
LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: DE LA GUERRA FRÍA A LA ERA DE GLOBALIZACIÓN

KLAUS BODEMER*

I. La política de cooperación como un sistema multifuncional

La política de cooperación para el desarrollo es una de las áreas más jóvenes dentro del espectro de las actividades políticas de Alemania. A diferencia de las demás áreas, busca provocar efectos en otros países, y sus objetivos se fijan a largo plazo, de modo que sus formas y procedimientos resultan muy especiales. Su tarea es brindar ayuda con el objetivo de impulsar el desarrollo y sin recibir contraprestaciones comparables a cambio, constituyendo sólo una parte de la cooperación que se realiza con los países en desarrollo, concretamente la que se rige por los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Por eso mismo tiene una autonomía sólo relativa.

La política de cooperación es, además, parte integrante de la política alemana general y sufre la influencia de los intereses nacionales. Dado que su acción se dirige hacia afuera, constituye un componente muy particular de la política exterior (tanto de las relaciones diplomáticas como del comercio exterior), por lo cual está indisolublemente vinculada a los motivos, objetivos e instrumentos de ese área.

Que la política de cooperación logre o no perfilarse como un área independiente *sui generis*, depende de que los actores responsables —entre ellos principalmente el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)— logren presentar su objetivo, es decir, el desarrollo de los

* Doctor en Ciencias Políticas. Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Alemania.

países considerados subdesarrollados, no como un objetivo subordinado directamente a la política nacional, sino como un fin autónomo, que sirve a los intereses nacionales sólo en la medida en que tienda a ser alcanzado.

A raíz de la gran pluralidad de intereses internos y externos que intervienen en la definición del interés nacional y que también se manifiestan en los objetivos y fundamentación de la política de cooperación, ésta constituye un *sistema multifuncional*. Por lo que hace a los aspectos institucionales y organizacionales, esa multifuncionalidad se refleja en que:

- 1) Además del Estado representado por el Gobierno federal, existen numerosas organizaciones no estatales que actúan en el área de la política de cooperación (véase § 3), de modo que ésta no se lleva a cabo sólo a nivel de las relaciones internacionales, sino también en el de las transnacionales.
- 2) A lo largo de varias décadas, la gestión de la cooperación ha ido configurando un sistema variable, en el que la responsabilidad es compartida entre distintos ministerios y otras instancias subordinadas. Esa estructura organizativa y el proceso habitual de toma de decisiones responden en parte a ciertas teorías, pero son también resultado de situaciones sociales y políticas específicas en el marco nacional e internacional.

II. Las fases de la política alemana de cooperación

Las variaciones sufridas por la valoración de la racionalidad genuina de la cooperación para el desarrollo en relación a la importancia de los intereses diplomáticos y de comercio exterior de Alemania se han reflejado en la historia de la política de cooperación, en la que pueden distinguirse cinco fases:

- Una *fase de improvisación*: desde aproximadamente 1956 hasta la segunda mitad de los años sesenta. Según la importancia que se quiera atribuir a los distintos acontecimientos, pueden admitirse como cesuras plausibles los años 1965/66 (primera recesión económica), 1968 (designación de Erhard Eppler al frente del Ministerio de Cooperación Económica) o 1969 (comienzo de la coalición socialdemócrata-liberal, reorganización del Ministerio de Cooperación Económica y comienzo de la segunda década de cooperación).
- Una *fase de innovaciones*: desde 1969/70 hasta 1973/74 (la época de la cooperación “activa”).
- Una *fase pragmática*: desde 1974 hasta 1982 (cooperación para el desarrollo como política de control de la crisis internacional).

- Una *fase neoliberal y neoconservadora*: entre 1982 y 1989 (política de cooperación bajo la divisa de “desestatización” y “ordenamiento”).
- Una *fase de reorientación* después de la unificación alemana a partir de 1990.

II.1. La fase de improvisación y expansión (1956-1968)

La primera década de cooperación, bajo los ministros Scheel (1961-1966) y Wischnewski (1966-1968), se caracterizó por la subordinación e instrumentalización de la nueva área política al servicio de los intereses fundamentales de las políticas exterior y económica. El Ministerio del Exterior, entre cuyas competencias figuraba entonces la asistencia técnica, consideraba la política de cooperación fundamentalmente como un arma a ser utilizada en la lucha contra la expansión del comunismo en el Tercer Mundo. Por otra parte, el Ministerio del Exterior manejaba la política de cooperación en el sentido de la Doctrina Hallstein, es decir, como mecanismo de sanción para evitar el reconocimiento de la República Democrática Alemana por parte de los países del Tercer Mundo. El otro Ministerio involucrado, el de Economía, que tenía competencia sobre la ayuda financiera, definía los objetivos de la cooperación en atención a la importancia de la iniciativa privada, de los intereses exportadores, de la necesidad de asegurarse el suministro de materias primas, y de acuerdo con la concepción de la economía social de mercado como marco de orientación. La subordinación de la política de desarrollo se vio además reforzada por la actitud de los dos primeros ministros de cooperación, quienes aceptaron pasivamente las interpretaciones de las carteras de Economía y Exterior.

Esa situación se reflejó también a nivel organizacional, donde se fue instalando un sistema poco transparente y de difícil coordinación, sin un ministerio que fuese competente en última instancia y capaz de actuar como una fuerza integradora. El BMZ, que fue creado en 1961, no logró apropiarse de las competencias necesarias para un funcionamiento autónomo sino hasta varios años más tarde (en 1964 se hizo cargo de la ayuda técnica y en 1972 de la financiera).

