

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

La cooperación para el desarrollo como mecanismo de promoción de un modelo económico neoliberal: el caso de Alemania en África Subsahariana (1990-2003)



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A:
MARCO NEGRETE JIMÉNEZ
ASESOR: MTRO. DÁMASO MORALES RAMÍREZ

Ciudad Universitaria Octubre de 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

La cooperación para el desarrollo como mecanismo de promoción de un modelo económico neoliberal: el caso de Alemania en África Subsahariana (1990-2003)

A Carlos, Emma y Julieta por enseñarme a caminar y por
caminar a mi lado.

ÍNDICE

Introducción	4
<i>Planteamiento</i>	5
<i>Proceso de investigación</i>	6
<i>Contenidos</i>	7
1 Marco teórico, conceptual e histórico	11
1.1 <i>La cooperación internacional para el desarrollo</i>	12
1.1.1 Fundamentos de la cooperación internacional para el desarrollo.....	13
1.1.1.1 Fundamentos económicos.....	13
1.1.1.2 Fundamentos políticos.....	16
1.1.2 Características de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	19
1.1.2.1 Medios de la cooperación.....	19
1.1.2.2 Los actores.....	20
1.1.2.3 Ámbitos.....	23
1.1.2.4 Obligaciones.....	23
1.1.3 El régimen internacional de la cooperación para el desarrollo.....	23
1.1.4 Anotaciones.....	28
1.2 <i>Marco Teórico</i>	28
1.2.1 El modelo económico neoliberal.....	28
1.2.2 La cooperación internacional para el desarrollo.....	31
1.3 <i>Marco histórico: la cooperación internacional para el desarrollo</i>	33
1.3.1 Antecedentes.....	33
1.3.3 Consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo.....	35
1.3.4 Tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo hasta 1991.....	39
1.3.4.1 Beneficiarios.....	41
1.4 <i>Consideraciones finales</i>	43
2 África Subsahariana en la cooperación internacional para el desarrollo	46
2.1 <i>Características de África Subsahariana</i>	47
2.2 <i>Historia</i>	48
2.2.1 Antecedentes.....	48
2.2.2 La cooperación para el desarrollo durante la Guerra Fría.....	51
2.2.2.1 Tendencias 1960-1991.....	55
2.2.3 Posguerra Fría.....	58
2.2.3.1 Los saldos pendientes.....	58
2.2.3.2 Cambio en las políticas de cooperación.....	60
2.2.3.3 Flujos de AOD y flujos privados.....	61
2.3 <i>Consideraciones finales</i>	64
3 La cooperación internacional para el desarrollo en la década de los noventa	66
3.1 <i>Naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo</i>	69
3.1.1 Otros temas en la agenda de cooperación.....	71
3.2 <i>Transformación de los actores</i>	72
3.2.1 Organizaciones no gubernamentales.....	73
3.2.2 Inversión privada.....	75
3.2.3 Transformaciones en los actores estatales.....	77
3.3 <i>Consideraciones finales</i>	82

4 Política de cooperación para el desarrollo de la República Federal Alemana	84
4.1 <i>Instituciones gubernamentales de cooperación para el desarrollo</i>	85
4.1.1 Ministerio de Relaciones Exteriores (Auswärtiges Amt, AA).....	86
4.1.2 Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ).....	89
4.1.3 Parlamento	93
4.1.4 GTZ.....	93
4.1.5 KfW	95
4.1.6 DED	96
4.1.7 InWEnt.....	97
4.2 <i>Ejecución de la cooperación bilateral para el desarrollo</i>	98
4.2.1 Categorías	98
4.2.2 Mecanismo de la cooperación bilateral	99
4.3 <i>Justificación.....</i>	101
4.4 <i>Historia.....</i>	102
4.4.1 Tendencias (1960-1991).....	104
4.5 <i>La cooperación para el desarrollo Alemana en la década de los noventa</i>	106
4.5.1. Reducción cuantitativa.....	107
4.5.2 Redirección.....	109
4.5.3 Prioridades.....	111
4.5.4 Inversión privada	116
4.6 <i>Consideraciones finales.....</i>	118
5 La cooperación para el desarrollo de Alemania en África Subsahariana	120
5.1 <i>Marco histórico.....</i>	121
5.1.1. Relaciones coloniales.....	121
5.1.2 La pérdida de las colonias de Alemania en África	122
5.1.3 Posguerra Mundial.....	123
5.1.3.1 Los primeros años (1949-1960).....	123
5.1.3.2 Descolonización y Guerra Fría.....	123
5.1.4 La cooperación para el desarrollo	125
5.1.5 Intereses privados	127
5.1.6 Observaciones.....	128
5.2 <i>Alemania en África Subsahariana desde los años noventa</i>	129
5.2.1 Contexto.....	129
5.2.2 <i>Afrikapolitik</i> en los noventa.....	130
5.2.3 La cooperación para el desarrollo dentro de la nueva <i>Afrikapolitik</i>	131
5.2.4 El sector privado alemán y África	133
5.2.5 Cooperación para el desarrollo y sector privado	136
5.2.6 Tendencias en la cooperación para el desarrollo de Alemania en África Subsahariana	139
5.2.7 El fomento del mercado dentro de la cooperación alemana con África Subsahariana	142
5.2.7.1 Los proyectos a favor de la economía de libre mercado	147
5.2.8 Consideraciones finales.....	152
Conclusión	155
Fuentes	165
Abreviaciones	172

INTRODUCCIÓN

Planteamiento

A primera vista, la cooperación para el desarrollo puede parecer un acto altruista. Un país ofrece fondos a otro buscando el bienestar de este último, aparentemente sin esperar una retribución inmediata (como en el caso de una transacción comercial). No obstante, Alemania siempre se ha cuidado de utilizar la palabra altruismo para describir la cooperación para el desarrollo que provee. Describe esta cooperación, como una “inversión en la paz y la seguridad internacionales.”¹

Aunque el interés en fomentar la paz y la seguridad internacionales puede ser una de las razones que estimulan la cooperación para el desarrollo de Alemania, existen otros factores con un papel instrumental. La cooperación para el desarrollo es parte de la política exterior instrumentada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, y como tal busca acrecentar la reputación, la influencia y, la presencia económica de este país en el mundo, y simultáneamente fomentar el esparcimiento de su visión política y económica.

África Subsahariana es un campo de estudio propicio al ser la región que recibe la mayor proporción de los recursos de la cooperación para el desarrollo internacional en el mundo, en general, y de Alemania, en particular. Asimismo, África Subsahariana ha sido testigo del triunfo del colonialismo y el neocolonialismo, y del fracaso de los programas de cooperación para el desarrollo y los sueños de universalidad y fraternidad enarbolados por la Organización de las Naciones Unidas.

A diferencia del Reino Unido y Francia, Alemania no goza de vínculos coloniales o de primacía en África, ni goza de la posición privilegiada de Estados Unidos como superpotencia, posición que compartió con la Unión Soviética durante varias décadas.² Así pues, la cooperación para el desarrollo que ofrece es, como parte de la política exterior, su principal vínculo político-económico con África Subsahariana.

¹ BMZ, “Warum brauchen wir Entwicklungspolitik”, www.bmz.de/de/ziele/politik/, consultado el 24 de agosto de 2004.

² Alemania fue un país colonial en África pero, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, perdió rápidamente sus posesiones coloniales, antes de poder consolidar su presencia.

Por otro lado, y dado el marco temporal de estudio, es indispensable tener en cuenta cómo la cooperación para el desarrollo alemana en África Subsahariana se inscribe dentro del proceso de ascenso y consolidación del modelo económico neoliberal dentro de la economía política internacional.

La siguiente investigación se ha realizado con el propósito de demostrar que la promoción de un orden económico de mercado libre se incorporó como uno de los objetivos principales de la cooperación para el desarrollo de Alemania en África Subsahariana a partir de la década de los noventa. Para hacerlo se han de destacar los enunciados de la política alemana de desarrollo, los rubros a los que se ha destinado el presupuesto de cooperación, la naturaleza y la ubicación de los proyectos que se han llevado a cabo, así como los agentes que los han ejecutado.

Proceso de investigación

Como hipótesis de la investigación se planteó que si de 1990 a 2003 la cooperación para el desarrollo de Alemania en África Subsahariana siguió parámetros neoliberales, entonces se le habrá asignado un mayor presupuesto a los rubros vinculados a la economía de mercado, y se habrán favorecido mecanismos, países y sectores que le sean receptivos y la promuevan. En este sentido se establecieron los siguientes objetivos:

- Determinar las tendencias de la cooperación para el desarrollo durante los años noventa, en términos de enfoques, prioridades y actores;
- Determinar la agenda de la política de cooperación para el desarrollo alemana en África Subsahariana, examinando en qué rubros, países, y plazos ésta se ha implementado; y
- Conocer la experiencia de África Subsahariana con relación a las políticas de cooperación para desarrollo de los países desarrollados, y a los intereses económicos de éstos.

Durante el proceso de investigación se hizo uso de fuentes bibliográficas y hemerográficas, así como de bases de datos de organismos internacionales. Los autores que abordan el vínculo entre el neoliberalismo y la cooperación para el desarrollo son escasos y aun más en el caso específico de Alemania y África Subsahariana. Por esta razón, a lo largo de la investigación se buscó tejer una relación de causalidad entre estudios que se especializaban en unidades independientes de conocimiento: cooperación para el desarrollo, neoliberalismo, política exterior alemana, África Subsahariana, etc. Asimismo, para dar sustento cuantitativo a las apreciaciones cualitativas se recurrió a las bases de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del Banco Mundial (BM), de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proceso de investigación se asemejó a la construcción de un rompecabezas, uniendo unidades aisladas en un marco teórico general para darle sentido a un proceso mundial que se expresa en el caso de la política alemana de cooperación para el desarrollo en África Subsahariana durante la última década.

Contenidos

A lo largo de este trabajo se argumenta que el énfasis en una economía de mercado es producto de cambios en el contexto nacional e internacional de la política económica y que, por lo tanto, el fenómeno observado desde los años noventa en la cooperación alemana para el desarrollo en África Subsahariana es una expresión concreta de procesos más amplios.

Por esta razón, en el *segundo* la experiencia de África Subsahariana, en el *tercero* la cooperación para el desarrollo durante los años noventa, en el *cuarto* la política de cooperación de la República Federal Alemana, y en el *quinto* las relaciones de cooperación entre África Subsahariana y Alemania, enfocándose en los años noventa.

En el *primer* capítulo se aborda el marco conceptual e histórico de la cooperación para el desarrollo en general. Este capítulo versa sobre los fundamentos, características e historia de la cooperación internacional para el desarrollo. Se puntualiza en las formas que adquiere, y los actores y procesos involucrados y los sustentos teóricos de este tipo de cooperación y del modelo económico neoliberal.

El segundo capítulo define a África Subsahariana y subraya la experiencia de la región con los flujos de cooperación financiera y técnica de los países desarrollados a lo largo de la historia y hasta nuestros días. La región tiene fuertes rezagos en términos de desarrollo y por lo tanto ha sido el principal destino de fondos de cooperación internacional, aunque los resultados no han sido los esperados.

En el tercer capítulo se analizan los procesos, actores y naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo. El fin de la Guerra Fría y la consolidación del modelo económico neoliberal jugaron un papel destacado en la conformación de una nueva visión de la cooperación internacional para el desarrollo, con el libre mercado como valor central. Por otro lado, cambiaron los actores y las prioridades de este ámbito de las relaciones internacionales.

La política alemana de cooperación para el desarrollo es tratada en el cuarto capítulo. En éste se hace un recuento y un análisis de las instituciones, los procesos, las justificaciones y la historia de esta política en la República Federal Alemana. Naturalmente las formas que adquiere la política alemana de cooperación han dependido de los procesos y los actores tanto al interior como al exterior del país. Se presta especial atención a los nuevos enfoques que se han adoptado a raíz de la reunificación tras la Guerra Fría y al establecimiento de nuevas agendas en materia de cooperación para el desarrollo.

Finalmente, el capítulo quinto se sustenta en los que le preceden para analizar de manera puntual la cooperación para el desarrollo de Alemania en África Subsahariana, en general, y desde los años noventa, en particular. Con base en los procesos

internacionales e históricos, aquí se tejen los vínculos que ligan al modelo económico neoliberal, la cooperación internacional para el desarrollo, Alemania y África Subsahariana.

Siguiendo esta división metodológica, la investigación estudia los cambios de la política alemana de cooperación para el desarrollo hacia África desde los años noventa. En esencia se trató de una etapa de transición. La nueva política de cooperación que surgió se alimentó de corrientes nacionales e internacionales y enfatizó el papel de la economía de libre mercado como uno de los pilares del desarrollo de los países. Además, a principios de los años noventa, numerosos economistas señalaban que “en varias partes del mundo en desarrollo no se puede hablar de la existencia de un sector privado, en especial en vastas regiones de África”, por lo que su promoción se convirtió en un punto clave de la estrategia alemana de cooperación para el desarrollo.³

En un ámbito más específico, la política alemana de cooperación para el desarrollo con África Subsahariana, también siguió una clara línea a favor del mercado. En esta región del mundo, la colonia dejó como legado instituciones capitalistas de explotación colonial, mientras que a partir de la independencia se privilegió un modelo de desarrollo centrado alrededor del Estado. De esta forma, tras la Guerra Fría y el ascenso del modelo económico neoliberal, Alemania vio en África Subsahariana la necesidad de promover, a través de su política de cooperación, una economía de mercado en general, y el sector privado, en particular.

Con estos objetivos en mente, se adaptaron las declaraciones, etiquetas y formas de cooperación. La promoción del mercado se convirtió en *leit motiv* de la política alemana de cooperación con África Subsahariana, al mismo tiempo que se incorporaron nuevos proyectos de cooperación como el ajuste estructural, subsidios a la inversión y el fomento de la pequeña y mediana empresa. A la iniciativa privada se le asignó un papel privilegiado como uno de los elementos esenciales para el desarrollo de los países africanos. Por lo tanto se exaltó el papel de la inversión extranjera directa, que creció

³ Robert Cassen and Associates, *Does Aid Work?*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 194.

hasta superar los flujos de AOD durante algunos años de la década pasada, e incluso se le alistó como un “socio” de la cooperación para el desarrollo dentro del esquema de las asociaciones público-privadas.

Para un internacionalista del mundo subdesarrollado⁴ es importante comprender la dinámica y las motivaciones de la cooperación para el desarrollo, y maximizar, de este modo, los beneficios que pueden ser extraídos de esta transferencia de fondos y conocimientos, y prever las expectativas y la condicionalidad que la acompaña.

El desarrollo ha sido tal vez la meta más ansiada de los países pobres, otrora colonias. Por lo tanto es instrumental entender cómo la cooperación para el desarrollo puede coadyuvar a alcanzar este elusivo objetivo, qué intereses impulsan esta política pública y cuáles son las agendas y los actores involucrados.

⁴ “Todos los términos utilizados que denotan países necesitados de “desarrollo” tienen defectos. Los descriptores de ejes – en desarrollo/desarrollado, no industrializado/industrializado, rico/pobre – son burdos y conllevan demasiados valores. Desde el final de la guerra fría, el término “Tercer Mundo” se ha quedado desfasado, aunque todavía se sigue utilizando algunas veces. Se prefieren los términos “Norte” y “Sur” porque tienen menos connotaciones peyorativas, [aunque] ninguno es satisfactorio”. Maggie Black, *Qué es el desarrollo internacional*, Intermón Oxfam, España, 2003, p. 24. En este trabajo me remito a los adjetivos de desarrollado y subdesarrollado, utilizando a este último término como descriptivo y sin juicio de valor. La idea de “país en desarrollo” a menudo es un eufemismo puesto que existen países en los cuales los índices de desarrollo humano y económico son estáticos o decrecen. Por su lado, “subdesarrollado” implica esencialmente que existe un desarrollo inferior, un término relativo que se puede aplicar siguiendo ya sean criterios eminentemente económicos (v.g. los Informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial) o más integrales (v.g. los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

1 MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HISTÓRICO

1.1 La cooperación internacional para el desarrollo

Históricamente, para referirse al fenómeno en el cual países de mayor desarrollo proveen recursos a países de desarrollo inferior han existido dos términos principales que se traslapan y a menudo se confunden: el de ayuda externa y el de cooperación internacional para el desarrollo.

En esencia la ayuda externa comprende “las transferencias internacionales de capital, bienes o servicios para el beneficio de otras naciones y sus ciudadanos” y se instrumenta mediante “(1) transferencias de capital, en efectivo o en especie, ya sea en la forma de dádivas o de empréstitos, y (2) asistencia y capacitación técnicas”.⁵ Este concepto tiene rasgos más tradicionales, en cuanto hace referencia a una parte donante y activa y a una parte receptora y pasiva. No es de extrañar que la ayuda externa encuentre sus orígenes en “la relación que existía entre las metrópolis hasta antes de la Segunda Guerra Mundial”.⁶

Por su parte, la cooperación internacional para el desarrollo “comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur”, actuaciones que abarcan “desde concesiones comerciales a transferencias directas de distintos tipos de recursos”.⁷ Además, dentro del concepto de “cooperación internacional para el desarrollo”, el elemento clave es el de “cooperación” el cual implica “la concertación y la realización de acciones de por lo menos dos participantes [. . .] en busca de un beneficio relativo para los mismos”.⁸ Por esta razón el rasgo distintivo del concepto de cooperación para el desarrollo es el énfasis que hace en la “participación activa de la parte receptora”.⁹

⁵ Encyclopaedia Britannica, “Foreign Aid Programs”, en Macropaedia, volumen 7, Universidad de Chicago, 1981, p. 522.

⁶ Ernesto Soria Morales, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, p. 21. (totales: 322).

⁷ Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *El sistema de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 2000, p. 17

⁸ Soria Morales, *op. cit.*, p. 13.

⁹ *Ibid*, p. 31.

Así pues, entre la cooperación para el desarrollo y la ayuda externa se pueden percibir, más que dos fenómenos distintos, enfoques divergentes de acciones afines. La cooperación para el desarrollo, como concepto, ha ganado terreno tanto en el discurso como en la práctica porque se aleja de las implicaciones condescendientes de la ayuda, y porque, al menos en el plano teórico, se encuentra más abierto a formas innovadoras de fomentar el desarrollo a través de acciones internacionales.

Este trabajo se enfocará en las acciones comprendidas dentro de la “cooperación internacional para el desarrollo”. En primer lugar, Alemania ha adoptado este término para referirse a los recursos y las acciones que invierte en los países subdesarrollados (el ministerio abocado a esta labor nace con el nombre de Ministerio de *Cooperación Económica*), y desde la década de los noventa ha venido subrayando el componente de corresponsabilidad. Asimismo, este término no es tan restrictivo como los términos de ayuda o asistencia, que, además, están cayendo en desuso.

1.1.1 Fundamentos de la cooperación internacional para el desarrollo

Los fundamentos de la cooperación internacional para el desarrollo se pueden dividir para fines analíticos en dos rubros generales, los económicos y los políticos. Esto no significa de ninguna manera que los argumentos de cada rubro sean mutuamente excluyentes; al contrario, en la mayoría de los casos se traslapan, y son utilizados alternadamente en diferentes foros, frente a públicos internos y externos.

1.1.1.1 Fundamentos económicos

Desde el punto de vista económico la cooperación para el desarrollo encuentra dos principales tipos de justificaciones: una de corte teórico y otra de corte pragmático.

En términos teóricos, la cooperación para el desarrollo se justificó en un inicio con base en el argumento de que el desarrollo es un proceso lineal. Walt W. Rostow enunció este pensamiento al asegurar que “es posible identificar a todas las sociedades [. . .] dentro una de cinco categorías: la sociedad tradicional, las condiciones previas al

despegue hacia un crecimiento autosustentable, el despegue, el camino a la madurez y la era de los altos niveles de consumo en masa”.¹⁰ Por su lado, Arthur Lewis argumentó que “el hecho central del desarrollo económico es la acumulación de capital”.¹¹

Estos argumentos fueron dotados de un modelo económico conocido como Harrod-Domar (por sus postulantes); con base en este modelo se llegó a la conclusión de que el principal obstáculo para el desarrollo en los países subdesarrollados es su nivel relativamente bajo de formación de capital. La principal razón por la que estos países no contarán con una inversión en capital suficiente sería a causa de las deficiencias en sus tasas netas de ahorro; existiría, pues, un déficit de financiamiento (*financing gap*). Para subsanar este déficit se arguyó que “donantes occidentales deberían de cubrir el ‘déficit de financiamiento’ con ayuda extranjera, lo que lograría que la inversión requerida se llevara a cabo, lo que a su vez haría que el crecimiento en la producción deseado tuviera lugar”.¹² Se pensó, asimismo, que “la ayuda financiera necesita ser complementada por asistencia técnica [. . .] para asegurarse que los fondos de la ayuda sean utilizados de la manera más eficiente para generar crecimiento económico”.¹³

A pesar de que el discurso y los paradigmas de la cooperación internacional para el desarrollo se han transformado a lo largo de los años, las acciones de cooperación hoy día siguen el supuesto de que “la cooperación para el desarrollo inyecta el capital, la infraestructura y los conocimientos técnicos ausentes en los países en desarrollo”.¹⁴

Por otro lado, existe una justificación pragmático-económica para la cooperación desde los países donantes. La cooperación que los países donantes proveen ha a menudo servido para fomentar sus propios intereses económicos. En primer lugar, la provisión

¹⁰ Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Londres, 1960, p. 3.

¹¹ Arthur Lewis citado en William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 2002, p. 30.

¹² Easterly, *op. cit.*, p. 31.

¹³ Michael P. Todaro y Stephen C. Smith, *Economic Development*, Addison Wesley, Nueva York, 2003, p. 656.

¹⁴ Elinor Ostrom et al, *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*, Sida Studies in Evaluation 02/01, Sida, Gothenburg, 2002, p. 90.

de préstamos, incluso aquellos con algún grado de concesionalidad, implican la obligación de repagar no sólo el capital, sino también los intereses, que no rara vez han sido calculados siguiendo las tendencias del mercado. Esta circunstancia “ha significado cargas sustanciales de pago de la deuda para muchos PMD [países menos desarrollados]”.¹⁵

Por otro lado, la cooperación atada es un claro ejemplo del uso de la cooperación por parte de los donantes para servir a sus propios intereses económicos. Como se había descrito anteriormente, la cooperación atada comprende a fondos condicionados a la adquisición de bienes y servicios del país donante. Existen dos razones principales por las que los gobiernos donantes han favorecido la cooperación atada: los donantes preocupados por su balanza de pagos buscan equilibrar los egresos por concepto de cooperación para el desarrollo mediante el incremento de sus exportaciones; al mismo tiempo se tiene la intención de favorecer a las empresas nacionales que obtienen de esta manera contratos para proveer de bienes y servicios.¹⁶

Aunque el número de países que atan fuertemente sus fondos y el porcentaje de la cooperación en sí que se encuentra atada han venido decreciendo desde los años 60, aún es un factor importante en los esquemas de cooperación para el desarrollo. En el período de 1995 a 1999 más de la mitad de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) de Canadá, Italia, Australia, Reino Unido, Francia, Austria, España y Estados Unidos se encontraba atada, y en el caso de los dos últimos la cooperación atada superaba el 75 por ciento.¹⁷ Incluso los países más progresistas en la materia no han llegado a liberar el cien por ciento de sus aportaciones al rubro de la cooperación. Como señalan Michael Todaro y Stephen Smith, “un gran porcentaje de la ayuda estadounidense ha sido gastada en consultores estadounidenses y otras empresas estadounidenses”.¹⁸

¹⁵ Todaro y Smith, *op. cit.*, p. 657.

¹⁶ OCDE, “Policy Brief: Untying Aid to the Least Developed Countries”, París, julio de 2001, p. 2.

¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸ Todaro y Smith, *op. cit.*, p. 657.

Japón ejemplifica el uso de la cooperación para el desarrollo al servicio de objetivos económicos propios con su política *kokueki* (interés nacional). En un espíritu que algunos han denominado “neomercantilismo”, Japón se ha servido de sus cuantiosos fondos para la cooperación para penetrar mercados y promover el comercio y la inversión japoneses. En el caso de África Subsahariana, por ejemplo, Japón ha favorecido a aquellos países que son fuentes importantes de materias primas para la industria japonesa (cobre, uranio, cromo), y aquellos mercados en expansión capaces de absorber las exportaciones japonesas.¹⁹

1.1.1.2 Fundamentos políticos

Nacida en el contexto de la Guerra Fría, la cooperación internacional para el desarrollo se ha encontrado permanentemente sujeta a los criterios de la política exterior y el concepto conexo del interés nacional de los países donantes. Como un instrumento más de la política exterior, los Estados poderosos, independientemente de su afiliación política, han hecho uso de la cooperación internacional para impulsar sus intereses políticos allende sus fronteras.

En el contexto de la Guerra Fría, cada campo empleó a la cooperación a internacional como mecanismo para impulsar su propio modelo de desarrollo. Desde el Plan Marshall, los fondos de cooperación para el desarrollo han sido empleados para ganar aliados, sustentar regímenes convenientes y como instrumento de chantaje. En los cincuenta, por ejemplo, “la política de contención incorporada en el programa de ayuda estadounidense dictó un traslado del énfasis [de Europa] hacia el apoyo político, económico y militar de naciones ‘amigas’ menos desarrolladas, en particular aquellas consideradas de importancia estratégica”.²⁰ Por su lado, la mayoría de los donantes del campo capitalista también siguieron este patrón.

¹⁹ Schraeder, Peter J., *African Politics and Society: A Mosaic in Transformation*, Bedford/St. Martin’s, Boston, Massachusetts, 2000, pp. 332-333.

²⁰ Todaro y Smith, *op. cit.*, p. 653.

De igual manera, las políticas de cooperación para el desarrollo de los países socialistas tuvieron el objetivo de acercar a otros países a sus causas. En el caso de estos países no se estructuró un mecanismo sistemático análogo a un Comité de Asistencia para el Desarrollo (ver más adelante) y existió una menor transparencia en la asignación y transferencia de fondos; no obstante, la cooperación para el desarrollo fue orientada claramente hacia países aliados, aquellos que se buscaba orientar hacia el campo socialista, y aquellos de importancia estratégica. Tal fue el caso de la ayuda soviética a Cuba y a Egipto, por ejemplo. Es menester señalar que como en el caso de la cooperación capitalista, la socialista “requería que el receptor comprara los productos del donante”, lo que imponía “cargos de interés escondidos para el prestatario”.²¹

Asimismo, las potencias colonizadoras de antaño emplearon la cooperación internacional para el desarrollo como un instrumento más para mantener esferas de influencia en sus antiguas colonias. Como se verá más adelante, un claro ejemplo de esto último es la focalización de la cooperación francesa en los países africanos que forman parte de la Francofonía.

Es claro que los criterios políticos han dominado la toma de decisiones de los países donantes. Un rápido análisis de las tendencias históricas de los flujos de cooperación evidencia que éstos hacen sombra a las prioridades geoestratégicas de los donantes. En la tabla 1 figuran los países han sido los principales receptores de AOD/AO a lo largo de los años y se puede apreciar un sesgo geopolítico por parte de los donantes.

²¹ Encyclopaedia Britannica, “Foreign Aid Programs”, en Macropaedia, volumen 7, University of Chicago, 1981, p. 523

Principales receptores de AOD/AO (millones de dólares)									
1960-1969		1970-1979		1980-1989		1990-1999		1960-2003	
India	8980	India	6571	Egipto	14086	Egipto	22312	Egipto	44994
Pakistán	3689	Indonesia	5126	Israel	12715	China	18160	India	36953
Viet Nam	3207	Israel	4506	Indonesia	8995	Indonesia	14667	Indonesia	35888
Korea	2379	Viet Nam	3725	India	8001	Israel	13319	Israel	33607
Argelia	2302	Bangladesh	3709	Bangladesh	7814	Polonia	13305	China	29189
Brasil	2023	Egipto	3342	China	6337	Rusia	12234	Bangladesh	21399
Turquía	1735	Pakistán	3339	Tanzania	5418	India	10677	Pakistán	19075
Indonesia	1497	P N Guinea	2238	Filipinas	5102	Filipinas	8959	Filipinas	18236
Egipto	1126	Korea	2210	Pakistán	4882	Bangladesh	7465	Tanzania	17990
Chile	954	Tanzania	1867	Sudán	4169	Mozambique	7250	Rusia	16588

Tabla 1: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements”, en *International Development Statistics Online*.

Durante los años sesenta y setenta, por ejemplo, Viet Nam se mantuvo entre los principales receptores de cooperación para el desarrollo, descendiendo en importancia una vez que Estados Unidos se hubo retirado de la región. Asimismo, fue tras el triunfo de la Revolución Cubana que surgieron la Alianza para el Progreso y el Cuerpo de la Paz estadounidenses, en un esfuerzo por contener el socialismo en América Latina y proteger los regímenes pro capitalistas vigentes.

De igual manera, podemos resaltar que Egipto e Israel se encuentran entre los principales receptores históricos de cooperación para el desarrollo, sin ser ni los más pobres, ni los más poblados. De 1960 a 2003, Egipto e Israel recibieron fondos catalogados como cooperación para el desarrollo más de cuatro y tres veces mayores a los de Etiopía, respectivamente; Etiopía cuenta con una población similar a la de Egipto y diez veces mayor que la de Israel.²² La ubicación geoestratégica de estos dos países (al igual que otros factores de índole política como el poder de cabildeo de Israel en Estados Unidos) es la principal justificación para que se vean beneficiados del régimen internacional de cooperación para el desarrollo.

²² CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements”, en *International Development Statistics Online*.

Así pues, si bien no se puede negar que haya existido un genuino interés por parte de los países donantes en lograr el desarrollo de los países del Sur (en unos más que en otros), la evidencia señala que desde que surgieron los esquemas de cooperación para el desarrollo, éstos no fueron ajenos a los intereses nacionales de carácter económico, político y geoestratégico.

1.1.2 Características de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

La cooperación internacional para el desarrollo puede instrumentarse de diversas maneras, las principales son “las preferencias comerciales, la cooperación económica, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la cooperación científica y tecnológica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia y la ayuda humanitaria”.²³ Más recientemente se ha incluido a la iniciativa para aliviar la deuda de los países más pobres, propuesta por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1996, dentro de las acciones de cooperación.

Para su análisis, se puede dividir a la cooperación para el desarrollo por los medios utilizados, por el número y la naturaleza de los actores, y de acuerdo a las obligaciones generadas.²⁴

1.1.2.1 Medios de la cooperación

Aunque los vehículos de la cooperación para el desarrollo son diversos, pueden ser agrupados en dos rubros principales: la cooperación financiera y la cooperación técnica.

La cooperación financiera se trata del “financiamiento de bienes, inversiones en capital, así como de la construcción de estructuras eficientes y es proporcionada a los países en vías de desarrollo principalmente en la forma de crédito preferencial – en el caso de los países en vías de desarrollo más pobres, en la forma de contribuciones financieras

²³ Gómez Galán y Sanahuja Pantoja, *El sistema . . .*, p. 23.

²⁴ Existen casi tantas categorías como autores en la materia, pero se ha realizado una síntesis que mejor responde a los intereses de este trabajo.

no reembolsables.”²⁵ En otras palabras, esta forma de cooperación se realiza a través de la transferencia de recursos financieros.

La cooperación técnica, por su lado, comprende la oferta de bienes y servicios al país receptor, pero cuya calidad y desempeño corren a cargo del país donante (en nuestro caso, Alemania); en esencia se trata de la transferencia de recursos materiales y humanos.²⁶ Detrás de esta forma de cooperación yace la intención de generar, fomentar o aumentar las capacidades de personas y organizaciones.

Este tipo de cooperación puede manifestarse como el asesoramiento en el diseño de políticas públicas, el envío de expertos, el intercambio o entrenamiento o educación de personal, y la transferencia de tecnología y conocimientos aplicables (*know how*).²⁷

Asimismo, aunque la cooperación internacional para el desarrollo por lo general adquiere la forma de una transferencia de recursos financieros (cooperación financiera) o de capacidades e instrumentos (cooperación técnica) también existen otros canales. Entre éstos podemos contar las preferencias comerciales, que consisten en la eliminación total o parcial de barreras comerciales a una parte o a la totalidad de las exportaciones de algún país o grupo de países, y la ayuda humanitaria y de urgencia, que comprende las acciones y los recursos (humanos, materiales y financieros) destinados a hacer frente a situaciones específicas catastróficas, ya sean de índole natural o humana.²⁸

1.1.2.2 Los actores

La naturaleza de las acciones de cooperación también está determinada por los actores involucrados. Algunos aspectos que deben ser considerados en cuanto a los actores son su número, sus características organizativas y su grado de desarrollo.

²⁵ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, Berlín, junio de 2004, p. 52.

²⁶ Hansjörg Elshorst, "Dienstleistungen und Finanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit", en *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, en www.entwicklungspolitik.org, consultado el 23 de enero de 2005.

²⁷ CAD, "DAC's Glossary", www.oecd.org/glossary/, consultado el 27 de enero de 2005.

²⁸ Gómez Galán y Sanahuja Pantoja, *op. cit.*, p. 24.

En cuanto al número de actores, la cooperación puede ser bilateral o multilateral (las formas más recurridas) o triangular.

Como su nombre lo indica, la cooperación bilateral es aquella que se realiza entre dos actores independientes, ya sean éstos Estados o instituciones de Estados distintos. En esta forma de cooperación, los intereses nacionales (económicos, políticos e incluso militares) juegan un papel determinante, sobre todo aquellos de la parte que está contribuyendo el grueso de los recursos; “el interés nacional es el motivo más obvio en la ayuda bilateral y los donantes apoyan a países con los cuales tienen lazos culturales, económicos, políticos o estratégicos fuertes”.²⁹

En cuanto a la cooperación multilateral, ésta “se realiza a través de esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un foro u organismo internacional, el cual los coordina”.³⁰ Si bien esta segunda forma de cooperación no está del todo exenta de consideraciones estratégicas particulares o juicios arbitrarios, la toma de decisiones compartida sí hace que se diluyan y que los criterios de cooperación sean más objetivos y, por lo general, más eficaces.

Una forma secundaria de cooperación, con base en el número de actores, es la triangular.³¹ Ésta tiene lugar “cuando intervienen dos países – o instituciones de dos países – que cooperan y un tercer país u organismo multilateral que financia las actividades de colaboración”.³² Bajo este esquema de triangulación un actor A provee, recursos (financieros, por ejemplo) a un actor B para que éste a su vez coopere con un actor C.

²⁹ Rati Ram, “Roles of Bilateral and Multilateral Aid in Economic Growth of Developing Countries”, en *Kyklos*, Vol. 56 - 2003 -Fase. 1, p. 97.

³⁰ Soria Morales, *op. cit.*, p. 52.

³¹ Se considera secundaria no debido a un juicio de valor, sino a que es menos recurrida.

³² Soria Morales, *op. cit.*, p. 53.

Siguiendo la naturaleza de los actores, la cooperación internacional para el desarrollo puede ser pública (también conocida como gubernamental), privada (o no gubernamental) o mixta (una combinación de lo público y lo privado). Como lo indican sus nombres, la cooperación pública es ejecutada por el gobierno o sus dependencias, mientras que la cooperación privada es llevada a cabo por instituciones privadas, como fundaciones, instituciones filantrópicas y organizaciones no gubernamentales (ONG) de diversa índole en general.

Si bien la cooperación gubernamental ha sido, en términos absolutos y relativos, la de mayor envergadura y trascendencia, la cooperación no gubernamental ha ido creciendo en importancia a lo largo de los últimos años. Como resultado de esta tendencia también se ha vuelto más visible la cooperación mixta que es aquella que es ejecutada por organizaciones no gubernamentales pero con patrocinio gubernamental. En este último modelo, las acciones de cooperación siguen los lineamientos establecidos por los gobiernos, pero la responsabilidad directa del diseño y de la ejecución recae en las ONG.

Tomando al grado de desarrollo de las partes como criterio, la cooperación puede adquirir rasgos verticales u horizontales. En el caso de la cooperación vertical, estamos hablando de actores de diferente grado de desarrollo relativo, y por lo general adquiere la forma de una transferencia de recursos de un país desarrollado (o del Norte, entendiéndolo en términos socioeconómicos internacionales) a un país subdesarrollado (o del Sur, bajo el mismo criterio). Dada la recurrencia del antedicho esquema de cooperación, también se le denomina cooperación Norte-Sur.

Cuando la cooperación para el desarrollo tiene lugar entre países en un estadio de desarrollo comparable, se le denomina cooperación horizontal o, dado que esta cooperación, en tanto busca el desarrollo, se da entre países subdesarrollados, también se le denomina cooperación Sur-Sur.

1.1.2.3 Ámbitos

De acuerdo a las áreas de acción, la cooperación internacional para el desarrollo hace sombra a los diferentes ámbitos de las relaciones internacionales en tanto puede ser política, económica, social, cultural, etc. De igual manera, estos ámbitos generales se pueden traslapar y subdividir a su vez en formas más específicas de cooperación, como administrativa, jurídica, financiera, comercial, tecnológica, científica, educativa, etc.³³

1.1.2.4 Obligaciones

Según las obligaciones que las acciones de cooperación generan, se puede distinguir entre la cooperación que genera obligaciones de repago (recursos reembolsables) y aquella que no lo hace (recursos no reembolsables). En el primer caso, hacemos referencia a todos aquellos recursos de cooperación que tienen que ser pagados por la contraparte receptora, incluso si se trata de un reembolso en condiciones favorables. En el segundo caso, nos encontramos frente a transferencias de recursos que no generan ninguna forma de deuda para la parte receptora.

Asimismo, los recursos financieros pueden ser o no atados. En el primer caso estamos hablando de “préstamos, créditos o paquetes de financiamiento asociados de origen oficial, o con respaldo oficial en los cuales la procuración de los bienes y servicios involucrados se encuentra limitado al país donante o a un grupo de países”, mientras que en el segundo la procuración es abierta y a discreción del país receptor.³⁴

1.1.3 El régimen internacional de la cooperación para el desarrollo

A lo largo de los años se ha forjado un régimen internacional de la cooperación para el desarrollo, entendiendo la definición de régimen como “conjuntos implícitos o explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los

³³ *Ibid*, p. 14.

³⁴ CAD, “DAC’s Glossary”.

cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales”.³⁵

En la fase contemporánea de la cooperación internacional para el desarrollo entran en juego los países donantes, a través de sus respectivas instituciones abocadas a la materia, los países receptores y organizaciones internacionales. Estas últimas comprenden, principalmente, las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo, algunos integrantes del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La Unión Europea (UE) juega un papel ambivalente e intermedio entre las políticas estatales y multilaterales de cooperación para el desarrollo; en este sentido, el Tratado de Maastricht estableció una política de cooperación para el desarrollo de la UE *complementaria* a las políticas bilaterales establecida por sus Estados miembros.³⁶

Mientras las instituciones financieras antes mencionadas y el sistema de la ONU se encuentran involucradas principalmente con la ejecución multilateral de la cooperación para el desarrollo, el campo de acción de la OCDE, y más específicamente el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), está directamente ligado a las políticas estatales en la materia. Dado que el marco de referencia de este estudio es la cooperación alemana, nos enfocaremos al sistema internacional de la cooperación para el desarrollo que ha sido estructurado por los países donantes (en su mayoría desarrollados) alrededor de la OCDE.

El antecesor directo de la OCDE, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), fue fundada en 1948 por los beneficiarios del primer programa internacional de cooperación internacional de la era contemporánea: el Plan Marshall. En 1961, la OCEE se reconfiguró como la OCDE y asumió como su cometido “lograr un

³⁵ Robert E. Wood, “Rethinking Economic Aid”, en Stephen W. Hook, *Foreign Aid Toward the Millennium*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1996, p. 21.

³⁶ Uwe Andersen, „Deutschlands Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich“, en Bundeszentrale für Politische Bildung, *Informationen zur politischen Bildung*, no.286, 1er cuatrimestre de 2005, Bonn, www.bpb.de/publikationen/HWWQD2.html.

crecimiento sustentable de la economía y del empleo, así como una mejora en el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y de esta manera contribuir al desarrollo de la economía mundial”.³⁷

Esta organización opera como un foro de discusión, análisis y coordinación de políticas públicas, sobre todo en el ámbito económico. El peso político y económico de la OCDE en el escenario internacional recae en que en ella confluyen, aunque no exclusivamente, los países de mayor desarrollo económico en el mundo.³⁸

Dentro de la organización en cuestión, la conformación en 1960 del Grupo de Asistencia para el Desarrollo (GAD), dio pie a que el año siguiente surgiera el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). Este Comité fue creado para “supervisar el crecimiento del volumen agregado de recursos que los países miembros ponen a disposición de los Países en Vías de Desarrollo – PVD – y los niveles de eficiencia de su uso efectivo”.³⁹

En la práctica, las tareas principales del CAD son la formulación de políticas y orientaciones técnicas para la ayuda y la cooperación para el desarrollo, el examen de las políticas de los miembros, y la compilación de datos estadísticos sobre la cooperación para el desarrollo y los flujos de capital a los países subdesarrollados.⁴⁰ Dado que el CAD reúne a los principales proveedores de fondos de cooperación para el desarrollo, es considerable su influencia en las políticas y la instrumentación de la cooperación internacional para el desarrollo.⁴¹

³⁷ OCDE, *L'OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques*, París, s/f, p. 9.

