte/LA-Sonderheft2011_SPA.pdf?PHPSESSID=86c4638b37664e3793a59007e17f9148, (Consulta 29.8.2012)

ÍÑIGEUZ, D., *Alemania un país al verde vivo*, Política Exterior Vol. 25, Nº 142, Julio-Agosto, 2011, pp. 54-66.

EMBAJADA DE ALEMANIA, Santiago de Chile: Cooperación alemana en Chile, http://www.santiago.diplo.de/Vertretung/santiago/es/05_Cooperaci_C3_B3n/Cooperaci_C3_B3n_20Econ_C3_B3mica.htm, (Consulta 10.8.2012).

STAMM Andreas, *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft*. Deutsches Institut