Hasta 1972 el proceso de decisión funcionaba basado en un sistema de comisiones interministeriales, en el que tanto el Ministerio del Exterior como el de Economía tenían poder de veto. Las distintas organizaciones involucradas en la práctica de la cooperación formaban un conjunto mal integrado, en parte como resultado de la incapacidad operativa del BMZ, en parte porque se trataba todavía de estructuras lábiles en proceso de constitución. La falta de autonomía funcional de la política de cooperación y el desorden organizativo se correspondía con un vacío teórico. En tales circunstancias, para fundamentar

las actividades realizadas se recurría a ciertos elementos de una versión simplificada de la teoría de la modernización.

II.2. La fase de innovaciones (1969-1973/74)

Hacia fines de la primera década de desarrollo, las transformaciones en el contexto internacional (política de distensión, constitución del Tercer Mundo como bloque) y la situación interna (1968: asunción del ministro Eppler, 1969: inicio de una coalición socio-liberal) crearon las condiciones para una ampliación del margen de maniobra de la política de cooperación. La distensión mundial y entre las dos Alemanias llevó a que la República Federal redefiniera su política exterior en un horizonte de más largo plazo. La prosperidad económica y su posición internacional como segunda potencia económica mundial le permitieron elaborar estrategias de larga perspectiva temporal también en el área de comercio exterior.

En medio de estas tendencias favorables, el nuevo ministro, quien contaba con el apoyo de un sector de la opinión pública comprometido con la cooperación para el desarrollo, pudo presentar los intereses exteriores (pacificación) y de comercio exterior como esencialmente compatibles con los intereses genuinos de la cooperación, concibiendo a la cooperación para el desarrollo como una especie de política social global. Fue así como, en medio de un clima de reforma, se encaró una política de cooperación activa en sentido doble, tanto por lo que se refiere a las actividades del BMZ y a su renovado perfil, como por su pretensión de actuar con anticipación, interviniendo eficazmente en atención a las necesidades de los países en desarrollo.

A nivel conceptual hubo también innovaciones, tales como la elaboración de estudios sobre las distintas regiones y países, programas específicos, y proyectos combinados de asistencia técnica y financiera con iniciativa privada. A nivel organizativo, el aumento de la autonomía funcional de la política de cooperación se reflejó en un afianzamiento de la estructura burocrática ministerial y de las instancias subordinadas como resultado del aumento de las actividades de control y evaluación del BMZ, y de los detallados planes de ejecución. Hubo también un aumento de profesionalidad en todos los niveles involucrados, avances teóricos (abandono de las perspectivas modernizadoras ingenuas), y se acumuló experiencia en el nivel del trabajo concreto.

II.3. La fase de estancamiento y pragmatismo (1974-1982)

Como consecuencia de la crisis económica mundial que siguió a la del petróleo de 1973, la política de cooperación volvió a integrarse paulatinamente en una política exterior y comercial que buscaba ante todo controlar la crisis.

Tanto en las tareas de difusión y relaciones públicas del BMZ como en su política concreta, el ministro Bahr (sucesor de Eppler entre 1974 y 1976) centró su argumentación en los intereses alemanes por asegurarse materias primas y mantener la plena ocupación. En vistas de la diferenciación que se produjo entre los países en desarrollo como resultado de la crisis energética, se propuso una diferenciación complementaria de los instrumentos de la política de cooperación. De acuerdo con la nueva concepción, la cooperación financiera y técnica tradicional debería concentrarse en los países más pobres (Países Menos Adelantados, PMA), en tanto que las nuevas potencias regionales (Nuevos Países Industrializados, NPI y países en despegue) gozarían de formas nuevas o ampliadas de cooperación técnico-económica. Se hablaba entonces de una "política total", y la política de cooperación se presentaba ya no como un área con autonomía funcional, sino como estrechamente vinculada a la política económica, exterior y de comercio.

Esa línea se mantuvo en sus elementos fundamentales también bajo los ministros Schlei (1976-1978) y Offergeld (1978-1982). Mientras que Schlei se limitó básicamente a las formas clásicas de cooperación pronunciándose por un mayor compromiso en el África subsahariana, Offergeld, quien tuvo que enfrentarse con la reducción de recursos presupuestales, optó por poner el acento en el aumento de la eficiencia de la cooperación. Pese a la agudización del conflicto este-oeste y a la creciente intervención de los países del COMECON en el Tercer Mundo (sobre todo en África), Offergeld no se plegó a la política de *containment* del gobierno de Reagan.

II.4. La política de cooperación entre la filosofía liberal, las concepciones conservadoras y las innovaciones en el instrumentalario (1982-1989)

Durante la década de los ochenta, la política de cooperación de la coalición liberal-conservadora se colocó al servicio de una mayor consideración de los intereses alemanes. En el marco de una filosofía económica neoliberal (confianza en las fuerzas del mercado, "desestatización") y de una concepción conservadora y paternalista (política de cooperación como ordenamiento y contención, "diálogo político"), la política de cooperación volvió a ser básicamente un instrumento para el fomento de las exportaciones alemanas y para apoyar a sus aliados políticos. En ese marco adquirieron importancia las prácticas de financiación mixta, la vinculación de la ayuda a los suministros de origen alemán, la propia actividad en los proyectos y su valoración en relación a su relevancia para asegurar fuentes de trabajo en la propia Alemania. Paralelamente a eso, se introdujeron refinadas técnicas de planificación (ZOPP) y reformas institucionales tendientes a aumentar la eficiencia.