³⁸ A saber, los 30 miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Eslovaca, República Checa, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

³⁹ Luis Nieto Pereira (Editor), *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC – La Catarata, Madrid, 2001, p. 26.

⁴⁰ Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *La cooperación*. . . , pp. 102-106.

⁴¹ Los 23 miembros actuales del CAD son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y la Comisión de Comunidades Europeas.

Entre los instrumentos que buscan influir en las políticas estatales de cooperación para el desarrollo se encuentran reportes y estadísticas publicadas periódicamente o *ad hoc*, y, de manera relevante, un sistema de evaluación de pares. Éste último implica la revisión de las políticas y los esfuerzos de miembros individuales del CAD una vez cada cuatro años, y es llevada a cabo por un equipo que consiste de representantes del secretariado y representantes de otros dos miembros del CAD.⁴² Vale la pena destacar que, como su nombre lo indica, la evaluación de pares se realiza entre países desarrollados, y no contempla la opinión de los países contraparte de las acciones de cooperación.

En el seno del CAD ha surgido una tipología de la cooperación internacional para el desarrollo que ha venido a ser aceptada y adoptada de forma generalizada por los actores directamente involucrados en la provisión de este tipo de recursos. Esta tipología abarca las categorías de *a*) ayuda oficial para el desarrollo, *b*) ayuda oficial, y *c*) otros recursos oficiales. Naturalmente, estas tres categorías hacen referencia a la cooperación *estatal* para el desarrollo, y por lo tanto dejan de lado a los recursos privados que también forman parte del marco más amplio de la cooperación internacional para el desarrollo. De la misma manera, otras formas de cooperación como las preferencias comerciales o el comercio justo, tampoco están contempladas.

La ayuda oficial para el desarrollo (AOD)⁴³ comprende las donaciones, préstamos y cooperación técnica que cumplen las siguientes características: “a) llevados a cabo por el sector público, b) con la promoción del desarrollo económico y el bienestar como su objetivo principal, c) en términos financieros concesionales (en el caso de un préstamo, con un elemento de donación de al menos 25 por ciento)”.⁴⁴ Es de destacar que todo recurso con fines militares es excluido de esta categoría.

En un esfuerzo adicional de sistematización, el CAD ha catalogado a los países beneficiarios de fondos para el desarrollo en una lista con dos apartados. Aunque

⁴² CAD, “Peer Reviews of DAC Members, About”.

⁴³ También conocida como ODA, siglas de “Official Development Assistance”.

⁴⁴ CAD, “DAC’s Glossary”.

históricamente todos los receptores habían sido considerados “países en desarrollo”, el fin de la Guerra Fría y el reacomodo económico y político que trajo consigo llevaron a que se conformara un primer apartado con los países tradicionales receptores de ayuda, y un segundo para los países con un grado relativamente mayor de desarrollo. Esta lista es desarrollada principalmente con base en el ingreso per cápita, aunque otros criterios secundarios pueden ser tomados en cuenta; la lista se somete a revisión cada tres años.

Dentro del primer apartado encontramos a los “países y territorios en desarrollo” con un ingreso per cápita inferior a los \$9205 en 2001.⁴⁵ Aquí se encuentran todos los países africanos independientes salvo Libia. Los fondos que se destinan a los países de este apartado, y que cumplen con los criterios antes mencionados, son considerados AOD.

El segundo apartado incluye a los “países y territorios en transición”: los países de Europa central y oriental (PECO), los nuevos estados independientes de la antigua Unión Soviética (NEI) y países y territorios en desarrollo “más avanzados”. Los recursos que tienen a estos países como beneficiarios ya no son contabilizados como AOD y entran dentro del nuevo rubro de ayuda oficial (AO).

La AO oficial cumple con los mismos criterios que la AOD, con la única excepción de que los destinatarios se encuentran en el segundo apartado de la lista de países beneficiarios de la cooperación para el desarrollo.

Una tercera categoría es aquella de “otros fondos oficiales” (OFO). Dentro de ésta, se incluyen todas las transacciones gubernamentales con los países en la lista de beneficiarios del CAD que no cumplen con los requisitos para ser contemplados dentro la AOD o la AO, ya sea por sus objetivos o porque el porcentaje de donación es inferior al 25 por ciento.

⁴⁵ Con la excepción de Bahrein, con un ingreso per cápita superior. DAC, “DAC List of Aid Recipients”, en www.oecd.org/dac/stats/daclist, consultado el 24 de junio de 2005.

1.1.4 Anotaciones

Para los fines de esta investigación, y con base en la tipología precedente, se hará referencia a la cooperación bilateral gubernamental de Alemania hacia África Subsahariana (cooperación vertical), y se será incluyente en cuanto a los medios utilizados y las obligaciones generadas. Se tomarán a los fondos catalogados bajo el rubro de AOD como principal, aunque no exclusivo, punto de referencia, al ser éstos el principal vehículo de la cooperación *estatal* alemana con los países de África Subsahariana.

1.2 Marco Teórico

1.2.1 El modelo económico neoliberal

Desde los años ochenta, y atizado por una recesión mundial y la crisis de la deuda de los países subdesarrollados, el pensamiento neoliberal pasó a dominar las agendas económicas nacionales e internacionales.

Esta corriente tiene sus sustentos en autores monetaristas (destacando a Milton Friedman), y cobró auge al integrarse en las políticas públicas de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente. Sería también adoptado por las instituciones financieras internacionales de Bretton Woods.

“El uso del término “Consenso de Washington” para resumir la prescripción neoliberal subraya el papel del gobierno estadounidense, el FMI y el Banco Mundial en su promulgación, al igual que el papel complementario de diversos institutos estadounidenses y de política, los cuales proveen sustento intelectual”.⁴⁶

Noam Chomsky señala que el término de “neoliberalismo” sugiere “un sistema de principios a la vez nuevos y basados en las ideas liberales clásicas: Adam Smith es

⁴⁶ Arthur MacEwan, *Neo-liberalism or Democracy. Economic Strategy, Markets and Alternatives for the 21st Century*. St. Martin's Press, New York, 1999, p. 5.

reverenciado como su santo patrón”.⁴⁷ Chomsky identifica como las reglas fundamentales del neoliberalismo a las siguientes: “liberalizar el comercio y las finanzas, dejar que los mercados creen los precios (‘conseguir precios correctos’), acabar con la inflación (‘estabilidad macroeconómica’) y privatizar. El estado debe ‘quitarse de en medio’”.⁴⁸

Por su lado, Arthur MacEwan concibe al neoliberalismo como una política que se sustenta en ideas del liberalismo económico clásico, surgidas en el siglo XIX, y que “proclamaban ‘el mercado’ como el instrumento de guía apropiado por el cual las personas deberían de organizar sus vidas económicas”.⁴⁹ MacEwan entiende al neoliberalismo como una política que “hace un llamado a la reducción de los papeles económicos del gobierno en la provisión de bienestar social, en la administración de la actividad económica en los niveles agregado y sectorial, y en la regulación del comercio internacional”.

Para el pensamiento neoliberal, pues, los mercados son mejores tomadores de decisiones que los Estados o las instituciones internacionales, y la iniciativa privada más instrumental para el crecimiento económico que la acción colectiva; en términos generales se reivindican las máximas económicas de *laissez faire*, *laissez passer*, y en términos prácticos se hace un llamado a la apertura económica y a la retirada del Estado de las actividades económicas, así como a una férrea disciplina fiscal. De ahí que, en el mejor de los casos, el neoliberalismo considere innecesarias la intervención económica, la administración, e incluso la cooperación por parte del Estado.⁵⁰ Asimismo, y en el contexto de intensos intercambios internacionales de mercancías y de capitales, concibe que el crecimiento económico debe estar orientado hacia el exterior.

⁴⁷ Noam Chomsky, *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*. Crítica, Barcelona, 2000, p. 19.

⁴⁸ *Ibid*, p. 20.

⁴⁹ Arthur MacEwan, *Neo-liberalism or Democracy. Economic Strategy, Markets and Alternatives for the 21st Century*. St. Martin's Press, New York, 1999, p. 4.

⁵⁰ Edwards, *op.cit.*, p. 39.

Aunque esta corriente de pensamiento económico se gestó en los países desarrollados, se extendió a las políticas económicas de países más pobres a través de las instituciones financieras internacionales y de las relaciones de dependencia financiera de estos países.

El neoliberalismo arguye que “la estructura internacional de mercado existente provee el mejor marco para el desarrollo económico del Sur” y que la adopción de políticas internas orientadas al mercado es la mejor forma de aprovechar este contexto internacional.⁵¹

Como modelo económico aplicado en y a los países subdesarrollados, la “estrategia correcta” para lograr el desarrollo económico comprende la reducción del papel del Estado en la economía y la disciplina en el gasto público (las llamadas “reformas estructurales”), la promoción del comercio exterior (reducción y eliminación de aranceles y barreras comerciales en general), y el fomento al sector privado (eliminando criterios de origen y restricciones a la entrada de inversión extranjera y estimulando el sector empresarial). La cooperación internacional para el desarrollo ha sido a menudo orientada a fomentar esta agenda neoliberal, convirtiéndose en un mecanismo subsidiario para su expansión.

Para los fines de este trabajo, se prestará especial atención a dos principales ejes de acción del modelo económico neoliberal: 1) la reducción del papel del Estado (a través de reformas estructurales y administrativas, y la privatización); y 2) el fomento al sector privado (tanto en la forma de inversión extranjera, como en apoyos al sector empresarial).

Se retoman estas dos líneas de acción al ser las que fueron más puntualmente retomadas por la cooperación alemana para el desarrollo en el caso de África Subsahariana, bajo la etiqueta de “la creación de un orden económico pro mercado”.

⁵¹ Joan E. Spero y Jeffrey A. Hart, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, New York, 1997, p. 152.

1.2.2 La cooperación internacional para el desarrollo

Para entender el contexto y la naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo, Gómez Galán y Sanahuja Perales proponen utilizar la teoría crítica, que “se pregunta por los valores, las relaciones de poder y las estructuras que sustentan un particular orden social, al que se considera contingente y por lo tanto susceptible de transformación, y trata de identificar los elementos de conflicto y su potencial de cambio”.⁵² Siguiendo esta teoría en la materia que nos concierne, “sólo en el contexto de la interacción entre economía y política, entre Estado y mercado, entre poder y riqueza, es posible esta aproximación crítica a la ayuda y, en general, a las realidades de la economía política internacional”.⁵³

El fenómeno de la cooperación internacional para el desarrollo se circunscribe dentro del marco de las relaciones internacionales, en particular dentro de la economía política internacional.

Con fines analíticos, Gómez y Sanahuja perciben esta cooperación como un sistema, cuyos elementos constitutivos son los actores, las interacciones, las dinámicas y la estructura.⁵⁴ Este sistema está marcado por las diferencias en el grado de desarrollo, y las capacidades económicas y políticas de los actores, y la confluencia de intereses económicos y políticos descritos con anterioridad en el apartado 1.1.1. En la actualidad, y como resultados de los cambios en el ámbito más amplio de las relaciones internacionales, las características más importantes señaladas por los autores citados son los siguientes:

- Es estatocéntrico, aunque esta centralidad “se ve debilitada por las dinámicas asociadas al proceso de globalización, como la transnacionalización de las economías y la erosión de las capacidades de gobernación del Estado”.⁵⁵

⁵² Gómez Galán & Sanahuja Perales, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio . . .*, p. 59.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 61.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 83.

- “El sistema de cooperación es hegemónico y está fuertemente jerarquizado. El poder se distribuye de forma muy desigual entre países del Norte, el Sur y el Este, entre Estados y actores no estatales, y entre organizaciones internacionales. La configuración de la ayuda al desarrollo responde a esa distribución del poder, y al mismo tiempo, es un instrumento que contribuye a su mantenimiento.”
- “La cooperación internacional se encuentra altamente institucionalizada y regulada. Existe un ‘régimen’ de la ayuda al desarrollo que abarca un amplio conjunto de principios, normas y procedimientos de actuación.” Las características de este régimen se detallan en el apartado 1.1.3.

Durante los años noventa se consolidó un modelo de la cooperación internacional para el desarrollo que Gómez Galán y Sanahuja denominan “liberal-conservador”. En lo económico, se adhiere a los postulados neoliberales y le da a la cooperación para el desarrollo un papel subsidiario a favor de la liberalización, la desregulación y el establecimiento de condiciones propicias para la acción libre de las fuerzas del mercado, financiando, en su caso, las inversiones necesarias “para la plena integración en el mercado global”.⁵⁶ En lo político, fomenta el establecimiento de prácticas de “buen gobierno”, lo que abarca desde gobiernos y prácticas democráticas hasta la ausencia de corrupción, de acuerdo a los parámetros establecidos por los países donantes, en su mayoría occidentales.

Este modelo liberal-conservador se ve plasmado en los enunciados del CAD, el cual justifica la cooperación para el desarrollo arguyendo que “una mayor prosperidad en los países en desarrollo expande de manera demostrable los mercados para los bienes y servicios de los países industrializados. Una mayor seguridad humana reduce las presiones migratorias y las problemáticas sociales y ambientales conexas. La estabilidad política y la cohesión social disminuyen los riesgos de la guerra, el terrorismo y la delincuencia.”⁵⁷

⁵⁶ Gómez y Sanahuja, *La cooperación . . .*, p. 108.

⁵⁷ CAD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, mayo de 1996, p. 10.

1.3 Marco histórico: la cooperación internacional para el desarrollo

1.3.1 Antecedentes

La cooperación internacional entendida como “el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur” tiene sus antecedentes en las relaciones de asistencia de las metrópolis para con sus colonias.⁵⁸ En la periferia de la relación de explotación inherente al proceso colonial, existía también la “carga del hombre blanco” que llevó a las metrópolis a destinar algunos recursos a la educación y la salud de las poblaciones indígenas, así como para la construcción de infraestructura básica, aunque esta última estaba orientada sobre todo a la extracción de riquezas. Es menester señalar que durante esta etapa, como señala Edward Said, “escritores y otros en Occidente crearon la imagen de un ‘otro’ incapaz para justificar sus acciones y apuntalar la construcción de su propia superioridad”, y era bajo esta imagen que se instrumentaban las políticas de asistencia para las colonias.⁵⁹

1.3.2 Los inicios

Sin embargo, la cooperación internacional como la entendemos en la actualidad es un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. En términos discursivos se cimentó en el seno de la embrionaria Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Carta que sustenta a esta organización en su preámbulo contiene las palabras siguientes: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos [. . .] a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.⁶⁰ Más adelante, en el punto 3 del artículo 1 la Carta señala como propósito de la organización “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo

⁵⁸ Gómez Galán y Sanahuja Pantoja, *El sistema . . .*, p. 17.

⁵⁹ Edward Said, citado por Edwards, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁰ ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>, consultado el 08 de noviembre de 2004.

y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.⁶¹

En el plano institucional, se establecieron organismos como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (*United Nations International Childrens' [Emergency] Fund*, UNICEF), y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (*Food and Agriculture Organization*, FAO). Asimismo, en los márgenes del sistema de la ONU ya se habían constituido con anterioridad el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el antecesor del Banco Mundial (BM) en la conferencia de Bretton Woods en 1944.

De esta manera, el internacionalismo de la segunda posguerra dedicaba un capítulo a la cooperación internacional para la promoción del desarrollo.

La primera expresión práctica de gran envergadura de la cooperación internacional fue el Plan Marshall de 1947. Este plan fue financiado por Estados Unidos con el objetivo de reconstruir la Europa Occidental devastada por la guerra y así asegurar este espacio como zona de influencia del capitalismo estadounidense. Paradójicamente, este Plan “debilitó a Naciones Unidas como instrumento de la cooperación económica y social, ya que esta iniciativa estadounidense se concibió al margen de la organización social”, y auguraría el predominio de la cooperación bilateral por encima de la multilateral.⁶²

Gradualmente, y con la reconstrucción en camino en Europa y Japón, la atención se fue dirigiendo hacia el mundo subdesarrollado. Esta orientación fue marcada por el Punto IV del discurso inaugural del Presidente estadounidense Harry Truman a principios de 1949, en el que se delinea “un plan para proveer asistencia de los Estados Unidos a los países subdesarrollados”, principalmente de manera bilateral.⁶³

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Soria, *op. cit.*, p. 65.

⁶³ Encyclopaedia Britannica, “Foreign Aid Programs”, en *Macropaedia*, volumen 7, University of Chicago, 1981, p. 523.

A pesar del discurso humanista, incluso filantrópico, “desde el principio estaba claro que los países donantes utilizarían la ayuda con fines estratégicos y políticos para fomentar sus vínculos comerciales.”⁶⁴ En el caso de Estados Unidos, y en el marco de la naciente Guerra Fría, un objetivo principal era contrarrestar la influencia comunista en “las regiones subdesarrolladas”.⁶⁵

1.3.3 Consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo

Si bien en los años cuarenta y cincuenta surgen los cimientos discursivos y técnicos de la cooperación internacional para el desarrollo, es en los sesenta cuando este fenómeno se consolida. Durante esa década, a medida que las antiguas colonias de África y Asia se independizaban, surgieron demandas en los nuevos Estados independientes de recursos para superar el estadio de subdesarrollo en el que se encontraban, legado del colonialismo. Paralelamente, los Estados desarrollados se empeñaban, unos, en mantener sus esferas de influencia en sus excolonias, y otros, en expandir las suyas a nuevas tierras. Estados Unidos y la entonces Unión Socialista de Repúblicas Soviéticas (URSS) en particular se vieron envueltos en una competencia directa por ganar espacios y adeptos a sus campos, desde una lógica de suma cero.

Al interior del sistema de la ONU el tema de la cooperación para el desarrollo cobró relevancia. En 1961 la Asamblea General declaró la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas y con ella el objetivo de que las economías subdesarrolladas crecieran en un 5 por ciento anual, así como un exhorto a los países desarrollados a destinar el uno por ciento de su producto nacional bruto (PNB) a la cooperación para el desarrollo. Algunos años más tarde, en 1965, el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (creado en 1949) y el Fondo Especial de las Naciones Unidas (creado en 1961) se conjugaron para dar nacimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Banco Mundial, por su lado, creó en 1960 la Asociación

⁶⁴ Maggie Black, *Qué es el desarrollo internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2003, p. 44.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 23.

Internacional de Fomento (AIF) para otorgar créditos concesionales a los países pobres menos desarrollados; los créditos de la AIF son considerados plenamente como AOD.

En otro frente, en 1961 la OCDE fue fundada sobre los cimientos de la OCEE, y dentro de esta nueva organización surgió el CAD que sería el punto de encuentro de las políticas estatales de cooperación internacional para el desarrollo.

El plano de la cooperación bilateral, por su lado, vio nacer “maquinarias” de cooperación y asistencia para el desarrollo en los países de elevados niveles de renta. Francia fue el primer país en establecer un Ministerio de Cooperación en 1961, encargado de canalizar fondos principalmente hacia las colonias que se independizaban. No obstante, sería Estados Unidos el que marcaría la pauta en la materia con el establecimiento, en 1961, de la Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*, USAID), la creación del Cuerpo de la Paz (*Peace Corps*) y la Alianza para el Progreso, un programa a diez años en América Latina.⁶⁶

Esa misma década, Alemania, Japón, Suecia, Bélgica, Noruega, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Canadá crearon establecieron cuerpos burocráticos consagrados a la instrumentación de políticas de cooperación para el desarrollo y la canalización los fondos para este propósito.

⁶⁶ Respuesta, en parte, a la Revolución Cubana, en un intento por contrarrestar la “amenaza comunista”.

Surgimiento de burocracias estatales de cooperación para el desarrollo, años 60		
Año	País	Dependencia creada
1961	Francia	Ministerio de Cooperación
	Estados Unidos	Agencia de Desarrollo Internacional
	Alemania	Ministerio de Cooperación Económica
	Suecia	Agencia para la Asistencia Internacional (Autoridad Sueca de Desarrollo Internacional: 1964)
1962	Japón	Agencia de Cooperación Técnica en Ultramar (Agencia de Cooperación Internacional de Japón: 1974)
	Bélgica	Oficina de Cooperación para el Desarrollo (Administración General de Cooperación para el Desarrollo: 1971)
	Noruega	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional
	Dinamarca	Secretaría para la cooperación, Ministerio de Asuntos Exteriores (Agencia Danesa de Desarrollo Internacional: 1971).
1963	Países Bajos	Dirección General para la Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores
1964	Reino Unido	Ministerio de Desarrollo en Ultramar (Administración de Desarrollo en Ultramar: 1970)
1968	Canadá	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional

Tabla 2: Helmut Führer, *The Story of Official Development Assistance*, OCDE, París 1996, pp. 13-21.

Con el tiempo se irían sumando otros países a la lista de países donantes de recursos para el desarrollo, y los esquemas de cooperación internacional se irían consolidando como vínculo entre los países desarrollados y los países subdesarrollados.

Hacia el fin de la Década del Desarrollo, en 1969, se publicó el Informe de la Comisión sobre Desarrollo Internacional (mejor conocida como la Comisión Pearson), a la cual el Banco Mundial le había encomendado hacer una evaluación de los esquemas de cooperación para el desarrollo. El informe señaló que “el clima que rodea a los programas de ayuda extranjera está lleno de desilusión y desconfianza” y que “la aspiración al desarrollo podría ser muy diferente desde la perspectiva del agricultor [. . .] a la de los planificadores, técnicos y banqueros que diseñan políticas en ‘su’ nombre”.⁶⁷ Por otro lado, el informe instó a que los niveles de AOD (con base en los criterios entonces recientemente adoptados por el DAC) de los países ricos ascendieran al 0.7 por ciento de su PNB, exhorto que sería retomado por la ONU al año siguiente.⁶⁸

⁶⁷ Black, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁸ Führer, *op. cit.*, p. 21.

Si bien este reporte no conllevó un cambio drástico en las políticas estatales de cooperación para el desarrollo, sí marcó el inicio de un régimen de cooperación internacional para el desarrollo más metódico, sobre todo en conjunción con las labores del CAD. Esto no equivale a decir que existió una armonía entre los donantes de cooperación para el desarrollo, sino que, al menos en el campo capitalista, surgieron líneas generales de acción y parámetros de medición comunes para la mayoría de los donantes, así como un espacio de discusión relativamente abierto sobre las prácticas de la cooperación, principal mas no exclusivamente en el seno del CAD.

Aunque los parámetros y los postulados del régimen de cooperación para el desarrollo fueron establecidos principalmente por los países desarrollados, vale la pena resaltar que los países subdesarrollados no jugaron un papel pasivo en el régimen. Éstos hicieron que se escucharan sus voces sobre todo en foros y mecanismos multilaterales. En la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD), que celebró su primera sesión en 1964, surgieron propuestas orientadas a una cooperación internacional más justa e incluyente. En esa primera sesión, también se refrendó el llamado a que cada país desarrollado destinara el uno por ciento de su ingreso nacional a la cooperación para el desarrollo.⁶⁹

De igual manera, en la Asamblea General de la ONU surgieron diversos planteamientos al respecto. Sin duda el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) postulado en 1975 fue un planteamiento novedoso en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, con el énfasis en la solidaridad del mundo subdesarrollado y términos justos de intercambio.⁷⁰ En términos de corrientes de pensamiento, la teoría cepalina de la dependencia o la filosofía del *ujamaa* de Julius Nyerere criticaron los esquemas vigentes que regían las relaciones entre los mundos

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 13-21.

⁷⁰ Este espíritu se había visto reforzado por el éxito relativo durante los años 70 de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada en 1973. Black, *op. cit.*, p. 33.

subdesarrollado y desarrollado, y propusieron nuevas formas de cooperación internacional.

Lamentablemente, la década de los años ochenta pondría un freno a los esfuerzos del mundo subdesarrollado por establecer un nuevo esquema teórico y práctico. La suspensión del pago de la deuda por parte de México en 1982 marcó el inicio de una “década perdida” para la mayor parte del mundo subdesarrollado. Durante estos años, las deudas del mundo subdesarrollado “se habían multiplicado por más de dos” y “al menos 60 países en desarrollo sufrieron un descenso de los ingresos per cápita”.⁷¹ En este contexto, las políticas de cooperación para el desarrollo se orientaron a fomentar un largo proceso de reforma de las políticas y ajustes estructurales de corte neoliberal: “desde los años 80 se convirtió en una práctica consuetudinaria de donantes bilaterales y organizaciones internacionales ligar la asistencia financiera a la ejecución de reformas políticas y económicas por parte de los Estados receptores.”⁷²

1.3.4 Tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo hasta 1991

Desde sus inicios en los años 60, los recursos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo experimentaron un incremento constante, alcanzando su cúspide en el año de 1991. Sólo en 1969, 1981, 1983 y 1989 se experimentaron leves retrocesos. En términos brutos, de 1960 a 1991 el total de la AOD, medidos en términos monetarios, creció en un 1,460 por ciento, pasando de \$4843.37 a \$70740.98 millones de dólares estadounidenses.⁷³ El 73% de esta AOD fue bilateral y el 27% multilateral.

De estas cifras se puede deducir que la cooperación internacional para el desarrollo se afianzó con el paso de los años como un elemento relevante de las relaciones de los países ricos con los países más pobres, al mismo tiempo que los países donantes

⁷¹ Black, *op. cit.*, p. 33.

⁷² Vivien Collingwood, “Assistance with Fewer Strings Attached”, en *Ethics & International Affairs*, no. 17, 2003, p. 55.

⁷³ CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*.

prefieren mantener el poder de decisión sobre estos flujos y son reticentes a ceder el control por medio de arreglos multilaterales.

En ese mismo lapso de tiempo, de los países del CAD, Estados Unidos proveyó el 30 por ciento del total de los recursos, seguido de Japón (12%), Francia (12%), Alemania (11%), Reino Unido (8%), Países Bajos (4%), Italia (4%) y Canadá (3%).⁷⁴

Durante los primeros años, Estados Unidos era un peso pesado en la cooperación para el desarrollo; durante los años 60, cargó con más del 50% del total de la AOD, superando la marca del 60% de 1963 a 1965.⁷⁵ Este porcentaje caería a medida que otros países capitalistas desarrollados empezaron a “compartir la carga”, y Estados Unidos pasaría a representar tan sólo el 20% del total a fines de los ochenta. Francia se mantendría en el segundo lugar hasta los setenta, cuando perdió ese lugar frente a Japón.

Naturalmente, el papel de los países donantes en los flujos internacionales de cooperación es un reflejo de su poderío económico y político, así como de su activismo en el escenario internacional. De esta manera se entiende el crecido protagonismo de países como Alemania y Japón, mientras que Francia y el Reino Unido cedieron terreno en este ámbito con el paso de los años. Asimismo, y recordando el apartado *1.1.1.2 Fundamentos políticos*, podemos trazar una relación circular entre los fondos que asigna un Estado a la cooperación para el desarrollo y su poderío internacional: los países más poderosos asignan más fondos a este fin y en consecuencia incrementan su influencia sobre los países a los cuales “ayudan”.

En términos del porcentaje del PNB destinado a la AOD, el promedio anual de los países del CAD de 1960 a 1991 se ubicó en el 0.24%, muy lejos del 0.7% tan utilizado en los discursos.⁷⁶ En cuanto a los países individuales, Francia se mantuvo a la cabeza durante la década de los sesenta, destinando cerca del 0.7% de su PNB a la AOD. De

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

1960 a 1962 este porcentaje incluso superó el 1.2%.⁷⁷ Es de notar, sin embargo, que en cuanto fueron adoptados los criterios actuales de la AOD, Francia cayó al tercer lugar en este rubro y se reconfiguró el panorama, tomando los países del norte de Europa la delantera. Bajo los nuevos criterios del CAD, sólo cinco países alcanzaron o superaron la meta del 0.7%: Suecia (1975), Países Bajos (1975), Noruega (1976), Dinamarca (1978) y Finlandia (1991).⁷⁸ Los primeros cuatro, desde que alcanzaron el 0.7%, se han mantenido por encima de este porcentaje.

Sin duda es más fácil apreciar el compromiso de un Estado con la cooperación internacional observando el porcentaje de su PNB que dedican a este rubro. De esta manera podemos percibir que los Estados que figuran como los “más importantes” donantes y aquellos que marcan la pauta de las políticas de cooperación para el desarrollo (v.g. Estados Unidos, Japón, Francia y Alemania), no son necesariamente los que están más comprometidos con la causa (v.g. los países escandinavos y Países Bajos) y que lo demuestran invirtiendo un mayor porcentaje de su riqueza nacional en esta empresa. Así pues, es necesario ser cuidadosos cuando se afirma que Estados Unidos, Japón, Francia, Gran Bretaña o Alemania son los principales promotores de la cooperación para el desarrollo, señalando a sus cifras absolutas, puesto que están en condiciones de aportar más fondos. Las cifra, claro está, no cuentan toda la historia, pero son un buen punto de partida.

1.3.4.1 Beneficiarios

En cuanto a los destinos regionales de la cooperación para el desarrollo, de 1960 a 1991, África Subsahariana, Asia Central y Austral, y Asia Oriental fueron los principales receptores, recibiendo el 26, 20 y 15 por ciento del total de los fondos de AOD y AO, respectivamente.⁷⁹ Por otro lado, Oceanía recibió los fondos más importantes per cápita, recibiendo anualmente \$253 dólares; Medio Oriente y el Magreb le siguen con

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

\$50 y \$49, respectivamente, mientras que África Subsahariana tuvo una captación per cápita de \$28. El promedio de los países receptores de AOD y AO fue de \$12.⁸⁰

En las tablas 3 y 4 se puede apreciar el desarrollo de las participaciones regionales de los fondos de AOD y AO. Es pertinente la división de los flujos en términos absolutos y per cápita puesto que a menudo se asegura que África Subsahariana ha recibido más financiamiento para el desarrollo que ninguna otra región, lo cual no es y nunca ha sido así en términos relativos.

Destino de la AOD/AO 1960-1991								
Región	1960-1969		1970-1979		1980-1989		1960-1991	
	USD *10 ⁹ (precios 2002)	%						
África (Norte del Sahara)	26818.68	9.58	46827.6	13.15	39592.6	8.65	128542.7	10.69
África (Sur del Sahara)	51647	18.45	76291.75	21.42	148335.1	32.40	312039.6	25.96
Centro y Norteamérica	9917.4	3.54	14552.79	4.09	29448.86	6.43	60263.13	5.01
Sudamérica	26398.66	9.43	19018.64	5.34	17934.98	3.92	67955.02	5.65
Asia Oriental	51964.92	18.56	57620.94	16.18	54867.76	11.98	178360	14.84
Sur y Centro de Asia	76491.45	27.33	71329.86	20.03	81688.76	17.84	244536.3	20.34
Medio Oriente	12275.03	4.39	49597.68	13.93	60530.6	13.22	133347.9	11.09
Europa	19534.23	6.98	8241.28	2.31	9912.72	2.17	41398.76	3.44
Oceanía	4863.7	1.74	12617.33	3.54	15526.83	3.39	35656.86	2.97
Países receptores, total	279911.1	100	356097.9	100	457838.2	100	458453.1	100

Tabla 3: CAD, "Disbursements and Commitments of Official and Private Flows", en *International Development Statistics Online*.

La asignación regional de fondos de cooperación podría parecer caprichosa o arbitraria a primera vista. No obstante, un análisis más cercano pone en evidencia que los criterios de asignación de recursos guarda una relación más estrecha con los intereses y las prioridades políticas y económicas de los países donantes que con las necesidades o el grado de desarrollo de los países receptores. Sólo así se explica que las regiones con poblaciones más pobres (v.g. África Subsahariana y Asia del Sur) reciban menos fondos per cápita que otras con un grado relativamente más elevado de desarrollo (v.g. Medio Oriente y el Magreb).⁸¹

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ "Asia del Sur, donde vive cerca del 50% de las personas más pobres del mundo, recibe \$3 por persona de ayuda. Medio Oriente, con un ingreso per cápita casi cinco veces más elevado que el Sur de Hacia, recibe una ayuda per cápita seis veces mayor." Todaro y Smith, *op. cit.*, p. 649.

AOD/AO anual per cápita 1960-1991				
Región	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1960-1991
	\$ USD/año (precios 2002)	\$ USD/año (precios 2002)	\$ USD/año (precios 2002)	\$ USD/año (precios 2002)
África (Norte del Sahara)	44.45	60.73	39.67	49.38
Africa (Sur del Sahara)	20.53	23.23	33.85	27.81
Centro y Norteamérica	13.01	14.45	23.29	18.16
Sudamérica	15.73	8.89	6.75	9.61
Asia Oriental	5.21	4.57	3.69	4.38
Sur y Centro de Asia	11.09	8.16	7.47	8.42
Medio Oriente	22.14	65.17	55.63	49.90
Europa	35.37	12.14	12.27	18.67
Oceanía	148.44	302.09	289.28	253.92
Países receptores, total	11.88	11.86	12.35	12.14

Tabla 4: CAD, “Disbursements and Commitments of Official and Private Flows”, en *International Development Statistics Online*.

En el apartado *1.1.1.2 Fundamentos políticos* ya se había señalado que los países que han recibido mayores fondos de cooperación para el desarrollo son aquellos de relevancia geoestratégica para los donantes y aquí podemos observar que ese mismo patrón se aplica también a escala regional.

Más adelante se detallarán los países individuales que tuvieron las participaciones más importantes en los fondos de cooperación para el desarrollo y cuáles han sido las regiones y países prioritarios desde los años noventa.

1.4 Consideraciones finales

La cooperación para el desarrollo ha sido un importante canal de interacciones entre los países subdesarrollados y los desarrollados. El fin declarado es el de cerrar la brecha entre estas dos caras de la sociedad mundial ayudando al mundo subdesarrollado a generar crecimiento económico y proveer para el bienestar de su población.

En la segunda mitad del siglo XX se crearon burocracias nacionales e internacionales destinadas a administrar y establecer directrices para esta forma de cooperación

internacional. Asimismo, han surgido un sinnúmero de documentos de análisis y declarativos (en la ONU, la OCDE y el Banco Mundial, entre otros), metas (v.g. destinar el 0.7% del PNB de los países ricos a este fin), y discursos llenos de retórica política. Asimismo, existen modelos económicos y posicionamientos filosóficos que justifican que exista una transferencia de fondos, tecnología y conocimientos entre países ricos y países pobres.

Detrás de estos documentos, instituciones, declaraciones y argumentos, sin embargo, podemos percibir que son los países desarrollados (los “donantes”) los que establecen la agenda y los objetivos, y que éstos se encuentran marcados por una serie de intereses políticos y económicos más allá del elusivo objetivo del desarrollo de las naciones pobres y de sus necesidades.

La cooperación internacional para el desarrollo se afianzó con el paso de los años como un elemento relevante de las relaciones de los países ricos con los países más pobres. Durante la Guerra Fría este canal fue utilizado por ambos campos para promover su propio modelo de desarrollo allende sus fronteras en países de la periferia del poder. Tras el fin de esta etapa de las relaciones internacionales fueron los países donantes del campo capitalista los que establecieron la agenda de la cooperación internacional, tomando como punto de referencia una “orientación de mercado”. El modelo de cooperación que surgió a raíz de estos cambios ha sido denominado “liberal conservador”.

Al mismo tiempo que se ha consolidado un régimen internacional de la cooperación para el desarrollo, especialmente en el campo capitalista, los países donantes prefieren mantener el poder de decisión sobre estos flujos y son reticentes a ceder el control por medio de arreglos multilaterales. En consecuencia podemos deducir que la cooperación internacional para el desarrollo es utilizada por los países donantes como una herramienta más para dirigir su política exterior y promover sus propios intereses nacionales. De ahí que los criterios de asignación de recursos guarden una relación más estrecha con los intereses y las prioridades políticas y económicas de los países

donantes que con las necesidades o el grado de desarrollo de los países receptores. Los objetivos declarados de la cooperación internacional para el desarrollo son loables; aún es necesario trabajar en los medios para que estos objetivos se alcancen y exista una verdadera cooperación que trascienda fronteras y permita que los pueblos del mundo se desarrollen.

2 ÁFRICA SUBSAHARIANA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

En la historia de la cooperación internacional para el desarrollo, África Subsahariana ha sido un caso destacado, al ser simultáneamente uno de los focos principales de los esfuerzos de la cooperación internacional y el subcontinente que ha registrado, por lo menos desde la descolonización en los años sesenta, los niveles de desarrollo económico y humano más bajos del mundo.

Sin ignorar que dentro de África Subsahariana existe una heterogeneidad económica, política, social, cultural y ambiental, esta región presenta realidades, problemáticas y desafíos propios y compartidos que permiten tomarla como unidad de análisis. Además, para los fines de este trabajo es pertinente enfocarnos a esta región, dado que Alemania, al igual que la mayoría de los países donantes de AOD, ha elaborado políticas específicas exclusivamente para ella.

2.1 Características de África Subsahariana

África Subsahariana es aquella región del continente africano al sur de una línea en primera instancia ecológica marcada por el desierto del Sahara. Esta línea ecológica se ve reforzada por una línea cultural y étnica que, sin ser perfecta, divide a África Subsahariana de un África Septentrional de marcada influencia árabe y musulmana cuya dinámica histórica y política ha estado vinculada a aquella de Medio Oriente. De acuerdo a las divisiones políticas actuales, y no sin un cierto grado de arbitrariedad, esta región comprende 48 Estados; 42 de éstos son continentales, cuatro yacen en el Océano Índico (Madagascar, Comoros, Mauricio y Seychelles) y dos en el Océano Atlántico (Cabo Verde y Sao Tomé y Príncipe).⁸²

⁸² Los 48 países son Angola, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoros, Congo Rep. Dem. (antes Zaire), Congo, Rep., Costa de Marfil, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Central Africana, Ruanda, Sao Tomé & Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

2.2 Historia

2.2.1 Antecedentes

En África Subsahariana hay historia desde que existe la humanidad, y siendo una región tan extensa y heterogénea albergó y ha albergado toda una gama de sociedades, con diversas estructuras sociales, políticas y económicas. Hacer incluso un esbozo justo de la complejidad histórica de África Subsahariana rebasa las posibilidades de este trabajo. No obstante, es menester señalar que la región era rica en términos culturales e históricos para cuando se intensificaron sus intercambios con los mercaderes, exploradores y colonizadores europeos. Asimismo, la región tiene una larga historia de vínculos con el resto del mundo, como lo evidencian las rutas transaharianas de comercio, descritas por Al Fazari desde el año 785, o los intercambios con pueblos asiáticos del Océano Índico.⁸³

La integración de África Subsahariana a lo que Wallerstein denomina *economía-mundo* se dio en un plano de subyugación a través de esquemas coloniales y mercantilistas de Europa, que tuvo su representación más abominable en la esclavitud.

El período de dominación europea comenzó con las exploraciones mercantiles en las costas africanas en el siglo XVI, que paulatinamente darían paso a una conquista total de África por parte de Europa. Durante el siglo XIX se acentuó este proceso de colonización y se formalizaría a raíz de la Conferencia de Berlín de 1884 a 1885, en la que participaron Gran Bretaña, Austria-Hungría, Francia, Alemania, Rusia, Estados Unidos, Portugal, Dinamarca, España, Italia, Holanda, Suecia, Bélgica y Turquía; mediante el Acta de Berlín que emergió de la Conferencia, las potencias europeas se asignaron la potestad del continente. Con el Acta de Berlín como sustento legal, aunque no legítimo, Gran Bretaña, Francia, Portugal, Bélgica, Alemania, Italia y España asentaron su soberanía sobre el continente africano, el cual colonizarían en su totalidad con la excepción de Liberia y Etiopía para la segunda década del siglo XX.

⁸³ Ferran Iniesta, *Kuma: Historia del África Negra*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 1998, p. 109.

