



EL MODELO ALEMÁN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

KERSTIN MAIER

La Cooperación Internacional para el Desarrollo de Alemania está basada en dos pilares. El primero es la cooperación pública, de cuya organización e iniciación se encarga a nivel nacional el propio Estado y a nivel descentralizado los Bundesländer¹ y los municipios, de acuerdo con la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Alemania. El segundo es la cooperación privada, ejecutada de manera independiente del Estado por las organizaciones civiles, fundaciones políticas y asociaciones. Dentro de la cooperación pública se distingue entre cooperación pública bilateral y multilateral. La primera, a nivel federal, incluye todas las acciones de la cooperación técnica y financiera, basándose en acuerdos firmados directamente con los gobiernos de los países socios. La cooperación técnica se implementa a través de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ)², mientras que la cooperación financiera es implementada por la Banca para el Desarrollo (Entwicklungsbank) del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW)³ y la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG)⁴. Por su parte, la cooperación pública multilateral se lleva a cabo a través de contribuciones a organismos multilaterales como el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

UN SISTEMA CON MUCHOS ACTORES PÚBLICOS...

En la cooperación pública central se distinguen los siguientes actores principales:

Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). El BMZ es el actor público más importante en materia de cooperación internacional. Entre sus responsabilidades principales destacan: i) la planificación y la conducción política de cooperación internacional para el desarrollo

“

El BMZ es el actor público más importante en materia de cooperación internacional dentro de Alemania

”

de Alemania, tanto bilateral como multilateral; ii) la cooperación con la sociedad civil y el sector privado y iii) la sensibilización y formación en cooperación internacional para el desarrollo. Unos 700 empleados trabajan para el BMZ en Alemania, en sus sedes de Bonn y Berlín. Una parte de la plantilla se desplaza regularmente para trabajar en países en desarrollo (actualmente 85 empleados). El BMZ no tiene una estructura propia suficiente para poder implementar sus estrategias de cooperación. Es por eso por lo que trabaja con las llamadas “organizaciones de implementación” (*Durchführungsorganisationen*), como la GIZ y la KfW, para la ejecución de sus políticas de cooperación bilateral. El presupuesto del BMZ en el 2012 se asciende a 6.383 millones €, cuyo reparto se puede observar en el Gráfico 1.

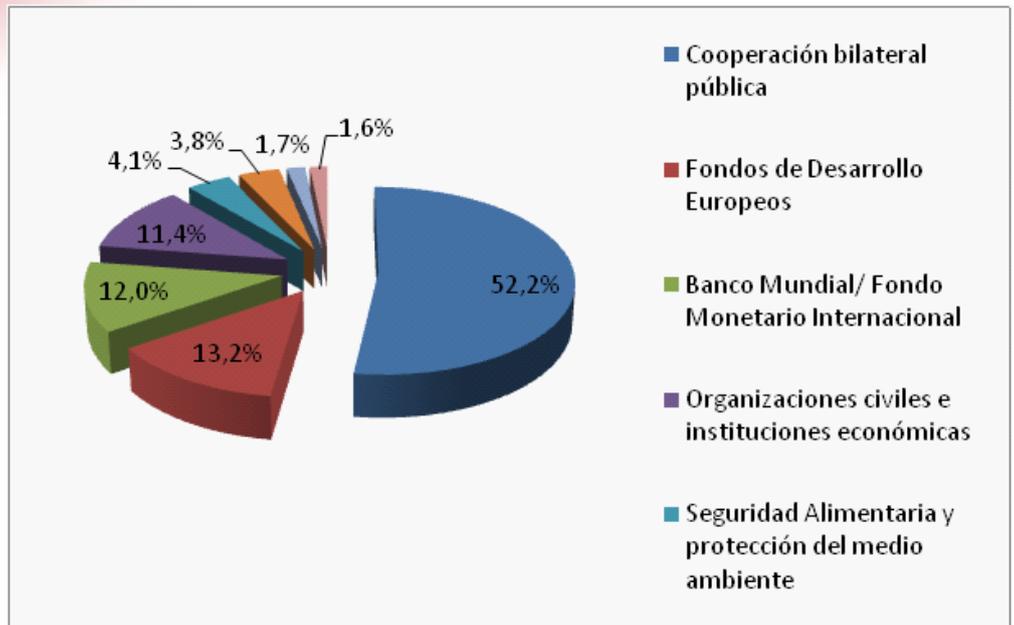
1 Los Bundesländer, también llamados “Länder” son el equivalente alemán a las comunidades autónomas españolas.