II.5. La reorientación de la política de cooperación a partir de 1990

La política exterior alemana —y con ella también la de cooperación— sufrió una profunda reorientación a consecuencia del fin del conflicto Este-Oeste. La designación en enero de 1991 de Carl-Dieter Spranger, perteneciente a la Unión Social Cristiana (CSU), al frente del Ministerio Federal de Cooperación Económica marcó el inicio de una nueva etapa. La protección de los derechos humanos, la participación de la población en el proceso político, la seguridad jurídica en el marco de un estado de derecho, la creación de un orden económico de mercado y la voluntad estatal de fomentar el desarrollo pasaron a ser considerados como las condiciones imprescindibles para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo. La exigencia de que los países receptores de ayuda para el desarrollo protejan los derechos humanos, pudo imponerse sólo luego del fin del conflicto Este-Oeste. El criterio de la “voluntad estatal de fomentar el desarrollo” implica el control de los gastos en armamentos. La nueva concepción del Ministerio también ha incorporado una serie de cuestiones que han cobrado mayor importancia en los últimos años en el marco de las relaciones Norte-Sur, tales como la protección del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico y la política demográfica.

En base a estos criterios se han elaborado concepciones regionales y por países, que constituyen instrumentos de planificación y seguimiento destinados a permitir una mayor coherencia de todas las medidas adoptadas, y que se utilizan también para definir las áreas prioritarias en colaboración con los países socios. En la actualidad se cuenta con concepciones individuales para 42 países, las que en 1995 comenzaron a funcionar también como instrumento de evaluación.

En la práctica, el otorgamiento de la ayuda estatal al desarrollo se hace cada vez más en forma condicionada y funciona como una presión política en favor del respeto a los derechos humanos y la reducción de los gastos militares. Sin embargo, la aplicación de esos criterios se lleva a cabo en forma poco consecuente y varía según los países. Suele criticarse el hecho de que la decisión depende del potencial que representa el país receptor como mercado para las exportaciones alemanas. Los criterios no han sido aplicados en los casos de la India, el país que más ayuda alemana recibe, China e Indochina. Por otra parte, la afirmación de que se condicionará la ayuda a la reducción de los gastos en armamentos resulta poco creíble de un país como Alemania, que es uno de los mayores exportadores a nivel mundial.

A partir de la unificación, la participación de los recursos del Ministerio de Cooperación Económica en el Presupuesto Federal ha disminuido en forma

constante, aunque en 1996 se registró un pequeño crecimiento de apenas un 0,5 por ciento alcanzando entonces la suma total de 8.145 millones de marcos.

En la actualidad está en discusión la posibilidad de que el Ministerio sea disuelto y sus competencias distribuidas entre otras carteras. Mientras algunos diputados del Partido Socialdemócrata lanzaron la idea de que el BMZ debería integrarse a la estructura del Ministerio del Exterior, otros exigen por el contrario, su fortalecimiento y transformación en un Ministerio de Políticas Estructurales Globales.

Las dificultades que atraviesa la cooperación con el Tercer Mundo no provienen exclusivamente de las dificultades presupuestarias, sino también del rol que ha asumido Alemania a raíz de las transformaciones producidas en Europa Central y Oriental. Pese a que los representantes gubernamentales siguen negando que los nuevos convenios vayan a tener efectos negativos sobre su compromiso con los países de África, Asia y América Latina, se prevé que a mediano o largo plazo los países receptores tradicionales deberán "competir" con los Estados centroeuropeos.

III. El rol de las ONG en la cooperación para el desarrollo

III.1. Características generales de la cooperación no estatal

La Ley Fundamental define a la República Federal de Alemania como un Estado de derecho, democrático, pluralista y social. Ese pluralismo se refleja en una sociedad civil altamente diferenciada que participa intensamente en todos los ámbitos de la vida alemana, incluida la cooperación con los países en vías de desarrollo. Lo que suele denominarse política transnacional no es otra cosa que la actividad de la sociedad civil en la esfera exterior. La acción del Estado se ve así complementada por una densa red de relaciones establecidas por los actores alemanes no estatales con sus pares de otras regiones. Esos vínculos transnacionales han sido considerados por muchos observadores como una de las particularidades más notorias de las relaciones entre Alemania y el Tercer Mundo, y suele destacarse que las mismas constituyen una ventaja comparativa no despreciable frente a la política de otros países industrializados.

Hoy existen unas 250 organizaciones alemanas que trabajan en la cooperación internacional. Las estimaciones disponibles hablan también de entre 3.000 y 5.000 grupos de acción, comités de solidaridad, centros de información y tiendas de Tercer Mundo, en las que colaboran unas 100.000 personas. Se conocen

por lo menos 40 instituciones que se dedican a fomentar la cooperación académica con América Latina, y se han registrado unas 60 instituciones científicas, la misma cifra de bibliotecas y centros de documentación, y más de 600 científicos de una amplia gama de disciplinas que se ocupan en la investigación relacionada con esa región.

Tanto en el lenguaje político como en la literatura especializada se ha impuesto una división pragmática en *tres grandes categorías* de organizaciones:

- 1) Las acciones eclesiásticas de ayuda y las centrales que se ocupan de coordinar el trabajo conjunto de las iglesias católica y protestante, y entre éstas y el Estado.
- 2) Las fundaciones políticas, es decir la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la Fundación Friedrich Naumann (FNS), la Fundación Hanns Seidel (HSS) y la Fundación Heinrich Böll.
- 3) Las organizaciones "restantes", es decir, las no vinculadas ni a la administración eclesiástica ni a los partidos políticos, como por ejemplo *Terre des Hommes*, *Deutsche Welthungerhilfe*, la Cruz Roja Alemana y muchas otras. Dentro de este grupo corresponde distinguir entre organizaciones tradicionales de "notables" (como el Club de Leones o la Fundación Kübel) y las organizaciones surgidas a partir de los años sesenta en el marco del movimiento de solidaridad, que suelen mostrar un perfil de alta politización.