La premisa principal para la colonización de África era “que el continente era tierra virgen, y que sus pueblos formaban parte del Estado natural, como era propio de los salvajes”.⁸⁴ De esta manera, las potencias europeas impusieron su dominio sobre el continente y para 1900, “todo el continente se hallaba bajo control europeo, con la salvedad etíope y liberiana”.⁸⁵

Existieron diferencias en los regímenes de cada una de las potencias colonizadoras en África, pero la colonización en general se realizó bajo un esquema de explotación de las materias primas y la mano de obra africanas, la imposición de modelos políticos foráneos y la negligencia del desarrollo de los pueblos autóctonos. Además, se crearon relaciones de dependencia económica de las colonias hacia la metrópoli que no podrían ser desechadas incluso con el logro de la independencia política de los Estados africanos.

La descolonización de África se daría en el contexto de una Europa debilitada por la Segunda Guerra Mundial, el despertar de nacionalismos en el mundo colonial, y una corriente política y filosófica en contra de las prácticas coloniales y en pro de la libre determinación de los pueblos.⁸⁶

Después de la Primera Guerra Mundial, en el seno de la Sociedad de Naciones ya se había concebido la noción de fomentar la independencia de algunas colonias, y este propósito se encontraba implícito en el régimen de mandatos, dentro de los cuales se incluyeron a las colonias que le habían sido retiradas a Alemania.

La ONU retomó la causa de la descolonización en el Capítulo XI de su Carta, cuyo artículo 73 establece que los Estados con “territorios no autónomos” se obligan “a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto

⁸⁴ *Ibid*, p. 181.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Schraeder, *op. cit.*, p. 185.

político, económico, social y educativo,” así como “a desarrollar el gobierno propio”.⁸⁷ De estas estipulaciones se desprende un compromiso doble por parte de los países coloniales de fomentar el autogobierno, que en su consecuencia lógica implica la descolonización, y de proveer recursos para el desarrollo. En ese mismo espíritu, la Asamblea General aprobó en 1960 la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Paralelamente, en África un sector social occidentalizado (formado por los colonizadores mismos para la administración en las colonias) jugó un papel importante al asumir “la ideología nacionalista europea como bandera propia y en base al distinto trato que se le dispensaba (política de razas) y a los derechos iguales de los civilizados”, lo que condujo al reclamo de independencia.⁸⁸ De esta manera, con la participación de dirigentes nacionalistas africanos como Léopold Senghor, Kwame N’Krumah y Jomo Kenyatta, la década de los sesenta marcó el inicio de un proceso en el cual las colonias africanas alcanzaron su independencia formal.⁸⁹ Durante esta primera década de independencias, se erigieron 34 Estados independientes en África, que se sumaron a seis países que habían obtenido su independencia en los cincuenta, y a tres que ya eran independientes antes de la Segunda Guerra Mundial. Las colonias portuguesas tendrían que esperar hasta la caída de la dictadura en la metrópoli, a mediados de los años setenta, para unirse a la lista de Estados independientes.

Si bien los nuevos Estados africanos asumían la administración de sus países, se encontraron plagados con estructuras económicas subdesarrolladas y dependientes de las antiguas metrópolis. En el plano interno, los jóvenes Estados batallaron con problemas de legitimidad e institucionalidad, y por lograr la cohesión de grupos

⁸⁷ ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, en ONU, www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm, consultado el 08 de noviembre de 2004

⁸⁸ Iniesta, *op. cit.*, p. 190.

⁸⁹ Léopold Senghor, Kwame N’Krumah, Jomo Kenyatta fueron dirigentes en los movimientos nacionalistas de sus países, Senegal, Ghana y Kenia, respectivamente. Mientras que Senghor propuso la idea de la negritud frente a la colonización occidental, N’Krumah y Kenyatta fueron importantes propulsores del movimiento panafricanista que buscaba la independencia del continente y fueron fundadores de la Federación Panafricana con este propósito en mente.

nacionales que no correspondían con los límites estatales, legado de las arbitrariedades coloniales. En lo externo, la dinámica de la Guerra Fría y la determinación de las antiguas potencias coloniales por mantener y proteger sus esferas de influencia marcaron un contexto difícil para el desarrollo de los países africanos.

La cooperación para el desarrollo (en un principio llamada y estructurada como *ayuda para el desarrollo*) de las potencias mundiales hacia África Subsahariana estuvo determinada por dos factores: el estadio de subdesarrollo del continente, y la consecuente necesidad de recursos tanto financieros como técnicos, y los intereses geopolíticos de los donantes.

2.2.2 La cooperación para el desarrollo durante la Guerra Fría

En 1960, al inicio de la década de las independencias africanas, el ingreso per cápita promedio en África Subsahariana, medido en precios actuales, era de \$107 dólares estadounidenses, y la esperanza de vida era de 40.2 años.⁹⁰ Así pues, con una economía reducida y una población con precarias condiciones de vida, y de acuerdo al pensamiento económico vigente en esa época, existía un imperativo para invertir en la generación de capital en el continente.

A falta de fuentes internas de financiamiento, dada la ausencia de fuentes privadas dispuestas a invertir en el continente, y con el éxito del Plan Marshall en el fomento de la reconstrucción europea como antecedente, se volvió hacia los fondos de ayuda oficial para el desarrollo. Vale la pena señalar que los lineamientos que se siguieron dentro del Plan Marshall contrastaron radicalmente con aquellos que se pusieron en práctica para África. Aunque obviamente los contextos son diferentes (sobre todo en términos de infraestructura, mano de obra calificada, tradición empresarial, niveles de educación, etc.), esto no explica del todo las diferencias radicales entre la ayuda a Europa y la ayuda a África. Por ejemplo, “los fondos generados por la venta de bienes del Plan Marshall podían ser empleados por los receptores de manera más o menos libre”, situación impensable en el caso de África; de igual forma, “la maquinaria enviada

⁹⁰ Banco Mundial, *World Development Indicators*, en www.worldbank.org, 2005.

a Europa era de vanguardia, no los desechos de segunda mano tan a menudo proveídos para África”.⁹¹ Michael Edwards señala acertadamente que: “la ayuda exterior a África no comparte casi ninguna de las características del Plan Marshall que *podían* haber sido replicadas a pesar de las condiciones diferentes. ¿Por qué no? ¿Porque no eran más que africanos?” [cursivas en el original].⁹²

AOD e IED a África Subsahariana (Millones de dólares de 2003)			
	1960-1969	1970-1979	1980-1989
AOD	997956.7	1082630	1585667
IED	362975.5	600194.1	673391.2
AOD/IED	2.75	1.8	2.35

Tabla 5: CAD, “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

Los fondos de AOD tuvieron desde un inicio un papel fundamental en las relaciones entre los países ricos y África Subsahariana. La AOD fue casi tres veces mayor a la inversión extranjera directa (IED) en el subcontinente durante los años sesenta, y alrededor de dos veces mayor en las décadas de los setenta y ochenta.⁹³

Para las antiguas potencias coloniales, los fondos de cooperación para el desarrollo fueron una manera de asegurar influencia sobre los nuevos Estados de África, en algunos casos hasta el grado de fomentar su dependencia. Francia tuvo un interés claro en utilizar la cooperación para el desarrollo como un canal importante para mantener su poderío sobre la región; “África francófona constituyó el *domaine réservé* (dominio reservado) o *chasse gardée* (campo de caza privado), y permaneció por lo tanto ‘fuera del alcance’ de otras grandes potencias”.⁹⁴

⁹¹ Edwards, *op. cit.*, Earthscan, 2000, p. 35.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ CAD, “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

⁹⁴ Schraeder, *op. cit.*, p. 321.

Francia y el Reino Unido, que habían colonizado los territorios más amplios en África, se mantuvieron durante las primeras dos décadas de las independencias africanas como los principales donantes a la región subsahariana, proveyendo conjuntamente el 61% del total de la AOD bilateral durante la década de los sesentas. La participación de estos dos países decrecería a medida que creció el número de países donantes y los recursos de cooperación, aunque siempre se mantuvieron como actores importantes en África; una faceta adicional del interés de Francia y el Reino Unido en la región fueron los acuerdos de la Comunidad Europea (más tarde la Unión Europea) con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que beneficiaron principalmente a las antiguas colonias de las dos potencias coloniales de antaño.

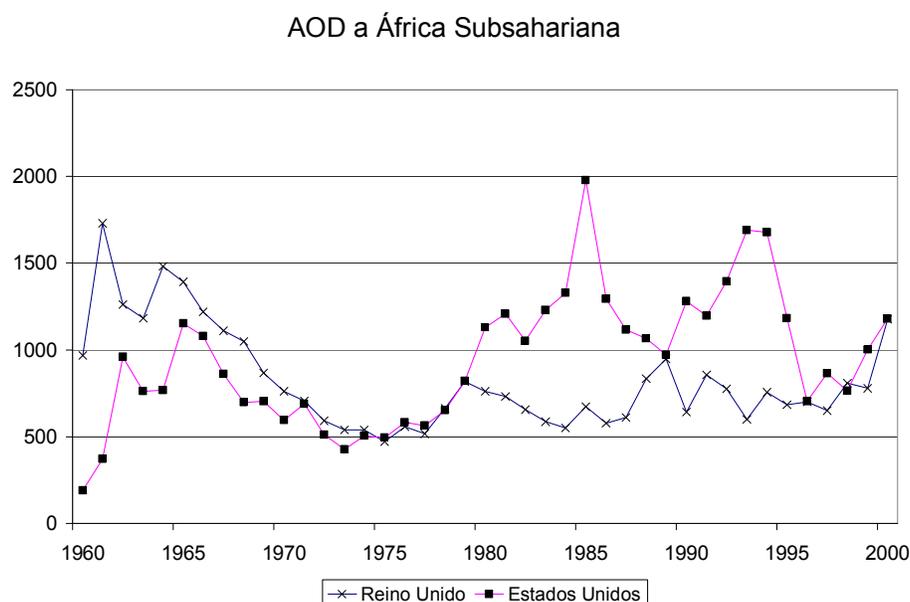
Reino Unido fue desligándose de sus colonias con el paso de los años y redujo, proporcionalmente, su participación en la cooperación para el desarrollo con África Subsahariana (pasando de ser el segundo donante en los sesenta al octavo en los ochenta). Francia, por el contrario, se esforzó por mantener su presencia en la región. De 1960 a 1989 proveyó el 18 por ciento del total de la AOD y el 24 por ciento de la AOD bilateral, ocupando siempre el primer lugar como donante de recursos de cooperación para el desarrollo a África Subsahariana.⁹⁵

La cooperación para el desarrollo en África tampoco pudo escapar a la dinámica de la Guerra Fría. “Conflictos africanos que a menudo tenían poco (o nada) que ver con las preocupaciones ideológicas del comunismo o el capitalismo amenazaban con convertirse en puntos de conflicto frente a una creciente injerencia estadounidense y soviética”, y la cooperación para el desarrollo fue empleada como una herramienta más para ganar y conservar aliados, y minar el poderío de grupos contrarios a los intereses de las potencias.⁹⁶ En ese sentido existió una cierta complementariedad dentro del campo capitalista entre Estados Unidos y los donantes europeos, con el objetivo común de proteger los intereses económicos, militares, políticos e ideológicos de Occidente. Como lo enunció Gerge Bell, Subsecretario de Estado durante el gobierno de John F.

⁹⁵ CAD, “[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)”, en *International Development Statistics Online*.

⁹⁶ Schraeder, *op. cit.*, p 318.

Kennedy, Estados Unidos reconocía a África como una “responsabilidad especial de Europa”, aunque cuando las potencias europeas se veían incapaces de actuar, Estados Unidos estaba dispuesto a intervenir.⁹⁷ Siguiendo esa lógica, cuando el Reino Unido redujo, en términos absolutos y relativos, la cooperación para el desarrollo a África Subsahariana, Estados Unidos llenó los huecos que dejaba la retirada británica. De 1960 a 1991, el Reino Unido y Estados Unidos proveyeron el 12.6 y el 11.9 por ciento del total de la AOD bilateral a África Subsahariana, respectivamente; a medida que decreció la AOD británica, aumentó la estadounidense como puede apreciarse en la siguiente gráfica.⁹⁸



Gráfica 1: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid”, en *International Development Statistics Online*.

En términos generales, en África, al igual que en el resto del mundo, la cooperación para el desarrollo estuvo supeditada a las consideraciones de orden geopolítico. Siempre y cuando los gobiernos africanos se ajustaran a las exigencias políticas de los donantes, podían asegurarse continuos flujos de cooperación, lo que le restaba importancia a su desempeño económico, social o político. Poco importaba, también, el

⁹⁷ Howard Adelman, *Epistemic Communities and Conflict Prevention: Reconceptualizing Multilateralism after the Rwanda Genocide*, York University, Toronto, 1996, p. 66.

⁹⁸ CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid”, en *International Development Statistics Online*.

trato de los gobiernos para con sus ciudadanos. Por ello, regímenes autoritarios y corruptos como los de Idi Amin de Uganda, Jean-Bedel Bocaza de la República Central Africana y Mobutu Sese Seko del entonces Zaire, pudieron subir, consolidarse o mantenerse en el poder gracias en parte a los fondos de cooperación para el desarrollo.⁹⁹ Siempre que los ideales de la democracia se encontraban con los objetivos de seguridad nacional de los países capitalistas de contener el comunismo, prevalecían estos últimos.¹⁰⁰

El ejemplo clásico de lo anterior fueron las importantes sumas de “cooperación para el desarrollo” que recibió el régimen de Mobutu de los países occidentales, a pesar de la corrupción, la represión y la violación generalizada de los derechos humanos, que caracterizaron a este régimen. Para los donantes, Zaire sirvió de un país de contención en la dinámica de la Guerra Fría, y Estados Unidos, principalmente, utilizó a este país como base para atacar al régimen socialista en Angola; con este fin Estados Unidos proveyó a Zaire con más de mil millones de dólares de AOD en los años setenta y ochenta.¹⁰¹

2.2.2.1 Tendencias 1960-1991

En números absolutos, África Subsahariana fue durante el período de la Guerra Fría la principal región destinataria de fondos catalogados como AOD, recibiendo \$312,040 millones (en precios de 2002) o el 26% del total versado en el mundo subdesarrollado de 1960 a 1991.¹⁰² En este período de tiempo, los fondos se quintuplicaron en términos reales. Por otro lado, África Subsahariana se ubicó en el cuarto lugar en cuanto a la AOD per cápita, al haber recibido \$28 por persona anualmente; esta cifra es superada por las de África del Norte (\$49), Medio Oriente (\$50) y Oceanía (\$254).¹⁰³ Como se ha señalado con anterioridad, los fondos de AOD están más estrechamente vinculados a

⁹⁹ Stephen P. Smith, *Case Studies in Economic Development*, Addison-Wesley, New York, 1997, p.16.

¹⁰⁰ Schraeder, *op. cit.*, p 322.

¹⁰¹ Stephen P. Smith, *op. cit.*, p.17.

¹⁰² CAD, “[Destination of Official Development Assistance and Official Aid](#)”, en *International Development Statistics Online*.

¹⁰³ CAD, “[Destination of Official Development Assistance and Official Aid](#)”, “[Reference Section: Indicators](#)”, en *International Development Statistics Online*.

los intereses de política exterior de los países donantes que a las necesidades de la población de los países pobres.

Origen de la AOD a África Subsahariana (1960-1991)		
País	\$ Millones (2002)	%
Francia	54740.12	24.35
Estados Unidos	28238.76	12.56
Reino Unido	26855.44	11.95
Alemania	22296.83	9.92
Países árabes	15080.75	6.71
Italia	11799.85	5.25
Bélgica	11398.67	5.07
Japón	10309.73	4.59
Holanda	8783.56	3.91
Canadá	7395.36	3.29

Tabla 6: CAD, "[Destination of Official Development Assistance and Official Aid](#)", en *International Development Statistics Online*.

El principal donante fue Francia, ex potencia colonial, que canalizó el 24% del total de la AOD bilateral; le siguieron Estados Unidos (13%), Reino Unido (12%), Alemania (10%) y los países árabes contemplados conjuntamente (7%).¹⁰⁴ De este hecho se puede intuir que la cooperación para el desarrollo ha sido un canal fuertemente explotado por Francia para permanecer involucrado en la región y tener influencia sobre su desarrollo político, enfocándose, como es natural, en la zona hoy comprendida dentro de la Francofonía.

África se vio fuertemente rezagada en cuanto a la inversión privada, vista por la economía clásica como "una forma de complementar los espacios vacíos entre los ahorros, las divisas extranjeras, el ingreso gubernamental y el capital humano de un país y el nivel deseado de estos recursos necesarios para lograr los objetivos de crecimiento y desarrollo".¹⁰⁵ De 1968 a 1991 recibió el 7% del total de la IED al mundo subdesarrollado, por detrás de América del Sur (19.7%), Centro y Norteamérica (29%) y el Oriente de Asia (29.8%).¹⁰⁶ Además, en términos de IED per cápita se ubicó en

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Todaro y Smith, *op. cit.*, p. 639.

¹⁰⁶ CAD, "[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)", "[Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements](#)", "[Reference Section: Indicators](#)", en *International Development Statistics Online*.

penúltimo lugar con un promedio de \$1.76 dólares anuales, sólo delante de Asia Central y del Sur; Oceanía y Norte y Centro América recibieron los mayores flujos de IED per cápita, con \$34.3 y \$24.5 anuales, respectivamente.¹⁰⁷

IED por Región (1968-1991)		
Región*	\$ Millones	%
África – Norte del Sahara	4219.05	1.83
Africa – Sur del Sahara	16279.84	7.06
América – Centro y Norte	66828.24	28.99
Sudamérica	45402.61	19.69
Este de Asia	68805.53	29.84
Sur y Centro de Asia	2565.34	1.11
Medio Oriente	4340.7	1.88
Europa	18167.73	7.88
Oceanía	3940.87	1.71
Total	230549.9	100.00

*países dentro de la lista del CAD

Tabla 7: CAD, “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

Estas cifras y porcentajes resaltan una vez más cómo las fuerzas del mercado no tienen criterios de distribución de la riqueza, y que la inversión busca los entornos más rentables. En este contexto no parece posible que las fuerzas del mercado, en general, ni la inversión extranjera, en particular, sean suficientes por sí solas para detonar el desarrollo económico en África Subsahariana.

Origen de la IED a África Subsahariana (1968-1991)		
País	\$ millones	%
Reino Unido	6720.6	41.28
Francia	3035.46	18.65
Japón	2483.02	15.25
Estados Unidos	1749.5	10.75
Bélgica	727.08	4.47
Italia	486	2.99
Alemania	297.89	1.83
Holanda	269.6	1.66
Otros	510.69	3.14
Total	16279.84	100

Tabla 8: CAD, “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

¹⁰⁷ *Ibid.*

Los principales países de origen de la IED a África Subsahariana de 1968 a 1991 fueron el Reino Unido, Francia, Japón, Estados Unidos, Bélgica, Italia, Alemania y Holanda, en ese orden. El que el 41% del total de la IED a la región la haya proveído el Reino Unido demuestra que sus lazos con África Subsahariana de ninguna manera habían desaparecido, a pesar de que sí se hubieran reducido los fondos de cooperación para el desarrollo. Para el Reino Unido, la inversión extranjera fue un mecanismo primordial para ejercer su influencia en la región durante este período, extrayendo beneficios económicos tangibles e inmediatos en el proceso.

2.2.3 Posguerra Fría

2.2.3.1 Los saldos pendientes

África Subsahariana entró al último decenio del siglo XX con serios rezagos e incluso reveses en cuanto a su desarrollo. La tasa de alfabetización de la región era del 50.8% de la población, la esperanza de vida se ubicaba en 50.2 años y el PNB per cápita era de \$548.71 (precios de 2002), 11% inferior al registrado en 1980; además, el *servicio* de la deuda de los países de la región representaba, en promedio, el 5.3% del PNB, y el 20% de sus exportaciones, mientras que en 1992 el monto de la deuda era equivalente al total de su PNB.¹⁰⁸

Para numerosas voces críticas, dentro y fuera de África, tal situación exponía el absoluto fracaso de la cooperación para el desarrollo y la necesidad de permitir que los mecanismos del mercado se encargaran del crecimiento económico; un economista africano argumenta al respecto que “si las naciones industrializadas realmente desean ayudar a los africanos, deben acabar con esta terrible ayuda [. . .] la ayuda para el desarrollo debilita los mercados locales y el espíritu empresarial que tan urgentemente necesitamos”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ DAC, „Reference Section: Indicators“, en *International Development Statistics Online* ; World Bank, *World Development Indicators*; y PNUD, *Human Development Report 1992*, p 45.

¹⁰⁹ Der Spiegel, "Streich die diese Hilfe", 27 de junio de 2005, en www.spiegel.de.

Para otros, al contrario, los indicadores alarmantes provenientes de África Subsahariana eran razón para aumentar y perfeccionar la cooperación con la región. Además de integrar criterios políticos, ambientales y de género a la cooperación para el desarrollo, se hizo hincapié en nuevos mecanismos de rendición de cuentas, al mismo tiempo que se exigió que se reestablecieran los flujos de cooperación al continente africano. En este sentido se pronunció la UNCTAD al asegurar que el desarrollo de África se lograría sólo mediante “la combinación sensata de un gran impulso en la financiación oficial externa y una reorientación de las políticas internas sobre la base de las enseñanzas derivadas de la experiencia de los tres últimos decenios.”¹¹⁰

Existen diversos puntos de vista sobre las razones por las cuales la cooperación para el desarrollo no cumplió con las expectativas en África y no es la intención del presente trabajo resolver este debate. No obstante, entre los factores del fracaso de la empresa del desarrollo se pueden señalar la falta de experiencia, la primacía de criterios políticos y militares de los donantes por encima de los de eficiencia, la corrupción de dirigentes, la inestabilidad política y, sobre todo, la estructura de las relaciones económicas internacionales prevaleciente.¹¹¹

Un punto de vista africano, provisto por Calixte Baniafouno, señala que:

“con la mundialización de la economía, África negra se sitúa hoy en el cruce de caminos: establecer un sistema propiamente africano, que tenga en cuenta la condición humana, o continuar siguiendo, ciegamente, las directrices de las potencias industriales bajo la égida de las instituciones internacionales como la ONU, el GATT, la UNCTAD, la FAO, la OMS, la OIT, el BIRD, el PNUD, el FMI, la OCDE, la UNESCO, las ONG o las multinacionales.”¹¹²

¹¹⁰ UNCTAD, *Corrientes de capital y crecimiento en África*, Ginebra, 2000, p.35. En 2002, la iniciativa de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (*New Economic Partnership for Africa's Development*, NEPAD), resumiría esta nueva visión de la cooperación para África.

¹¹¹ Los términos desiguales de intercambio, que aprecian las manufacturas de países industrializados y deprecian los productos de países pobres, son un buen ejemplo.

¹¹² Calixte Baniafouno, « Quelle Afrique dans la mondialisation économique », en Fabien Adonon Djogbénou, *¿África hoy ?*, volumen 3, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2003, p. 172.

2.2.3.2 Cambio en las políticas de cooperación

Con el fin de la Guerra Fría la cooperación para el desarrollo de los países desarrollados a África Subsahariana vivió procesos análogos a aquellos de la cooperación internacional en el resto del mundo. El bloque comunista se retiró de África Subsahariana tanto en términos políticos como en su papel de proveedor de fondos de cooperación para el desarrollo. En el campo occidental, “las expectativas de una cooperación entre las grandes potencias en la era de la posguerra fría han sido desalentadas por el surgimiento de una Paz Fría, en la que las democracias industrializadas del Norte compiten por mercados e influencia en todo el continente africano”.¹¹³

Asimismo, la conjunción de una visión neoliberal de la economía global (incluyendo los flujos de fondos hacia los países subdesarrollados) y la disminución de los alicientes geopolíticos para enviar cuantiosas sumas a regímenes aliados significaron una reducción drástica de la AOD a África Subsahariana, al mismo tiempo que se daba por sentado que el financiamiento privado asumiría la tarea de impulsar el desarrollo de la región. De esta manera, el PNUD señalaría años más tarde que “la ayuda a África Subsahariana, la región más pobre del mundo, era inferior al final de los años noventa que al principio”.¹¹⁴

Sin embargo, y como lo resaltó el PNUD en 1992, “algo de lo cual no hay escasez en África [. . .] son consejos externos”.¹¹⁵ En una tendencia que había comenzado durante los ochenta y que continuaría a lo largo de la década, “el FMI, instituciones financieras multilaterales, agencias del sistema de la ONU y donantes bilaterales se encuentran profundamente involucrados en la formulación de la política económica, y alrededor de 20 países actualmente llevan a cabo políticas de ajuste bajo su tutela.”¹¹⁶

¹¹³ Schraeder, *op. cit.*, p. 325.

¹¹⁴ PNUD, *Human Development Report 2005*, Nueva York, 2005, p. 75.

¹¹⁵ PNUD, *Human Development Report 1992*, p 40.

¹¹⁶ *Ibidem*.

2.2.3.3 Flujos de AOD y flujos privados

Mientras que la cooperación para el desarrollo a Asia del Este y Europa Oriental, medida en AO y AOD, creció de 1990 a 1999 en un 11% y 150%, respectivamente, la AOD a África Subsahariana se vio *reducida* por un tercio (33.2%) en el mismo período de tiempo, pasando de \$18,000 a 12,000 millones de dólares (precios de 2002).¹¹⁷

Principales donantes bilaterales a África Subsahariana (AOD): 1990-1999		
País	\$ millones (2002)	%
Francia	22620.64	23.52
Estados Unidos	11760.36	12.23
Alemania	10292.27	10.70
Japón	8762.16	9.11
Reino Unido	7253.11	7.54
Holanda	5512.77	5.73
Italia	4578.35	4.76
Noruega	4100.91	4.26
Suecia	3877.09	4.03
Dinamarca	3391.91	3.53

Tabla 9: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements”, en International Development Statistics Online.

Francia se mantuvo como el principal donante, con cerca de un cuarto de la AOD bilateral, seguida de Estados Unidos, Alemania, Japón y el Reino Unido, en ese orden (ver tabla 9). Esta situación evidencia que a pesar de que nuevos actores se han consolidado como donantes, Francia conserva su papel de principal donante en África Subsahariana. Naturalmente, las transferencias francesas de fondos de cooperación para el desarrollo son una extensión de los vínculos políticos y económicos con África en general y sus excolonias en particular.

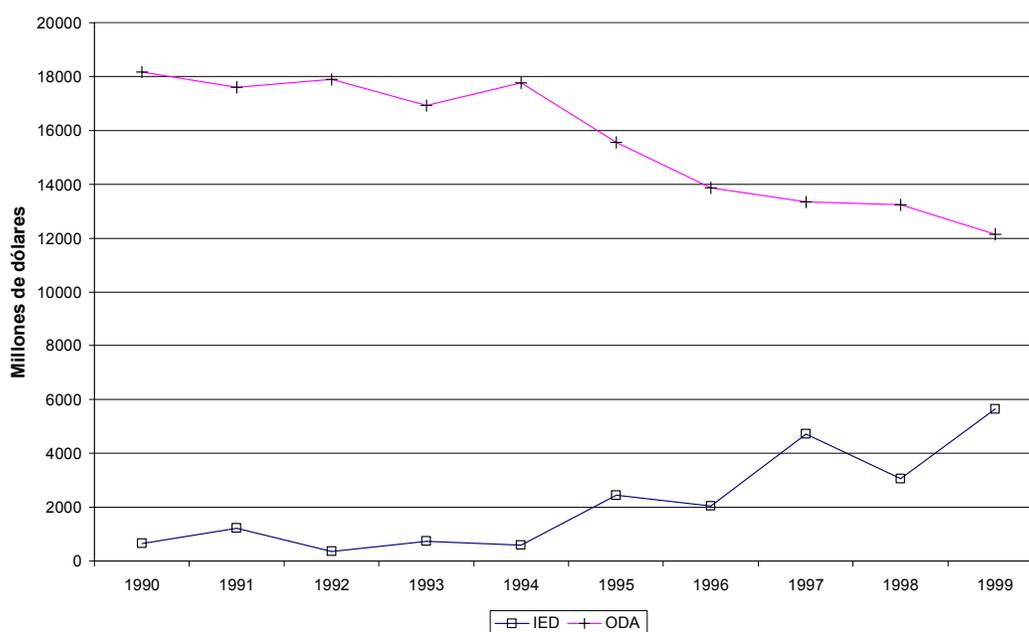
En cuanto a los receptores, Mozambique fue el principal acreedor de AOD, seguido por Tanzania, Costa de Marfil, Etiopía, Zambia y Kenia, aunque ninguno acaparó un porcentaje marcadamente desproporcionado. Naturalmente, los países receptores de AOD reflejan tanto problemas serios de desarrollo como los intereses de los países donantes. Costa de Marfil, por ejemplo, ha sido un foco de atención para Francia, lo

¹¹⁷ CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements”, en *International Development Statistics Online*.

que se puede percibir no sólo en la AOD francesa, sino también en la fuerte presencia política, económica y militar de Francia en aquel país.

Si bien el nuevo modelo neoliberal confiaba en que la inversión privada compensara el declive de la AOD, y aunque a escala mundial la IED llegó a superar la AOD, tal no fue el caso de África Subsahariana. “La vasta mayoría del capital privado transferido de Estados ricos a PMD [países menos desarrollados] [. . .] fue destinado a un puñado de PRI [países de reciente industrialización]”, y mientras el este de Asia y Sudamérica recibieron el 33.6% y el 28.6% del total de la IED al mundo subdesarrollado, África Subsahariana sólo recibió el 3.8%.¹¹⁸ Como la UNCTAD hizo notar, “la región no ha participado en el repunte de las entradas de capital de origen privado a los mercados emergentes iniciado a comienzos del decenio de 1990.”¹¹⁹

Flujos a África Subsahariana



Gráfica 2 CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements” y “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

¹¹⁸ Stephen W. Hook, “Introduction: Foreign Aid in a Transformed World”, en Stephen W. Hook (editor), *Foreign Aid Toward the Millennium*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1996, p. 6; y CAD, “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

¹¹⁹ UNCTAD, “Corrientes de capital y crecimiento en África”, Ginebra, 2000, p.1.

De los países de origen de este capital, destacan, por orden de importancia cuantitativa, el Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Alemania, Holanda, Japón, Italia y Suiza. Vale la pena resaltar que se diversificó el origen del capital privado extranjero: el Reino Unido, Estados Unidos y Francia son las principales potencias económicas en la región, pero no es desdeñable la participación creciente de países como Alemania y Holanda.

Origen de la IED a África Subsahariana (1990-1999)		
País	\$ millones	%
Reino Unido	5282.33	24.59
Estados Unidos	5011	23.33
Francia	4529.97	21.09
Alemania	1965.11	9.15
Holanda	1804.6	8.40
Japón	1100.44	5.12
Italia	571.26	2.66
Suiza	391.88	1.82
Otros	822.92	3.83
Total	21479.51	100

Tabla 10: CAD, “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

A pesar de que la inversión privada en África Subsahariana permaneció en niveles absolutos muy reducidos y que la AOD continuó siendo la principal fuente de financiamiento del continente, la IED sí registró un crecimiento positivo relativo. De 1990 a 1999, este flujo creció 755%, pasando de \$660.8 a \$5652.7 millones de dólares.¹²⁰ “No obstante, este aumento representó sólo un repunte tras los años sombríos del decenio de 1980, y una vuelta a los niveles observados en los años setenta y comienzos de los ochenta”.¹²¹

En esencia, los años noventa refrendaron la marginación de África Subsahariana de los flujos económicos internacionales. Por un lado los flujos de AOD se vieron fuertemente reducidos, mientras que la región no se benefició más que marginalmente de la intensificación en los flujos de capital privado a nivel internacional. Además, si bien ya

¹²⁰ CAD, “Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital”, en *International Development Statistics Online*.

¹²¹ UNCTAD, *op. cit.*, p. 3.

pasaron varias décadas de independencia africana, Francia y el Reino Unido mantienen lazos fuertes con la región; Francia es el primer donante a la región, mientras que el Reino Unido es la principal fuente de IED. Como se señaló en el primer capítulo, tanto la inversión privada como la cooperación internacional están vinculadas a la agenda de política exterior de los países de origen, y la relación de los países desarrollados con África Subsahariana ciertamente no es la excepción.

2.3 Consideraciones finales

La integración de África Subsahariana a la sociedad internacional construida alrededor de Occidente no fue una integración ni justa, ni libre, ni fraternal. La colonia dejó detrás de sí a un continente pobre, dividido y con escaso capital humano y financiero.

La cooperación para el desarrollo surgió, en teoría, como un medio para superar tal situación, mediante el cual los países ricos compartían de sus fondos para impulsar el desarrollo del subcontinente. Desafortunadamente, esta forma de cooperación no surtió los efectos deseados. Por un lado, sobre todo durante la Guerra Fría, se supeditaron los criterios de eficiencia y transparencia a criterios de corte político por parte de los donantes. Por otro lado, había todavía un largo camino que recorrer para que se pudieran aprender las formas correctas de fomentar el desarrollo.

Tras tres décadas de independencia y de cooperación para el desarrollo, la década de los noventa comenzó con severos déficit en términos de desarrollo humano y económico para África Subsahariana. En lugar de que tal situación se tradujera en un mayor énfasis en la cooperación internacional con la región, se redujeron los flujos de AOD, como resultado del fin de la Guerra Fría y el ascenso del neoliberalismo como política económica dominante en el mundo. Los flujos de IED, pregonados como el nuevo motor del desarrollo internacional, no fueron de ninguna manera suficientes para poder impulsar el crecimiento económico y humano de África Subsahariana.

Lo que sí es una constante es la presencia de potencias extranjeras, para las cuales los flujos de AOD y de IED son canales adicionales para ejercer influencia en la región.

Las antiguas potencias coloniales, Francia y el Reino Unido en particular, figuran de manera predominante en los flujos oficiales y privados a la región, alimentando su papel protagónico en el subcontinente. No obstante, y sobre todo a raíz del fin de la Guerra Fría, otras potencias económicas y políticas se han interesado por África Subsahariana. Entre ellas, y como principal potencia mundial, figura Estados Unidos a la cabeza, seguido por Japón y Alemania. Estos dos últimos buscan nuevos espacios en la región, aunque cuidándose de entrar en conflicto con las potencias ya establecidas en la región, con las cuales tienen relaciones de mayor relevancia en otras partes del mundo.

Simultáneamente, dentro y fuera de África ha surgido un debate importante sobre la pertinencia de la cooperación para el desarrollo y la forma en la que ésta es llevada a cabo. Al respecto, varios estudiosos africanos señalan que “uno no desarrolla, uno se desarrolla”.¹²² Con este enunciado se subraya que el desarrollo tiene que ser en primer lugar un proceso endógeno en el cual los africanos mismos han de responder a las preguntas “¿quiénes somos?”, “¿adónde queremos ir?” y “¿por qué medios?”.¹²³

Más allá de lo que decidan los donantes dentro de sus ministerios y agencias de desarrollo o en el seno del CAD, la cooperación internacional para el desarrollo con África Subsahariana no será exitosa en tanto los pueblos africanos no sean verdaderos agentes en el proceso de cooperación, definiendo también agendas, medios y prioridades.

¹²² Joseph Ki-Zerbo, “Le développement clés en tête”, en Adonon Djogbénou, *op. cit.*, p. 273.

¹²³ *Ibidem.*

3 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

El fin de la Guerra Fría y el ascenso del modelo económico neoliberal se conjugaron para marcar cambios importantes en el régimen de cooperación internacional para el desarrollo durante los años noventa.

Durante la Guerra Fría, la cooperación para el desarrollo se había convertido en un instrumento más para ganar, preservar o eliminar adeptos a un campo u otro. Dentro de esta dinámica la cooperación era proveída independientemente del desempeño económico o social del país, por lo que se apoyó por largos años a regímenes corruptos, opresores o simplemente incompetentes los cuales servían mejor a la dinámica antagonista de la Guerra Fría que a las necesidades de desarrollo de sus pueblos. El apoyo que recibió el régimen de Mobuto Sese Seko en Zaire (ahora República Democrática del Congo) es uno de los más claros ejemplos de este fenómeno. Esta situación “constituyó una burla de los principios de la Carta de la ONU y causó un daño enorme, no sólo para la eficacia y la reputación de la ayuda externa, sino para la causa más amplia de la cooperación internacional”.¹²⁴

Con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética si no desaparecieron, sí se vieron drásticamente reducidos los imperativos geopolíticos que habían impulsado una buena parte de la agenda de la cooperación para el desarrollo. Además, los tomadores de decisiones al interior de los países donantes comenzaron a esgrimir el argumento de que “como el mundo en desarrollo ha recibido cientos de miles de millones de dólares en concepto de Ayuda en las últimas décadas y, sin embargo, sigue sin desarrollarse, quedaría justificada la reducción substancial de su monto”.¹²⁵ El fenómeno conocido como “fatiga de la cooperación” o “fatiga del donante” surge precisamente de este último argumento.

Por otro lado, desde los años ochenta, y atizado por una recesión mundial y la crisis de la deuda de los países subdesarrollados, el pensamiento neoliberal pasó a dominar las agendas económicas nacionales e internacionales. Para el neoliberalismo, los

¹²⁴ Edwards, *op.cit.*, p. 37.

¹²⁵ Manuel Iglesia-Caruncho, “La cooperación al desarrollo deseable en el año 2000”, en *Revista española de desarrollo y cooperación*, no. 0, primavera/verano de 1997, s/p.

mercados son mejores tomadores de decisiones que los Estados o las instituciones internacionales, y la iniciativa privada más instrumental para el crecimiento económico que la acción colectiva; en términos generales se reivindican las máximas económicas de *laissez faire, laissez passer*, y en términos prácticos se hace un llamado a la apertura económica y a la retirada del Estado de las actividades económicas, así como a una férrea disciplina fiscal. De ahí que, en el mejor de los casos, el neoliberalismo considere innecesarias la intervención económica, la administración, e incluso la cooperación por parte del Estado.¹²⁶

En resumen, desde esta visión económica, la “estrategia correcta” de los países pobres para lograr el desarrollo económico comprende la promoción del comercio exterior (reducción y eliminación de aranceles y barreras comerciales en general), la entrada de inversión extranjera (eliminación de criterios de origen y restricciones a su entrada) y la competitividad internacional de las empresas locales. En la práctica esta agenda se traduce en “la privatización de empresas estatales, la desregulación de los mercados y otras reformas domésticas varias”.¹²⁷

El neoliberalismo tuvo dos consecuencias principales para la cooperación para el desarrollo: un cambio en las prioridades de las políticas de cooperación y un cuestionamiento sobre la cantidad de fondos destinados a este fin.

En cuanto a las prioridades, y dentro del contexto de la crisis de la deuda, el control de las variables macroeconómicas (inflación, crecimiento, deuda pública, etc.) cobró mayor relevancia que los indicadores sociales. De esta manera, la cooperación para el desarrollo se orientó hacia la promoción de las políticas macroeconómicas “correctas” (de acuerdo con los postulados neoliberales), en muchos casos condicionado los fondos para proyectos específicos a la reforma de las estructuras económicas y gubernamentales. En términos generales durante los noventa la cooperación y la nueva forma de condicionalidad a la que ésta se vio sujeta, se convirtieron en “un

¹²⁶ Edwards, *op.cit.*, p. 39.

¹²⁷ Joan E. Spero y Jeffrey A. Hart, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, New York, 1997, p. 152.

mecanismo para la expansión de los valores, las instituciones y las normas que conforman un determinado orden mundial – el orden liberal de las ‘democracias de mercado’”.¹²⁸

Asimismo, cuando los imperativos de la ortodoxia fiscal neoliberal en los países donantes se conjugaron con la ausencia de la amenaza, antaño constante, del comunismo, surgieron serios cuestionamientos acerca del presupuesto estatal asignado a este rubro.

Como resultado de esta situación, después de haber crecido de 1960 a 1991 en un 1,442% (y en 157% entre 1981 y 1991), los recursos contabilizados como AOD se vieron *reducidos* 13% entre 1991 y 2001.¹²⁹

3.1 Naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo

Durante los años noventa se consolidó un modelo de la cooperación internacional para el desarrollo que Gómez Galán y Sanahuja denominan “liberal-conservador”. En lo económico, se adhiere a los postulados neoliberales y le da a la cooperación para el desarrollo un papel subsidiario a favor de la liberalización, la desregulación y el establecimiento de condiciones propicias para la acción libre de las fuerzas del mercado, financiando, en su caso, las inversiones necesarias “para la plena integración en el mercado global”.¹³⁰ En lo político, fomenta el establecimiento de prácticas de “buen gobierno”, lo que abarca desde gobiernos y prácticas democráticas hasta la ausencia de corrupción, de acuerdo a los parámetros establecidos por los países donantes, en su mayoría occidentales.