2 Véase también www.giz.de.

3 Véase también www.kfw-entwicklungsbank.de.

4 Véase también www.deginvest.de.

Gráfico 1. Distribución del presupuesto del BMZ para 2012



Ministerio de Asuntos Exteriores Alemán (Auswärtiges Amt). El Ministerio de Asuntos Exteriores Alemán (AA) tiene entre sus funciones las siguientes, que pertenecen al ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: i) la planificación, gestión y coordinación de la ayuda humanitaria bilateral y multilateral; ii) la planificación, gestión y coordinación de estrategias para la prevención de crisis, la preservación de la paz y la lucha contra el terrorismo; y c) la defensa de los derechos humanos y promoción de la democracia. Asimismo el AA coordina con el BMZ el envío de funcionarios a las embajadas alemanas en países en desarrollo, que se encargan de la coordinación de los actores públicos alemanes en esta materia. En el 2010 su presupuesto para la Cooperación Internacional para el Desarrollo ascendió a 854,5 millones de €.

Otros Ministerios. Los siguientes ministerios también tienen proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, aunque en menor medida que los anteriores: Ministerio de Medio Ambiente y Seguridad de Reactores (BMU), con un presupuesto en el 2010 de 160,9 millones €; Ministerio de Educación e Investigación (BMBF), 73,3 millones €; Delegado del Gobierno para Cultura y Medios de Comunicación (BKM), 55,8 millones €; Ministerio de Salud (BMG), 25 millones €; Ministerio de Nutrición, Agricultura y Protección del Consumidor (BMELV), 25,8 millones €; Ministerio de Economía y Tecnología (BMNWi), 22,9 millones €; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS), 16,4 millones €.

Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ). La GIZ está constituida jurídicamente como

“

La GIZ está constituida jurídicamente como empresa y actúa como órgano de implementación a nivel técnico

”

empresa, perteneciente al Estado alemán, y actúa principalmente como órgano de implementación a nivel técnico (llamada en Alemania Cooperación Técnica) en nombre del BMZ para conseguir los objetivos de la cooperación internacional alemana. La GIZ se creó en enero del 2011 con la fusión de tres organizaciones históricas de la cooperación alemana: la Agencia de Cooperación Técnica (GTZ), la Agencia Alemana de Desarrollo Internacional (DED) y la Sociedad para la Formación y el Desarrollo (Inwent). Su contratante más importante es el BMZ, aunque también tiene como clientes otros ministerios alemanes e internacionales, así



como instituciones internacionales como la Unión Europea, el Banco Mundial, o las Naciones Unidas y empresas privadas nacionales e internacionales. Entre sus responsabilidades principales se encuentran la implementación de proyectos, la preparación y envío de expertos alemanes y cooperantes a países en desarrollo y la formación profesional de personas de los países socios. La GIZ trabaja en más de 130 países. Tiene 17.000 empleados por todo el mundo, de los cuales un 70% son personal local. Su sede está en Eschborn (Alemania) y su facturación anual fue de 1.850 millones € en 2010. Los beneficios obtenidos por la GIZ se reinvierten en sus proyectos internacionales.

Centro de Migración y Desarrollo Internacional (CIM).

CIM es una organización que actúa como la agencia de colocación laboral de expertos alemanes y europeos en países en desarrollo con fines de desarrollo. Fue fundada en 1980 como una joint venture entre la antigua GTZ y la Agencia Alemana de Trabajo (BA). Se financia en gran parte por el BMZ y, en menor medida, por otros Ministerios e instituciones públicas y privadas. Por un lado, colabora con instituciones del sector público, privado y de la sociedad civil de países en desarrollo, para las que realiza la búsqueda y gestión de contratos de expertos técnicos alemanes que puedan apoyarles en sus esfuerzos de desarrollo. Por el otro, apoya a profesionales de países en desarrollo que se formaron en Alemania y la Unión Europea para que vuelvan a sus países de origen con el fin de contribuir al desarrollo de los mismos con sus conocimientos y experiencia. El CIM realiza la selección del personal, la formación cultural necesaria para la adaptación en destino y la gestión de los complementos salariales necesarios para cubrir las diferencias entre los salarios de los profesionales expertos en origen y en destino. CIM emplea actualmente a 800 profesionales europeos en 75 países a través de su programa "expertos integrados", que están coordinados y apoyados por 75 empleados en la sede de CIM en Frankfurt.

Banco de Desarrollo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW).