III.2. La ambivalente relación de las ONG con el Estado

A diferencia de lo que sucede en otras áreas políticas, en la cooperación para el desarrollo no existe ningún *lobby* natural. Los grupos perjudicados materialmente, que están en los países en desarrollo, no pueden articular ni imponer sus puntos de vista. En el mejor de los casos son representados vicariamente por personas no perjudicadas. Esto trae como consecuencia que los intereses de la cooperación sean débiles frente a los de otras esferas, como la política exterior y la política económica.

El Ministerio de Cooperación Económica, que encarna la cooperación estatal, fue y es el principal afectado por esa situación. Para compensar su debilidad, este ministerio intentó desde su fundación construirse una base de apoyo social, que sólo podía surgir de las organizaciones no gubernamentales. Por eso, en los años sesenta, el Ministerio de Cooperación Económica decidió apelar a la solidaridad de las iglesias y tuvo éxito, pues ellas se convirtieron a partir de entonces en sus promotoras y defensoras, apoyándolo en su competencia con otras carteras por la adjudicación de recursos.

Esa situación cambió en el año 1982 con el establecimiento de la coalición conservadora-liberal. Cuando se impuso el predominio de los intereses económicos y de política exterior, ya no tenía sentido buscarle un perfil propio del BMZ. Cuando éste se apartó de la política social exterior, su relación con las organizaciones civiles cambió. Si antes le servían como *lobby*, en los años ochenta perdieron significación de hecho a pesar de que la retórica oficial agitate la divisa de “desestatizar” la política de cooperación.

El Ministerio de Cooperación Económica se fue identificando cada vez más con los intereses organizados de la política económica y exterior, mientras que las organizaciones no gubernamentales sentían que iban convirtiéndose en las únicas defensoras de los intereses genuinos de la cooperación contra los representantes oficiales, una situación más que paradójica.

En los años noventa la situación cambió nuevamente cuando la existencia del Ministerio de Cooperación volvió a ser puesta en cuestión. El Ministerio buscó una vez más el apoyo de las organizaciones civiles para legitimarse y lo obtuvo en 1995 en la forma de una carta abierta al gobierno que llevó la firma de 500 organizaciones.

Pero si el Ministerio necesita el apoyo de las organizaciones civiles, ello no le impide intentar con ellas una estrategia de involucramiento. En este sentido, las subvenciones cumplirían la doble función de “satisfacer” a las organizaciones civiles (llegando en algunos casos a corromperlas) y de “integrarlas” a la estrategia ministerial. En efecto, las normas de adjudicación de fondos exigen que los proyectos estén en armonía con los objetivos de la política oficial de cooperación, de modo que las organizaciones corren el riesgo de convertirse en agencias cuasi-estatales que actúan como meras ejecutoras asumiendo además los riesgos.

Por lo demás, una gran parte de las organizaciones existentes no puede cumplir las condiciones exigidas para la adjudicación de subsidios. Las normas de promoción prescriben, entre otras cosas, que sólo se otorgue ayuda a las organizaciones que realizan proyectos *in situ*, de modo que un gran número de grupos que se ocupan del trabajo de difusión en Alemania se escurren por las mallas de la red de promoción oficial, en franca contradicción con las declaraciones oficiales que propugnan la formación de una conciencia colectiva sobre la problemática del desarrollo y la cooperación internacional.

III.3. El ejemplo de la cooperación con América Latina

Hasta fines de los ochenta, la cooperación de las ONG alemanas con América Latina fue parte de la política exterior en el contexto de la confrontación de bloques. Después de la caída del muro, el BMZ elaboró por primera vez una

concepción específica para la cooperación con América Latina, cuyos temas prioritarios eran la competitividad económica, el medio ambiente, la democratización y un desarrollo más participativo. Ese concepto fue reformulado en 1995 —de acuerdo con el nuevo “macroclima”— en el sentido de una estrategia de “asociación en provecho de ambas partes”.

La actividad internacional de las ONG se concentra sobre todo en la cooperación al desarrollo. Las organizaciones eclesiásticas, las fundaciones políticas y los grupos de solidaridad tienen un fuerte compromiso en ese área. Su acción responde a distintos objetivos y motivaciones: la solidaridad internacional, proyecciones políticas en el caso de los grupos izquierdistas (desarrollo no-capitalista), el desarrollo alternativo/sustentable en el de los movimientos de base, influencia política y política exterior paralela en el de las fundaciones políticas.

III.4. Las prioridades de la cooperación

América Latina recibe en promedio alrededor del 30 por ciento de los fondos de las ONG. Las *subregiones preferidas* por las iglesias y los grupos de solidaridad son América Central y los países andinos. Las grandes fundaciones políticas (la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Friedrich Ebert) trabajan en la mayoría de los países latinoamericanos, las más pequeñas (la Fundación Friedrich Naumann, la Fundación Hanns Seidel y la Fundación Heinrich Böll) en algunos países seleccionados.

La atención fue variando según la coyuntura política: en los años sesenta y setenta los países preferidos eran Perú, Chile, Venezuela y Costa Rica; en los ochenta, Nicaragua, El Salvador y Guatemala; en los noventa, Bolivia, Guatemala, Colombia y otra vez Perú. Las fundaciones políticas, por su parte, mantuvieron siempre un interés prioritario por Chile, Brasil, Argentina, México, Venezuela y Perú.