La agenda de la cooperación para el desarrollo en los años noventa fue enunciada en la Reunión de Alto Nivel de miembros del CAD de 1992. En esta reunión se hizo una revisión de “las orientaciones y fundamentos básicos para la ayuda en el nuevo

¹²⁸ Gómez y Sanahuja, *La cooperación . . .*, p. 54.

¹²⁹ CAD, “[ODA](#)”, en *Destination of Official Development Assistance and Official Aid Disbursements*.

¹³⁰ Gómez y Sanahuja, *La cooperación . . .*, p. 108.

contexto político y económico”. Se acordó que el objetivo de la cooperación para el desarrollo era el de contribuir al desarrollo sustentable, reducir la pobreza y construir economías y sociedades viables, y fomentar las capacidades para una participación benéfica en la economía mundial; asimismo se destacó el papel de la ayuda para que los países en vías de desarrollo puedan contribuir a la solución de problemas globales tales como la preservación del medio ambiente, el combate al narcotráfico y la amenaza de enfermedades, así como contribuir al establecimiento de la paz y a la *edificación de un sistema económico mundial abierto y operante*.¹³¹

En esencia, el modelo liberal-conservador ha sido orquestado por parte de los donantes y ha integrado, por un lado, un exhorto en el discurso a una mayor corresponsabilidad por parte de las contrapartes subdesarrolladas, bajo los postulados de “asociación” (*partnership*) y “apropiación” (*ownership*), y, por el otro, una expansión de la condicionalidad y las exigencias de los donantes, bajo imperativos de corte económico y político.¹³²

Las nuevas formas de condicionalidad subrayan la necesidad de “políticas correctas” por parte de los países contraparte. Como parte de esta condicionalidad “el seguimiento de la agenda económica mundial y la adopción de la misma de buen grado se convirtieron en los intereses primordiales, seguidos de la democracia y los derechos humanos”.¹³³ En general, como señala el PNUD, “muy a menudo [los países pobres] reciben ayuda que es impredecible, impregnada de condiciones, no coordinada y ligada a adquisiciones en los países donantes”, además de que “deben establecer objetivos vinculados a los ODM [objetivos de desarrollo del milenio], consentir a un monitoreo constante de su presupuesto por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y cumplir con vastas condiciones”.¹³⁴

¹³¹ Führer, *op. cit.*, p. 60.

¹³² Gómez y Sanahuja, *La cooperación*. . . , p. 95.

¹³³ Maggie Black, *op. cit.*, p. 60.

¹³⁴ PNUD, *Human Development Report 2005*, p. 76-77.

El CAD resume este pensamiento cuando enuncia que, además de las razones humanitarias, la cooperación para el desarrollo es deseable porque “una mayor prosperidad en los países en desarrollo expande de manera demostrable los mercados para los bienes y servicios de los países industrializados. Una mayor seguridad humana reduce las presiones migratorias y las problemáticas sociales y ambientales conexas. La estabilidad política y la cohesión social disminuyen los riesgos de la guerra, el terrorismo y la delincuencia.”¹³⁵

3.1.1 Otros temas en la agenda de cooperación

Dentro de la nueva agenda de cooperación también tuvieron cabida temas novedosos como el alivio de la deuda para los países más pobres y el medio ambiente.

En 1996 se concibió la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (*Highly Indebted Poor Countries*) al interior del FMI y el BM, y con el apoyo del Club de París. La iniciativa HIPC representa un mecanismo para reducir la deuda a “niveles sustentables” para un grupo de países con una proporción alta de deuda a exportaciones e ingresos.¹³⁶

Para ser elegibles los países deben cumplir con tres requisitos:

- ser únicamente elegible para asistencia concesional del FMI y el BM (siguiendo los criterios de la Asociación Internacional de Fomento);
- enfrentar una carga de deuda insostenible y más allá de los mecanismos de alivio de deuda existentes (como los términos de Nápoles);
- establecer un historial de reformas y políticas correctas a través de programas auspiciados por el FMI y el BM.¹³⁷

¹³⁵ CAD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, mayo de 1996, p. 10.

¹³⁶ Banco Mundial, “About HIPC”, en www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm, consultado el 8 de agosto de 2005.

¹³⁷ Club de París, “HIPC initiative and enhanced HIPC initiative”, en www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B04WP04

Este nuevo esquema de alivio de la deuda ha sido vendido como cooperación para el desarrollo, y los miembros del Club de París han contabilizado sus compromisos dentro de este marco como AOD.¹³⁸ Vale la pena señalar que la iniciativa, al condicionarse al seguimiento de políticas y reformas económicas según los lineamientos de las instituciones de Bretton Woods, refuerza los imperativos del neoliberalismo económico.

Además de la condicionalidad económica y política que se le ha ligado a la cooperación para el desarrollo en los años noventa (liberalización económica, disciplina fiscal, democracia, derechos humanos, etc.), un componente adicional ha sido el ambiental. En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (también conocida como la Comisión Brundtland), creada por la Asamblea General, emitió un reporte, *Nuestro futuro común*, en el que llamaba la atención a la degradación del medio ambiente en el mundo, y ligaba el desarrollo a la protección de éste. Con la creciente preocupación sobre el medio ambiente el CAD adoptó en 1989 la *Declaración de políticas sobre cooperación para el desarrollo en los años noventa* que introdujo dos nuevos ejes de acción: el desarrollo participativo y el desarrollo sustentable en función del medio ambiente.¹³⁹

Así pues, la agenda de la cooperación para el desarrollo durante el decenio de los noventas pasó a adoptar el desarrollo sustentable como un tercer criterio, detrás de los requisitos económicos y políticos antes mencionados.

3.2 Transformación de los actores

Con el repliegue del Estado, uno de los puntos del llamado *Consenso de Washington*, hubo cambios en los actores de la cooperación internacional para el desarrollo y su naturaleza. Los actores privados, con y sin afán de lucro, cobraron mayor relevancia, al mismo tiempo que los Estados, actores tradicionales, se transformaron en cuanto a sus acciones y sus papeles dentro de la cooperación internacional para el desarrollo.

¹³⁸ No hace falta destacar que la mayor parte de la deuda que entra dentro de la iniciativa HIPC fue contraída a su vez para fomentar un desarrollo que no tuvo lugar.

¹³⁹ Führer, *op. cit.*, pp. 51-52.

3.2.1 Organizaciones no gubernamentales

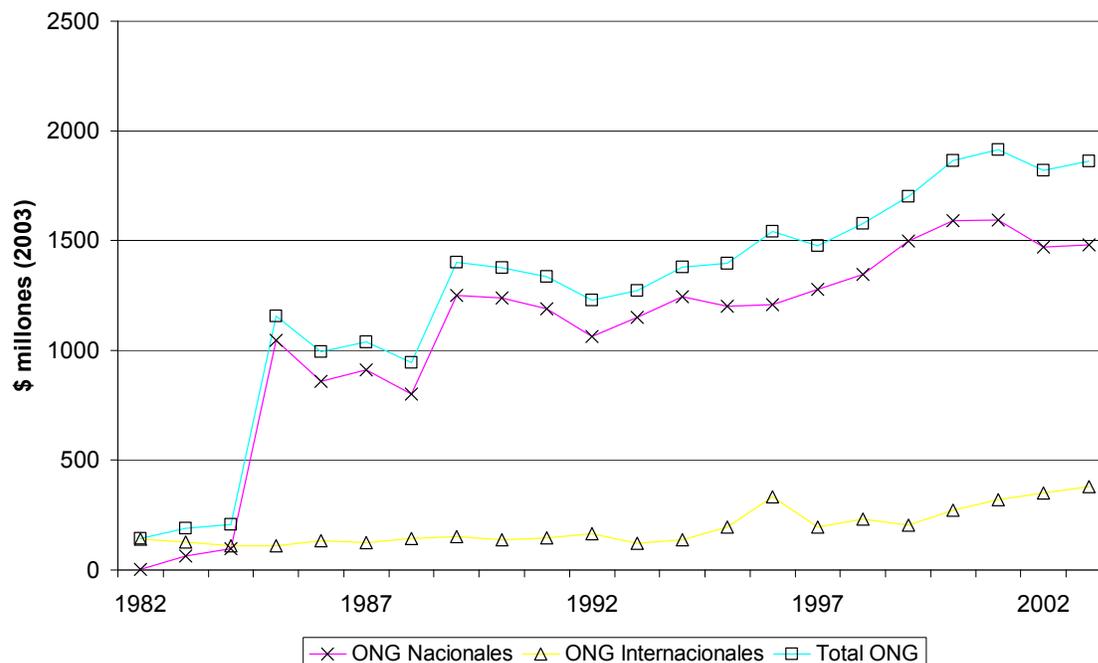
Un resultado indirecto del nuevo planteamiento de corte neoliberal de una cooperación “sin intervención del estado’ y ‘privada” fue un acrecentado papel de la “sociedad civil”, en particular del heterogéneo conjunto de las organizaciones no gubernamentales (ONG).¹⁴⁰ Como entes privados, considerados más eficientes por el pensamiento económico predominante, las ONG involucradas en acciones en pro del desarrollo de los países menos desarrollados crecieron durante la década de los noventa. Ocuparon espacios otrora ocupados por acciones gubernamentales y se consolidaron con base en su relativa independencia de las decisiones e intereses de sus países de origen y prácticas vinculadas más directamente a las poblaciones base, lo que les permitió gozar de un mayor respaldo social.

Los Estados donantes también vieron en las organizaciones no gubernamentales operadores alternos para su propia política de cooperación. En consecuencia, de 1991 a 2001, los fondos oficiales de apoyo a ONG como forma de cooperación internacional para el desarrollo crecieron en un 34%, pasando de \$1334.6 a \$ 1913.2 millones de dólares (precios de 2003).¹⁴¹

¹⁴⁰ Maggie Black, *op. cit.*, p. 36.

¹⁴¹ *Ibid.*

Fondos oficiales a ONG



Gráfica 3: CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*.

Por otro lado, “la creciente participación de los poderes públicos en la financiación de las actividades de las ONG también pone en cuestión su carácter no gubernamental”.¹⁴² Vale la pena destacar que la mayoría de las ONG involucradas en acciones de cooperación para el desarrollo y apoyadas por fondos públicos son también vehículos de los valores y la cosmovisión de los países a los que pertenecen, sobre todo occidentales. No es de extrañar que desde que se comenzó el registro por parte del CAD en 1974, el 84% de los fondos públicos a ONG han tenido como destinatarias organizaciones nacionales.¹⁴³ Esta tendencia ha sido constante a lo largo de los años, siendo las ONG nacionales receptoras del 86% de los fondos entre 1991 y 2001.¹⁴⁴ De manera tal vez predecible, los gobiernos tienden a apoyar a organizaciones no gubernamentales que coinciden con sus agendas y visiones.

¹⁴² Gomez y Sanahuja, *La cooperación . . .*, p. 92.

¹⁴³ CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*.

¹⁴⁴ *Ibid.*

3.2.2 Inversión privada

En el contexto de la posguerra fría y el neoliberalismo, los flujos de capital privado adquirieron mayor protagonismo en las relaciones entre los países pobres y los ricos, sobre todo porque las premisas neoliberales subrayaban el papel de la iniciativa privada en el fomento del crecimiento económico, base ortodoxa del desarrollo.

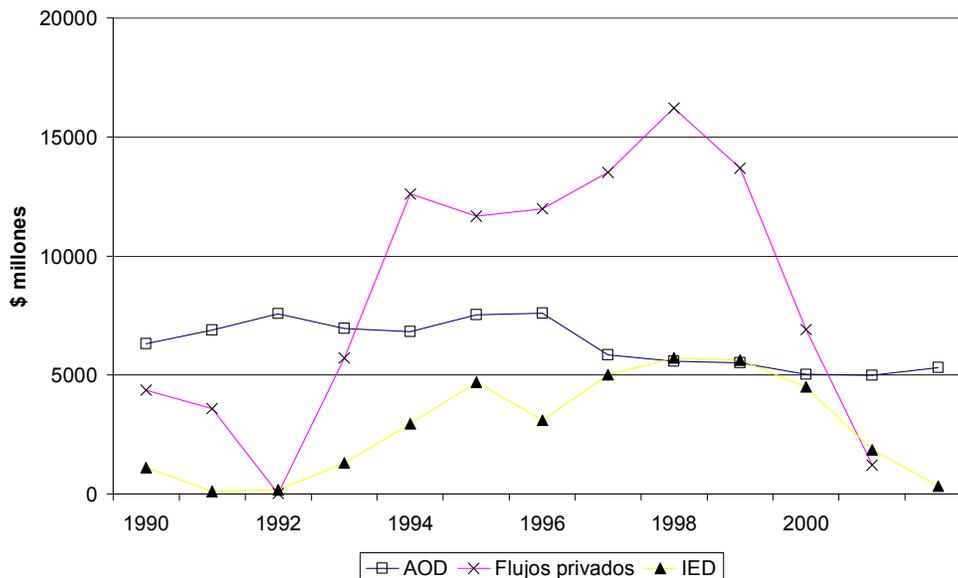
Por consiguiente, durante los años noventa, la inversión privada en los países subdesarrollados creció; la inversión privada (directa y de cartera) incluso superó la AOD total de 1994 a 2000, y la inversión extranjera directa (IED) lo hizo durante los años 1998 y 1999.¹⁴⁵ De 1991 a 1999, la IED a los países subdesarrollados creció en un 345.5%.¹⁴⁶ Es menester señalar que, aun cuando algunos defensores de la ortodoxia neoliberal argumentaron que estos flujos podrían reemplazar la AOD, “la debilidad de este argumento salta a la vista cuando se examina más de cerca la composición y distribución de estos flujos, que se concentran en sectores muy rentables a corto plazo y en un número muy reducido de países emergentes, dejando al margen a la mayor parte de los países, especialmente a los más pobres, y a los sectores prioritarios para el desarrollo humano”.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Gómez y Sanahuja, *La cooperación . . .*, p. 92.

Flujos a países subdesarrollados



Gráfica 4: CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*.

También, en un vínculo más directo entre la cooperación internacional para el desarrollo, tanto en foros internacionales (BM, FMI), como a nivel nacional comenzó a abogarse por una mayor participación de la iniciativa privada en las estrategias de desarrollo de los países pobres. En este sentido, por ejemplo, “la ONU y la Comunidad Británica de Naciones [*Commonwealth*] han ofrecido ayuda a los países en desarrollo durante las negociaciones con corporaciones multinacionales, lo que ha ayudado a facilitar la entrada de inversión privada extranjera en muchos casos”.¹⁴⁸

Además, varias de las agencias de cooperación internacional adoptaron esquemas de coinversión con el sector privado bajo el nombre de “asociaciones público-privadas” (APP) o *public private partnerships*, en inglés (PPP). Las APP comprenden los proyectos en los que colaboran organizaciones oficiales de cooperación para el desarrollo y empresas, las cuales aportan capital, conocimientos, tecnología, expertos o mano de obra especializada. Estos proyectos implican, en la mayoría de los casos, ganancias económicas directas para las empresas, y es el principal estímulo para que estas últimas se involucren. Algunos observadores han criticado a las APP

¹⁴⁸ Cassen and Associates, *op. cit.*, p. 196.

argumentando que se trata de “una receta para que las empresas y sus aliados obtuvieran beneficios privados”.¹⁴⁹

El CAD comenzó a contabilizar las aportaciones gubernamentales a este tipo de proyectos en 2002; en 2002 y 2003 los recursos totales aportados al rubro de las APP fue de \$766.46 millones de dólares, cifra comparable a los recursos destinados a apoyar ONG internacionales, que en estos dos años sumaron \$728.46 millones de dólares.¹⁵⁰

3.2.3 Transformaciones en los actores estatales

Durante el decenio en cuestión, también hubo una transformación de los actores estatales de la cooperación internacional para el desarrollo. El primer gran cambio fue resultado directo del fin de la Guerra Fría: la Unión Soviética y los países socialistas de Europa del Este prácticamente desaparecieron como donantes y pasaron a ser receptores de fondos de cooperación para el desarrollo.

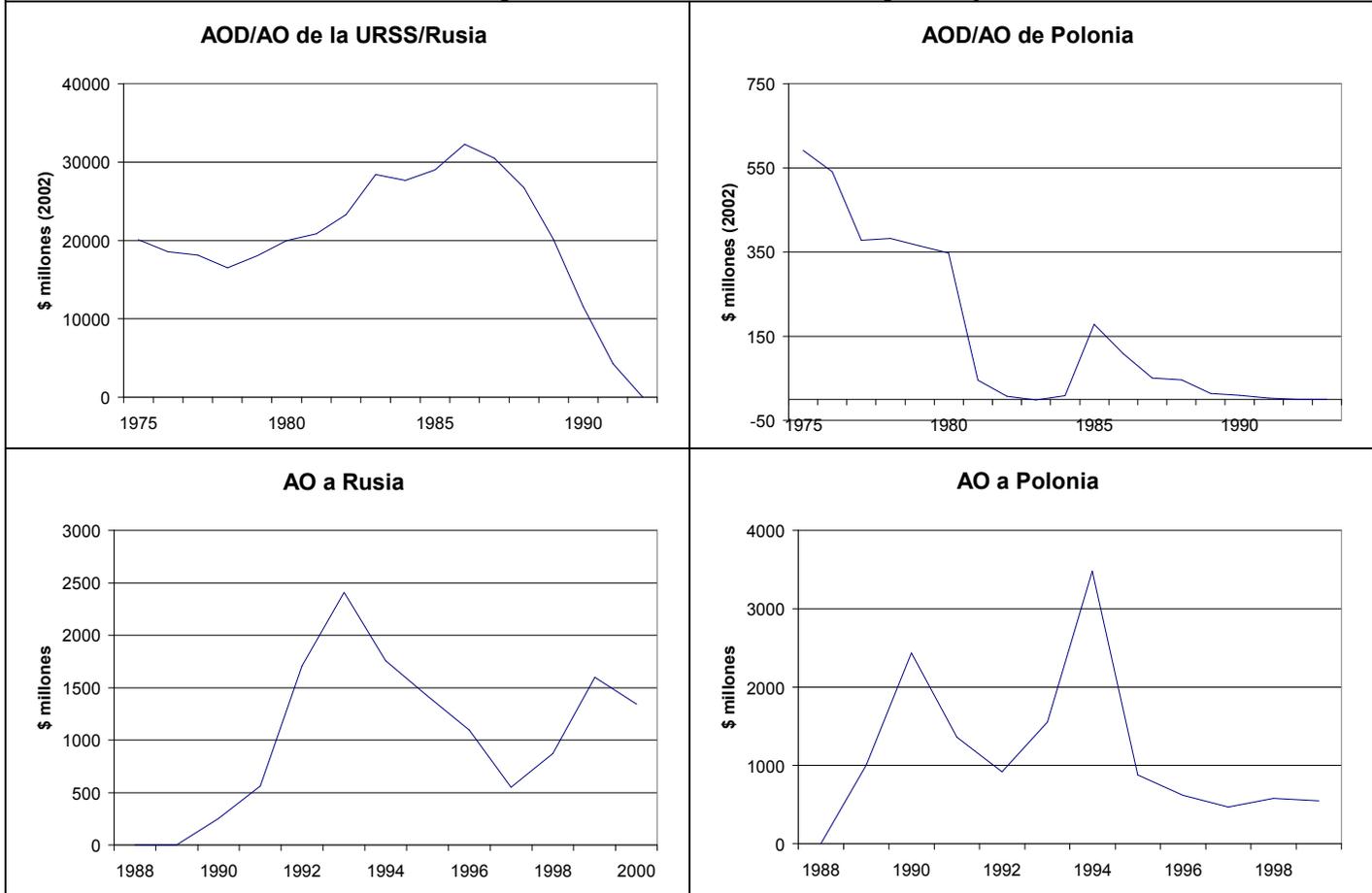
La Unión Soviética y Polonia, que habían sido importantes donantes dentro del campo socialista, cesaron de proveer cooperación para el desarrollo en 1991. Casi simultáneamente, estos países (la Unión Soviética desmembrada y convertida en la Federación Rusa), al igual que los países antaño socialistas, empezaron a recibir recursos para el desarrollo por parte de miembros del CAD. Polonia y Rusia pasaron a convertirse en los noventa en el quinto y sexto receptores netos de fondos de cooperación para el desarrollo (AOD y AO) en el mundo, respectivamente.¹⁵¹

¹⁴⁹ Maggie Black, *op. cit.*, p. 60.

¹⁵⁰ CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*

¹⁵¹ CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid Disbursements”, *International Development Statistics Online*

URSS/Rusia y Polonia como donantes y receptores

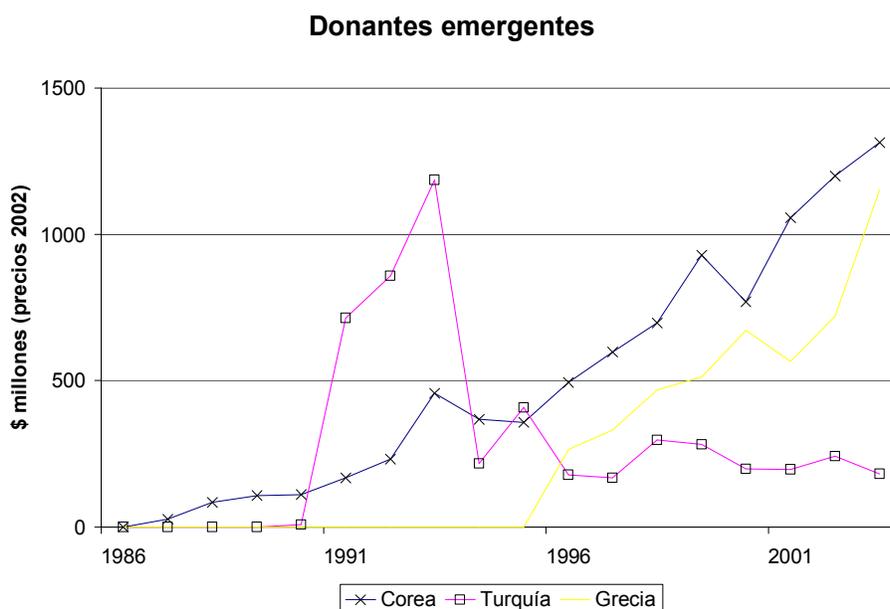


Gráfica 5: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid Disbursements”, *International Development Statistics Online*

En la llamada “marcha hacia el este”, los donantes para el desarrollo, principalmente los europeos, aumentaron los recursos destinados a los países de Europa del Este, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Si bien los recursos destinados a estos países son catalogados como AO y no como AOD, supone de cualquier manera “un ‘desvío de ayuda’ que se explica por la importancia de los procesos de transición para la estabilidad de los países de la OCDE y de la Unión Europea”.¹⁵² De cualquier manera, es indiscutible la transformación de varios países de Europa del Este que pasaron de ser fuente de recursos para otros países subdesarrollados y empezaron a recibir fondos de países capitalistas desarrollados, con el trasfondo de agendas y prioridades que ya ha sido discutido con anterioridad.

¹⁵² Gómez y Sanahuja, *La cooperación...*, p. 81.

Un segundo cambio fue la integración de nuevos países, antes receptores de financiamiento para el desarrollo, al conjunto de países donantes. Entre este nuevo grupo de países destacan Grecia, Turquía, la República de Corea y Taiwán, estos últimos tres “[habiendo] aprendido al menos una cosa de Occidente – el valor del dinero a la hora de persuadir otros países para que apoyen tus objetivos políticos”.¹⁵³



Gráfica 6: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid Disbursements”, *International Development Statistics Online*

Estos donantes emergentes comenzaron con recursos de cooperación para el desarrollo inferiores a aquellos de donantes afianzados, pero marcaron su entrada como países que se vieron beneficiados por las políticas de cooperación para el desarrollo y que ahora se encuentran en la posición económica y política propicia para instrumentar sus propias políticas de cooperación.

Durante los años noventa también se registraron cambios en los actores tradicionales de la cooperación para el desarrollo. Del lado de los donantes, Estados Unidos, que se había mantenido a lo largo de las décadas como el principal proveedor de cooperación

¹⁵³ Michael Edwards, *op. cit.*, p. 42.

para el desarrollo, vio su protagonismo confrontado por Japón, el cual fue el principal donante en 1995 y de 1997 a 2000.¹⁵⁴ En total, de 1990 a 1999, Estados Unidos otorgó el 16.9% de la AOD y AO total, seguido de Japón, Francia, Alemania y el Reino Unido, en ese orden.¹⁵⁵

Principales donantes de AOD/AO		
País	\$ millones (precios de 2003)	%
EEUU	113374.9	16.89
Japón	104045.4	15.50
Francia	78318.24	11.67
Alemania	69643.19	10.37
R.U.	40069.95	5.97
Holanda	33622.79	5.01
Italia	29402.23	4.38
Canadá	23489.73	3.50
Suecia	18852.69	2.81
Dinamarca	16985.13	2.53

Tabla 11: CAD, “Disbursements and Commitments of Official and Private Flows”, en *International Development Statistics Online*

Aquí se puede percibir que los países más consolidados económicamente continúan siendo los que más peso absoluto tienen en los flujos de cooperación internacional para el desarrollo y que, por lo tanto, tienen mayor influencia al definir la agenda y las prioridades de ésta.

Por otro lado, es pertinente recordar que las sumas absolutas de dinero versadas como AOD u OA no indican de manera inequívoca el compromiso de un Estado con la cooperación internacional para el desarrollo. Medido en términos del porcentaje del PIB asignado bajo las etiquetas de AOD y AO, de 1990 a 1999, Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda se ubicaron a la cabeza, con un promedio anual superior a la meta internacional del 0.7%, mientras que Estados Unidos tomó el último lugar entre los donantes del CAD, habiendo dedicado sólo el 0.14% anualmente. El promedio no ponderado del CAD fue de 0.29 %.¹⁵⁶

¹⁵⁴ CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

AOD/AO como porcentaje del PIB (1990-1999)									
Dinamarca	0.995	Finlandia	0.445	Alemania	0.329	Japón	0.271	Austria	0.188
Noruega	0.982	Luxemburgo	0.421	Australia	0.319	Irlanda	0.248	Grecia*	0.148
Suecia	0.861	Canadá	0.385	CAD	0.291	N.Z.	0.247	EEUU	0.141
Holanda	0.826	Bélgica	0.365	R.U.	0.285	España	0.244		
Francia	0.539	Suiza	0.351	Portugal	0.272	Italia	0.234		

*Grecia sólo desde 1996

Tabla 11: CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*.

Esta situación refleja la continua falta de compromiso por parte de los países donantes con mayores posibilidades económicas. Tras varias “Décadas del desarrollo” consecutivamente declaradas por la Organización de las Naciones Unidas y un sinnúmero de exhortos e informes, la meta numérica de destinar el 0.7% del PNB a la cooperación para el desarrollo aún no ha sido tomada en serio por parte de los países con los mayores recursos económicos y tecnológicos en el mundo.

Del lado de los receptores, Egipto se mantuvo como el principal receptor de AOD (6.50% del total), mientras que China, beneficiada por un nuevo contexto geopolítico, ascendió al segundo lugar (5.29%). Vale la pena destacar que entre los diez principales receptores de AOD, Mozambique es el único país de África Subsahariana y lo hace en el décimo lugar (2.11%), mientras que, como se mencionó anteriormente, dos países europeos, Polonia y Rusia, ocuparon el quinto y sexto lugar, respectivamente.¹⁵⁷

Principales receptores de AOD/AO (1990-1999)		
País	\$ millones	%
Egipto	22312.04	6.50
China	18160.2	5.29
Indonesia	14667.62	4.27
Israel	13319.23	3.88
Polonia	13304.56	3.87
Rusia	12233.97	3.56
India	10676.98	3.11
Filipinas	8959.12	2.61
Bangladesh	7464.97	2.17
Mozambique	7249.83	2.11

Tabla 12: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements”, en *International Development Statistics Online*.

¹⁵⁷ CAD, “[Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements](#)”, en *International Development Statistics Online*.

Los países que figuran en la lista de los principales receptores de AOD y AO durante la década de los noventa evidencian lo que ya se ha mencionado anteriormente en este trabajo: los criterios utilizados por los países desarrollados para apoyar económicamente a otro país con el objetivo de promover su desarrollo no están ligados a la necesidad, el desempeño o valores como la democracia o la transparencia. Al mismo tiempo que se pregonaba la democracia como principio rector de las relaciones internacionales se le asignaron sumas millonarias de “cooperación para el desarrollo” a Egipto y China; al mismo tiempo que se constataba un serio déficit de desarrollo humano en numerosos países de África y que la epidemia del VIH-SIDA explotaba en ese continente se le dio prioridad a un país como Israel, cuarto destinatario más importante de fondos de AOD y AO en el mundo.

3.3 Consideraciones finales

Entre algunos observadores de las relaciones internacionales, y en particular de las relaciones entre los países desarrollados y subdesarrollados, existía la esperanza de que con la desaparición del conflicto Este-Oeste surgiera un “dividendo de la paz”: los recursos que habían sido destinados a los armamentos y a la contención del rival podrían ser redirigidos hacia un fomento del desarrollo libre de ataduras ideológicas. Empero, la esperada colaboración global de los noventa “sucumbió a las prioridades internas de los países ricos, a una competencia económica que se intensificaba”.¹⁵⁸

En la posguerra fría, el reacomodo de los actores y las prioridades internacionales perjudicaron la cooperación internacional para el desarrollo. Con un enaltecimiento del papel del mercado, se redujeron los fondos de cooperación y se le delegó al financiamiento privado y al libre intercambio comercial la tarea de fomentar el desarrollo de los países pobres. Consecuentemente, durante esta década, “las políticas de ayuda se adaptaron a un nuevo paradigma basado en los mercados, la competencia y la empresa y la iniciativa privadas”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Stephen W. Hook, *op. cit.*, p.1

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 7.

En términos generales las políticas de cooperación para el desarrollo de los países donantes ha sido estructurada alrededor de un modelo “liberal-conservador” en el que se rinde tributo en el discurso a la importancia de una participación activa por parte de los países receptores de recursos para el desarrollo, y que sin embargo liga todo recurso a una condicionalidad económica, principalmente, pero política y ambiental también. Un documento de la OCDE ejemplifica lo antedicho cuando enuncia que las políticas de cooperación para el desarrollo “deben ser propiedad local” pero una página más adelante señala que los países receptores “deben adherirse a las políticas macroeconómicas apropiadas”, “promover un gobierno que rinda cuentas”, y “crear un clima favorable para la empresa”.¹⁶⁰

En la década de los noventa, la cooperación internacional para el desarrollo tuvo varios cambios positivos. Algunos países que otrora habían sido receptores de AOD se pasaron del lado de los donantes como evidencia de que la cooperación internacional para el desarrollo sí podía rendir frutos. También se integraron las organizaciones no gubernamentales en las políticas de cooperación y se incorporaron temas como la democracia, el medio ambiente, el respeto a los derechos humanos, y el alivio y la condonación de la deuda para los países pobres altamente endeudados.

Estos cambios positivos deben de ser rescatados y trabajados más intensamente. No obstante, las inercias son duras de romper y la evidencia señala que los criterios políticos y económicos de los donantes tienen una indiscutible primacía por sobre las necesidades y visiones de los países que buscan y necesitan fomentar su propio desarrollo.

¹⁶⁰ CAD, *Shaping the 21st Century*. . . , pp. 13-14.

4 POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

A pesar de sufrir una terrible derrota militar, económica e incluso ideológica tras la Segunda Guerra Mundial, la República Federal Alemana logró reconstruirse y afianzarse como una de las principales potencias mundiales. Siguiendo criterios económicos se ubica en la triada isocélica que conforma la cúspide mundial y comprende, además de Alemania, a Estados Unidos y Japón. Por volumen de comercio exterior, Alemania ocupa el segundo lugar en importancia detrás de Estados Unidos, y por producto nacional bruto (PNB) el tercero, detrás de Japón.¹⁶¹

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, Alemania tiene una posición análoga. Desde 1960 (año en que comenzó a existir un registro sistemático) hasta 2003, Alemania ha figurado entre los cuatro grandes proveedores netos de fondos de cooperación para el desarrollo, a lado de Estados Unidos, Japón y Francia, siempre ocupando el tercer o cuarto lugar en importancia.¹⁶² Históricamente, Alemania ha representado alrededor del 10% del total de la AOD y la AO, consagrando, en promedio anual, el 38% de su PNB a este rubro.¹⁶³

4.1 Instituciones gubernamentales de cooperación para el desarrollo

Al igual que el resto de los países desarrollados con políticas en la materia, la política de cooperación para el desarrollo de Alemania se encuentra circunscrita dentro del marco más amplio de la política exterior. Esta última, en el contexto de la posguerra fría, se ha planteado como objetivo principal “la conformación de un orden internacional estable”, y en particular uno que permita el libre desarrollo de las actividades y los intercambios económicos.¹⁶⁴

¹⁶¹ Banco Mundial, *World Development Indicators*.

¹⁶² Con excepción de 1980, cuando fue el segundo donante más importante.

¹⁶³ CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*.

¹⁶⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Deutsche Außenpolitik: 2003/2004*, Berlín, febrero de 2004, p. 8.

El énfasis de la política exterior alemana se encuentra en la creación de estructuras que favorezcan la estabilidad, y por extensión “el gobierno federal entiende la política de desarrollo [. . .] como una *tarea de estructura política global*”.¹⁶⁵

Es importante señalar que la política de cooperación para el desarrollo es el principal vehículo de la política exterior alemana para con un gran número de países subdesarrollados, entre los cuales destacan aquellos de África Subsahariana. Así pues, resulta comprensible que el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos forme parte del gabinete ejecutivo, en el mismo rango constitucional que el Ministerio de Relaciones Exteriores (*Auswärtiges Amt, AA*).

De acuerdo con la Constitución Alemana, corresponde al Canciller “determinar las directivas de la política y asume la responsabilidad por ésta.” Por otro lado, ese mismo texto jurídico establece que “dentro de estas directivas cada Ministro Federal dirige su ámbito de trabajo autónomamente y bajo su propia responsabilidad”.¹⁶⁶ Siguiendo estos lineamientos, si bien es el Canciller el encargado formal del establecimiento de las directivas de la política de desarrollo, ésta se encuentra principalmente en manos del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos, de acuerdo al principio de competencia del Derecho alemán, con la concurrencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

4.1.1 Ministerio de Relaciones Exteriores (Auswärtiges Amt, AA)

El artículo 32 de la Constitución Alemana establece que “el cuidado de las relaciones con Estados extranjeros es asunto de la Federación”, y el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores es la rama gubernamental encargada de esta tarea.¹⁶⁷ Asimismo, el artículo 1 de la Ley sobre el Servicio Exterior encomienda a esta dependencia, además de “representar los intereses de la República Federal Alemana”, “cuidar y fomentar las relaciones exteriores, en particular en las esferas de la política, la

¹⁶⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Deutsche Außenpolitik: 2003/2004*, Berlín, febrero de 2004, p. 206.

¹⁶⁶ Gobierno federal alemán, *Grundgesetz*, en www.bundesregierung.de/Gesetze/-_4222/Grundgesetz.htm, consultado el 10 de octubre de 2005.

¹⁶⁷ *Ibid.*

economía, *la política de desarrollo*, la cultura, la ciencia, la tecnología, el medio ambiente y lo social” (cursivas mías).¹⁶⁸

No obstante, la acción directa del Ministerio de Relaciones Exteriores en la política de desarrollo se encuentra restringida, como lo evidencia la burocracia interna dedicada a la materia: de las siete divisiones con las que cuenta el Ministerio de Relaciones Exteriores, la séptima se encuentra abocada a la Economía y el Desarrollo Sustentable, y de ésta, sólo una de las doce subdivisiones está encargada de “Política de desarrollo: Principios y Coordinación; Organizaciones de ejecución, Pequeños proyectos, Banca multilateral de desarrollo, OCDE (CAD); Política de desarrollo de la UE”.¹⁶⁹

En la práctica, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple cuatro funciones principales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo: la de co-diseñador de la política de cooperación, la de asesoría, la de enlace político, y la de ejecutor de cooperación de emergencia y microproyectos.

Aunque el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ*) es el principal encargado del diseño de la política para el desarrollo, al formar ésta parte de la política exterior del gobierno alemán, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene también un grado relevante de injerencia. Ésta se hace patente en la coordinación de los dos ministerios para la elaboración de la “*Planeación marco para la cooperación financiera y técnica*”, documento que, como su nombre lo indica, sienta las bases para la conducción de la política de cooperación para el desarrollo y establece, anualmente, la cantidad y el destino de los recursos para este rubro.¹⁷⁰

En su papel de asesor, las representaciones en el exterior del ministerio ponen su experiencia en el campo al servicio de la política de cooperación para el desarrollo,

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Organigram des Auswärtigen Amts*, 20 de mayo de 2005, en www.auswaertiges-amt.de.

¹⁷⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Deutsche Außenpolitik: 2003/2004*, p. 8.

principalmente en el “análisis de las condiciones marco y las posibilidades para una cooperación para el desarrollo funcional en el país anfitrión”.¹⁷¹

El tercer papel del Ministerio de Relaciones Exteriores es el de enlace político. Como representante del Estado alemán en el exterior, el ministerio se encarga de establecer contacto con los gobiernos de los países receptores de la acción de cooperación, así como con representantes de la sociedad civil. Para el establecimiento de acuerdos de cooperación, ya sea ésta técnica o financiera, se utilizan los canales diplomáticos ya establecidos internacionalmente, por lo que la concurrencia del Ministerio de Relaciones Exteriores es una condición *sine qua non* para que las acciones de cooperación se lleven a cabo.

Asimismo, en aquellos países en que el BMZ cuenta con delegaciones, éstas encuentran su sede en las representaciones diplomáticas alemanas (embajadas y consulados, principalmente), que se encuentran, naturalmente, bajo la égida del Ministerio de Asuntos Exteriores. En el caso de África Subsahariana, el Ministerio de Relaciones Exteriores cobija delegaciones del BMZ en sus embajadas en Accra, Ghana; Addis Abeba, Etiopía; Daressalam, Tanzania; Maputo, Mozambique; Nairobi, Kenya; Pretoria, Sudáfrica; y Windhoek, Namibia.

En resumidas cuentas, es tarea del Ministerio de Relaciones Exteriores “la coordinación central y la representación exterior uniforme de las actividades de cooperación para el desarrollo in situ del Gobierno Federal alemán”.¹⁷²

Una última tarea del Ministerio de Relaciones Exteriores, de naturaleza más subsidiaria, es la ejecución de ayuda de emergencia y la administración de fondos para

¹⁷¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit*, abril de 2005, en www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/aussenwirtschaft/entwicklung/ez-bilat.html.

¹⁷² Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, *El mundo de conceptos de la GTZ*, Eschborn, abril de 2004, p. 15.

la ejecución de microproyectos de cooperación técnica, con una subvención inferior a los €7,500 euros.¹⁷³

4.1.2 Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ)

Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene autoridad constitucional en el diseño de la política de cooperación para el desarrollo, es el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos la principal instancia gubernamental que asume esta tarea. En esencia, “el BMZ desarrolla las directrices y los conceptos de la política de desarrollo de Alemania. Determina las estrategias a largo plazo de la cooperación con los diversos actores y define las reglas de su ejecución”.¹⁷⁴

Alemania es uno de los pocos países donantes con un ministerio dedicado exclusivamente a la cooperación internacional para el desarrollo. Además, bajo el principio de competencias exclusivas, el BMZ puede construir e instrumentar una política para el desarrollo sin necesariamente caer presa de los objetivos políticos a corto plazo, como podría suceder si esta política estuviera bajo la dirección directa del Ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁷⁵

En algunos casos, el BMZ asume la representación indirecta del Estado alemán en el exterior. Tal es el caso en el Banco Mundial, en el cual el gobernador alemán es el Ministro para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, mientras que el director ejecutivo de las organizaciones subsidiarias del Banco proviene de este mismo ministerio.¹⁷⁶

¹⁷³ Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, *El mundo de conceptos de la GTZ*, Eschborn, abril de 2004, p. 15.

¹⁷⁴ BMZ, “Aufgaben des Ministeriums”, <http://bmz.de/de/ministerium/aufgaben/index.html>, consultado el 6 de junio de 2005.

¹⁷⁵ Uwe Andersen, *op. cit.*, s/p.

¹⁷⁶ Horst-Dieter Westerhoff, “The Formulation of Economic Policy within the Context of Increasing International Integration”, en Wolf-Dieter Eberwein y Karl Kaiser (ed.), *Germany's New Foreign Policy: Decision-making in an Interdependent World*, Palgrave, New York, 2001, p. 131.