Es una de las filiales del banco público KfW, perteneciente al Gobierno Federal alemán y a los Länder. La tarea principal del Banco de Desarrollo del KfW es la prestación de financiación para países socios para que puedan ejecutar medidas importantes para su desarrollo. Su contratante principal es el BMZ, pero también trabaja para otros ministerios alemanes, la Comisión Europea y gobiernos de otros países. Tiene unos 580 empleados en su sede en Frankfurt y unos 180 profesionales en sus oficinas en países en desarrollo. Aparte de fondos públicos del presupuesto federal alemán consiguen fondos en los mercados de capital que usan para la financiación de programas de desa-

rollo y la protección climática. El Banco de Desarrollo del KfW otorgó financiación por un importe de 4.500 millones € en el 2010, de los cuales el 75% se puede considerar como AOD. Un 64% del importe total fue conseguido a través del mercado de capitales.

Sociedad Alemana de Desarrollo e Inversión (DEG).

La DEG es también una filial del KfW, y es otra de las agencias públicas de la llamada Cooperación Financiera alemana. La DEG financia y asesora desde 1962 a empresas privadas que quieran invertir en países en desarrollo. Da capital a largo plazo y apoya a las empresas en todas las fases del proyecto. Su fin es la creación de puestos de trabajo y aumento de ingresos en países en desarrollo. Actualmente tiene una cartera de 5.600 millones € y apoya inversiones de un volumen total de 39.000 millones €. Tiene 457 empleados y su sede está en Köln.

Además de la cooperación pública del Estado central, Alemania cuenta con la **cooperación descentralizada** de los Bundesländer y Municipios. Los 16 Länder y los 11.500 municipios de Alemania son socios importantes del BMZ para el diseño y la implementación de la política alemana de cooperación internacional y desarrollo. Entre sus responsabilidades destacan: i) la educación, formación e información en materia de cooperación internacional y desarrollo de la población alemana; ii) la implementación de programas propios de cooperación al desarrollo; y iii) el establecimiento de alianzas estratégicas con municipios y ciudades de países en desarrollo⁵. El presupuesto de los Länder en el 2010 para el ámbito de cooperación internacional para el desarrollo fue de 703,7 millones €.



DEG financia y asesora desde 1962 a empresas privadas que quieran invertir en países en desarrollo



⁵ http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/laendergemeinden/index.html



Cátedra de Cooperación
Internacional
y con Iberoamérica

Y TAMBIÉN PRIVADA

Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Las ONGD son independientes de la política de cooperación internacional alemana. Entre sus ventajas comparativas destaca la cercanía a grupos de personas desfavorecidos en países en desarrollo. En Alemania se dedican principalmente a la sensibilización y formación de los alemanes en materia de cooperación para el desarrollo, mientras que en los países en desarrollo trabajan en diversos sectores. La financiación para sus proyectos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo procede, por un lado, de actores públicos y organismos multilaterales y, por otro lado, de fondos propios principalmente a través de las contribuciones de sus miembros y donaciones.



Un 60% de los fondos de las ONGD alemanas provienen de fondos propios



Según la Asociación de Organizaciones No-Gubernamentales del ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (VENRO) que engloba a unas 117 ONGD, en promedio un 60% de los fondos de las ONGD alemanas provienen de fondos propios, mientras que un 40% de actores públicos, aunque estos porcentajes, según representantes de VENRO, varían notablemente entre las distintas ONGD. Según estadísticas de VENRO, sus miembros consiguieron unos 780 millones € en fondos propios y 520 millones € en fondos públicos en 2009⁶. Estos datos difieren ligeramente con las estadísticas del Instituto Estadístico Alemán (Statistisches Bundesamt) y del BMZ, que informan que en el año 2010 las ONGD alemanas declararon haber recaudado unos 1.105 millones € en fondos propios para fines de cooperación internacional para el desarrollo⁷. La diferencia probable-

mente se debe a que VENRO no engloba a todas las ONGD alemanas, por lo que su cifra se muestra inferior a la del BMZ.

Fundaciones Políticas. La responsabilidad principal de las seis Fundaciones políticas subvencionadas por el BMZ (Friedrich-Ebert Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hans-Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Rosa Luxemburg Stiftung) es la promoción de los sistemas democráticos y el apoyo a la sociedad civil en países en desarrollo. Esto incluye el apoyo a instituciones claves de los sistemas democráticos como los parlamentos, partidos políticos y la justicia, así como el apoyo a una buena gobernanza y la promoción de participación civil. Las Fundaciones no actúan en nombre del Gobierno federal alemán. El BMZ otorgó subvenciones en un total de 216 millones € a las fundaciones políticas en el año 2009 para su trabajo en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Fundaciones de las Iglesias para el Desarrollo Internacional. Las Iglesias tienen un papel importante en la cooperación internacional para el desarrollo de Alemania, ya que llevan trabajando en este ámbito con sus socios en países en desarrollo desde hace más de 40 años. En su trabajo destacan los ámbitos de la prevención de crisis y la resolución de conflictos así como la concienciación de la población. A través de la Agencia Evangelista para ayuda de desarrollo (Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe) en Bonn y la Agencia Católica para ayuda al desarrollo (Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe) en Aachen, el BMZ les facilitó unos 192 millones € en el 2009.