En cuanto a los *temas y sectores*, existe una gran variedad, aunque las iglesias y los grupos de solidaridad coinciden en concentrarse en la lucha contra la pobreza rural, en la protección de los derechos humanos, de las minorías étnicas y del medio ambiente, y en el fomento de la sociedad civil y del proceso de democratización. Otros temas y destinatarios son las cooperativas, las PYME, la promoción de la mujer, la educación básica y la salud.

Las fundaciones políticas se orientan más a las capas medias y altas. Los temas y sectores por ellas privilegiados son la formación política, la democratización, la política distributiva, la capacitación de sindicalistas y líderes

políticos (de los partidos afines), el fortalecimiento de la sociedad civil y de las ONG, la descentralización y la reforma política.

III.5. Modalidades de cooperación

Las ONG cooperan principalmente a través de proyectos de una duración muy variable (desde unos meses hasta más de diez años). La variedad de proyectos es grande, también la de sus formas de gestión. La mayoría de los proyectos de las iglesias son gestionados por contrapartes latinoamericanas en cooperación con las oficinas de Alemania; en tanto que los proyectos de los grupos de solidaridad son mayoritariamente gestionados por las centrales en Alemania. En el caso de las fundaciones políticas, lo más común es que la gestión sea asumida por los representantes alemanes en cooperación estrecha con las centrales y el BMZ.

Los *recursos financieros* de las ONG activas en la cooperación para el desarrollo provienen de dos fuentes: los aportes solidarios y las donaciones de sus miembros y simpatizantes por un lado, y de los subsidios estatales por el otro. El volumen de los primeros es considerable: el promedio de la década de los ochenta alcanzó unos mil millones de marcos anuales, lo que corresponde a un sexto de los subsidios estatales y a un 35-50 por ciento del total de donaciones efectuadas en la República Federal de Alemania. En 1994 las organizaciones civiles aportaron recursos propios por un total de 1.591 millones de marcos.

La segunda forma de financiamiento, las subvenciones estatales, son los recursos que el presupuesto federal otorga anualmente para financiar los proyectos organizados y/o ejecutados por las organizaciones civiles. En concreto, se trata básicamente del presupuesto del BMZ, en el que existen tres grandes rubros (89604, 68604 y 68606) a disposición de los tres grupos de organizaciones: las iglesias, las fundaciones políticas y el resto de los actores no gubernamentales.

El porcentaje de los fondos públicos para las ONG (sin contar a las fundaciones) representa en promedio un 6 por ciento del presupuesto público de cooperación y ha ido creciendo en cifras absolutas. La parte del león de las subvenciones estatales le corresponde a las iglesias y las fundaciones políticas. Las actividades internacionales de estas últimas son financiadas casi en su totalidad por el presupuesto del BMZ. La suma total de las tres últimas décadas fue de 1.200 millones de marcos, lo que equivale a un tercio de todos los fondos del BMZ. Las organizaciones pequeñas y poco estructuradas no tienen mucho acceso a los fondos públicos. La proporción de fondos propios (donaciones

y aportes solidarios) es muy variable, en algunos casos resulta considerable, aunque la tendencia general es decreciente.

Las *contrapartes* suelen ser ONG intermediarias u organizaciones de base. Las fundaciones políticas trabajan prioritariamente con organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, cámaras empresariales, cooperativas), instituciones políticas (partidos, municipalidades, fundaciones políticas) y centros de investigación y capacitación. Algunas ONG tienen organizaciones homólogas como contrapartes.

Pocas ONG tienen representaciones en América Latina: la regla son visitas cortas de los responsables que trabajan en la central. La excepción principal son las fundaciones políticas, que mantienen oficinas conducidas por representantes alemanes en los diferentes países. La FES y la KAS tienen la red más densa; la FNS dispone de dos oficinas regionales además de las locales.

III.6. Evaluación de la cooperación no estatal y algunas recomendaciones

Las organizaciones de la sociedad civil son reflejo del carácter pluralista de la República Federal de Alemania y de su cultura política. Hoy en día resulta inimaginable la cooperación con los países en vías de desarrollo sin la importante contribución que prestan las organizaciones eclesiásticas, las fundaciones políticas y el movimiento de solidaridad. Alemania dispone, por su intermedio, de una multiplicidad de vínculos con las sociedades del Sur que son relativamente autónomos de las coyunturas políticas y los cambios de programas y personas. La vitalidad y multiplicidad de los contactos establecidos por las organizaciones sociales constituye una característica distintiva de la cooperación alemana que muchos países consideran envidiable.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil alemana en los países del Sur contribuye a la promoción del desarrollo a través, sobre todo, de los contactos que mantienen con grupos locales que cuentan con fuerte arraigo social, y generalmente también experiencia en sus áreas de trabajo. A largo plazo, este tipo de cooperación tiene más posibilidades que la estatal de alcanzar efecto multiplicativo e impacto de profundidad.

Existe una diversidad enorme de formas de cooperación civil. En ella participan desde pequeños grupos de activistas voluntarios hasta grandes organizaciones consolidadas que cuentan con presupuestos millonarios. Algunas de las organizaciones concentran sus actividades en países considerados claves, en tanto

que otras prefieren asegurar su representación en toda la región. Algunas organizaciones mantienen representaciones permanentes en los diferentes países, en tanto que otras prefieren canalizar sus actividades exclusivamente a través de sus socios locales. Los socios y destinatarios de la ayuda incluyen prácticamente todo el espectro social y político, desde los sectores marginalizados hasta las estructuras estatales, pasando por los grupos de autoayuda, las cooperativas campesinas, las asociaciones de mujeres, las ONG intermedias, las organizaciones sindicales, el sector de pequeñas y medianas empresas, las instituciones académicas, los medios de comunicación, etc.