A medida que la cooperación para el desarrollo se conformaba como un lazo relevante entre Alemania y una gran parte del mundo subdesarrollado, surgió la necesidad de establecer una instancia gubernamental consagrada a la dirección de estas relaciones. Es por esta razón que el 14 de noviembre de 1961 se nombró a Walter Scheel como primer Ministro de Cooperación Económica y se marcó el surgimiento del Ministerio de Cooperación Económica.

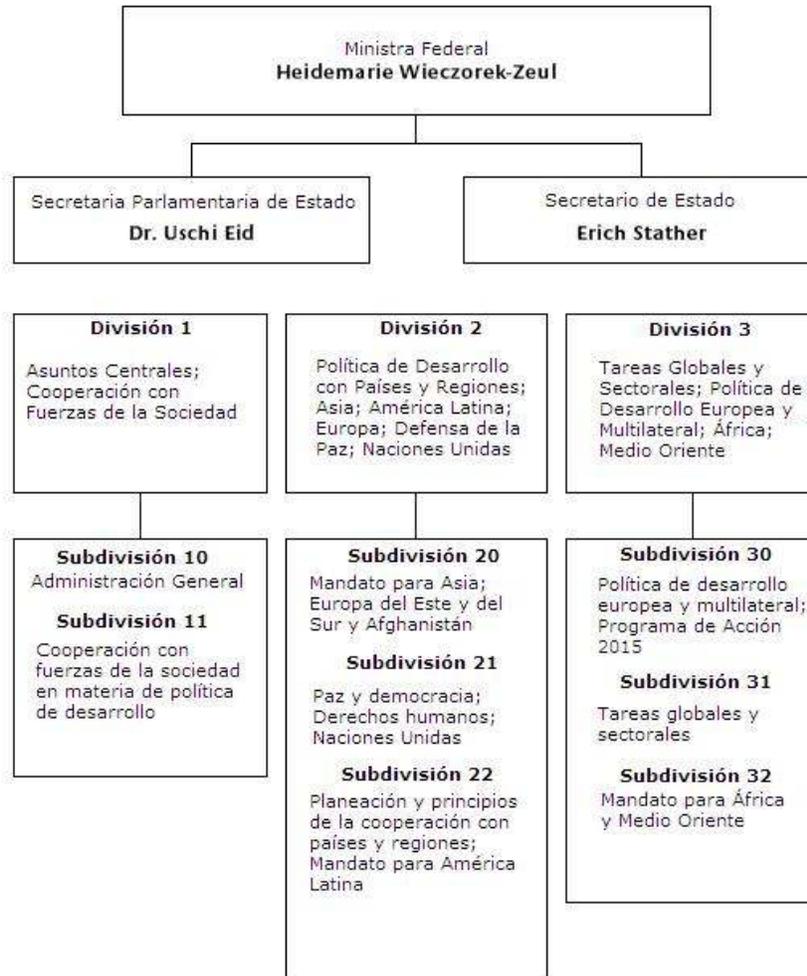
Tres años más tarde, el 23 de febrero de 1964, mediante un decreto del Canciller, la política de desarrollo obtendría categoría de autónoma. Siguiendo esa misma línea hacia la consolidación de la política de cooperación para el desarrollo, en 1972 el BMZ asumió la responsabilidad por la cooperación financiera bilateral y multilateral, que hasta entonces había sido dirigida por el Ministerio Federal de Economía (*Bundesministerium für Wirtschaft, BMWi*).¹⁷⁷

De esta manera, el BMZ se ha convertido en el núcleo de la política de cooperación internacional para el desarrollo de Alemania. Tras la reunificación, también retomó las labores de cooperación llevadas a cabo por la RDA, y en 1998 se le delegó a este ministerio la autoridad sobre la dirección de la política de desarrollo de la Unión Europea.

El BMZ es dirigido por un ministro, miembro del gabinete federal, un secretario de Estado parlamentario y un secretario de Estado. Éstos dirigen tres divisiones principales:

- División 1: Asuntos Centrales y Cooperación con Fuerzas de la Sociedad;
- División 2: Política de Desarrollo con Países y Regiones; Asia; América Latina; Europa; Defensa de la Paz; Naciones Unidas; y
- División 3: Tareas Globales y Sectoriales; Política de Desarrollo Europea y Multilateral; África; y Medio Oriente.

¹⁷⁷ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 32.



Cuadro 1: BMZ, “Organisationsplan es Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung”, julio de 2004, en www.bmz.de.

En la actualidad, el BMZ cuenta con dos sedes, una en Berlín y la otra en Bonn. Esta última concentra el 80 por ciento de los empleados del ministerio y la mayor parte de las actividades directamente ligadas con la instrumentación de la cooperación para el desarrollo, mientras que la sede en Berlín se encarga principalmente de enlace político al interior, es decir, de la “percepción de tareas políticas [. . .] (parlamento, gabinete, prensa, planeación política)”.¹⁷⁸ Alrededor del 10 por ciento del personal del BMZ se encuentra en rotación en las representaciones del ministerio en el extranjero, en organizaciones internacionales o en proyectos concretos de cooperación para el desarrollo.¹⁷⁹

¹⁷⁸ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 38.

¹⁷⁹ Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Aufbau und Organisation”, <http://bmz.de/de/ministerium/aufbau/index.html>, 6 de junio de 2005.

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, el BMZ presenta una importante fuente de conflicto potencial dado que el extranjero es el campo de acción de ambos y que no siempre comparten los mismos objetivos. Mientras el BMZ asigna cooperación para el desarrollo de acuerdo a criterios previamente establecidos, para el AA los objetivos y compromisos políticos generales son centrales en la toma de decisiones.

Por lo general, y dada la natural preeminencia de la política exterior sobre la política de cooperación para el desarrollo, las decisiones del AA prevalecen por sobre las del BMZ. Tal fue el caso, por ejemplo, cuando tras la Guerra del Golfo de 1991 el AA decidió enviar fondos de cooperación a todos los Estados que habían sido afectados por la guerra, incluyendo a Siria, a pesar de que el BMZ no lo consideraba elegible por su pobre historial en materia de derechos humanos, la ausencia de una economía de mercado y un servicio de deuda atrasado.¹⁸⁰ La ayuda que se le concedió a Egipto tras los Acuerdos de Camp David en 1978 presentó una situación análoga, al igual que los recursos que se le han otorgado tanto a India como a Pakistán, a pesar de que ambos transgreden los criterios del BMZ en materia de armamento.¹⁸¹

Aunque de manera secundaria, el BMZ también tiene que negociar a menudo con el Ministerio de Finanzas y el Ministerio para el Medio Ambiente. Dentro del marco de la negociación de pagos de la deuda, el Ministerio de Finanzas ha intentado convencer al BMZ de “ejercer reserva al asignar ayuda para el desarrollo hasta que las deudas hayan sido cumplidas”.¹⁸² En términos generales, el Ministerio de Finanzas tiene un mayor poder de negociación y a menudo se ve apoyado por el AA. Por otro lado, el BMZ tiene injerencia en el diseño e implementación de la política exterior ambiental, puesto que financia proyectos ambientales en países subdesarrollados; esta situación da pie a que surjan fricciones con el Ministerio para el Medio Ambiente sobre criterios de financiamiento y ejecución.¹⁸³

¹⁸⁰ Lisette Andreae y Karl Kaiser, “The ‘Foreign Policies’ of Specialized Ministries”, en Eberwein y Kaiser, *op. cit.*, p. 43.

¹⁸¹ *Ibidem.*

¹⁸² *Ibid.*, p. 47.

¹⁸³ Wolfgang Fischer y Petra Holtrup, “Decision-Making in Environmental Foreign Policy”, en Eberwein, y Kaiser, *op. cit.*, p. 144.

4.1.3 Parlamento

Aunque secundariamente, el parlamento alemán (*Bundestag*) también se encuentra involucrado en el esbozo y la supervisión de la política de cooperación para el desarrollo. El Comité de Presupuesto (*Haushaltsausschuss*) y el Comité para Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria (*Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe*), por ejemplo, emiten recomendaciones y supervisan esta política en tanto intersecta con sus respectivas áreas de trabajo.

Por otro lado, el Comité para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (*Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, AwZ*), como su nombre lo indica, sigue directamente las acciones ejercidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y, más precisamente, las acciones del BMZ. Además de encargarse de revisar todas las peticiones que le son encargadas por el pleno, el AwZ por iniciativa propia aborda cuestiones regionales, sectoriales, institucionales y temas relevantes de la cooperación internacional para el desarrollo.¹⁸⁴

4.1.4 GTZ

Mientras que el diseño y la dirección de la política de cooperación para el desarrollo de Alemania corren principalmente a cargo del BMZ, no es éste el encargado de instrumentarla. La ejecución de las acciones de cooperación es llevada a cabo en su mayoría por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ*) y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW*), en los ámbitos técnico y financiero, respectivamente.

En el artículo 2 del Contrato de Sociedad que sienta la base legal de la GTZ, se establece que ésta tiene como objetivo “apoyar al Gobierno Federal en el logro de sus objetivos de política de desarrollo”.¹⁸⁵ Más específicamente, la GTZ se concentra en la provisión de servicios de cooperación técnica que, como hemos visto antes, comprende

¹⁸⁴ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 46.

¹⁸⁵ GTZ, *El mundo de conceptos de la GTZ*, Eschborn, abril de 2004, p. 30.

la transmisión de conocimientos y habilidades técnicas, económicas y organizativas, así como del equipo y material conexo.

Los ámbitos de acción de la GTZ comprenden los siguientes:

- Estado y gobierno
- Desarrollo y reforma económica
- Formación profesional
- Infraestructura
- Medio ambiente y protección de los recursos
- Conflictos y crisis
- Salud
- Desarrollo rural
- Administración de fondos
- Servicios de procuración¹⁸⁶

Con la suscripción del Acuerdo General con el BMZ el 20 de diciembre de 1974, la GTZ es fundada con la obligación de implementar las peticiones del gobierno federal en el ámbito de la cooperación técnica; la sociedad comenzó sus operaciones al año siguiente.

La GTZ es una empresa privada de propiedad del Estado alemán conformada como una sociedad de responsabilidad limitada (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH*). De acuerdo con sus estatutos, se trata de una sociedad de utilidad pública, capacitada para reinvertir sus ganancias únicamente en sí misma y en las acciones para las cuales ha sido creada, de tal suerte que le está prohibido distribuir utilidades a su propietario, el gobierno alemán.¹⁸⁷

¹⁸⁶ GTZ, “Internationale Auftraggeber”, en www.gtz.de/de/unternehmen/1852.htm, consultado el 24 de mayo de 2005.

¹⁸⁷ GTZ, *El mundo de conceptos de la GTZ*, p. 30.

En tanto empresa privada, la GTZ se encuentra facultada para ofrecer sus servicios no sólo al gobierno federal alemán, sino también a contratistas públicos y privados, nacionales y extranjeros.

El Consejo Supervisor de la GTZ está integrado por ocho representantes de los accionistas y ocho representantes de la sociedad misma. Entre los representantes de los accionistas se cuentan los representantes del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos, del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y del Ministerio de Economía y Trabajo, así como cuatro representantes del Parlamento Alemán.¹⁸⁸

4.1.5 KfW

Fundada en 1948 con el objetivo de coadyuvar a la reconstrucción del país, la banca de desarrollo de Alemania toma la forma del Grupo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW*). Ésta es una institución del derecho público, está controlada en un 80 por ciento por la federación y en un 20 por ciento por los *Länder* y tiene su sede en Frankfurt am Main.¹⁸⁹

De acuerdo con el artículo 2 de la ley que lo regula, el Instituto tiene la función de “desempeñar tareas de fomento [. . .] en las siguientes áreas:

- a) la pequeña y mediana empresa, las profesiones y la creación de empresas,
- b) Capital de riesgo,
- c) Vivienda,
- d) Protección ambiental,
- e) Infraestructura,
- f) Progreso e innovación técnica,
- g) Programas internacionales de fomento,
- h) Cooperación para el Desarrollo,

¹⁸⁸ GTZ, “Aufsichtsrat”, en www.gtz.de/de/unternehmen/4771.htm, consultada el 24 de mayo de 2005.

¹⁸⁹ KfW Bankengruppe, *Law concerning KfW*, Frankfurt am Main, enero de 2004, p. 7.

i) Otras áreas de promoción”.¹⁹⁰

Para estas tareas, el grupo cuenta con cinco bancos: el *KfW Mittelstandsbank* que provee financiamiento sobre todo la pequeña y la mediana empresa; el *KfW Förderbank* que financia proyectos de infraestructura, tecnología medioambiental, vivienda y formación profesional; el *KfW IPEX-Bank* que financia el sector externo de la economía alemana; el *KfW Entwicklungsbank* que financia las acciones de cooperación internacional para el desarrollo del gobierno Alemán; y la Sociedad de Inversión y Desarrollo Alemana (*Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG*) a cargo del fomento de la inversión privada en el mundo subdesarrollado.

De estas cinco instancias el grueso de la cooperación financiera de Alemania corre a cargo del *KfW Entwicklungsbank*. Esta tarea le fue asignada por el gobierno Alemán en 1961. En materia de cooperación financiera, el *KfW Entwicklungsbank* actúa en dos ámbitos principales: en la provisión de préstamos con tasas de interés favorables y aportes no reembolsables para proyectos en países subdesarrollados, y en la asesoría en materia de ejecución de proyectos y reformas económicas.¹⁹¹

La DEG, por su lado, es una institución de crédito especializada en el financiamiento de la inversión privada en los países subdesarrollados. En esa rúbrica, financia proyectos y empresas del sector privado y ofrece servicios de fomento de condiciones orientadas al mercado.

4.1.6 DED

El Servicio Alemán de Desarrollo (*Deutscher Entwicklungsdienst, DED*) fue fundado en 1963, haciendo sombra al *Peace Corps*, cuerpo estadounidense de voluntariado internacional, que había sido establecido por John Kennedy en 1961. Conformado como una sociedad de interés público, el DED tiene como objetivo enviar promotores

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 8.

¹⁹¹ KfW Bankengruppe, *Los objetivos y el trabajo del KfW Entwicklungsbank*, Frankfurt am Main, julio de 2004, p.7.

especializados (*Entwicklungshelfer*, “ayudantes para el desarrollo”) a los países subdesarrollados. El 1 de enero 2003 tenía [el DED] 1973 promotores y promotoras en 45 países”.¹⁹²

Los socios y propietarios del DED son el gobierno federal alemán, con 95 por ciento de las acciones, y el “*Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee e.V.*, (AKLHÜ)” el restante 5 por ciento.¹⁹³

4.1.7 InWEnt

La compañía Capacitación y Desarrollo Internacionales (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung, InWEnt*) tiene como fin la formación de expertos y profesionales, tanto de países subdesarrollados como de Alemania y otros países desarrollados, con miras a que trasmitan y apliquen sus conocimientos en proyectos y empresas que fomenten el desarrollo.

En octubre de 2002, la Sociedad Carl Duisberg (*Carl Duisberg Gesellschaft e.V.*, CDG) y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (*Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung, DSE*) se fusionaron para crear una compañía limitada de fines no lucrativos. Ésta es una empresa conjunta (en un esquema de asociación público-privada) entre el Estado federal, las entidades federativas alemanas y la iniciativa privada. El accionista mayoritario es la federación, representada por el BMZ, y los accionistas minoritarios son las entidades federativas y el empresariado alemán, representados por la DSE y la CDG, respectivamente.¹⁹⁴

El Grupo KfW y la GTZ son los principales contratantes de los servicios de InWEnt, aunque fundaciones privadas alemanas y organizaciones internacionales (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) también se encuentran entre los clientes de esta empresa de utilidad pública.

¹⁹² BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 82.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 82.

¹⁹⁴ Ulrich Popp, „Startschuss für die InWEnt GmbH“, en *Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit*, enero de 2003, en www.entwicklungspolitik.org, consultado el 23 de enero de 2005.

4.2 Ejecución de la cooperación bilateral para el desarrollo

4.2.1 Categorías

En su faceta bilateral, la cooperación para el desarrollo que es llevada a cabo por el Estado alemán se subdivide en dos principales ramos: la cooperación financiera y la cooperación técnica.

La cooperación financiera se trata del “financiamiento de bienes, inversiones en capital, así como de la construcción de estructuras eficientes y es proporcionada a los países en vías de desarrollo principalmente en la forma de crédito preferencial – en el caso de los países en vías de desarrollo más pobres, en la forma de contribuciones financieras no reembolsables.”¹⁹⁵

La cooperación técnica, por su lado, comprende la oferta de bienes y servicios al país receptor, pero cuya calidad y desempeño corren a cargo del país donante (en nuestro caso, Alemania).¹⁹⁶ Detrás de esta forma de cooperación yace la intención de generar, fomentar o aumentar las capacidades de personas y organizaciones. A diferencia de la cooperación financiera, la cooperación técnica siempre es otorgada como subsidio y por lo tanto no genera cargas o deudas en el país contraparte.

Alemania también subdivide la cooperación técnica en aquella que es proveída por el gobierno y sus organizaciones (“cooperación técnica en sentido estricto”), y aquella que es canalizada a través de organizaciones no gubernamentales (“cooperación técnica en sentido amplio”).¹⁹⁷ La primera se refiere a aquella acordada por el gobierno federal alemán y el gobierno del país contraparte, y que es ejecutada por una de las organizaciones dirigidas por el gobierno federal (e.g. GTZ, InWEnt). La segunda

¹⁹⁵ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 52.

¹⁹⁶ Hansjörg Elshorst, "Dienstleistungen und Finanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit", en *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, en www.entwicklungspolitik.org, consultado el 23 de enero de 2005.

¹⁹⁷ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 52.

comprende los proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales, pero que es patrocinada por dineros estatales.¹⁹⁸

4.2.2 Mecanismo de la cooperación bilateral

Dentro del mecanismo de ejecución de la cooperación bilateral para el desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores juega el papel de enlace, el BMZ asume el papel de director y la acción misma es ejecutada ya sea por la GTZ o por el KfW, dependiendo del carácter del proyecto.

La idea del proyecto puede surgir por parte de alguno de los organismos alemanes abocados al desarrollo o de la contraparte en la acción de cooperación (ya sean instancias gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil), toda vez que la petición formal corre a cargo de la contraparte y es depositada frente a la representación diplomática alemana.

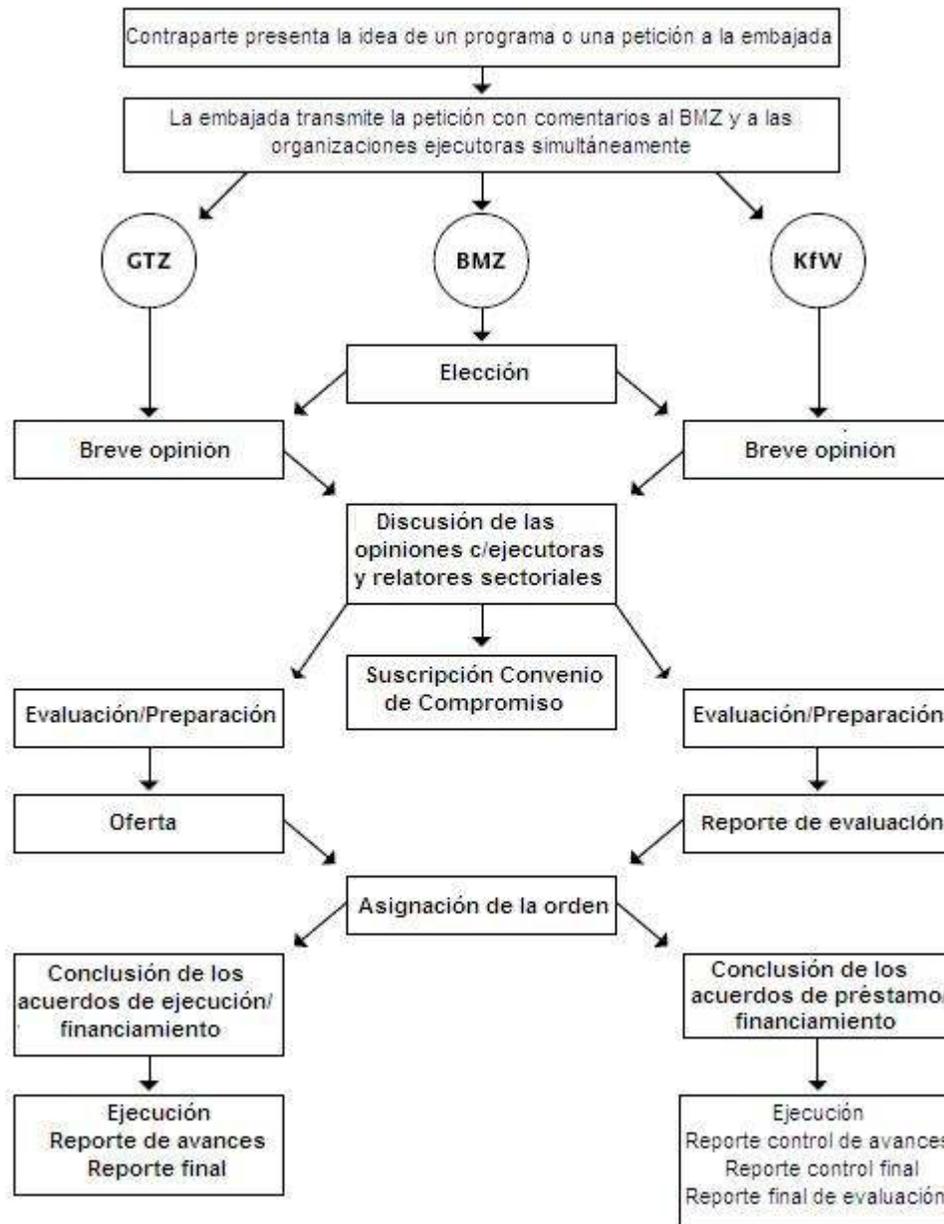
Cada proyecto se divide en una fase de planeación, una de ejecución y una de evaluación. En la primera fase concurren la contraparte extranjera, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el BMZ y las organizaciones ejecutoras. El BMZ es, en última instancia, el que decide la viabilidad del proyecto y elige, de acuerdo con las características del proyecto, a la organización ejecutora que la va a llevar a cabo (la GTZ o el KfW, en la mayoría de los casos). La organización ejecutora, a su vez, se encarga del diseño de los aspectos técnicos del proyecto.

Tras la suscripción de los acuerdos pertinentes, la ejecución se lleva a cabo, en el ámbito de la cooperación técnica, por parte de la GTZ y, en el ámbito de la cooperación financiera, por parte de la KfW; en ambos casos con el concurso de la contraparte.

Finalmente, la evaluación tiene lugar en dos niveles: una evaluación a lo largo del proyecto, bajo la forma de un reporte de avances, y una evaluación final que determina

¹⁹⁸ BMZ, “Wege der Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen Partnerländern”, en www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/index.html, consultada el 28 de noviembre de 2004.

si los objetivos específicos del proyecto fueron alcanzados. En la figura 2 se puede apreciar visualmente el desarrollo de un proyecto.



Cuadro 2: BMZ, “Wege der Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen Partnerländern”, en www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/index.html, consultada el 28 de noviembre de 2004.

4.3 Justificación

Al justificar su política de cooperación internacional para el desarrollo, Alemania se basa en una combinación de visiones altruista, interdependentista y pragmática.

Del lado del altruismo, en un documento del BMZ, que explica la razón de ser de la política de cooperación para el desarrollo de Alemania, el título lee: “Política de desarrollo – porque la prosperidad obliga”. En los párrafos que le siguen, y después de recordar las imágenes de niños hambrientos (imágenes que pesan en el imaginario del Norte), se resume que “la riqueza del mundo se concentra en los países industrializados – a causa de esto, ellos cargan con la responsabilidad de eliminar la pobreza del mundo”.¹⁹⁹

En cuanto a la interdependencia, el BMZ hace referencia a una ecología compartida (“cuando contribuimos a preservar la selva en Vietnam, nos aseguramos también el aire para respirar aquí”); a una política internacional inseparable (“no solamente los eventos del 11 de septiembre de 2001 demostraron que el terrorismo, la guerra y la guerra civil pueden tener efectos transfronterizos”); y a un sistema económico inexorablemente vinculado y vinculante (“en un sistema económico mundial, ninguna economía nacional permanece indemne cuando surgen crisis en otros países y regiones”).²⁰⁰

Finalmente, en el documento antes citado también se hace alusión a los beneficios directos en los términos más contundentes (i.e. en términos de ganancias económicas) que puede implicar la cooperación para el desarrollo: “[. . .] porque mediante inversiones en la cooperación para el desarrollo surgen varias relaciones comerciales u otras asociaciones que, al final, traen un beneficio para todas las partes”.²⁰¹ Esta visión evidencia también un pragmatismo que determina el diseño de la política de cooperación para el desarrollo.

¹⁹⁹ BMZ, “Warum brauchen wir Entwicklungspolitik”, en www.bmz.de/de/ziele/politik/index.html, consultado el 24 de agosto de 2004.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ *Ibidem*.

Además de los motivos que el gobierno Alemán hoy enuncia abiertamente, también existen los de corte político e histórico. Con fines geopolíticos, Alemania ha utilizado su política de cooperación como instrumento para ganar apoyos y presionar a gobiernos en el mundo subdesarrollado. Además, es de destacar que, históricamente, los principales receptores de la cooperación alemana para el desarrollo han sido países estratégicos como India, Israel, Turquía y Egipto. En cuanto a los motivos histórico-políticos, éstos llevaron a que Israel y Yugoslavia recibieran importantes sumas de dinero “como compensación por atrocidades alemanas durante la Segunda Guerra Mundial”.²⁰²

4.4 Historia

En la era contemporánea, la política de cooperación de la República Federal Alemana comenzó al tomar parte en el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de la ONU (hoy PNUD) en 1952. Este primer paso se consolidó en 1956 cuando el Parlamento alemán creó un fondo para la ayuda bilateral al desarrollo de 50 millones de marcos alemanes, y se establecieron los primeros acuerdos de cooperación con India.²⁰³

La política de cooperación para el desarrollo, que originalmente se encontraba diseminada entre varios ministerios de vocación económica, se institucionalizaría con la creación, el 14 de noviembre de 1961, del Ministerio Federal para la Cooperación Económica. Así, Alemania se convirtió en el primer país de Europa en contar con un ministerio independiente avocado a la tarea de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por otro lado, Alemania participó desde un inicio en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El CAD fue creado en 1961, y, al formar parte de él,

²⁰² M. Leann Brown and Joanne M. O’Conor, “Cross-Pressures in Western European Foreign Aid”, en Hook, *op. cit.*, p. 96.

²⁰³ BMZ, “40 Jahre deutsche Entwicklungspolitik”, en www.bmz.de, consultado el 27 de noviembre de 2004.

Alemania jugó un papel activo en la conformación del régimen internacional de cooperación para el desarrollo.

En sus orígenes, la política alemana de cooperación para el desarrollo estuvo marcada por la Guerra Fría. La cooperación alemana para el desarrollo estuvo orientada, en términos generales, a contener la influencia del socialismo en el “Tercer Mundo”. La muestra más patente de cómo este conflicto marcó la política de desarrollo alemana fue la llamada Doctrina Hallstein. Siguiendo esta doctrina, durante los años sesenta la República Federal Alemana condicionó el otorgamiento de recursos para el desarrollo al no reconocimiento del Estado socialista conformado en el oriente de Alemania.²⁰⁴

Con el ascenso al poder del gobierno socialdemócrata en 1969, cambiaría un poco el enfoque de la cooperación para el desarrollo y se adoptarían lineamientos metodológicos más sólidos. En primer lugar, la doctrina Hallstein fue hecha a un lado con la adopción de la *Ostpolitik* y la normalización de las relaciones entre los dos Estados alemanes. En el plano operativo, como ya se mencionó anteriormente, el BMZ asumió la responsabilidad de la ayuda financiera en 1972, mientras que en 1971 se adoptó la primera “concepción global de la ayuda a los PVD [países en vías de desarrollo]”. La visión adoptada entonces era predominantemente económica y establecía seis prioridades:

- la lucha contra el desempleo y el subempleo;
- un sistema de formación adaptada al entorno local;
- la mejora de la infraestructura rural;
- la ampliación y la diversificación del sector manufacturero;
- el refuerzo de las capacidades de planificación y de organización; y

²⁰⁴ Guido Ashoff, “Improving Coherence between Development Policy and Other Policies: The Case of Germany”, en Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Briefing Papers*, 1/2002, p. 1.

- una ayuda inmediata para la mejora de las condiciones de vida de la población (sobre todo el control natal y la mejora de las condiciones de salud y de alimentación).²⁰⁵

Frente a las demandas por parte de los países del Sur de un nuevo orden económico internacional (NOEI) de mediados de los setentas, Alemania se mantuvo fiel a los principios librecambistas al mismo tiempo que la política de cooperación para el desarrollo “estaría ligada a la política comercial alemana y utilizada para asegurar el abastecimiento de materias primas para la República Federal”.²⁰⁶ Esta postura pragmática, así como un mayor énfasis en una estrategia de “necesidades fundamentales” (alimentación, salud, vivienda) se verían reflejados en los “25 principios para la política de cooperación con los PVD” de 1975 que modificó lo planteado en 1971.

Durante los años ochenta se mantuvieron los mismos principios declarados para guiar la política de cooperación alemana, a pesar del cambio de gobierno de 1982.²⁰⁷ Frente a nuevos desarrollos, sin embargo se harían ajustes: en el contexto de la crisis de la deuda se apoyarían las políticas de ajuste y liberalización pregonadas por el BM y el FMI, al mismo tiempo que se sembraron las semillas para la incorporación de temas como la protección del medio ambiente y el enfoque de género.

4.4.1 Tendencias (1960-1991)

Alemania desembolsó de 1960 a 1991 \$158,399 millones de dólares (precios de 2003) de AOD, lo que representa el 11% del total de la AOD versada y ubica a este país como la cuarta fuente más importante de estos flujos.²⁰⁸ En esas tres décadas, la AOD alemana creció en un 279% y fue bilateral en un 71%. Esto es indicio de que se le dio importancia a este ámbito de la política exterior alemana como un canal de

²⁰⁵ Werner Zettelmeier, « L'aide allemande au développement », en Henri Ménudier (et al.), *La République fédérale d'Allemagne dans les relations internationales*, Editions Complexe, Bruxelles, Belgique, 1990, p. 252

²⁰⁶ Zettelmeier, *op. cit.*, p. 253.

²⁰⁷ Zettelmeier, *op. cit.*, p. 254.

²⁰⁸ CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows](#)”, en *International Development Statistics Online*.

comunicación con los países subdesarrollados y también de que se le mantuvo bajo un estrecho control del gobierno central.

En promedio no ponderado, la AOD de la República Federal Alemana representó el 0.37% de su PNB.²⁰⁹ A pesar del compromiso declarado (y refrendado anualmente) de Alemania con la causa de la cooperación internacional para el desarrollo, los enunciados no se tradujeron en un compromiso monetario tangible, y se estuvo siempre lejos de la meta del 0.7% del PNB.

La región más beneficiada de la AOD y AO alemana fue África Subsahariana, receptora del 25 por ciento, seguida por Asia Central y Austral, con el 20 por ciento, y Europa, en un distante tercer lugar, con el 10 por ciento del total.²¹⁰ Paradójicamente, sólo un país de África Subsahariana, Tanzania, figura entre los diez principales países receptores de AOD alemana, y lo hace en el último lugar; en esta lista encontramos en la cima a India, Israel y Turquía, en ese orden. Los flujos de cooperación de Alemania también están claramente vinculados a intereses políticos y económicos concretos, como se puede apreciar en la lista detallada de países beneficiarios en la tabla 15.

AOD/AO Alemana por regiones (1960-1991)		
Región	\$ millones (2002)	%
África – N. Sahara	7499.86	8.67
África – S. Sahara	22296.83	25.78
Centro y Norte de América	2639.28	3.05
América del Sur	8630.03	9.98
Este de Asia	8710.27	10.07
Sur y Centro de Asia	17752.41	20.52
Medio Oriente	9918.98	11.47
Europa	8826.85	10.20
Oceanía	225.63	0.26

Tabla 14: CAD, "[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)", en *International Development Statistics Online*.

AOD/AO Alemana por países (1960-1991)		
País	\$ millones (2002)	%
India	8398.8	9.77
Israel	6048.79	7.04
Turquía	5284.26	6.15
Egipto	3872.08	4.51
Pakistán	3645.78	4.24
Indonesia	3529.98	4.11
Brasil	2626.01	3.06
Bangladesh	2198.5	2.59
Marruecos	1674.38	1.95
Tanzania	1644.61	1.91

Tabla 15: CAD, "[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)", en *International Development Statistics Online*.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

En cuanto a la inversión privada directa de Alemania en el mundo subdesarrollado, de 1968 a 1991 ésta sumó \$18,900 millones, lo que representa el 7 por ciento de la inversión total en los países subdesarrollados, y ubica a Alemania como el cuarto país fuente de IED, detrás de Estados Unidos, Japón y el Reino Unido.²¹¹ De 1968 a 1990, la IED alemana creció en un 488 por ciento, pasando de \$192 a \$1131 millones de dólares. Este crecimiento es evidencia del ascenso y la consolidación de la República Federal Alemana como una potencia económica mundial. La expansión económica de Alemania no sólo le aseguró un lugar privilegiado dentro de Europa Occidental, sino que también le permitió asentar su presencia en el escenario internacional, penetrando los mercados financieros y comerciales del mundo subdesarrollado.

Del total de la IED alemana entre 1968 y 1991, las regiones subdesarrolladas que más se vieron beneficiadas fueron Sudamérica (22.8%), Europa (16.2%) y el Norte y Centro de América (11.5%). África Subsahariana sólo recibió el 1.6% de la IED alemana a los países subdesarrollados.²¹² Naturalmente, la IED se concentró en mercados conocidos y redituables, y se mantuvo alejada de terrenos desconocidos como África Subsahariana. Como ya se mencionó con anterioridad, el capital privado no tiene en su lista de prioridades el fomento al desarrollo de sociedad alguno, y el capital alemán no fue de ninguna manera la excepción.

4.5 La cooperación para el desarrollo Alemana en la década de los noventa

Alemania, en términos simbólicos y prácticos, estuvo en el corazón de la Guerra Fría; ubicada en la frontera geográfica entre el Este y el Oeste europeos, y con Berlín, su capital histórica, dividida por un muro. En octubre de 1990 tuvo lugar la reunificación de las dos Alemanias separadas por la Guerra Fría que en esencia significó la asimilación de la República Democrática de Alemania por parte de la República Federal Alemana. Este acontecimiento tuvo consecuencias profundas para las políticas públicas del

²¹¹ CAD, "[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)", en *International Development Statistics Online*.

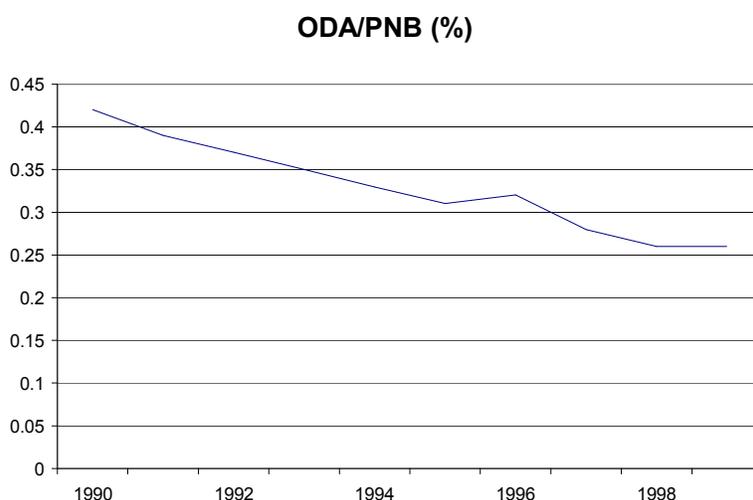
²¹² *Ibid.*

Estado y, consecuentemente, también para la política de cooperación para el desarrollo.

Dado el contexto mundial y nacional, la política de cooperación para el desarrollo de Alemania sufrió cambios cuantitativos y cualitativos. Cuantitativamente se redujeron los recursos destinados a este rubro, y aquellos que fluyeron cambiaron de destino, siendo Europa del Este una de las principales regiones beneficiadas. Cualitativamente, cambiaron las prioridades sectoriales y los medios de ejecución de la cooperación para el desarrollo.

4.5.1. Reducción cuantitativa

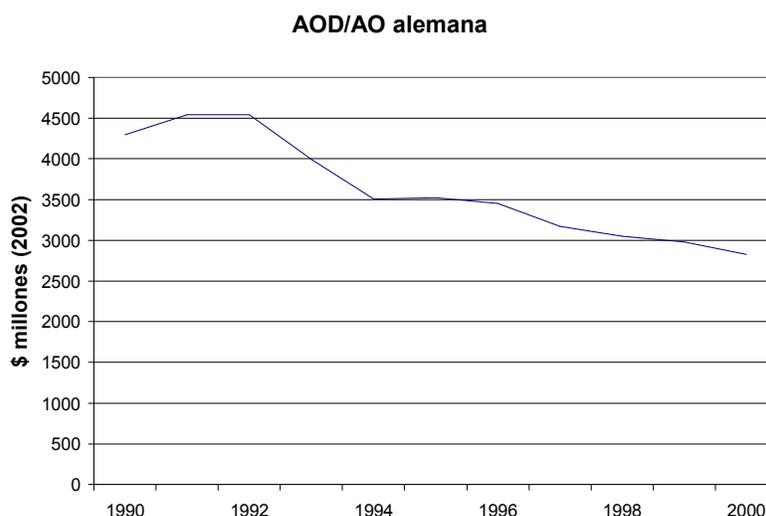
La cooperación para el desarrollo de Alemania se vio reducida durante los años noventa, tanto en términos relativos como absolutos. Esto se debió a que a principios de década “Alemania cayó en un declive económico prolongado tras cubrir los costos enormes de la unificación”, mientras que el Tratado de Maastrich imponía criterios de disciplina fiscal que llevaron a la restricción de diversos rubros del presupuesto federal.²¹³ Paralelamente existieron presiones internacionales y domésticas por parte de críticos que cuestionaban la efectividad de la ayuda.



Gráfica 7: CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows \(Table 1\)](#)”, en *International Development Statistics Online*.

²¹³ Hook, *op. cit.*, p. 2.

Así pues, “la AOD alemana, como porcentaje de su PNB cayó de un nivel de casi el 0.50 por ciento a principios de los años 80 a 0.34 por ciento para 1994”.²¹⁴ A lo largo de la década, este porcentaje pasaría de 0.42% en 1990 a 0.26% en 1999.²¹⁵



Gráfica 8: CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows \(Table 1\)](#)”, en *International Development Statistics Online*.

Además, en términos absolutos las transferencias totales bajo la etiqueta de AOD y AO para los países en desarrollo y transición se vieron reducidas de un máximo de \$4544.48 millones en 1991 a \$2827.33 millones en su punto más bajo en 2000 (precios de 2002); esto significó un decrecimiento de un 38 por ciento.²¹⁶ En total, durante la década de los noventa Alemania invirtió \$37,059 millones (precios de 2002) en AOD y AO en los países subdesarrollados, cifra ligeramente superior a la de la década de los ochenta (\$36,754 millones) debido a los altos niveles registrados en los primeros tres años.²¹⁷

²¹⁴ Brown y O’Connor, *op. cit.*, p 96.

²¹⁵ CAD, “[Disbursements and Commitments of Official and Private Flows \(Table 1\)](#)”, en *International Development Statistics Online*.

²¹⁶ CAD, “[Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements](#)”, en *International Development Statistics Online*.

²¹⁷ *Ibid.*

4.5.2 Redirección

En el mundo de la posguerra fría Alemania tenía un interés directo en asegurar la transición de los países socialistas al capitalismo y en incluirlos dentro de su esfera de influencia. En una nueva visión de *Ostpolitik*, Alemania extendió importantes líneas de crédito e inició acciones de cooperación internacional hacia la Europa socialista de antaño.

Desde antes de la desaparición de la Unión Soviética, Alemania se había comprometido a proveer la asistencia necesaria para la transformación del bloque socialista europeo. De esta manera, “Kohl [el canciller alemán] había ofrecido extender esta ayuda al igual que garantías de seguridad a lo largo de la frontera oriental y así facilitar el beneplácito de Mikhail Gorbachev para una unificación alemana acorde a Occidente”.²¹⁸ Para lograr la transición de los países socialistas al capitalismo, Alemania también fomentó la creación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el cual cuenta con una aportación de capital equitativa de Alemania, Francia, Italia, Japón, y el Reino Unido, así como una aportación ligeramente superior por parte de Estados Unidos.