Organizaciones de apoyo social (Sozialstrukturträger). Esta herramienta de la política de cooperación internacional para el desarrollo se creó en los años 60 para fomentar la participación de una gran parte de la población en actividades de cooperación para el desarrollo. Se dedican principalmente al fomento de las organizaciones de ayuda propia (Selbsthilfeorganisationen) en el fortalecimiento del trabajo social así como en el desarrollo comunitario y la formación profesional de adultos. En 1999 se unieron siete organizaciones en una asociación llamada Arbeitsgemeinschaft Sozialstruktur AGS. El BMZ apoyó a los Sozialstrukturträger en el año 2009 con 39,5 millones €.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ALEMÁN

Según el CAD, una de las principales fortalezas del sistema alemán de cooperación internacional es que cuenta con un ministerio propio en esta materia, el BMZ, que tiene el mandato de elaborar la política de cooperación internacional alemana y de garantizar que ésta se considere en todos

6 VENRO Jahresbericht 2010, pág. 29.

7 Entwicklungszusammenarbeit, Leistungen von Nichtregierungs-institutionen: Ihr Beitrag zu den Statistiken, 2011, Deutsches Statistisches Bundesamt/ Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit (BMZ), página 2.



los ámbitos de la política interior y exterior alemana. Asimismo, el CAD considera que las “agencias de implementación” alemanas destacan por sus altas capacidades técnicas y profesionales en materia de cooperación para el desarrollo y son flexibles en la implementación de sus programas⁸.



El gran número de actores de la cooperación dificulta a Alemania llegar a altos niveles de eficacia de la ayuda



Mientras que algunos representantes alemanes afirman que el gran número de actores de la cooperación alemana para el desarrollo la permite trabajar en varios niveles a la vez, obteniendo como resultado un mayor impacto de la misma, la mayoría de los expertos del tema opinan que esta estructura dificulta a Alemania llegar a altos niveles de eficacia de la ayuda⁹.

En este sentido, en su informe del 2010 sobre Alemania, el CAD afirma que una de las

principales debilidades del sistema alemán está en la pluralidad de los actores que conforman su sistema de cooperación y la gran fragmentación del mismo, lo que lleva a que sus socios en países en desarrollo no lo entiendan bien y que el BMZ pierda mucho tiempo con tareas de coordinación entre los distintos actores alemanes. Es por eso que la evaluación recomienda que Alemania fortalezca las capacidades institucionales y de recursos humanos del BMZ para que pueda jugar un papel más activo y llevar exitosamente su tarea de elaborar la política de cooperación y de supervisar su implementación por los otros actores en esta materia. En la misma línea, recomienda la instalación de una oficina común para todos los actores de la cooperación internacional alemana en los países socios, en vez de la actual práctica de oficinas separadas, con el fin de mejorar la coordinación y comunicación entre los distintos actores y reducir las unidades paralelas de ejecución de proyectos. Por último, el CAD opina que Alemania debe unir sus instituciones de cooperación técnica con las financieras con el fin de ser más eficaces y facilitar el uso de las nuevas modalidades de la ayuda¹⁰.

Alemania está haciendo frente a las críticas de su sistema actual e inició inmediatamente un proceso de reforma: en 2011 unió a tres instituciones de la cooperación técnica (GTZ, DED, Inwent) en una única, ahora llamada Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ). También está haciendo esfuerzos para mejorar los mecanismos de coordinación entre los actores. Finalmente, aunque Alemania está lejos de conseguir su meta de 0,7% del PNB para el año 2015 (Cuadro 2), su AOD total en 2011 la sitúa como el segundo mayor donante bilateral a nivel mundial.

Cuadro 2. AOD neta alemana 2005-2010 (millones €)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AOD neta	8.112,1	8.313,4	8.978,4	9.692,9	8.674,1	9.803,9
Bilateral	5.991,7	5.604,1	5.807,3	6.283,2	5.096,1	6.081,8
Multilateral	2.120,4	2.709,4	3.171,0	3.409,8	3.578,0	3.722,1
AOD/GNI	0,36	0,36	0,37	0,38	0,35	0,39

Fuente: BMZ

⁸ OECD DAC, Prüfbericht Deutschland 2010, Peer-Review, págs. 15-19.

⁹ Brombacher, Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik, SWP-Studie, 2009, S. 5.

¹⁰ OECD DAC, Prüfbericht Deutschland 2010, Peer-Review, págs. 15-19.