Los *límites* del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil radican fundamentalmente en que ellas no siempre pueden garantizar un apoyo financiero y estructural seguro, y que, en muchos casos, sólo pueden prestar un apoyo muy puntual a problemáticas excesivamente complejas. Por lo demás, no siempre están libres de las dificultades que obstaculizan la cooperación oficial: también ellas constituyen estructuras organizativas que atan y controlan la libre iniciativa de su personal, sufren en muchos casos por la falta de profesionalidad de sus miembros y no siempre se entienden bien con sus socios.

De todas las organizaciones alemanas que intervienen en la cooperación con los países en desarrollo, las fundaciones políticas son sin duda las que más sobresalen en la comparación internacional. No es casual que se haya sostenido que las fundaciones son parte integrante de la política exterior alemana, o incluso que ellas desarrollan una política exterior paralela, pues las representaciones que mantienen en el extranjero constituyen de hecho una especie de cabeza de puente que bien puede ser utilizada en favor de los intereses alemanes. Su presencia en los países del Sur no deja de constituir un factor de asimetría, pues ninguno de ellos dispone de organizaciones comparables, capaces de entablar un diálogo de igual a igual con las fundaciones alemanas. Independientemente de ello, su contribución a los procesos de democratización y al fortalecimiento de la sociedad civil y política ha sido considerable y en algunos casos hasta decisiva, por lo menos en varios países latinoamericanos.

El debate actual sobre la cooperación para el desarrollo incluye invariablemente la demanda de una mayor participación de las organizaciones civiles. Las declaraciones del BMZ destacan la importancia de la contribución prestada por las organizaciones de la sociedad civil, la cual se ha convertido prácticamente en un elemento constitutivo de la política alemana de cooperación. Los representantes de las organizaciones civiles, los de las agencias gubernamentales y los analistas científicos coinciden en que la acción estatal y la privada se complementan en sentido funcional.

Cabe destacar, sin embargo, que traspasar demasiada responsabilidad a los actores privados podría terminar superando su capacidad. Un aumento considerable de los subsidios oficiales que reciben, conspiraría contra su responsabilidad "civil", pues disminuiría la obligación que tienen de legitimarse frente a los grupos sociales que aportan donaciones.

Recientemente se ha mencionado otro peligro: la política de cooperación de las ONG resulta fuertemente afectada por el macroclima de la cooperación estatal. Bajo la presión de la globalización, la cooperación oficial para el desarrollo "se vende" cada vez más como un medio de promoción de exportaciones. Al mismo tiempo crece la competencia en el mercado de las donaciones. Es esa situación, las ONG se encuentran ante la disyuntiva de degenerar en *fundraising organizations* que actúan exclusivamente según las reglas del mercado o de (volver a) politizar más su trabajo para recuperar autonomía. Michael Edwards, un gran conocedor de la temática, habla en este contexto de la "corrupción de las ONG", subrayando que éstas están abandonando sus objetivos originarios y reemplazándolos por una adaptación acrítica al poder del Estado y las leyes del mercado.

La influencia que tienen los *backroom boys for marketing and public relations* en las grandes ONG es realmente preocupante. La consigna de "obtener dinero" está en la boca de todos. La asistencia en casos de catástrofe, por ejemplo, se está convirtiendo en un mercado cada vez más lucrativo.

Por otra parte, concentrarse exclusivamente en lograr el aumento de la cuota de promoción estatal, no es el camino más adecuado. Para defender la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y reforzar su importancia en la relación con los países del sur sería necesario además:

- Vigorizar la estructura organizativa de las organizaciones más débiles.
- Aumentar su profesionalismo desde el punto de vista técnico y político.
- Dar más importancia a las tareas de publicidad e información, lo cual constituiría además un medio para volver a despertar interés por los grandes temas de la relación Norte-Sur y la responsabilidad que le cabe al Norte.

Por lo demás, también sería recomendable:

- Que las organizaciones intensifiquen el trabajo de *lobby* para lograr una mayor influencia sobre las instancias de decisión política.
- Que las organizaciones de objetivos similares progresen en la formación de redes de cooperación.
- Que se combata la tendencia a la burocratización y al perfeccionamiento contable, y que haya, en cambio, más audacia para experimentar e innovar;

- Que el trabajo de cooperación muestre mayor apertura frente a los nuevos impulsos sociales.
- Que las organizaciones capitalicen mejor que hasta ahora la experiencia de los colaboradores que vuelven de los países en desarrollo.
- Que se demuestre mayor flexibilidad en el trabajo práctico en los países en desarrollo y mayor respeto por las necesidades de los socios.
- Que se dé mayor fomento a modelos de autoayuda y participación con los socios y destinatarios.
- Que las organizaciones civiles sean incluidas sistemáticamente en los acuerdos firmados entre el Gobierno Federal y los países del Sur.
- Que se avance en la descentralización y europeización de la política de cooperación.

Las ONG son por definición organizaciones que no están orientadas al mercado, *non-profit organizations*. Su valor más alto es su independencia. Por eso, la tendencia actual de las ONG a subordinarse a las leyes anónimas del mercado es peligrosa. De aquí surge la recomendación de repolitizar su accionar. La disyuntiva resulta inevitable: las ONG tienen que optar entre mantenerse fieles a sus ideales de cooperación solidaria con el Sur o degenerar, en cambio, en apéndices de los gobiernos o en empresas que hacen negocios.