Durante la década de los noventa “Alemania [fue] el principal contribuyente de ayuda oficial a los países de Europa Central y del Este y a la antigua Unión Soviética, incluyendo alivio de la deuda y pagos especiales asociados con la repatriación de tropas de Alemania del Este”.²¹⁹ Los recursos que Alemania destinó a estos países, considerados como países “en transición”, serían contabilizados en un rubro separado de la AOD, registrada por la OCDE, como ayuda oficial (AO) a países y territorios en transición. Sin embargo, a pesar de no ser registrados en el mismo rubro, los países receptores de ayuda para el desarrollo “tradicionales” vieron una reducción relativa en las transferencias de recursos a su favor.

²¹⁸ Brown y O’Connor, *op. cit.*, p. 97.

²¹⁹ CAD, *Development Co-operation Review Series: Germany*, no. 29, Paris, 1998, p. 11.

Diferencia en los flujos de AOD/AO (1985/1989 – 1990/1994)	
Países en desarrollo	14.14%
África – N. Sahara	20.71%
África – S. Sahara	6.49%
Centro y Norte de América	-13.71%
América del Sur	-0.71%
Este de Asia	47.71%
Sur y Centro de Asia	-18.69%
Medio Oriente	71.30%
Europa	66.25%
Oceanía	-3.26%

Tabla 16: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements”, en *International Development Statistics Online*.

De esta manera, mientras la cooperación para el desarrollo (AOD y AO) a Europa creció en un 66% en el primer lustro de los noventa (respecto al lustro anterior), la destinada a África Subsahariana sólo lo hizo en un 6.5%, y aquella a Asia Central y Austral *decreció* en un 18%.²²⁰ Sólo los recursos para Medio Oriente registraron un crecimiento superior (71.3%). Una vez más, a través del comportamiento de estas asignaciones se puede percibir cómo las prioridades alemanas en el rubro de cooperación internacional para el desarrollo están vinculadas más estrechamente a sus propios intereses políticos y económicos que a las necesidades reales de desarrollo de los países más pobres.

El replanteamiento de las prioridades regionales puede percibirse más claramente si revisamos la lista de los principales receptores de la cooperación para el desarrollo alemana. Durante esta década, entre los diez principales receptores de cooperación para el desarrollo (AO y AOD) fueron cuatro los receptores europeos, y Rusia y Polonia fueron los países que encabezaron la lista, con Ucrania y los territorios de la ex Yugoslavia en un cuarto y sexto lugar, respectivamente. Además, estos cuatro Estados

²²⁰ CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements”, en *International Development Statistics Online*.

Europeos acapararon el 27 por ciento del total de la AOD y AO versadas bilateralmente.²²¹

Principales receptores de AOD/AO bilateral alemana (1990-1999)		
País	\$ millones (2002)	% (del total)
Rusia	5868.12	13.37
Polonia	3169.79	7.22
China	2705.18	6.16
Egipto	2474.56	5.64
Ucrania	1601.35	3.65
India	1226.23	2.79
Edos Ex Yugo	1149.4	2.62
Indonesia	990.16	2.26
Nicaragua	691.93	1.58
Zambia	685.82	1.56

Tabla 17: CAD, “Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements”, en International Development Statistics Online.

Como ya se había anotado en el caso de las partidas regionales, si prestamos atención a cuáles fueron los Estados que recibieron fondos alemanes de cooperación para el desarrollo resulta claro que los criterios de asignación poco tienen que ver con el grado de desarrollo o las necesidades del país receptor. En cambio, la trascendencia geopolítica de un país parece ser un criterio más relevante: sólo así se explica que Rusia, China y Egipto figuren entre los cinco principales beneficiarios de los fondos alemanes de cooperación. Estos tres países no son ni los más pobres, ni los más democráticos, ni los más transparentes, pero dos de ellos figuran entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y Egipto es sin duda una potencia regional en Medio Oriente y continental en África.

4.5.3 Prioridades

Siguiendo las tendencias mundiales, la política de cooperación para el desarrollo de Alemania fue replanteada en los años noventa siguiendo criterios del modelo “liberal-conservador” mencionado anteriormente, que destaca el fortalecimiento de las estructuras de mercado (y la integración favorable a los mercados mundiales), el buen gobierno (y los conceptos vinculados de democracia y derechos humanos) y nuevos

²²¹ *Ibid.*

conceptos como el medio ambiente y la equidad de género. De esta manera, en 1991 el gobierno federal alemán enunció cinco principios base de la nueva política de cooperación para el desarrollo:

- respeto de los derechos humanos;
- estado de Derecho y seguridad jurídica;
- participación de la población en los procesos políticos;
- creación de un orden económico pro mercado y de orientación social; y
- acción gubernamental orientada al desarrollo.²²²

En principio, estos criterios también habrían de ser tomados en cuenta al momento de liberar recursos para proyectos en cualquier país. Aun así, el BMZ señala que la decisión de participar con recursos para un proyecto se toma caso por caso, pudiendo verse supeditados los antedichos principios al imperativo del “interés global”.²²³

A lo largo de la década, los antedichos principios se irían ensanchando, pero los principales factores que conformaron la política de cooperación para el desarrollo de Alemania fueron “la protección del medio ambiente, prevención de conflictos, derechos humanos, democracia y buen gobierno, desarrollo del sector privado, mayor participación de la sociedad civil y reducción de la pobreza”, todos en armonía con el modelo liberal-conservador de cooperación para el desarrollo.²²⁴

Cuantitativamente, con base en las sumas totales de AOD y AO vertidas por rubro a lo largo de la década, dentro de las prioridades de los flujos de cooperación alemanes, el alivio de la deuda se ubicó a la cabeza (37% de la AOD y AO totales), seguido del apartado que abarca la inversión en infraestructura económica (26%). La inversión en infraestructura y servicios sociales asumió un tercer lugar un poco más distante (16%).

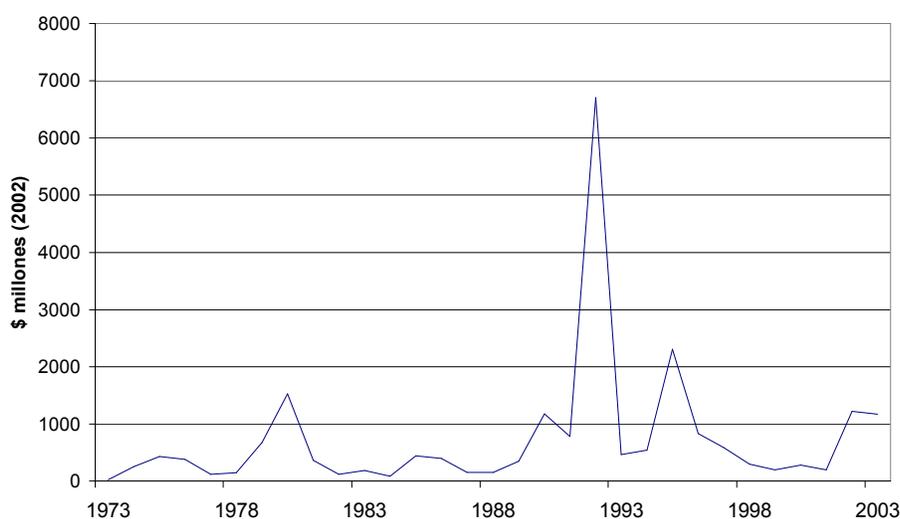
²²² BMZ, “Hohe Ansprüche an Alle Beteiligten - die Bestimmungsfaktoren”, en www.bmz.de/de/ziele/regeln/bestimmungsfaktoren/index.html, consultado el 24 de noviembre de 2004.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ CAD, *Development Co-operation Review Series: Germany*, no. 29, Paris, 1998, p. 13.

Así pues, si bien los principios de la política de cooperación alemana enunciados en 1991 (en particular los de derechos humanos, estado de Derecho y buen gobierno) sí hicieron su aparición durante la década, se vieron palidecidos por los imperativos de la cooperación para el desarrollo tradicionales, de corte macroeconómico.

Acciones relacionadas a la deuda



Gráfica 9: CAD, “CRS/Aid Activities”, en *International Development Statistics Online*.

Otro tema que creció en importancia durante los años noventa fue el alivio de la deuda, en vista de que la carga del servicio de la deuda en muchos países es tanto fiscal como socialmente pesada, y, en el caso de varios países, insostenible. Desde el surgimiento de la iniciativa para países pobres altamente endeudados (*Highly Indebted Poor Countries initiative, HIPC*) postulada por el FMI y el BM en 1996, Alemania ha tomado parte importante en las acciones de alivio de la deuda, a las cuales ha destinado una parte significativa del presupuesto de cooperación para el desarrollo. “Alemania es uno de los actores principales dentro del Club de París, y es uno de los países que han condonado la mayor cantidad de deuda dentro de ese marco”, aunque vale la pena destacar que se ha empeñado en contabilizar la pérdida de intereses futuros por la condonación de deudas como AOD.²²⁵

²²⁵ *Ibid*, p. 42.

De 1990 a 1999, Alemania dedicó \$13,876 millones (precios de 2002) a este rubro, lo que representa una suma tres veces mayor a la que se había vertido en la década anterior.²²⁶

En este punto, es menester recordar que el alivio de la deuda por parte del Club de París se ha ceñido a criterios de desempeño macroeconómico desde una visión neoliberal, como se mencionó en el capítulo anterior.

Detrás del alivio de la deuda, la inversión en infraestructura (un ámbito que podría considerarse “tradicional” en la cooperación para el desarrollo) fue la que recibió una parte importante del presupuesto. Dentro del rubro de “infraestructura económica”, las categorías desglosadas de “transporte y almacenamiento” y “energía” recibieron, respectivamente el 13.38% y 9.39% de la AOD y AO total durante la década. Asimismo, pero dentro del rubro de infraestructura social, el suministro y la purificación de agua recibió el 7.9% del presupuesto total.²²⁷

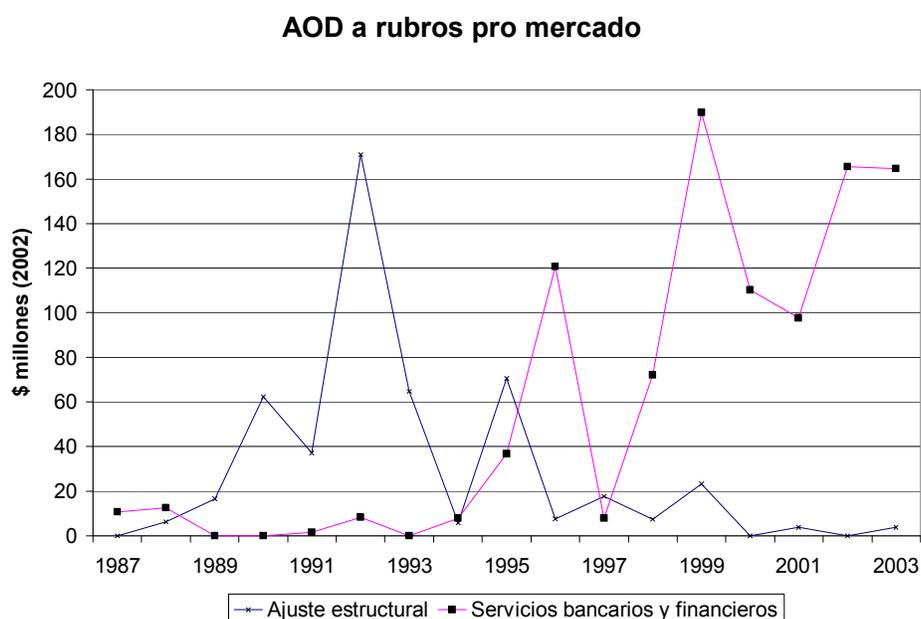
No se puede perder de vista que la inversión en infraestructura económica es considerado también como un elemento necesario para atraer a la inversión privada a los países.

En comparación con los rubros antes mencionados, aquellos de corte social y ambiental de la “nueva agenda” de cooperación internacional recibieron un presupuesto restringido. Los renglones de “protección general del medio ambiente”, “gobierno y sociedad civil”, y “mujeres en el desarrollo” por ejemplo, recibieron respectivamente sólo el 1.75%, el 0.33% y el 0.01% de la AOD/AO de la década. Lo destacable, sin embargo, es que estos rubros se han logrado consolidar, además de que no se puede ignorar que estos temas seguramente pernearon también otros ámbitos de la cooperación internacional.

²²⁶ CAD, “CRS/Aid Activities - All Commitments - All details : 1973 – 2004”, en *International Development Statistics Online*.

²²⁷ *Ibidem*.

Al igual que los principios del párrafo anterior, la “creación de un orden económico pro mercado”, principio enunciado en 1991, también hizo su aparición en el presupuesto durante esta década, y logró crecer de manera importante. En esencia, el orden económico pro mercado comprende, desde el punto de vista Alemán, “la protección de la propiedad privada, la determinación de precios en los mercados y el principio de la libre competencia”, y para ello los rubros de “ajuste estructural”, “servicios bancarios y financieros”, “servicios empresariales y otros”, “comercio y turismo” incrementaron sus presupuestos de manera significativa, o surgieron por primera vez.²²⁸ Aunque conjuntamente recibieron solamente el 3.1 % del presupuesto total, el crecimiento de estos sectores parece sostenido, además de que no podemos olvidar que están orientados a ser un complemento al rubro más amplio de la infraestructura económica.²²⁹



Gráfica 10: CAD, “CRS/Aid Activities - All Commitments - All details : 1973 – 2004”, en *International Development Statistics Online*.

De los renglones pro mercado, vale la pena destacar el de “ajuste estructural” y el de “servicios bancarios y financieros”. El primero está directamente vinculado a la agenda neoliberal del BM y el FMI, y los fondos destinados para ello durante la década tuvieron

²²⁸ Uwe Andersen, *op. cit.*

²²⁹ CAD, “CRS/Aid Activities - All Commitments - All details : 1973 – 2004”, en *International Development Statistics Online*.

como objetivo apoyar, como su nombre lo indica, la reestructuración de la economía de los países involucrados para favorecer las fuerzas del mercado. El segundo parece estar destinado a asegurar el funcionamiento de las estructuras económicas pro mercado en los países en desarrollo. Si adoptamos este enfoque, podemos entender cómo se vertieron importantes sumas para el ajuste estructural durante la primera mitad de la década de los noventa, mientras que el rubro de servicios bancarios y financieros se vio beneficiado durante la segunda mitad, en montos equiparables.

Como parte de las estrategias a favor del mercado Alemania también adoptó la idea de las Asociaciones Público Privadas (APP) hacia finales de los años noventa, bajo la égida del nuevo gobierno socialdemócrata. En el período de dos años de 1999 a 2000, se financiaron cerca de 500 proyectos de este tipo con un presupuesto de alrededor de €1,400 millones.²³⁰ Además, la antes mencionada organización InWEnt, hoy día parte de las agencias de ejecución de la cooperación para el desarrollo de Alemania, es en sí una APP.

4.5.4 Inversión privada

Siguiendo las tendencias mundiales, los flujos de capital privado alemán hacia el mundo subdesarrollado también vivieron un auge sin precedentes durante la década de los noventa. Entre 1991 y 1999, la IED alemana a países “en vías de desarrollo” alcanzó niveles relativos y absolutos sin precedentes, creciendo en un 2,890 por ciento.²³¹

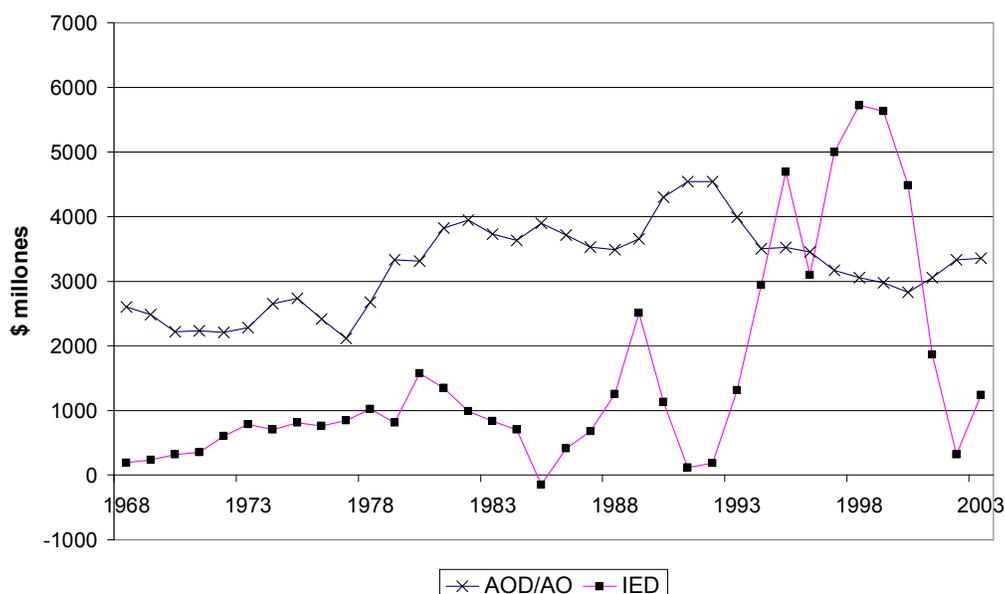
En total, de 1990 a 1999, la IED alemana alcanzó la suma de \$29,831 millones, lo que representa un 80 por ciento de la AOD y AO total versada en el mismo período.²³² Vale la pena destacar que durante cinco años (en 1995 y de 1997 a 2000), la IED superó a la AOD y AO.

²³⁰ CAD, “Development Cooperation Review: Germany”, de la *DAC Journal*, Volumen 2, no. 4, París, 2001, p. 39.

²³¹ CAD, “[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)”, en *International Development Statistics Online*.

²³² *Ibid.*

Flujos Alemanes a Países en Vías de Desarrollo



Gráfica 11: CAD, “[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)”, en *International Development Statistics Online*.

Por destinos regionales, y tomando en cuenta sólo los países clasificados como “en vías de desarrollo”, América del Sur recibió el mayor porcentaje de la IED (20%), seguido de Norte y Centroamérica (16%), Europa (13%), África Subsahariana (6%), Asia Central y Austral (5%), el Medio Oriente (0.8%), África al norte del Sahara (0.72%) y Oceanía (0.02%).²³³

De estas tendencias podemos apreciar una vez más que los inversionistas privados alemanes no tienen como prioridad promover el desarrollo económico o humano de sociedad alguna. Por el contrario, el principio rector de su toma de decisiones es obtener las mayores ganancias de la forma más segura posible. Así se explica que inviertan en regiones y países “seguros”, es decir aquellos en donde ya se conoce el terreno y los actores, como es el caso de América Latina, mientras que se ignora a regiones de mayor incertidumbre como África Subsahariana. De esta manera, aunque hubo un auge en los fondos de IED que fluyeron a los países subdesarrollados, estos

²³³ *Ibid.*

fondos no beneficiaron a los países más pobres y no estaban ligados a ninguna agenda para promover el desarrollo económico o humano.

4.6 Consideraciones finales

Alemania conjuga las visiones altruista, interdependentista y pragmática para fundamentar su política de cooperación internacional para el desarrollo. Si en el discurso se hace mención de las obligaciones de los países ricos para con los pobres así como de las responsabilidades compartidas, tampoco se pierde de vista que las “inversiones en la cooperación para el desarrollo surgen varias relaciones comerciales u otras asociaciones que, al final, traen un beneficio para todas las partes”.²³⁴ Asimismo, también existen motivos de corte político e histórico, por los cuales Alemania ha utilizado su política de cooperación como instrumento para ganar apoyos y presionar a gobiernos en el mundo subdesarrollado. Esto fue cierto tanto durante la Guerra Fría como en la época actual.

Desde los inicios de la cooperación alemana para el desarrollo hasta nuestros días, se ha edificado una burocracia y políticas específicas para llevarla a cabo. Así surgieron un ministerio y agencias especializadas, así como comités dentro del parlamento encargados de vigilar la aplicación de esta política. Los años noventa fueron una época de transición para Alemania, y la política de cooperación para el desarrollo no fue la excepción. Dados los retos económicos presentados por la reunificación alemana y la integración europea, así como un cuestionamiento sobre la efectividad de la cooperación para el desarrollo, los flujos de AOD se vieron constreñidos fuertemente. Por otro lado, las prioridades regionales y temáticas de la política de cooperación se vieron alteradas. Regionalmente, Alemania prestó mayor atención al desarrollo político y económico del Este de Europa y de la antigua Unión Soviética.

Además, se adoptó una nueva agenda de cooperación en la que surgieron temas como la protección del medio ambiente, el buen gobierno y los derechos humanos, si bien los ámbitos tradicionales de la cooperación para el desarrollo (por ejemplo, infraestructura

²³⁴ *Ibidem.*

y producción) continuaron acaparando la mayor parte del presupuesto. Vale la pena destacar la creciente importancia que se le dio durante la década al fomento de las medidas económicas liberales, lo que se puede percibir en los fondos que se asignaron al ajuste estructural y a los servicios bancarios y financieros, así como a la mayor relevancia de la inversión directa en los países en vías de desarrollo, cuyos volúmenes llegaron a superar a la AOD durante varios años.

5 LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ALEMANIA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

5.1 Marco histórico

5.1.1. Relaciones coloniales

En el siglo XIX, la búsqueda de protagonismo de Alemania con relación a África tuvo su máxima expresión en la Conferencia de Berlín, convocada por el canciller Otto von Bismark y que se celebró de noviembre de 1884 a febrero de 1885. A esta conferencia asistieron, además de los representantes alemanes, representantes diplomáticos de Gran Bretaña, Austria-Hungría, Francia, Rusia, Estados Unidos, Portugal, Dinamarca, España, Italia, Holanda, Suecia, Bélgica y Turquía.

Esta conferencia tuvo como producto el Acta de Berlín de 1885 que sentaría las bases para la división de un continente en esferas de influencia. La división fue ejecutada en un mapa sobre una mesa en Europa mediante líneas arbitrariamente dibujadas, que se convertirían décadas más tarde en fronteras estatales. En esencia, lo que se hizo en Berlín fue “declarar la ‘legitimidad’ internacional de la conquista colonial y la subyugación de los pueblos del continente”.²³⁵

Bismark utilizó esta oportunidad para expandir la esfera de influencia de Alemania en África, entonces y ahora una fuente importante de materias primas para el mundo industrializado. Cuando a Bismark se le preguntó sobre las ambiciones colonialistas de Alemania en África, éste respondió: “aquí está Rusia, y allá está Francia, y Alemania se ubica en el punto medio. Este es mi mapa de África”.²³⁶ Aunque África no era una prioridad política, Bismark temía que “si Alemania no tenía posesiones coloniales, podría a largo plazo ser desplazada completamente del comercio con África”, una situación poco deseable.²³⁷

Tras la Conferencia de Berlín, a Alemania le serían oficialmente reconocidos como colonias los siguientes territorios:

²³⁵ Helmuth Stoecker, *German Imperialism in Africa*, C. Hurst & Co. Ltd, London, 1986, p. 37.

²³⁶ Stefan Mair, “Bedeutung Afrikas für Deutschland”, en Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de/publikationen/03023779319130045828542636761815_0_0_Bedeutung_Afrikas_f%C3%BCr_Deutschland.html, consultado el 20 de septiembre de 2004.

²³⁷ Stoecker, *op. cit.*, p. 32.

- a) los Camerunes (*Kamerun*), actualmente Camerún y partes de la República Central Africana, Congo, Gabón y Nigeria;
- b) África Oriental Alemana (*Deutsch Ostafrika*), actualmente Tanganyika (la parte continental de Tanzania), Burundi, Ruanda y el Triángulo Ruvuma, actualmente parte de Mozambique;
- c) África Sudoccidental Alemana (*Deutsch Südwestafrika*), actualmente Namibia; y
- d) Togoland, actualmente Togo y la parte oriental de Ghana.

Estas posesiones no se comparaban con los grandes imperios coloniales de Gran Bretaña y Francia, pero le daban una base territorial a las aspiraciones colonialistas de un sector de la política alemana.

5.1.2 La pérdida de las colonias de Alemania en África

El artículo 119 del Tratado de Versalles, que puso fin formal a la Primera Guerra Mundial y determinó el orden entre las potencias en el período entre guerras, estableció que “Alemania renuncia a favor de los Principales Poderes Aliados y Asociados todas sus posesiones de ultramar”.²³⁸

En virtud de los reacomodos que dimanaron del mencionado tratado, Gran Bretaña tomó posesión de Tanganyika, parte de Togoland y los Camerunes. Bélgica y Sudáfrica se repartieron el resto de las posesiones coloniales de Alemania.

En el período de entreguerras, los intereses de Alemania se alejaron de África, al encontrarse el país primero abrumado con las cargas de la reconstrucción de su infraestructura, sociedad y economía, y, posteriormente, ocupado con un proyecto de imperialismo europeo que desataría la Segunda Guerra Mundial.

²³⁸ Tratado de Versalles, en www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/versa/versa3.html, consultado el 3 de diciembre de 2004.

5.1.3 Posguerra Mundial

5.1.3.1 Los primeros años (1949-1960)

La preocupación inmediata de las dos repúblicas alemanas surgidas en 1949 de los reacomodos posteriores a la Segunda Guerra Mundial era la de reconstruirse y hacerse de un espacio en el nuevo orden político y económico internacional marcado por una Guerra Fría que dividía a la nación misma. Las relaciones con África subsahariana no eran una prioridad en las emergentes políticas exteriores de las Alemanias, no sólo porque necesitaban consolidarse al interior y tenían que responder a los intereses de las potencias que habían ocupado el territorio alemán, sino también porque África se encontraba aún bajo la soberanía de las potencias coloniales europeas.

Para la República Federal de Alemania (RFA), en particular, era más importante afianzar las relaciones con Francia y el Reino Unido que buscar algún tipo de protagonismo en el vecino continente, lo que podría ser fuente de conflicto en la naciente comunidad europea. No obstante, el sector privado de la RFA sí hizo esfuerzos por reestablecer los vínculos económicos con África interrumpidos por la guerra, aunque cuidándose de chocar con los intereses franceses en la región. De esta manera, la proporción de África (incluyendo los países al norte del Sahara) en el comercio total de la RFA con el mundo alcanzó su nivel máximo de 9.1 por ciento de las importaciones en 1950, y de 6.0 por ciento de las exportaciones en 1954.²³⁹

5.1.3.2 Descolonización y Guerra Fría

La Alemania dividida se encontró en el corazón mismo de la Guerra Fría, y este hecho marcaría sus relaciones con el resto del mundo, incluyendo naturalmente a las relaciones con África Subsahariana. A raíz de la dinámica de la Guerra Fría, tanto la RFA como la República Democrática Alemana (RDA) se vieron enfrentadas en una competencia por promover su propia posición en el sistema internacional y bloquear, en la medida de lo posible, el avance del campo adversario. En este sentido, la RFA había

²³⁹ Rolf Hofmeier, "Five decades of German-African relations: limited interests, low political profile and substantial aid donor", en Ulf Engel y Robert Kappel (Eds.), *Germany's Africa Policy Revisited*, Transaction Publishers, New Jersey, 2002, p. 40.

adoptado ya en 1955 la doctrina Hallstein (por el nombre del Ministro de Asuntos Exteriores que comenzó su aplicación); según esta doctrina, la RFA tenía el derecho exclusivo de representación de la nación alemana en su conjunto, por lo que el reconocimiento de la RDA en tanto Estado soberano sería percibido como un “acto hostil” y no se establecerían ni mantendrían relaciones diplomáticas con aquellos Estados que lo hicieran.²⁴⁰

Si bien la doctrina Hallstein se fraguó con miras a bloquear el reconocimiento de los países no alineados como Egipto e India, cobraría nueva relevancia en el contexto de la descolonización en África y Asia. Así pues, con la doctrina Hallstein de trasfondo, a principios de los años sesenta, la RFA tomó ventaja de la nueva encrucijada para abrir embajadas en los nuevos Estados africanos, formalizar las relaciones económicas, establecer acuerdos bilaterales y abrir las puertas de varios Institutos Goethe. Durante este período, y en general a lo largo de la Guerra Fría, la RFA tendría el objetivo principal de mantener relaciones diplomáticas cordiales y funcionales con los Estados africanos, sin reparar demasiado en el tipo de régimen de gobierno vigente.

Con el paso de los años, la adopción de una nueva política de distensión hacia el Este por parte del Canciller Willy Brandt en 1969 (conocida como la *Ostpolitik*) y finalmente la entrada de la RFA a la ONU, la aplicación de la doctrina Hallstein perdería fuerza y relevancia.²⁴¹ Sin embargo, Tanzania puso a prueba la doctrina en 1964 al reconocer a la RDA diplomáticamente, sabiendo cuál sería la reacción de la RFA. Esta última recurrió al cese de los flujos de cooperación para el desarrollo para forzar al gobierno de Julius Nyerere a reducir sus relaciones con la RDA del nivel de embajada al de consulado general.²⁴² Este caso, que desafió la vigencia de la doctrina Hallstein, también puso en relieve la importancia de un nuevo canal en las relaciones entre Alemania y África Subsahariana: la cooperación internacional para el desarrollo.

²⁴⁰ Aunque se haría una excepción para la Unión Soviética. William Glenn Gray, „Die Hallstein-Doktrin: Ein souveräner Fehlgriff?“, en Bundeszentrale für Politische Bildung, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 17/2005, 25 de abril de 2005, Frankfurt am Main, p. 20.

²⁴¹ Gray, *op. cit.*, p. 23.

²⁴² Hofmeier, *op. cit.*, p. 43.

5.1.4 La cooperación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo sería durante la Guerra Fría si no el exclusivo, sí el principal vehículo de la presencia alemana en África Subsahariana. Con el comienzo de sus actividades de cooperación a principios de los sesenta, la RFA la empleó como un instrumento esencial para estrechar sus lazos con las naciones menos desarrolladas en general, y África en particular, y así fomentar su objetivo de asegurarse una presencia política y apoyos amplios en el escenario internacional. En esencia la política de cooperación para el desarrollo de la RFA fue concebida como un instrumento para “contener la influencia de la Unión Soviética en el Tercer Mundo y, en particular, para prevenir el reconocimiento de la República Democrática Alemana”.²⁴³

Aunque la importancia de bloquear el reconocimiento de la RDA se vería reducida a partir de los años setenta, la política de cooperación para el desarrollo que la RFA puso en marcha en África Subsahariana le permitiría establecer una presencia importante en la región, no sólo por mucho superior a la de la RDA (sobre la cual tenía la ventaja de un mayor presupuesto y una mejor posición económica), sino también *vis-à-vis* las potencias Occidentales, como Francia, el Reino Unido y Estados Unidos. Es de destacar que, dados los lineamientos asumidos en el contexto de la Guerra Fría, “las actividades y programas de ayuda fueron pronto iniciados [por la RFA] en todos los Estados que ya habían obtenido su independencia, pero sin aplicar ningún tipo de criterio político, ideológico o de desempeño con relación a sus gobiernos.”²⁴⁴

De 1960 a 1991, Alemania fue el cuarto donante más importante de cooperación para el desarrollo a África Subsahariana, aportando el 10 por ciento de la AOD bilateral total, detrás de Francia, Estados Unidos y el Reino Unido. La AOD alemana a la región creció en un promedio anual del 95.97%, registrando un crecimiento de 906% en los sesentas, de 163% en los setentas y 28% en los ochentas.²⁴⁵ En cantidades netas, los

²⁴³ Brown y O'Connor, *op. cit.*, p. 96.

²⁴⁴ Hofmeier, *op. cit.*, p. 43.

²⁴⁵ DAC, “[Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements](#)”, en *International Development Statistics Online*.

principales países beneficiarios de estos flujos fueron Tanzania, Sudán, Kenya, Ghana, Zaire, Liberia, Camerún, Malí, Zambia y Etiopía.

Receptores de AOD alemana (1960-1991)		
País	\$ millones (2002)	%
Tanzania	1644.61	7.38
Sudan	1546.81	6.94
Kenya	1374.31	6.16
Ghana	1119.09	5.02
Zaire (RDC)	1054.49	4.73
Liberia	916.35	4.11
Cameroon	843.27	3.78
Mali	812.24	3.64
Zambia	784.19	3.52
Ethiopia	780.54	3.50

Tabla 18: DAC, "Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements", en International Development Statistics Online.

Durante el período en cuestión, África Subsahariana en conjunto recibió, \$1.84 de AOD por persona de las arcas alemanas (precios de 2002).²⁴⁶ Los principales beneficiarios de la AOD per cápita fueron Liberia²⁴⁷, Cabo Verde, Togo, Botswana y Seychelles.

AOD alemana per cápita (1960-1991)	
País	\$ (2002)
Liberia	22.43
Cabo Verde	13.55
Togo	10.38
Botswana	10.29
Seychelles	7.07
Mauritania	6.87
Gambia	6.20
Lesotho	5.36
Swaziland	5.33
Djibouti	4.48
África SS.	1.84

Tabla 19: DAC, "Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements", en International Development Statistics Online.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Vale la pena destacar que en 1962 Liberia recibió \$307 millones de AOD (precios de 2002), lo que representó tres cuartos del total de la AOD alemana destinada a la región.

Como se señaló con anterioridad, los criterios de asignación de AOD no están directamente ligados a las necesidades de las poblaciones que deberían ser beneficiadas, y el caso de Alemania no es la excepción: los países que se beneficiaron de los flujos alemanes no son ni los más pobres ni los más institucionalizados, esto se puede apreciar claramente en la asignación de recursos en términos per cápita.

5.1.5 Intereses privados

Paralelamente a la ejecución de una política de cooperación para el desarrollo, la RFA desarrolló desde los años sesenta una red de relaciones privadas con África Subsahariana entre las que se encontraban empresas, organizaciones humanitarias, fundaciones políticas (*politische Stiftungen*) e iglesias, entre otros. Los intereses económicos de la RFA con África Subsahariana se vieron limitados por las relaciones privilegiadas de las otrora potencias coloniales con sus antiguas colonias, y por las relaciones determinadas por la lógica bipolar de la época (la lucha contra el comunismo, y la defensa del orden capitalista).²⁴⁸ De 1968 a 1991, hubo flujos de \$297.89 millones de dólares provenientes de Alemania, y el año cúspide fue 1982, en el que el sector privado alemán invirtió \$92.93 millones.²⁴⁹ Lo invertido por Alemania de 1968 a 1991 fue 23 y 10 veces menor a lo que el Reino Unido y Francia invirtieron, respectivamente.

No obstante, los intereses del capital privado tuvieron, como es a menudo el caso, un papel destacado, dictando líneas a seguir en numerosos ámbitos y situaciones, sobre todo cuando estos intereses coincidían con aquellos del Estado alemán.

Un claro ejemplo de la antedicha situación se hizo patente en África Austral, en particular en las relaciones de la RFA con el régimen racista de Sudáfrica y el territorio *de facto* colonizado de Namibia.²⁵⁰ Aquí, la RFA se vio indispuesta a poner en riesgo el

²⁴⁸ Stefan Mair, *op. cit.*

²⁴⁹ CAD, “[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)”, en *International Development Statistics Online*.

²⁵⁰ En el caso de Namibia, la presencia de una minoría de ascendencia alemana también jugó un papel en el interés de la RFA de mantener la estabilidad en el territorio.

suministro de minerales estratégicos de la región, mientras que “los intereses de la empresa privada involucrados en Sudáfrica se abstuvieron de tomar posición política alguna y proyectaban la imagen de ser un factor positivo liberalizador en contra del apartheid, mientras que cabildeaban activamente contra cualquier tipo de sanciones o demandas de retirarse de Sudáfrica”.²⁵¹ De esta manera, aunque el gobierno de la RFA se acopló a las demandas internacionales que exigían mayor presión diplomática al régimen sudafricano, lo hizo sin convicción y “sin realmente arriesgar los intereses nacionales (principalmente económicos) en la región”.²⁵²

Sudáfrica representaba (y representa) una fuente de materias primas, algunos bienes manufacturados y, sobre todo, un mercado importante para empresas alemanas transnacionales. Empresas como Daimler-Chrysler, Volkswagen, BMW, Commerzbank, Gerling, Lufthansa, Siemens y Bosch se han mantenido activas en el país desde los años sesentas y setentas. En el marco de estas importantes relaciones comerciales, influyó poco el corte racista del régimen del *apartheid*, y “esto se puede percibir claramente en la cooperación comercial, económica y militar (ver específicamente el trato de los submarinos de 1984-1987, haciendo a un lado las sanciones de la ONU [. . .]), al igual que la cooperación política y cultural.”²⁵³

5.1.6 Observaciones

Durante las primeras décadas de la Guerra Fría, África fue utilizada por la RFA y la RDA más como un instrumento para alcanzar sus respectivos intereses nacionales (reconocimiento y protagonismo) en el escenario internacional, que como un área de interés por méritos propios. “La búsqueda intensa de ‘amigos’ en África durante la Guerra Fría fue la razón principal de la presencia oficial de la RFA en prácticamente todos los países africanos”, mientras que la RDA no logró una presencia similar, no por falta de ambición política, sino por unos recursos materiales limitados.²⁵⁴ Alemania

²⁵¹ Hofmeier, *op. cit.*, p. 49.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ Robert Kappel, “Germany’s economic interest in sub-Saharan Africa: The silent agenda”, en Engel y Kappel, *op. cit.*, p. 155.

²⁵⁴ Hofmeier, *op. cit.*, p. 60.

Oriental sólo lograría tener una presencia relevante en Angola, Etiopía y Mozambique, con regímenes de orientación socialista.

La RFA, por su lado, si bien pudo llevar a cabo una mayor incursión en África Subsahariana, vio su protagonismo político y económico limitado por sus aspiraciones europeas y la presencia consolidada del Reino Unido, Francia, y Estados Unidos en la región. Así pues, para la RFA, las relaciones comerciales y empresariales con África Subsahariana se mantuvieron marginales, aunque el gobierno federal se mantuvo dispuesto a proteger los intereses económicos en el subcontinente, cuando la situación lo ameritara. Dadas las circunstancias, la cooperación para el desarrollo fue el instrumento por el cual la RFA entró en contacto con los Estados africanos e hizo patente su presencia en la región.

5.2 Alemania en África Subsahariana desde los años noventa

5.2.1 Contexto

Para la república alemana reunificada en 1991, África continuó siendo un tema marginal en su agenda política y económica. En términos políticos, la relevancia del continente para Alemania sólo ha resurgido en contextos específicos y limitados. Más recientemente esto se hizo patente a raíz de los esfuerzos por parte de Alemania de reformar la ONU y unirse como un nuevo miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la organización; con ese objetivo en mente, Alemania entablaría negociaciones con varios Estados africanos clave y utilizó el marco proveído por la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (*New Partnership for Africa's Development, NEPAD*) así como las relaciones de cooperación ya establecidas para llevarlas a cabo.

En términos económicos absolutos, África Subsahariana se encuentra aún más en la periferia de los intereses alemanes. Esto es, por una parte, el resultado de la posición de África en los flujos económicos mundiales; de 1990 a 2003 la participación de África (al sur y al norte del Sahara) en el comercio mundial ha decrecido del 2.98% al 2.28%, lo que no necesariamente indica que el comercio con África no haya crecido, sino que

se ha rezagado en comparación con los intensos intercambios comerciales de las grandes economías mundiales.²⁵⁵

La marginalidad económica de la región, sin embargo, no se traduce directamente en negligencia. En realidad, si bien la vinculación económica es restringida “las actividades económicas [alemanas] en África se caracterizan por su continuidad”, y el Estado alemán ha velado por ellas, como viene haciendo desde hace varias décadas.²⁵⁶

5.2.2 Afrikapolitik en los noventa

Los años noventa fueron en esencia una época de transición y redefinición para la política de cooperación de Alemania hacia África Subsahariana. Durante esta década se fijaron los nuevos parámetros, agenda y prioridades de la *Afrikapolitik*, con la política de cooperación para el desarrollo como su principal componente. De esta manera, al mismo tiempo que se reconsideraban y esbozaban la agenda y los intereses de la Alemania unida para con la región, se reconsideraban también los mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo en África Subsahariana.

Por un lado, se estimó que la relevancia económica de África Subsahariana estaba fuertemente limitada por el subdesarrollo mismo de la región (bajos niveles de intercambio comercial, bajo poder adquisitivo, inestabilidad económica y política). Esto, aunado al fin de las exigencias políticas de la Guerra Fría y la restricción fiscal impuesta por la reunificación alemana y la integración europea llevaron al cierre de varias embajadas (e Institutos Goethe), así como la restricción del presupuesto destinado a la cooperación para el desarrollo al subcontinente. Mientras en 1986 Alemania contaba con 37 embajadas en África Subsahariana, para el año 2000 quedaban 29; simultáneamente, los flujos de AOD llegaban a su punto más bajo desde 1972.²⁵⁷

²⁵⁵ Organización Mundial del Comercio, “Share of Africa in world merchandise trade, 1990-03”, en *International Trade Statistics 2004*, noviembre de 2004, en www.wto.org.

²⁵⁶ Kappel, “Germany’s economic interest in sub-Saharan Africa . . .”, p. 153.

²⁵⁷ Ulf Engel, „Politik des Augenscheins? Neue afrikapolitische Anstöße“, en University of Leipzig, *Papers on Africa, Politics and Economics*, No. 55, 2001, pp. 3-4.

Por otro lado, África tampoco desapareció políticamente, y no se podía menospreciar su relevancia en foros internacionales y como escenario de un nuevo activismo internacional alemán,²⁵⁸ además de que un sector pequeño, pero unido e influyente en su ámbito, buscaba asegurarse que la región se mantuviera en la agenda del gobierno alemán; para unos el objetivo era fomentar el desarrollo, mientras que para otros lo importante era ocupar los espacios que surgían con la apertura económica y política del continente. Estos factores “pro africanos” lograrían que a finales de la década, y con la llegada de la coalición del SPD y los Verdes al poder en 1998, África Subsahariana regresara al debate político, en lo que algunos analistas comenzarían a ver como un “renacimiento” de la *Afrikapolitik*. Dicho renacimiento se vio marcado por el regreso del subcontinente al debate parlamentario, y la organización, por parte del gobierno federal, de conferencias y giras del Ministro de Relaciones Exteriores, Joschka Fischer, al subcontinente.²⁵⁹ Igualmente, seis meses después de su elección el nuevo gobierno comenzó a declarar los pilares de la política para África y para el desarrollo en general.

A lo largo de este período de transición, la cooperación para el desarrollo continuaría siendo percibida por los actores alemanes (gobierno, organizaciones políticas, empresas y ONG, principalmente) como el principal puente entre su país y el subcontinente, por lo que las nuevas percepciones alemanas del orden internacional se verían reflejadas en este ámbito de las relaciones internacionales.

5.2.3 La cooperación para el desarrollo dentro de la nueva *Afrikapolitik*

Naturalmente, la política de cooperación en general, y la dirigida a África en particular, estuvieron determinadas por las tendencias mundiales en la materia. De esta manera, preceptos como desarrollo sustentable, derechos humanos y liberalización económica marcaron la política de cooperación para el desarrollo con África que comenzó a fraguarse durante los años noventa.

²⁵⁸ Intentando tomar un papel más destacado en las relaciones internacionales, unidades militares alemanas participaron en 1993-1994 en la misión para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II), la primera intervención del ejército alemán fuera de sus fronteras desde la Segunda Guerra Mundial.

²⁵⁹ Ulf Engel, „Politik des Augenscheins. . .“, p. 2.

Siguiendo un impulso que había surgido en la década anterior, durante los noventa el FMI, el BM y el GATT/OMC “se transformaron definitivamente en instituciones ‘globales’ con una acrecentada influencia sobre la política de desarrollo”, influencia que también se extendería a la política de desarrollo de Alemania.²⁶⁰ Así, habiendo retrocedido los vínculos que ligaban la cooperación para el desarrollo a los objetivos geoestratégicos e ideológicos de la Guerra Fría, “en lugar de la estabilización de dirigentes leales, las máximas de los países industrializados occidentales en África fueron [. . .] la extensión del sistema estatal democrático y la integración a la economía global.”²⁶¹

Fue en ese contexto que el BMZ esbozó en 1991 los cinco principios de la cooperación para el desarrollo ya mencionados anteriormente (derechos humanos, participación política, estado de Derecho, sistema pro mercado y acción gubernamental orientada al desarrollo). Dos años más tarde, en 1993, el AA trazó sus “Diez lineamientos de Accra” con motivo de la 6ª conferencia de embajadores alemanes en África. Según estos lineamientos, “la intensidad de las relaciones bilaterales con países Africanos (principalmente la ayuda alemana para el desarrollo) estaría determinada básicamente con base en criterios positivos de desempeño (particularmente en relación con derechos humanos, democracia y reformas económicas)”.²⁶² Los cinco principios del BMZ y los Diez lineamientos de Accra proveyeron el principal marco de referencia para las relaciones entre el Estado alemán y África Subsahariana a lo largo de la década. De esta suerte, Alemania orientaba su *Afrikapolitik* y la cooperación para el desarrollo, su principal componente, de acuerdo a lo que Gómez Galán y Sanahuja Perales denominan el modelo “liberal-conservador”.

En esencia, el nuevo modelo establecía una relación entre la cooperación para el desarrollo y el fomento de estructuras políticas y económicas de corte neoliberal. Como

²⁶⁰ Uwe Andersen, „Entwicklungspolitik seit den neunziger Jahren“, en Bundeszentrale für politische Bildung, *Entwicklung und Entwicklungspolitik*, 1er cuatrimestre de 2005, Bonn, s/p.

²⁶¹ Stefan Mair, “Schwarzafrika während des Ost-West-Konflikts“, en Bundeszentrale für politische Bildung, *Entwicklung und Entwicklungspolitik*, 1er cuatrimestre de 2005, Bonn, s/p.

²⁶² Hofmeier, *op. cit.*, p. 55.

lo enuncia un comunicado del gobierno federal alemán sobre la cooperación para el desarrollo con África Subsahariana, “en el marco de una cooperación para el desarrollo enfocada, destacamos los siguientes puntos de acción: buen gobierno, el sector del agua y la promoción de la economía de mercado”.²⁶³

Así, al final de la década “los partidos políticos alaban al unísono el ‘sobresaliente crecimiento de las exportaciones’ y el crecimiento económico que habían tenido lugar en numerosos países [africanos] – gracias a las decisiones económicas acertadas inducidas por la cooperación para el desarrollo”.²⁶⁴

5.2.4 El sector privado alemán y África

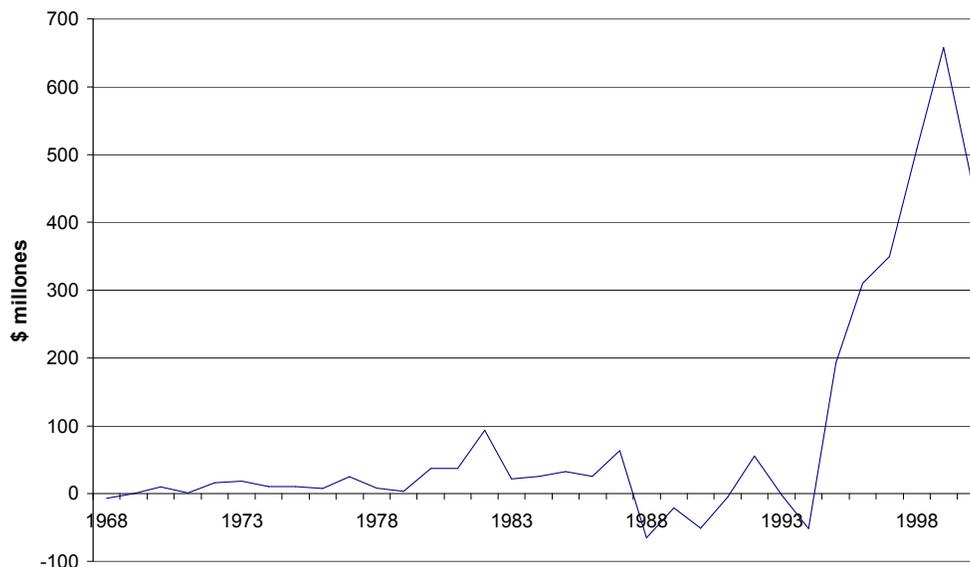
Con el fin del conflicto bipolar que caracterizó a la Guerra Fría, se alteró la dinámica de las relaciones de los países industrializados con África. Las relaciones privilegiadas de las antiguas metrópolis con África, relevantes para la política occidental de contención del comunismo, retrocedieron en importancia, al mismo tiempo que el *leit motiv* de la libre competencia y la apertura de los mercados le daban cabida a nuevos actores, sobre todo en el plano económico. En consecuencia, “la relevancia de Japón y Alemania ha ido creciendo en las relaciones capitalistas de África desde el fin de la Guerra Fría”.²⁶⁵

²⁶³ Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán, „[Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara Afrika](http://www.bundesregierung.de)“, en REGIERUNGonline, www.bundesregierung.de, consultado el 18 de octubre de 2005.

²⁶⁴ Ulf Engel, „Politik des Augenscheins? Neue afrikapolitische Anstöße“, en University of Leipzig, *Papers on Africa*, Politics and Economics, No. 55, 2001, p. 18.

²⁶⁵ Schraeder, op. cit, p. 180.

IED Alemana a AS



Gráfica 12: CAD, "[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)", en *International Development Statistics Online*.

Si bien en términos absolutos África Subsahariana permaneció en la periferia de las relaciones económicas de Alemania, sí se registraron algunos cambios relevantes en la dinámica económica entre el país europeo y el subcontinente. Por un lado, el intercambio comercial se mantuvo estable: de escaso peso para Alemania, pero de gran importancia para los países africanos (para los cuales representa a menudo el segundo o tercer socio comercial). Por otro lado se registró un aumento sustancial de la inversión extranjera directa (IED) alemana a África Subsahariana, pasando de números negativos en 1990 a \$658.5 millones en 1999.²⁶⁶ Las cantidades de capital privado que fluyeron de Alemania a la región superaban por mucho las tendencias registradas a lo largo de todo el siglo XX. Asimismo, Alemania pasó de ser el séptimo (1980-1989) a ser el cuarto (1990-1999) país de origen de la IED a África Subsahariana. El nuevo interés de los inversionistas alemanes implicó que éstos llegarían a aportar el 9.15% de la IED a la región durante los años noventa, mientras que de 1968 a 1991 sólo habían

²⁶⁶ CAD, "[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)", en *International Development Statistics Online*.

aportado el 1.83%. En otras palabras, durante la década de los noventa se quintuplicó la participación alemana promedio en estos flujos.²⁶⁷

Al hacer este análisis no se puede soslayar la preponderancia de Sudáfrica en el nuevo interés de los inversionistas alemanes en la región. No es coincidencia que las inversiones alemanas hayan comenzado su ascenso en 1995, tras el cambio de régimen político en Sudáfrica y su integración a la comunidad internacional. Si bien siempre había habido inversiones alemanas en el país, a partir de la transición democrática se facilitó enormemente la entrada de nuevos capitales. Además, las empresas alemanas “se encontraban – algo paradójicamente – en una posición bastante fuerte debido al hecho de que en general habían permanecido en Sudáfrica incluso durante los años de sanciones”.²⁶⁸ Actualmente hay alrededor de 560 empresas alemanas en el país, que emplean más de 65 000 personas y en promedio han estado en el país 22 años (i.e. desde el régimen del *apartheid*).²⁶⁹

Origen de la IED a África Subsahariana					
1980-1989			1990-1999		
País de origen	\$ millones	%	País de origen	\$ millones	%
Reino Unido	3384.5	34.91	Reino Unido	5282.33	24.59
Francia	2033.04	20.97	Estados Unidos	5011	23.33
Estados Unidos	1854	19.12	Francia	4529.97	21.09
Japón	1201.13	12.39	Alemania	1965.11	9.15
Bélgica	296.31	3.06	Países Bajos	1804.6	8.40
Italia	255.41	2.63	Japón	1100.44	5.12
Alemania	250.02	2.58	Italia	571.26	2.66
Suecia	212.76	2.19	Suiza	391.88	1.82
Noruega	109.14	1.13	Portugal	371.18	1.73
Países Bajos	65.1	0.67	Noruega	270.12	1.26
Otros	34.71	0.36	Otros	181.62	0.85

Tabla 20: CAD, “[Destination of Private Direct Investment and Other Private Capital](#)”, en *International Development Statistics Online*.

²⁶⁷ “*Ibid.*”.

²⁶⁸ Hofmeier, *op. cit.*, p. 53.

²⁶⁹ B. Michael Gilroy, et al, “Multinational Enterprises in Africa: A Study of German Firms in South Africa”, en, *International Jubilee Conference on the Economic Empowerment of Southern Africa*, Muldersdrift, South Africa, 13 de septiembre de 2001, p. 2

Sudáfrica fue por mucho el principal receptor de inversión alemana seguido a distancia de Liberia, Nigeria, Gabón, Kenya y Ghana.²⁷⁰ Sudáfrica ha sido un destino atractivo para la inversión alemana no sólo por su mercado y el relativo grado de desarrollo de su infraestructura, sino también por su papel en el proceso de integración de la SADC. Empresas alemanas también han comenzado a utilizar a Sudáfrica como “trampolín para mercados en los países vecinos”.²⁷¹

Las grandes empresas alemanas que tienen lazos con África Subsahariana se concentran en los sectores de vehículos y maquinaria, productos químicos y farmacéuticos, y comercio. En años recientes, el descubrimiento de depósitos de hidrocarburos en África ha atraído la atención de inversionistas alemanes, y el AA cita dentro de su enunciado de política exterior que “en el Golfo de Guinea, Nigeria y Angola encontraron durante la década pasada [los años noventa] importantes depósitos de petróleo”.²⁷²

5.2.5 Cooperación para el desarrollo y sector privado

En el modelo económico neoliberal adoptado por numerosos académicos y diseñadores de políticas públicas (modelo que algunos autores llaman poskeynesiano) el sector privado comenzó a desplazar al sector público como el reputado motor del desarrollo. En esta tónica, el Banco Mundial señaló a principios de los noventa que “un área [...] que podría verse fuertemente beneficiada por mayores flujos de ayuda – en África en particular – es la *promoción* de redes comerciales, empresas, mercados e instituciones en los lugares donde son débiles o inexistentes [cursivas en el original].”²⁷³

Esta visión, apadrinada por las instituciones financieras internacionales, también fue adoptada por el gobierno federal alemán en su política de cooperación para el desarrollo, y se vio reflejada en la relación con África Subsahariana. Además de

²⁷⁰ Kappel, “Germany’s economic interest in sub-Saharan Africa. . .”, p. 157.

²⁷¹ Hofmeier, *op. cit.*, p. 52.

²⁷² Ministerio de Relaciones Exteriores, *Deutsche Aussenpolitik 2003/2004*, p. 120.

²⁷³ Cassen and Associates, *op. cit.*, p. 199.

incorporar el fomento de un sistema económico de mercado dentro de su enunciado de política de cooperación para el desarrollo, Alemania se enfocó en el sector privado como un punto estratégico de acción, en los países subdesarrollados en general, y en África Subsahariana en particular.

Algunos estudiosos ya habían remarcado que “algunas agencias de cooperación internacional para el desarrollo – tal vez más notablemente aquellas de Estados Unidos y de Alemania Occidental – tienen un fuerte interés en canalizar una mayor proporción de su ayuda al sector privado”.²⁷⁴ Así pues, siguiendo esta afinidad previa por el sector privado, y tal vez intentando escudar un reducido presupuesto de cooperación detrás de los crecidos flujos de inversión privada, Alemania enalteció el papel de la inversión extranjera como motor del desarrollo durante los años noventa. Una publicación sobre desarrollo del gobierno alemán destaca este punto de vista: “inversiones directas exitosas crean impulsos para el crecimiento económico. Conducen a una transferencia de tecnología y de conocimientos, y aumentan los niveles de capacitación y educación. También, mediante la incorporación de empresas extranjeras [a las acciones de cooperación], puede llevar al continuo desarrollo de los niveles sociales y ambientales, y, por lo tanto, mejorar las condiciones laborales y de vida en los países en desarrollo”.²⁷⁵

En las evaluaciones que el CAD elaboró en 1998 y 2001 sobre la cooperación alemana para el desarrollo se destacó el papel que el sector privado jugaba dentro de los esquemas alemanes de cooperación.²⁷⁶ En 1998 el CAD apuntó que “la administración alemana de cooperación para el desarrollo considera que el desarrollo del sector privado es un elemento clave en el combate a la pobreza”.²⁷⁷ Cuatro años más tarde lo refrendaría al asegurar que “Alemania reconoce la importancia para el desarrollo a

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ BASF, „[Auslandsinvestitionen als Motor nachhaltiger Entwicklung?](http://www.bundesregierung.de/Service/Online-Publikationen/E-Magazines-9276.639594/e-magazine.htm?link=bpa_ezine)“, en *E.velop: Das Entwicklungs-magazin*, nr. 19, abril de 2004, www.bundesregierung.de/Service/Online-Publikationen/E-Magazines-9276.639594/e-magazine.htm?link=bpa_ezine.

²⁷⁶ Debe señalarse que en 1998 y en 2001 se evaluaron las acciones de los gabinetes cristianodemócrata y socialdemócrata, respectivamente.

²⁷⁷ CAD, *Development Cooperation Review Series: Germany*, no. 29, París, 1998, p. 36

largo plazo de los países receptores de un sector privado local que funcione efectivamente”.²⁷⁸

Al mismo tiempo que se enaltecía el papel de la IED alemana en África como motor del desarrollo, surgía, dentro de las estrategias de cooperación de las agencias alemanas, la figura de las “asociaciones público-privadas” (APP), bajo el nombre en inglés de *Public-Private Partnerships (PPP)*. En esencia las APP son proyectos de coinversión entre instancias gubernamentales (en este caso el BMZ, el GTZ o el KfW) y una o varias empresas; estas acciones, según el gobierno Alemán, “sirven los intereses de las empresas alemanas, europeas u autóctonas, y al mismo tiempo conducen a algún fin de la política de cooperación para el desarrollo”.²⁷⁹ Naturalmente, las empresas que participan en estos esquemas no lo hacen siguiendo un impulso altruista, sino que se involucran con la expectativa de extraer ganancias con la seguridad adicional que los fondos públicos traen a la inversión.

Esta forma de cooperación se incorporó fácilmente a una política de cooperación alemana que seguía el modelo económico liberal, por lo que el BMZ destaca que la participación del sector privado en las acciones de cooperación las vuelve económicas, eficientes y asegura su sustentabilidad.²⁸⁰ Por su lado, el KfW, principal proveedor de la cooperación financiera alemana, a lo largo de los noventa había modificado sus estrategias de cooperación; entre otros cambios, “ha estado trasladando su patrón de inversión sectorial [. . .] hacia el sector privado por encima de las contrapartes del sector público.”²⁸¹

El CAD ha señalado que “para la implementación, [Alemania] ve el sector privado alemán como un intermediario primario con las contrapartes receptoras”.²⁸² En el caso de África Subsahariana, y sobre todo desde la segunda mitad de la década de los noventa, el Afrika Verein ha servido como un intermediario que facilita el enlace de

²⁷⁸ CAD, “Development Cooperation Review: Germany”, de la *DAC Journal*, Volumen 2, no. 4, París, 2001, p. 38.

²⁷⁹ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 240.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ CAD, *Development Co-operations Review Series: Germany*, p. 9.

²⁸² CAD, “Development Cooperation Review: Germany”, p. 38.

empresas interesadas en África con las acciones de cooperación alemanas. Afrika Verein es una asociación fundada a principios del siglo XX que reúne a alrededor de 500 empresas e instituciones alemanas activas en África y que funge como fuente de información y contactos, y punto de encuentro del sector privado. A pesar de que recientemente ha también declarado que busca representar a empresas africanas en Alemania, sus metas enunciadas demuestran que su objetivo principal es ayudar al establecimiento y la operación de empresas alemanas en África:

“Objetivos:

- Fuente de información y contactos en y con África
- Red de contactos entre miembros
- Representación de intereses y cabildeo en Berlín, Bruselas e *in situ* en África.
- Asesoría para empresas alemanas sobre el potencial, las oportunidades y los riesgos de los mercados africanos”²⁸³

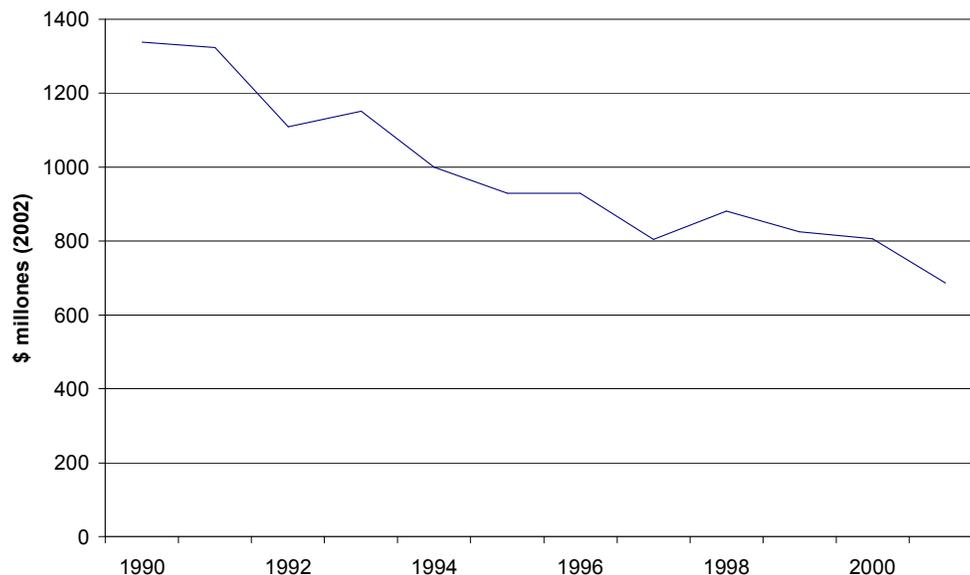
5.2.6 Tendencias en la cooperación para el desarrollo de Alemania en África Subsahariana

A pesar de que África Subsahariana se mantuvo como el primer destino de la cooperación alemana, captando cerca de un tercio del presupuesto total, la década de los noventa trajo consigo una caída continua en el presupuesto alemán destinado a la región. En 2001, la AOD para el subcontinente (\$686 millones) llegó a ser tan sólo la mitad de lo que había sido en 1990 (\$1 337, en precios constantes).²⁸⁴

²⁸³ Afrika Verein, “Über uns”, en www.afrikaverrein.de/d/ueber_uns/index.php, consultado el 20 de noviembre de 2005.

²⁸⁴ CAD, “[Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements](#)”, en *International Development Statistics Online*

AOD Alemana a AS



Gráfica 13: CAD, "[Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements](#)", en *International Development Statistics Online*.

La AOD de Alemania fue distribuida entre varios países, sin que ninguno en particular acaparara una porción destacable del presupuesto. Los cinco principales destinatarios de la AOD alemana fueron Zambia, Etiopía, Tanzania, Mozambique y Kenia, cada uno habiendo recibido poco más del 5 del conjunto de la AOD bilateral. Aquí cabe tal vez destacar el hecho de que en la lista de destinatarios de AOD alemana Sudáfrica pasó del lugar 38 durante la primera mitad de la década al lugar 15 en la segunda mitad, al mismo tiempo que Namibia hacía lo propio pasando del 27º al 10º lugar.²⁸⁵ Como es de esperarse, en ambos casos jugó un papel importante el cambio de régimen en Sudáfrica (que tuvo como corolario la independencia tardía de Namibia en 1990). En el caso de Namibia los nexos históricos con Alemania fueron un factor determinante. En términos per cápita, los principales beneficiarios durante los noventa fueron Cabo Verde, Namibia, Botswana, Zambia y Lesotho, de lo cuales sólo los dos últimos estuvieron dentro de la categoría de "bajo desarrollo humano" de acuerdo a los criterios del PNUD.²⁸⁶

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ PNUD, *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads*, New York, 2005, pp. 225-226.

Principales receptores de AOD alemana (1990-1999)

País	\$ millones (2002)	%
Zambia	686	6.66
Etiopía	651	6.32
Tanzania	611	5.93
Mozambique	605	5.88
Kenya	522	5.07
Ghana	429	4.17
Congo Dem.Rep.	386	3.75
Cameroon	370	3.59
Mali	359	3.48
Burkina Faso	343	3.33

Tabla 21: CAD, "Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements", en International Development Statistics Online

AOD alemana per cápita (1990-1999)

País	\$/hab.
Cabo Verde	23.75
Namibia	15.47
Botswana	8.52
Zambia	8.04
Lesotho	5.85
Seychelles	5.84
Mauritania	5.57
Sao Tomé y Príncipe	5.39
Benín	5.24
Togo	4.85

Tabla 22: CAD, "Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements", en International Development Statistics Online

En cuanto al uso que se le dio a la AOD enviada a África Subsahariana, destaca el rubro que el CAD ha denominado "acción vinculada a la deuda", el cual representó el 35% de los fondos que Alemania destinó de 1990 a 1999.²⁸⁷ Esta proporción resulta entendible si tenemos en cuenta que varios países de la región cumplen con el perfil de la iniciativa HIPC y de otros mecanismos previos de alivio de la deuda. En 1990 y 1991 llegó a representar más del 60% de la AOD para la región, y aunque esta proporción sería inferior más tarde, a lo largo de la década fue un componente importante del presupuesto. Es menester señalar que las iniciativas de condonación de la deuda se hicieron en su mayoría bajo los parámetros establecidos por el Club de París, y que por lo tanto estuvieron condicionadas a la adopción de las medidas macroeconómicas de corte neoliberal antes señaladas.

Los otros dos rubros de importancia fueron "infraestructura y servicios sociales" e "infraestructura económica", los cuales recibieron el 21 y el 19% del presupuesto, respectivamente.²⁸⁸

²⁸⁷ CAD, "[Creditor Reporting System -2- CRS/Aid Activities - All Commitments - Aggregates : 1990-2003](#)" en *International Development Statistics Online*.

²⁸⁸ *Ibid.*

Tomando como criterio la agencia ejecutora, el 40 % de los proyectos son de cooperación financiera y el 34% de cooperación técnica, con el restante 25% dividiéndose entre estos dos rubros y la ayuda de emergencia.²⁸⁹ No obstante, los proyectos de cooperación financiera recibieron el 88.5% del presupuesto, mientras que el porcentaje para aquellos de cooperación técnica fue sólo el 9.5%.

Proyectos en AS por agencia (1990-1999)					
Agencia	\$ miles (2002)	% del presupuesto	No. de proyectos	presupuesto/proyecto (\$ miles 2002)	% de los proyectos
KFW	5647949	73.34	788	7167.448	35.80
HERMES	1089814	14.15	83	13130.29	3.77
KFW/KU	74265	0.96	6	12377.5	0.27
Coop. financiera	6812028	88.45	877	32675.24	39.85
BMZ	492206	6.39	475	1036.223	21.58
GTZ	185540	2.41	169	1097.87	7.68
DED	28877	0.37	52	555.3269	2.36
Fundaciones	25688	0.33	52	494	2.36
Coop. Técnica	732311	9.51	748	3183.42	33.98
Inst. Fed.	741	0.01	1	741	0.05
Min. Fed.	1187	0.02	9	131.8889	0.41
Gobiernos Locales	81279	1.06	327	248.5596	14.86
DtA	3885	0.05	1	3885	0.05
AA	69856	0.91	238	293.5126	10.81
Otra coop.	156948	2.04	576	5299.961	26.17
Total	7701287	100	2201	41158.62	100

Tabla 23: CAD, [“Creditor Reporting System -2- CRS/Aid Activities - All Commitments - Aggregates : 1990-2003”](#) en *International Development Statistics Online*.

5.2.7 El fomento del mercado dentro de la cooperación alemana con África Subsahariana

Como se había mencionado antes, la década de los noventa fue una etapa de transición para la política de cooperación alemana con el mundo subdesarrollado en general y con África en particular; una transición que siguió las pautas del modelo “liberal-conservador”.

²⁸⁹ Se asume que los proyectos ejecutados por el BMZ son predominantemente cooperación técnica, dado que no cuenta con las capacidades para otorgar cooperación financiera, pero sí para otorgar cooperación técnica.

Proyectos pro Mercado de Alemania en AS			
	Presupuesto (\$ millones [2002])	No. de proyectos	Categorías del CAD
1990	30	2	1
1991	30	4	2
1992	114	7	1
1993	22	3	1
1994	14	3	3
1995	50	3	1
1996	39	6	4
1997	18	1	2
1998	7	1	1
1999	53	64	9
2000	45	56	11
2001	52	61	10
2002	70	56	10
2003	40	34	9

Tabla 24: CAD, [“Creditor Reporting System -2- CRS/Aid Activities - All Commitments - Aggregates : 1990-2003”](#) en *International Development Statistics Online*.

La transición comenzó durante la primera mitad de la década con un énfasis en el ajuste estructural, apoyando directamente a los esfuerzos del BM y el FMI. En 1988 se asignó la primera partida destinada exclusivamente para este fin en África Subsahariana, y para el inicio formal de la década de los noventa era ya patente, en la estrategia de cooperación para el desarrollo, un esfuerzo explícito por fomentar directamente una economía de mercado en los países de la región. Durante el gobierno cristianodemócrata se otorgaron fondos para proyectos de ajuste estructural en catorce países diferentes (en algunos, como Zambia y Mozambique, durante varios años). Todos los fondos asignados bajo la etiqueta de ajuste estructural se encontraban supeditados a los criterios de las instituciones de Bretton Woods, y, por lo tanto, tenían como objetivo establecer y fomentar un orden económico acorde al *Consenso de Washington* en los países africanos involucrados.

Ya en la segunda mitad de la década, y sobre todo con la llegada de la coalición SPD/Verdes al gobierno, se ampliarían los mecanismos de cooperación y el énfasis

cambiaría al fomento del sector privado y las instituciones de financiamiento, lo que traería consigo también un cambio en el tipo de proyectos que se ejecutarían en África Subsahariana. En 1996, aún con la coalición cristianodemócrata en el poder, surgieron nuevos proyectos para reforzar la economía del libre mercado que incluían el apoyo a intermediarios financieros formales e informales/semiformales, y el fomento de la pequeña y mediana empresa (PyME). Este curso se acentuaría a fines de los noventa, ya bajo la dirección de la Ministra Heidemarie Wieczorek-Zeul. Desde entonces y hasta la actualidad, el BMZ ha diversificado la gama de actividades a favor del mercado en África Subsahariana, siguiendo el objetivo previamente adoptado de promover la economía de mercado en los países socios (receptores de AOD alemana), y tomando en cuenta las recomendaciones sobre todo del BM en la materia.

Si bien durante la mayor parte de la década de los noventa los proyectos pro mercado fueron pocos y concentrados en unos cuantos rubros de acción, desde 1999 se dio una explosión tanto en el número de proyectos como en las categorías en los que operan, aunque continuaron recibiendo aproximadamente el mismo porcentaje del presupuesto.

Dentro de esta nueva etapa, Alemania trabaja en dos esferas principales, fomentando, por un lado, instituciones gubernamentales favorables al mercado (“marktfreundliche Regierung”), y, por el otro, promoviendo el surgimiento y el fortalecimiento del sector privado. Como lo enuncia el BMZ, en el plano gubernamental “el gobierno federal Alemán, en estrecha coordinación con otros donantes, aconseja a países en desarrollo y en transición para apoyar reformas económicas y establecer condiciones estructurales favorables en términos de política económica” y, en el plano empresarial, “apoya el establecimiento de servicios de información y asesoría y de medios locales de financiamiento y refinanciamiento, y fomenta la capacitación y la educación continua”.²⁹⁰

Así pues, desde 1999 los proyectos de cooperación de Alemania con un enfoque de mercado en África Subsahariana comprenden asesorías para la elaboración de

²⁹⁰ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 238.

políticas gubernamentales económicas, financieras y comerciales, así como subsidios para la inversión privada y apoyo para el desarrollo de servicios empresariales y la fundación de empresas pequeñas y medianas.

Este nuevo enfoque significó un mayor número de proyectos de cooperación técnica ejecutados principalmente por la GTZ y el DED, y como consecuencia el KfW dejó de ser la única agencia encargada de la ejecución de los proyectos pro mercado, como lo había sido hasta 1999. A partir de ese año, y hasta 2003, sólo ha estado a cargo del 7 % de este tipo de proyectos (en promedio anual), mientras que el GTZ y el DED han tomado la dirección del 36 y 30% de los proyectos, respectivamente.²⁹¹ Vale la pena, sin embargo, matizar este desarrollo; los escasos proyectos del KfW han acaparado en estos cinco años (de 1999 a 2003) el 41% del presupuesto total para proyectos. Además, mientras los recursos financieros promedio para los proyectos de Alemania en África Subsahariana han sido de \$1.5 millones, los del KfW reciben un promedio de \$6.9 millones, es decir un presupuesto cuatro y media veces mayor.²⁹²

El cambio en el tipo de proyectos obedeció más que a un cambio de estrategia de un gobierno a otro, a dos etapas diferentes de un mismo proceso. En un primer instante, Alemania, al igual que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se ocupó de buscar que un nuevo modelo económico liberal fuera adoptado en los países africanos, para que una vez que se sentaran las bases de un sistema económico de mercado se pasara a fomentar procesos e instituciones neoliberales. Como lo enuncia Noreena Hertz, desde mediados de los años noventa el capitalismo del libre mercado “era el único juego que se podía jugar”.²⁹³

De esta manera, por ejemplo, el BMZ de Wiczorek-Zeul no alteró el principio adoptado en 1993 de buscar fomentar un orden económico pro mercado con su política de cooperación, sino que sólo matizó la forma en que llevaría a cabo este propósito: “la

²⁹¹ CAD, “[Creditor Reporting System -2- CRS/Aid Activities - All Commitments - Aggregates : 1990-2003](#)”, en *International Development Statistics Online*.

²⁹² Todas las cifras están en precios constantes de 2002. *Ibid.*

²⁹³ Noreena Hertz, *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, Arrow Books, London, 2001, p. 34.

política alemana de cooperación para el desarrollo ha hecho un mayor énfasis en el fomento de la economía privada, ya que una economía privada que funciona y que se encuentra organizada de acuerdo a los preceptos del mercado es un factor clave en el combate a la pobreza en los países en desarrollo”.²⁹⁴ O como se enuncia en un documento sobre su política hacia África Subsahariana: “a pesar de los procesos de reforma económica que se han llevado a cabo hasta ahora, aún son necesarias reformas comprensivas adicionales”.²⁹⁵

Si bien los proyectos de cooperación pro mercado²⁹⁶ son nuevos, constituyen un componente importante de la cooperación con África Subsahariana que se ha desarrollado y diversificado desde el principio de la década de los noventa. Es menester señalar que salvo por los rubros de “apoyo a instituciones monetarias” y “servicios financieros para la agricultura”, antes de 1988 Alemania no había ejecutado ningún proyecto dirigido explícitamente a apoyar la economía de libre mercado.²⁹⁷ En cambio, otros tipos de cooperación, como el apoyo a las importaciones de bienes de capital o de consumo (propios de una visión más keynesiana), han disminuido su uso o desaparecido totalmente. De 1990 a 1999 los proyectos pro mercado representaron el 5% del presupuesto total de AOD a la región, y el 8% de la AOD asignada a proyectos activos, es decir excluyendo la AOD catalogada como “acción relacionada a la deuda”; esta proporción se mantiene constante también si extendemos el marco temporal hasta 2003, lo que demuestra una continuidad en la estrategia alemana.²⁹⁸

²⁹⁴ BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, p. 237.

²⁹⁵ BMZ, *Neue politische Dynamik in Afrika: Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika*, Bonn, 2004, p. 16.

²⁹⁶ Para los fines de esta investigación, los rubros pro mercado, siguiendo la clasificación del CAD, se consideran los siguientes: Política/planeación económica y de desarrollo; administración financiera del sector público; servicios gubernamentales (sólo el subrubro de administración financiera); instituciones monetarias; intermediarios financieros formales; intermediarios financieros informales/semiformales; apoyo a servicios e instituciones empresariales; privatización; desarrollo de PyME; administración y política comercial; ayuda multisectorial (sólo el subrubro de apoyo a la preparación de expertos financieros); ajuste estructural; y sectores no especificados (sólo los proyectos de subsidios a la inversión).

²⁹⁷ Dos proyectos aislados bajo la etiqueta de “administración y política comercial” también se llevaron a cabo en 1976 y 1982.

²⁹⁸ No puede soslayarse la importancia de la AOD bajo el rubro de “deuda”, pero en realidad no implica una transferencia de capital financiero o humano a los países de África, sino sólo su *no* extracción. CAD, “[CRS/Aid Activities - All Commitments - All details : 1973 – 2004](#)”, en *International Development Statistics Online*.

Presupuesto a proyectos pro mercado		
Concepto	1990-1999	1990-2003
Presupuesto asignado a proyectos	\$7701 * 106	\$11973 * 106
Presupuesto asignado a "acción relacionada a la deuda"	\$2804 * 106	\$4156 * 106
Presupuesto a proyectos pro-mercado	\$377* 106	\$584 * 106
Deuda/Presupuesto	36.4%	34.7%
Pro mercado/Presupuesto	4.9%	4.9%
Pro mercado/Presupuesto activo	7.7%	7.5%

Tabla 25: CAD, "[CRS/Aid Activities - All Commitments - All details : 1973 – 2004](#)", en *International Development Statistics Online*.

Refrendando esta visión a favor de mercado, en 2001 el BMZ enunció que las tres prioridades de la política alemana de cooperación para el desarrollo en África Subsahariana serían el buen gobierno, el agua y la economía de mercado, esta última entendida como "la creación de las condiciones estructurales-materiales, institucionales y macroeconómicas para un crecimiento de la economía que reduzca la pobreza".²⁹⁹

5.2.7.1 Los proyectos a favor de la economía de libre mercado

Naturalmente, sería una falacia aseverar que antes de 1990 ni la agenda ni los proyectos de cooperación para el desarrollo de la RFA en África Subsahariana habían buscado fomentar el capitalismo de mercado. No obstante, es a partir de esta década, con la unificación de las Alemanias, el fin de la Guerra Fría y la adopción generalizada de un nuevo modelo de cooperación para el desarrollo, que la promoción del libre mercado es adoptada explícitamente como un fin y se diseñan proyectos para promoverlos específicamente. Como se mencionó anteriormente, los proyectos de ajuste estructural fueron los primeros de esta nueva tendencia, pero servirían para abrir el camino a otros que comprenden desde el establecimiento de redes de financiamiento, hasta subsidios para la inversión privada y los nuevos proyectos bajo el signo de las APP.

En total, en África Subsahariana se han ejecutado, de 1990 a 2003, 301 proyectos pro mercado con un presupuesto promedio de \$2 millones en precios constantes. Los

²⁹⁹ BMZ, *Neue politische Dynamik* . . . , p. 21.

proyectos más numerosos en este marco temporal han sido los de subsidios a la inversión, habiendo representado el 30% de todos los proyectos.³⁰⁰

Empero, y a pesar de que han decrecido en número e importancia, son los proyectos de ajuste estructural los que se hicieron acreedores de poco más del 50% de los recursos monetarios para proyectos pro mercado, con un presupuesto promedio por proyecto de \$12 millones, es decir, seis veces superior al promedio.³⁰¹ Por otro lado, los proyectos de ajuste estructural no han desaparecido: en 2003, un solo proyecto en Uganda recibió el 9.27% del presupuesto para el fomento de la economía de mercado.³⁰² Detrás de los proyectos de ajuste estructural, son los proyectos para el financiamiento formal (en esencia, el establecimiento y refuerzo de un sistema financiero funcional) los que han recibido el mayor presupuesto, y desde 1999 han obtenido poco más de un tercio de los recursos para el apoyo de la economía de mercado.³⁰³

Es asimismo revelador ver en qué países se han llevado a cabo este tipo de proyectos. De 1990 a 2003, el principal destino de los proyectos alemanes para el fomento del mercado ha sido Sudáfrica, lo que es más sobresaliente si tenemos en cuenta que la cooperación de Alemania con este país no comenzó sino a mediados de la década de los noventa. En esos catorce años Sudáfrica recibió el 17% del presupuesto para proyectos pro mercado y fue el país con el mayor número de proyectos (24); el costo promedio de los proyectos en Sudáfrica fue de \$4 millones, más del doble del promedio por proyecto de \$1.8 millones.³⁰⁴ Mozambique ocupa un segundo lugar con el 12% del presupuesto para este tipo de proyectos, y 23 proyectos en total, sobre todo debido a los fuertes proyectos de ajuste estructural que Alemania financió en ese país para dismantelar la economía socialista que se había instalado desde la independencia e instalar un régimen de mercado antaño inexistente.