IV. Entre los condicionamientos presupuestarios y los desafíos globales. La política alemana de cooperación ante el tercer milenio

Los dramáticos cambios de 1989/90 modificaron radicalmente las condiciones de la política exterior alemana. La reacción de la política de cooperación frente a tales transformaciones es contradictoria. Por un lado, ha sabido dar mayor atención a las condiciones locales en vez de a las viejas consideraciones geoestratégicas y de seguridad que predominaron por tanto tiempo. De acuerdo con los Lineamientos de 1991 y 1996, el tipo y la cantidad de la ayuda alemana dependerán, además de la necesidad, de los cinco criterios ya enunciados: el respeto a los derechos humanos, la participación de la población en el proceso político, las garantías de seguridad jurídica, el establecimiento de un orden propicio a la economía de mercado, y la preocupación del estado en cuestión por su propio desarrollo. Los gastos en armamentos de los países receptores de ayuda sirven como un primer indicador en la operacionalización de los cinco criterios. Se busca además alcanzar el modelo ideal de un desarrollo sustentable a través de la concentración de los escasos recursos en las áreas de lucha contra la pobreza, protección de recursos y medio ambiente, y educación y capacitación.

Por otra parte, sin embargo, la implementación de esos criterios ha sido en la práctica bastante vacilante a consecuencia de las necesidades internas, los intereses del comercio exterior y las restricciones presupuestarias. Si bien se tiene conciencia de que el dilema que se plantea entre desarrollo y medio ambiente constituye el desafío central, no se han encarado estrategias para resolverlo. Por el contrario, la política alemana de cooperación ha caído víctima de una tendencia generalizada a tratar todo en términos de lógica empresarial. Conceptos tales como *lean management*, descentralización, privatización y ayuda para el desarrollo como prestación de servicios dominan hoy el debate sobre la cooperación y desvían la atención del dilema del desarrollo y del hecho de que la propia política de cooperación se ha transformado en un problema.

Dados los síntomas de crisis económica mundial (globalización, luchas de competitividad, crisis del estado de bienestar, desocupación estructural y endeudamiento público), la falta de teorías adecuadas y la crisis de objetivos claros a resultas del dilema del desarrollo, es de temer que el margen de manobra de una política de cooperación autónoma —algo que viene reclamándose desde los tiempos de Eppler— se reduzca aún más en el futuro. La renovada demanda de que es necesario considerar la política de cooperación como una dimensión de la política general no goza hoy de consenso entre las instancias de decisión y podría convertirse incluso en un *boomerang*, desembocando en la disolución del BMZ.

La globalización en los ámbitos financiero, comercial, productivo, informático y de las comunicaciones abre para los países en desarrollo un nuevo espectro de problemas que requieren una política de cooperación coordinada a nivel internacional para su resolución. Resulta cada vez más evidente que el objetivo de esa cooperación no puede ser otro que un desarrollo global sustentable. Como los problemas mundiales superan la capacidad de acción de los estados nacionales, la asociación —*partnership*— adquiere una renovada importancia. No es casual que la OCDE haya resumido en esa idea su programa de cooperación para el siglo XXI.

Los distintos aspectos de la cooperación suelen ser representados con la imagen de un triángulo de alianzas, cuyos lados están ocupados por la asociación entre actores públicos y privados (*Public Private Partnership* —PPP—), la asociación entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales, y la asociación entre actores bilaterales y multilaterales.

En vista de las nuevas condiciones nacionales e internacionales, la *development community* alemana ha elaborado una serie de ideas e imperativos de acción que, así se pretende, habrán de guiar las actividades de cooperación en los próximos años:

- 1) La interdependencia creciente resultante de los procesos de globalización hace crecer las exigencias a las instituciones internacionales y aumenta la necesidad de coordinar más y mejor las actividades de cooperación para el desarrollo que realizan los actores nacionales.
- 2) En la era de la globalización, las condiciones internas constituyen uno de los factores más importantes para un proceso de desarrollo autosostenido. La estabilidad macroeconómica y una infraestructura confiable son los principales estímulos para las inversiones privadas. Para la cooperación, ello implica que debe proponerse como una de sus tareas fundamentales brindar apoyo y asesoramiento a los socios para el establecimiento de tales condiciones.
- 3) Los principios básicos de la economía social de mercado siguen representando una concepción útil, y se mantendrán como idea directriz para la cooperación para el desarrollo.
- 4) A pesar del aumento del interrelacionamiento económico global, el rol del Estado, lejos de disminuir, aumentará en el futuro. La nueva consigna no es “mercado en vez del Estado”, sino “mercado y estado”. Un Estado débil puede hacer peligrar el funcionamiento del sector privado en la lucha por la competitividad internacional. Sin el fundamento confiable de instituciones saludables no se puede garantizar un comercio floreciente. Al Estado se le adjudica un rol activo en el proceso de desarrollo, sobre todo con relación al afianzamiento y mejoramiento de condiciones apropiadas, como por ejemplo la estabilidad política y económica, la seguridad jurídica, un sistema educativo eficiente, el control del sector financiero, etc.
- 5) Estamos en medio de un proceso de transformación de la sociedad industrial en una sociedad de servicios, y de ésta en una sociedad del conocimiento. En el siglo XXI los factores productivos decisivos serán los conocimientos y el *know-how*. Para que los países en desarrollo no queden desacoplados de esa evolución es necesario que la transmisión y el aumento de conocimientos y de *know-how* se mantengan como elemento fundamental de la cooperación.
- 6) El acceso a y el manejo de los medios modernos de información y comunicación estarán entre los factores más significativos para el desarrollo económico y social. La cooperación para el desarrollo deberá volcarse a la tarea de apoyar a los socios para que éstos puedan hacer un uso constructivo de las nuevas ofertas técnicas.
- 7) La cooperación financiera no debería destinarse a inversiones de rutina en los países socios. Por el contrario, en el futuro tendrá la función de una financiación puente y de estímulo en conexión con reformas estructurales dentro de los países socios. La cooperación técnica no es en el fondo sino un asesoramiento para la implementación de las reformas estructurales favorables y el mejoramiento de las condiciones apropiadas para el desarrollo sustentable.

- 8) Con respecto a la cuestión de qué prioridades regionales se derivan de los procesos de globalización, se distinguen tres posiciones diferentes: a) la de quienes quieren concentrar la cooperación en los países realmente pobres y necesitados; b) la de quienes se pronuncian por aquellos países que se muestran dispuestos a llevar adelante reformas y ofrecen condiciones propicias para el desarrollo; y finalmente c) la de quienes proponen mantener relaciones de cooperación tanto con los países que no se han incorporado todavía a los procesos de globalización, como con los países en despegue que ya participan de ella. La mayoría de los expertos alemanes sostiene hoy una posición intermedia entre la primera y la segunda. En concreto, eso significa apoyar a los países más pobres a establecer las condiciones básicas para el desarrollo y cooperar con los gobiernos de los países más avanzados para contrarrestar los efectos negativos del crecimiento económico, tales como los problemas ecológicos, la expansión incontrolable de las megalópolis, la falta de instancias de control y el aumento de las disparidades distributivas.
- 9) En el futuro, la cooperación Norte-Sur deberá contribuir más a la resolución de los problemas mundiales y a amortizar los efectos de la globalización. Una importancia especial recaerá en la cooperación para reforzar la capacidad tecnológica nacional y aumentar la competitividad (tomando en consideración la sustentabilidad ecológica y el aprovechamiento de los efectos sinérgicos entre la política económica y social).

Todas estas consideraciones se inscriben en la idea de *global governance*, la cual se refiere a una política que abarca simultáneamente varios niveles, desde el local al global, pasando por el nacional y el interregional. La cooperación para el desarrollo deberá incorporarse a esa arquitectura de *global governance*, si es que en los próximos años quiere mantenerse fiel a sus objetivos y contribuir de manera constructiva a la gestión de la interdependencia.

Bibliografía

- BODEMER, K.: *Entwicklungshilfe - Politik für wen? Ideologie und Vergabepraxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade*. Munich, 1974.
- BODEMER, K.: *Programmentwicklung in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland*, en: F. Nuscheler (Ed.), *Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, PVS - Sonderheft 16, Opladen, 1985.
- BODEMER, K., CARRERAS, S. y BENDEL, P.: Alemania, en: Chr. Freres (Coord.): *La Cooperación de las Sociedades Civiles de la Unión Europea con América Latina*. AIETI, Madrid, 1998, pp. 41-89.
- BMZ: *Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. Bonn, 1993.
- BMZ: *Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ*, BMZ aktuell, Octubre, 1996.
- DAUDERSTÄDT, M. y PFALLER, A.: *Bestandsaufnahme und Bewertung neuer entwicklungspolitischer Ansätze*. Munich u.a. 1984.
- FRERES, C. (Coord.): *Unión Europea con América Latina*. AIETI, Madrid, 1997.
- GLAGOW, M. (Ed.): *Deutsche Entwicklungspolitik. Aspekte und Probleme ihrer Entscheidungsstruktur*. Saarbrücken, 1983.

- GLAGOW, M.: "Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit", en: NOHLEN, D. y NUSCHELER, Fr. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn, 1992.
- Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung (HSFK) u.a. (Ed.), *Hilfe+ Handel=Frieden? Die Bundesrepublik in der Dritten Welt = Friedensanalysen 15*, eds. N.F. 97, Frankfurt 1982.
- HOLTZ, U. y DEUTSCHER, E.: *Die Zukunft der Entwicklungspolitik. Konzeptionen aus der entwicklungspolitischen Praxis*, Bonn 1995.
- MARTINEK, M.: *Die Verwaltung der deutschen Entwicklungshilfe und ihr Integrationsdefizit*. Bad Honnef, 1981.
- MOLS, M. y WAGNER, C. (Eds.): "Deutschland-Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart", *Perspektiven*. Frankfurt, 1994.
- NUSCHELER, F.: *Lern- und Arbeitsbuch Dritte Welt*, 4. völlig neu bearb. Aufl. Bonn, 1996.
- OBERNDÖRFER, D. y HANF, Th. (Ed.): *Entwicklungspolitik*. Stuttgart, 1986.
- PATER, S. y STRIEPKE, T.: *Entwicklungspolitik nach der Wende*. Dortmund, 1987.
- SPRANGER, S.J. y BROCK, L.: *Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt*. Opladen, 1987.
- STOCKHAUSEN, J.: "Nichtstaatliche Entwicklungsträger auf dem Vorschmarsch", en *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23, 1983.
- TETZLAFF, R.: "Die deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts", en BETZ, J. y BRÜNE, St. (Eds.): *Jahrbuch Dritte Welt 1994. Daten, Übersichten, Analysen*, München 1993, S.29-46.
- WELLER, C.: "Was wird aus der deutschen Entwicklungspolitik?", en *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) 29, 14.7.1995, pp.11-19.