³⁰⁰ CAD, "[CRS/Aid Activities - All Commitments - All details : 1973 - 2004](#)", en *International Development Statistics Online*.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

Proyectos pro mercado de Alemania en AS (por país, 1990-2003)					
País	Presupuesto %	No. de proyectos	Presupuesto/proyecto	% de proyectos	% de presupuesto
Sudáfrica	96.46	24	4.02	7.97%	16.51%
Mozambique	71.10	23	3.10	7.64%	12.17%
Zambia	61.97	8	7.75	2.66%	10.60%
Uganda	37.57	21	1.79	6.98%	6.43%
Zimbabwe	37.32	6	6.22	1.99%	6.39%

Tabla 26: CAD, “[CRS/Aid Activities - All Commitments - All details : 1973 – 2004](#)”, en International Development Statistics Online.

En el caso de Sudáfrica, no se puede decir que sea uno de los países más pobres de África Subsahariana. Con un ingreso per cápita de \$10, 346 (en paridad de poder adquisitivo, PPA), en África Subsahariana sólo es superado por la isla de Mauricio (\$11, 287, PPA), además de que cuenta con un sistema financiero, comercial y empresarial relativamente desarrollado, así como con redes bien establecidas de acceso a capital interno y externo.³⁰⁵ Como lo menciona el PNUD, de los miembros de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (*South African Development Community, SADC*), “la economía de Sudáfrica es [. . .] la más sofisticada y diversificada”.³⁰⁶ En realidad, Sudáfrica ha sido designada un país prioritario dentro de la estrategia de cooperación de Alemania siguiendo la lógica del efecto económico indirecto (*spillover effect*), según el cuál el desarrollo económico de un país puede transmitirse a países vecinos con los que mantiene relaciones económicas, y de economías más ricas a economías más pobres. Alemania explícitamente enuncia que “como demuestra el ejemplo de la integración europea, un desarrollo regional exitoso requiere de polos dinámicos que puedan servir de centros positivos de gravedad y generar una cohesión regional. En África Subsahariana éstos son sin lugar a duda Sudáfrica y, potencialmente, Kenia”.³⁰⁷ Así pues, el interés de fomentar la economía de mercado en Sudáfrica demuestra que Alemania suscribe la visión económica liberal del crecimiento de arriba hacia abajo (*top-down growth*) sustentada en los efectos económicos indirectos. Al apoyar el crecimiento financiero y comercial de Sudáfrica se

³⁰⁵ PNUD, *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads*, New York, 2005, pp. 220-221.

³⁰⁶ PNUD, *SADC Human Development Report 2000: Challenges and Opportunities for Regional Integration*, Harare, 2000, p. 38.

³⁰⁷ BMZ, *Neue politische Dynamik . . .*, p. 16.

busca que haya efectos multiplicadores en el marco del proyecto de integración económica de la SADC.

5.2.7.2 Asociaciones Público-Privadas en África Subsahariana

Desde finales de la década de los noventa, las agencias alemanas de cooperación para el desarrollo se han presentado también como catalizadores para el establecimiento de capital privado en África Subsahariana. Tal es el objetivo de los proyectos bajo el signo de las APP que se han comenzado a ejecutar en la región. Dentro de este esquema, la GTZ en particular ha promovido la idea de que las agencias alemanas ejecutoras de la cooperación para el desarrollo (DEG, GTZ, KfW, DED) pueden servir como puentes e intermediarios para que la iniciativa privada se acerque a la región subsahariana; “[las agencias ejecutoras] ofrecen a las empresas, entre otras cosas, el uso de la infraestructura ya existente, el planeamiento y seguimiento de proyectos, participación financiera y en recursos humanos, así como el monitoreo de la ejecución.”³⁰⁸

Naturalmente, las APP en África Subsahariana se insertan dentro del marco más amplio de la política de cooperación para el desarrollo de Alemania. De esta manera, por ejemplo, las APP son tomadas por Alemania como una herramienta para el combate de la pobreza en los países pobres en general y en África en particular, al mismo tiempo que una de las cuatro representaciones regionales de InWEnt (una agencia ejecutora de cooperación para el desarrollo, en sí una APP) se encuentra en Zimbabwe.³⁰⁹

Asimismo, Alemania ha enfocado esta estrategia a África Subsahariana específicamente, y para hacerlo ha trabajado estrechamente con el Afrika Verein. Un ejemplo de esta colaboración es el portal electrónico *Africa Business Platform* en el que participan la GTZ, el Afrika Verein y Krankikom, una empresa alemana dedicada a las tecnologías de la información y la comunicación. Este portal contiene una base de datos de empresas alemanas, proyectos y oportunidades de inversión en África.

³⁰⁸ Industrie- und Handelskammer Nordschwarzland, “*Mit Public Private Partnerships nach Afrika*“, 9 de enero de 2003, en www.nordschwarzwald.ihk24.de, consultado el 20 de enero de 2005.

³⁰⁹ CAD, “Development Cooperation Review: Germany”, p. 18.

La GTZ y el Afrika Verein también colaboran en un proyecto APP bajo el nombre de “*Advisory Service for Private Business – ASPB*” (Servicio de Asesoría para Empresas Privadas), iniciado en 2003 y que se encuentra activo en Malawi, Mozambique, Namibia, Zambia y Zimbabwe. Con este servicio el BMZ busca fortalecer las capacidades organizacionales y de exportación de las empresas de estos países, fomentar el sector privado dentro de la estrategia regional de la SADC y promover la cooperación de la región con empresas alemanas.³¹⁰

Estas dos colaboraciones de la GTZ y el Afrika Verein representan en sí proyectos con la etiqueta de cooperación para el desarrollo en África y están orientados directamente a promover el sector privado en la región por medio, principalmente, de la inversión extranjera de Alemania.³¹¹

Otro proyecto APP de corte similar, es decir, que busca fomentar el sector privado y el comercio internacional en África, fue la creación del instituto *Global Trade Training*, basado en el Internet y que ofrece servicios de consultoría y formación a distancia en el campo de la logística y el comercio internacional. El instituto es propiedad principalmente de empresas alemanas (Kühne y Nagel und Schenker, entre otras), aunque recibió financiamiento de la GTZ, la cual creó, adicionalmente, un fondo de becas para los estudiantes.³¹² No es de sorprender que este instituto opere en Sudáfrica, punto logísticamente importante para la entrada de empresas, mercancías y servicios alemanes a la región del sur de África.

Los tres proyectos antes mencionados (*Africa Business Plataform, Advisory Service for Private Business, Global Trade Training*) son casos en los que el gobierno alemán busca directamente fomentar la economía de mercado como parte de su política de

³¹⁰ Afrika Verein, “ASPB”, en www.afrikaverrein.de, consultado el 22 de noviembre de 2005.

³¹¹ Africa Business Plataform, “Welcome to the Africa Business Platform!”, en www.business-africa.com/normal/, consultado el 20 de noviembre de 2005. El portal también contiene una lista, mucho más reducida de empresas africanas que podrían establecer relaciones con Alemania.

³¹² Global Trade Training, “About Global Trade Training”, en www.globaltradetraining.com/, consultado el 26 de mayo de 2005.

cooperación para el desarrollo, y al mismo tiempo recurre al sector privado para hacerlo. Por otro lado, no se pueden olvidar las demás asociaciones público privadas que al canalizar recursos de cooperación para el desarrollo a empresas privadas, también se adhieren a los lineamientos del modelo liberal-conservador de la cooperación para el desarrollo. Por dar algunos ejemplos, el gobierno alemán ha cofinanciado y enlistado a la transnacional Unilever en Ghana para crear establecimientos de procesamiento del jitomate, y a la alemana Technologie Transfer Marburg para suministrar utensilios médicos a hospitales públicos en Tanzania.³¹³

5.2.8 Consideraciones finales

La década de los noventa trajo consigo cambios importantes para Alemania. La reunificación nacional y el proceso de integración europea marcaron el desarrollo político y económico de Alemania y fueron el trasfondo constante de sus relaciones con el exterior. En este contexto, las relaciones de Alemania con África Subsahariana se mantuvieron en la periferia de la agenda política y económica del gobierno alemán. No obstante, en esta periferia se registraron cambios que merecen la pena ser analizados porque son el reflejo de desarrollos más amplios tanto al interior de Alemania como en el mundo entero.

Como punto de partida, la política alemana de cooperación para el desarrollo en África Subsahariana es un objeto de estudio obligado por ser el principal vehículo de las relaciones entre el país europeo y el subcontinente. Con la llegada de los años noventa, el fin de la Guerra Fría y la consolidación del modelo económico neoliberal marcaron la forma en la que se llevaría a cabo la cooperación de Alemania con África Subsahariana.

Por un lado surgieron los cuestionamientos acerca de la pertinencia misma de la cooperación para el desarrollo, sobre todo frente a la ausencia de los imperativos geopolíticos de la Guerra Fría y dado el estadio de subdesarrollo de la mayoría de los países africanos a pesar de varias décadas y millones de AOD. A raíz de estos

³¹³ GTZ, “PPP”, en www.gtz.de/de/leistungsangebote/6384.htm, consultado el 22 de julio de 2005.

cuestionamientos, y confrontados con los retos de la reunificación y la integración europea, el presupuesto alemán de cooperación para el desarrollo con África sufrió reveses importantes durante los años noventa, al mismo tiempo que se reducía la presencia diplomática en el subcontinente.

No obstante, las relaciones de cooperación con África Subsahariana no desaparecieron. No sólo eran apremiantes todavía los problemas de la región (pobreza, conflictos armados y la nueva amenaza del VIH-SIDA), sino que también existía un sector pequeño pero unido e influyente en su ámbito que buscaba asegurarse de que la región se mantuviera en la agenda del gobierno alemán.

En un contexto de cambios políticos y económicos importantes, la cooperación alemana para el desarrollo de África siguió el curso marcado por las tendencias económicas globales. De esta manera, con la consolidación del neoliberalismo como política económica internacional dominante, la cooperación para el desarrollo de Alemania hacia África Subsahariana adoptaría como objetivos el fomento de la disciplina fiscal, la apertura comercial y el sector privado. Al hacerlo, Alemania se suscribía a la nueva política internacional de cooperación para el desarrollo, enunciada en el seno del CAD.

Así pues, en los años noventa se añade el fomento de una economía libre de mercado como uno de los principales objetivos de la política alemana de cooperación para el desarrollo, y en el caso de África Subsahariana, esto se refrenda dentro de los lineamientos de Accra. Consecuentemente, durante esta década comienzan a asignarse partidas de AOD destinadas explícitamente a servir a este fin. El inicio de este nuevo énfasis en la economía de mercado lo marcaron los paquetes con la etiqueta de “ajuste estructural” y ligados a los lineamientos y proyectos del BM y el FMI. Más tarde, y sobre todo con el gobierno socialdemócrata, se diversificaron los tipos de proyectos con miras a reforzar el sector privado y los procesos de mercado, al mismo tiempo que disminuían los proyectos de ajuste estructural en número y en importancia.

Esta transición significó dos etapas diferentes de un mismo proceso. Primero se estimularían los cambios para que se establecieran las estructuras básicas de libre mercado y se abandonarían los esquemas estatocéntricos de antaño, lo que implicó el apoyo a la reducción del papel del Estado en la economía, la desregulación, la apertura comercial y financiera, etcétera. Después, ya que el modelo neoliberal había sido aceptado al menos teóricamente, se concentrarían los esfuerzos en sectores más específicos y desglosados de un mercado libre, como las pequeñas y medianas empresas, los subsidios a la inversión y asesorías financieras.

Dentro de este enfoque pro mercado la inversión privada juega un papel destacado; ésta es vista como eficiente y como el principal motor del desarrollo económico. Por esta razón se privilegia su entrada y se le ve como un complemento e incluso como un suplemento de la cooperación para el desarrollo. El crecimiento sin precedentes de los flujos de capital privado de Alemania a África Subsahariana durante los años noventa sirvió para reforzar este punto de vista. Para algunos entusiastas del neoliberalismo, estos flujos habrían de reemplazar completamente a la necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo. Sin llegar a tales extremos, el gobierno federal alemán alistaría al sector privado en sus estrategias de cooperación internacional de manera directa a través de las asociaciones público-privadas.

En resumen, durante los años noventa la política alemana de cooperación para el desarrollo hacia África Subsahariana fue redirigida, en armonía con las tendencias político-económicas mundiales, a establecer o fomentar la economía libre de mercado en los países de la región. Esto reflejó la adopción de un modelo 'liberal-conservador' en el que, en el mejor de los casos, "el Estado era visto, a partir de entonces como un conducto para el crecimiento del sector privado, más que como el motor mismo del crecimiento [de un país]."³¹⁴

³¹⁴ Noreena Hertz, *op. cit.*, p. 35.

CONCLUSIÓN

Como punto de partida se planteó que si la cooperación para el desarrollo de Alemania en África Subsahariana seguía parámetros neoliberales, entonces se le asignaría un mayor presupuesto a los rubros vinculados a la economía de mercado, y se favorecerían mecanismos, países y sectores que le fueran receptivos y sirvieran para promoverla. El marco temporal de referencia se estableció de 1990 a 2003. El análisis de las páginas precedentes sustenta afirmativamente este enunciado.

En primer lugar, se determinó que la cooperación para el desarrollo ha sido un importante canal de interacción entre los países subdesarrollados y los desarrollados. El fin declarado es el de cerrar la brecha entre unos y otros, mediante la ayuda al mundo subdesarrollado para que genere crecimiento económico y proporcione bienestar a su población. Detrás de las declaraciones, sin embargo, podemos percibir que son los países desarrollados (los “donantes”) los que establecen la agenda y los objetivos, y que agenda y objetivos se encuentran marcados por una serie de intereses políticos y económicos más allá del elusivo objetivo de contribuir al desarrollo de las naciones pobres.

A lo largo ya más de medio siglo se han edificado y consolidado burocracias nacionales e internacionales destinadas a administrar y establecer directrices para la cooperación internacional para el desarrollo. La constante en estos aparatos nacionales e internacionales es el predominio de las agendas y prioridades de los proveedores de los recursos económicos y la marginación de aquellos actores a los que se “apoya” para su desarrollo, es decir, aquel que detenta los fondos tiene una primacía indiscutible en la toma de decisiones. Además, no ha sido posible despojarse del todo de la visión según la cual, para lograr su desarrollo, todos los países han de seguir el mismo proceso lineal que vivieron los países de Europa Occidental y la América anglosajona. Así pues, al ser la fuente de recursos económicos y contar con una supuesta autoridad y experiencia históricas, los países desarrollados son los que han venido estableciendo la agenda y las prioridades que han de seguir aquellos países pobres que desean lograr su desarrollo.

En todo caso, un análisis histórico somero de las prioridades y las agendas de la cooperación internacional para el desarrollo deja al descubierto que los criterios políticos y económicos de los donantes han prevalecido por encima de cualquier criterio de necesidad o desempeño por parte de los países más pobres. Sólo así se explica que Medio Oriente haya recibido cerca de dos veces más fondos de cooperación per cápita que África Subsahariana a lo largo de ya más de cuatro décadas, y que países como Israel, Egipto, China y Rusia figuren entre los principales beneficiarios de los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y ayuda oficial (AO).

La cooperación internacional para el desarrollo se afianzó con el paso de los años como un elemento relevante de las relaciones de los países ricos con los países más pobres. Durante la Guerra Fría este canal fue utilizado por los participantes de ambos bandos para promover su propio modelo de desarrollo allende sus fronteras, en países en la periferia del poder.

En la última década del siglo XX, la caída de los regímenes socialistas de la Unión Soviética y del este de Europa, así como la adopción de nuevos modelos político-económicos marcaron cambios importantes en las relaciones internacionales en su conjunto. La cooperación internacional para el desarrollo, como una de las expresiones de las relaciones internacionales, también sufrió cambios significativos.

Como una herramienta *estatal* de política económica, la cooperación internacional para el desarrollo se vio especialmente trastocada por el ascenso del neoliberalismo como modelo económico internacional, a raíz del cual “‘el mercado’ se volvió el lema de los años ochenta y noventa.”³¹⁵ En el debate de transición tuvieron particular influencia organizaciones como el FMI, el BM y el GATT/OMC, al igual que las principales economías del mundo, tales como Estados Unidos, Japón y el naciente bloque de la Unión Europea.

³¹⁵ Hertz, *op. cit.*, p.30.

Por un lado, surgieron cuestionamientos acerca de la pertinencia misma de la cooperación para el desarrollo. Además, en la visión neoliberal la injerencia del Estado en el ámbito económico es innecesaria e incluso perjudicial. La situación de pobreza relativa y absoluta de numerosos países que recibieron durante más de cuatro décadas fondos de cooperación para el desarrollo fue presentada como prueba del fracaso de este mecanismo. Por otro lado, incluso entre aquellas personas e instituciones que defendían su existencia, se cuestionaban los fines y los medios que debería tener. En el cambio de modelo, se destacaba el papel del mercado y de la iniciativa privada en particular como elementos clave para lograr el desarrollo, dejando atrás los planteamientos keynesianos de la segunda posguerra mundial; “el Estado era visto a partir de entonces como un conducto para el crecimiento del sector privado, más que como el motor mismo del crecimiento [de un país].”³¹⁶

En esta dinámica de asimetrías y de agendas no declaradas se ha enmarcado la relación de los países formalmente independientes de África Subsahariana con el mundo desarrollado. Desde un principio, la colonización de África declarada unilateralmente por parte de Occidente a finales de siglo XIX no tuvo ningún elemento de justicia, libertad o fraternidad. Si bien el período de la colonia fue relativamente corto, dejó detrás de sí a un continente pobre, dividido y con escaso capital humano y financiero. Los países colonizadores, mientras tanto, habían logrado extraer jugosas ganancias de “sus” territorios de ultramar.

La cooperación para el desarrollo fue presentada en el discurso como un medio para superar el estadio de subdesarrollo de los países africanos que ya no estaban bajo la tutela directa de las potencias europeas. Ahora, se decía, los países ricos cooperarían mediante la provisión de recursos financieros y técnicos para detonar y acelerar el desarrollo del subcontinente. Desafortunadamente, esta forma de cooperación no surtió los efectos deseados por varias razones.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 35.

Por un lado, sobre todo durante la Guerra Fría, se supeditaron los criterios de eficiencia y transparencia a criterios de corte político por parte de los donantes. Así se financiaron dictaduras terribles y regímenes corruptos, sin que los recursos enviados por los países desarrollados tuvieran un efecto positivo trascendente en la calidad de vida de las sociedades africanas. A menudo, como bien se sabe, los fondos públicos enviados por Europa a algún Estado africano, acabaron como fondos privados en algún banco europeo, con el beneplácito implícito de los gobiernos donantes.

Por otro lado, incluso cuando existía buena voluntad, había todavía un largo camino que recorrer para que se pudieran aprender las formas adecuadas de fomentar el desarrollo. Aquí es pertinente señalar que los modelos de desarrollo que se ha procurado aplicar en África Subsahariana han sido exógenos, y la visión de las sociedades africanas y sus intelectuales ha sido relegada a un segundo plano. De ahí que una nueva generación de estudiosos africanos señale la necesidad de que cada sociedad africana se haga las preguntas de “¿quiénes somos?”, “¿adónde queremos ir?” y “¿por qué medios?”

Así pues, tras más de treinta años de independencia y de cooperación para el desarrollo, la década de los noventa comenzó con severos déficit en términos de desarrollo humano y económico para África Subsahariana. Y si bien desde los años ochenta habían comenzado los programas de ajuste estructural bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en la última década del siglo XX se acentuó el imperativo externo (i.e., proveniente de los países desarrollados) de privilegiar al mercado y al capital privado como los ejes del desarrollo. Naturalmente, la cooperación internacional para el desarrollo fue un canal más para promover esta agenda neoliberal.

Del otro lado de la ecuación, Alemania, en su papel de potencia, adoptó una política de cooperación para el desarrollo desde principios de los años cincuenta. A lo largo de varias décadas, Alemania ha destinado importantes recursos materiales y financieros al

rubro de la cooperación internacional para el desarrollo y ha construido una estructura burocrática para canalizarlos.

Desde sus orígenes, la política alemana de cooperación para el desarrollo ha hablado de una obligación para con los pueblos más pobres y de la interdependencia de los países en el mundo. No obstante, en la práctica es fácil percibir motivos de corte político y económico en la aplicación de la política alemana de cooperación: Alemania ha utilizado los fondos de cooperación como instrumento para ganar apoyos y presionar a gobiernos en el mundo subdesarrollado, así como para intentar saldar deudas históricas (v.g. con Israel y con Namibia). Si esto fue cierto durante la Guerra Fría, no ha dejado de serlo en la época actual.

Al igual que para los demás donantes, para Alemania los cambios en el escenario internacional que tuvieron lugar en los años noventa llevaron a nuevos planteamientos y enfoques para su política de cooperación. Surgieron nuevas agendas y prioridades tanto exógenas como endógenas.

En este contexto se inserta la cooperación internacional para el desarrollo por parte de Alemania en África Subsahariana. Al mismo tiempo que se seguían las tendencias internacionales que llevaron a la reducción drástica de los fondos de cooperación para el desarrollo, se reforzaron los mecanismos que vinculaban dicha ayuda con los procesos e instituciones del libre mercado.

Así, con la consolidación del neoliberalismo como política económica internacional dominante, la cooperación para el desarrollo de Alemania hacia África Subsahariana adoptaría como objetivos el fomento de la disciplina fiscal y del sector privado, así como la apertura comercial.. Al hacerlo, Alemania se suscribía a la nueva política internacional de cooperación para el desarrollo enunciada en el seno del CAD.

Alemania utilizó su política de cooperación para el desarrollo como un canal más para promover la agenda neoliberal en África Subsahariana. Lo hizo en primer lugar al

adaptar sus enunciados de política de cooperación y darle un lugar destacado a “la creación de un orden económico pro mercado”, en todos los países receptores. En la región de África Subsahariana estos preceptos fueron reforzados por los lineamientos de Accra, que condicionaban la intensidad de las relaciones bilaterales con países africanos a “criterios positivos de desempeño”, entre los cuales destacaban las reformas económicas.

En África Subsahariana, Alemania primero se dio a la tarea de ayudar a conformar y apoyar la instrumentación de proyectos de ajuste estructural siguiendo los esquemas y planteamientos del FMI y el BM, principalmente, y más tarde también los de la Organización Mundial del Comercio. Por primera vez se designaron partidas manifiestamente dirigidas a los rubros de ajuste estructural, mientras que en las negociaciones de condonación de la deuda (tanto las de principios de la década de los noventa, como aquellas que surgieron más tarde dentro de la iniciativa HIPC) Alemania apoyó todo alivio que estuviera ligado a la adopción de políticas macroeconómicas “correctas” (esto es, de acuerdo a los planteamientos neoliberales) por parte de los países africanos. Alemania, al igual que el resto de los miembros del Club de París, ha apoyado al FMI y al BM “al condicionar sus préstamos a la adopción de sus visiones económicas por parte de estas naciones [endeudadas]”.³¹⁷

En una segunda fase, las agencias alemanas de cooperación complementaron el apoyo a la reforma estructural de las economías subsaharianas con proyectos destinados a promover las instituciones y los procesos del libre mercado. Así, surgieron partidas para apoyar proyectos sobre la política y la planeación económicas; la administración financiera del sector público; las instituciones monetarias; los intermediarios financieros formales e informales; los servicios e instituciones empresariales; la privatización; el desarrollo de pequeñas y medianas empresas; la administración y la política comerciales; la preparación de expertos financieros; y los subsidios a la inversión, entre otros proyectos

³¹⁷ *Ibid.*, p. 52.

Durante esta transformación de la política alemana de cooperación con África Subsahariana, el sector privado desempeñó un papel destacado. Por un lado, los flujos decrecientes de AOD fueron vinculados, y en algunos casos justificados, al incremento en los flujos de inversión alemana directa y de cartera que se destinaron a la región subsahariana en cantidades sin precedentes, sin reparar demasiado en el tipo de inversión en cuestión. Al mismo tiempo, dentro de los nuevos esquemas de cooperación para el desarrollo, el sector privado se integró como un participante activo en el diseño y la instrumentación de proyectos. La evidencia de esta integración puede verse en la proliferación de las asociaciones público-privadas en las que participan empresas tanto alemanas como extranjeras de manera rentable. Alemania ha destacado la reputación de eficiencia del sector privado en los procesos de ejecución, sin olvidar que el objetivo primario de dichas asociaciones ha sido el de obtener ganancias.

Asimismo, vale la pena destacar la focalización geográfica de la cooperación alemana en África Subsahariana. En los años noventa, gracias en parte a la caída del régimen del *apartheid*, Alemania ha mostrado particular interés en apoyar a Sudáfrica, en donde la integración económica y las instituciones de mercado ya tienen un grado sustancial de arraigo. Dentro de una lógica neoliberal, Alemania espera que Sudáfrica pueda convertirse en un polo regional de desarrollo y que el crecimiento económico de este país incida favorablemente en los países vecinos, siguiendo la premisa del crecimiento desde arriba (*top-down growth*).

En esencia, Alemania fue una más de las fuerzas que promovieron el ascenso y la consolidación de un modelo económico de libre mercado en la región de África Subsahariana a partir de los años noventa, en concierto con los lineamientos de las grandes potencias occidentales y de las instituciones financieras internacionales. La política alemana de cooperación internacional para el desarrollo en África Subsahariana no ha sido de ninguna manera desinteresada; considera los beneficios tanto directos como indirectos, así como el hecho de que constituye un canal más para

que su visión, su agenda y sus prioridades de política exterior se diseminen en el escenario internacional.

En la presente investigación uno de los objetivos fue demostrar cómo Alemania participó en la promoción de una economía de libre mercado, base clave de la cooperación para el desarrollo con África Subsahariana. Con este objetivo en mente, no se ha emitido un juicio de valor sobre el modelo neoliberal económico en general, y su aplicación en África Subsahariana, en particular, ya que hacerlo requiere de un análisis detallado y fundamentado, digno de una tesis independiente.

Sin embargo, y a pesar de que hay diversos “modelos” de mercado libre, es menester señalar que el modelo neoliberal ortodoxo que se ha tratado de llevar a África, con la cooperación para el desarrollo de por medio, implica serios riesgos. En primer lugar, su imposición vulnera la soberanía de los países, que es la base de las relaciones internacionales. Joseph Stiglitz describe, por ejemplo, la situación de Etiopía en 1997, cuando “el FMI sugirió que el Gobierno no se tomaba las reformas [económicas] en serio y suspendió su programa [de financiamiento]”.³¹⁸ Por otro lado, una economía de libre mercado no se ha traducido directamente en desarrollo o bienestar para la población. En un estudio de caso, Noreena Hertz señala lo siguiente:

“Desde 1994, Sudáfrica ha seguido una política en la que busca una integración cercana a la economía global [. . .] Sin embargo las recompensas han sido limitadas, y el desempeño económico pobre y defectuoso. La Sudáfrica postapartheid ha sufrido de un lento crecimiento, un desempleo al alza y un pobre suministro de infraestructura social y física. El diez por ciento de hogares más rico representa casi el 50 por ciento de todo el gasto de consumo, mientras que el diez por ciento más pobre representan poco más del uno por ciento. Parece probable que la

³¹⁸ Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002, p. 59.

política industrial del país, dirigida estrictamente por el mercado, socavará la reconstrucción social en lugar de promoverla.”³¹⁹

Alemania, al igual que todos los demás actores que buscan cooperar para lograr el desarrollo de los pueblos, tiene que tomar en cuenta los efectos negativos del modelo económico neoliberal y no olvidar las lecciones del pasado: “Keynes sostuvo que los mercados no se autocorregían, o al menos no lo hacían en un marco temporal relevante (como dijo en su frase célebre: ‘A largo plazo todos estaremos muertos’).”³²⁰

Puesto que los objetivos de desarrollo del milenio se han integrado dentro de las agendas de cooperación internacional de numerosos donantes, incluyendo a Alemania, en 2015 se podrá hacer una evaluación acerca de la eficacia de las nuevas estrategias utilizadas para promover el desarrollo en las regiones más pobres del mundo. En todo esto, no podemos perder de vista que la cooperación para el desarrollo es un apoyo adicional y externo, y que somos nosotros, los países que buscamos desarrollarnos en términos humanos, los que debemos tomar las riendas de nuestro propio porvenir.

En este sentido, el campo es fértil para profundizar en el estudio de las relaciones internacionales entre los mundos desarrollado y subdesarrollado, en general, y Alemania y África Subsahariana, en particular.

³¹⁹ Hertz, *op. cit.*, p. 52.

³²⁰ Stiglitz, *op. cit.*, p. 310.

FUENTES

Bibliografía

1. Adelman, Howard, *Epistemic Communities and Conflict Prevention: Reconceptualizing Multilateralism after the Rwanda Genocide*, York University, Toronto, 1996, 201 pp.
2. Adonon Djogbénou, Fabien, *¿África hoy?*, volumen 3, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2003, 315 pp.
 - a. Baniafouno, Calixto, « Quelle Afrique dans la mondialisation économique », pp. 127-172.
 - b. Ki-Zerbo, Joseph, « Le développement clés en tête », pp. 201-296.
3. Ashoff, Guido, "Improving Coherence between Development Policy and Other Policies: The Case of Germany", en Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Briefing Papers*, 1/2002, Berlín, 5 pp.
4. Auswärtiges Amt, *Deutsche Außenpolitik: 2003/2004*, Berlín, febrero de 2004, 291 pp.
5. Black, Maggie, *Qué es el desarrollo internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2003, 183 pp.
6. BMZ, *Entwicklungspolitik: 2004/2005*, Berlín, junio de 2004, 516 pp.
7. BMZ, *Neue politische Dynamik in Afrika: Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika*, Bonn, 2004, 24 pp.
8. Bundeszentrale für Politische Bildung, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 17/2005, 25 de abril de 2005, Frankfurt am Main, 30 pp.
 - a. Glenn Gray, William, „Die Hallstein-Doktrin: Ein souveräner Fehlgriff?“, pp. 17-23.
9. Bundeszentrale für Politische Bildung, *Informationen zur politischen Bildung*, no.286, 1^{er} cuatrimestre de 2005, Bonn, 74 pp.
 - a. Andersen, Uwe, „Deutschlands Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich“, s/p.
 - b. Andersen, Uwe, „Entwicklungspolitik seit den neunziger Jahren“, s/p.
 - c. Mair, Stefan, „Schwarzafrika während des Ost-West-Konflikts“, s/p.
10. CAD, *Development Co-operation Review Series: Germany*, no. 29, Paris, 1998, 72 pp.
11. CAD, "Development Cooperation Review: Germany", de la *DAC Journal*, Volumen 2, no. 4, París, 2001, 113 pp.

12. CAD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, mayo de 1996, 20 pp.
13. Chomsky, Noam, *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*. Crítica, Barcelona, 2000, 194 pp.
14. Collingwood, Vivien, "Assistance with Fewer Strings Attached", en *Ethics & International Affairs*, no. 17, 2003, Tokio, pp. 55-67.
15. Easterly, William, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 2002, 324 pp.
16. Eberwein, Wolf-Dieter y Kaiser, Karl (ed.), *Germany's New Foreign Policy: Decision-making in an Interdependent World*, Palgrave, New York, 2001, 326 pp.
 - a. Westerhoff, Horst-Dieter, "The Formulation of Economic Policy within the Context of Increasing International Integration", pp. 117- 138.
 - b. Andrae, Lisette & Kaiser, Karl, "The 'Foreign Policies' of Specialized Ministries", pp. 38-57.
 - c. Fischer, Wolfgang & Holtrup, Petra, "Decision-Making in Environmental Foreign Policy", pp. 139-154.
17. Edwards, Michael, *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*, Earthscan, Londres, 1999, 292 pp.
18. Encyclopaedia Britannica, "Foreign Aid Programs", en *Macropaedia*, volumen 7, Universidad de Chicago, 1981, pp. 520-523.
19. Engel, Ulf y Kappel, Robert (eds.), *Germany's Africa Policy Revisited*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, 2002, 214 pp.
 - a. Hofmeier, Rolf, "Five decades of German-African relations: limited interests, low political profile and substantial aid donor", pp. 39-62.
 - b. Kappel, Robert, "Germany's economic interest in sub-Saharan Africa: The silent agenda", pp. 153-164.
20. Führer, Helmut, *The Story of Official Development Assistance*, OCDE, París 1996, 69 pp.
21. Gilroy, B.Michael et al., "Multinational Enterprises in Africa: A Study of German Firms in South Africa", en *International Jubilee Conference on the Economic Empowerment of Southern Africa*, Muldersdrift, South Africa, 13 de septiembre de 2001, 19 pp.
22. Gómez Galán, Manuel y Sanahuja Perales, José Antonio, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2000, 364 pp.

23. Gómez Galán, Manuel y Sanahuja Perales, José Antonio, *El sistema de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 2000, 303 pp.
24. GTZ, *El mundo de conceptos de la GTZ*, Eschborn, abril de 2004, 112 pp.
25. Hertz, Noreena, *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, Arrow Books, London, 2001, 312 pp.
26. Hook, Stephen W. (editor), *Foreign Aid Toward the Millennium*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1996, 269 pp.
 - a. Hook, Stephen W., "Introduction: Foreign Aid in a Transformed World", pp. 1-18.
 - b. Wood, Robert E., "Rethinking Economic Aid", pp. 19-38.
 - c. Brown, M. Leann y O'Connor, Joanne M., "Cross-Pressures in Western European Foreign Aid", pp. 91-108.
27. Iniesta, Ferran, *Kuma: Historia del África Negra*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 1998, 303 pp.
28. KfW Bankengruppe, "Law concerning KfW", Frankfurt am Main, enero de 2004, 23 pp
29. KfW Bankengruppe, "Los objetivos y el trabajo del KfW Entwicklungsbank", Frankfurt am Main, julio de 2004, 23 pp.
30. MacEwan, Arthur, *Neo-liberalism or Democracy. Economic Strategy, Markets and Alternatives for the 21st Century*. St. Martin's Press, New York, 1999, 255 pp.
31. Ménudier, Henri et al., *La République fédérale d'Allemagne dans les relations internationales*, Editions Complexe, Bruselas, 1990, 360 pp.
 - a. Zettelmeier, Werner, « L'aide allemande au développement », pp. 243-257.
32. Nieto Pereira, Luis (editor), *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC – La Catarata, Madrid, 2001.
33. OCDE, *L'OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques*, París, s/f, 29 pp.
34. OCDE, *Policy Brief: Untying Aid to the Least Developed Countries*, París, julio de 2001, 6 pp.
35. Ostrom, Elinor et al, *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*, Sida Studies in Evaluation 02/01, Sida, Gotemburgo, 2002, 350 pp.

36. PNUD, *Human Development Report 1992: Global Dimensions of Human Development*, Nueva York, 1992, 117 pp.
37. PNUD, *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads*, Nueva York, 2005, 372 pp.
38. PNUD, *SADC Human Development Report 2000: Challenges and Opportunities for Regional Integration*, Harare, 2000, 300 pp.
39. Ram, Rati, "Roles of Bilateral and Multilateral Aid in Economic Growth of Developing Countries", en *Kyklos*, Vol. 56 - 2003 -Fase. 1, Zurich, pp. 95-110.
40. Robert Cassen and Associates, *Does Aid Work?*, Clarendon Press, Oxford, 1994, 317 pp.
41. Rostow, Walt W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Londres, 1960, 178 pp.
42. Schraeder, Peter J., *African Politics and Society: A Mosaic in Transformation*, Bedford/St. Martin's, Boston, 2000, 378 pp.
43. Smith, Stephen P., *Case Studies in Economic Development*, Addison-Wesley, Nueva York, 1997, 244 pp.
44. Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México D.F., 1999, 322 pp.
45. Spero, Joan E. y Hart, Jeffrey A., *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, Nueva York, 1997, 446 pp.
46. Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002, 314 pp.
47. Stoecker, Helmuth, *German Imperialism in Africa*, C. Hurst & Co. Ltd, London, 1986, 446 pp.
48. Todaro, Michael P. y Smith, Stephen C., *Economic Development*, Addison Wesley, Nueva York, 2003, 829 pp.
49. UNCTAD, *Corrientes de capital y crecimiento en África*, Ginebra, 2000, 39 pp.
50. University of Leipzig, *Papers on Africa*, Politics and Economics, No. 55, 2001.
 - a. Engel, Ulf, „Politik des Augenscheins? Neue afrikapolitische Anstöße“, pp. 1-26.

Ciberografía

1. Africa Business Plattform, "Welcome to the Africa Business Platform!", en www.business-africa.com/normal/, consultado el 20 de noviembre de 2005
2. Afrika Verein, "ASPB", en www.afrikaverrein.de, consultado el 22 de noviembre de 2005.
3. Afrika Verein, "Über uns", en www.afrikaverrein.de/d/ueber_uns/index.php, consultado el 20 de noviembre de 2005.
4. Auswärtiges Amt, *Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit*, abril de 2005, en www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/aussenwirtschaft/entwicklung/ez-bilat.html
5. Auswärtiges Amt, *Organigramm des Auswärtigen Amtes*, 20 de mayo de 2005, en www.auswaertiges-amt.de
6. Banco Mundial, "About HIPC", en www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm, consultado el 8 de agosto de 2005.
7. BASF, „Auslandsinvestitionen als Motor nachhaltiger Entwicklung?“, en *E.velop: Das Entwicklungs-magazin*, nr. 19, abril de 2004, www.bundesregierung.de/Service/Online-Publikationen/E-Magazines-.9276.639594/e-magazine.htm?link=bpa_ezine.
8. BMZ, "40 Jahre deutsche Entwicklungspolitik", en www.bmz.de, consultado el 27 de noviembre de 2004.
9. BMZ, "Aufgaben des Ministeriums", <http://bmz.de/de/ministerium/aufgaben/index.html>, 6 de junio de 2005.
10. BMZ, "Hohe Ansprüche an Alle Beteiligten - die Bestimmungsfaktoren", en www.bmz.de/de/ziele/regeln/bestimmungsfaktoren/index.html, consultado el 24 de noviembre de 2004.
11. BMZ, "Organisationsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung", julio de 2004, en www.bmz.de/de/ministerium/dokumente/organisationsplan.pdf.
12. BMZ, "Wege der Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen Partnerländern", en www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/index.html, consultada el 28 de noviembre de 2004.
13. BMZ, "Warum brauchen wir Entwicklungspolitik", www.bmz.de/de/ziele/politik/, consultado el 24 de agosto de 2004.

14. Bundesregierung, *Grundgesetz*, en www.bundesregierung.de/Gesetze/-4222/Grundgesetz.htm, consultado el 10 de octubre de 2005.
15. CAD, "DAC's Glossary", www.oecd.org/glossary/, consultado el 27 de enero de 2005.
16. Der Spiegel, "Streicht diese Hilfe", 27 de junio de 2005, en www.spiegel.de.
17. Elshorst, Hansjörg, "Dienstleistungen und Finanzierung in der Entwicklungszusammenarbeit", en *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, en www.entwicklungspolitik.org, consultado el 23 de enero de 2005.
18. Global Trade Training, "About Global Trade Training", en www.globaltradetraining.com/, consultado el 26 de mayo de 2005.
19. GTZ, "Aufsichtsrat", en www.gtz.de/de/unternehmen/4771.htm, consultada el 24 de mayo de 2005.
20. GTZ, "Internationale Auftraggeber", en www.gtz.de/de/unternehmen/1852.htm, consultado el 24 de mayo de 2005.
21. GTZ, "PPP", en www.gtz.de/de/leistungsangebote/6384.htm, consultado el 22 de julio de 2005.
22. Iglesia-Caruncho, Manuel, "La cooperación al desarrollo deseable en el año 2000", en *Revista española de desarrollo y cooperación*, no. 0, primavera/verano de 1997, en Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc0/iglesi.htm, consultado el 15 de julio de 2005.
23. Industrie- und Handelskammer Nordschwarzland, "[Mit Public Private Partnerships nach Afrika](http://www.nordschwarzwald.ihk24.de)", 9 de enero de 2003, en www.nordschwarzwald.ihk24.de, consultado el 20 de enero de 2005.
24. Mair, Stefan, "Bedeutung Afrikas für Deutschland", en Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de/publikationen/03023779319130045828542636761815,0,0,Bedeutung_Afrikas_f%FCr_Deutschland.html, consultado el 20 de septiembre de 2004.
25. Popp, Ulrich, „Startschuss für die InWEnt GmbH“, en *Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit*, enero de 2003, en www.entwicklungspolitik.org, consultado el 23 de enero de 2005.
26. *Tratado de Versalles*, en www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/versa/versa3.html, consultado el 3 de diciembre de 2004.

27. ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>, consultado el 08 de noviembre de 2004.

Bases de datos

Banco Mundial, *World Development Indicators*, en www.worldbank.org.

CAD, *International Development Statistics Online*, en www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

Organización Mundial del Comercio, *International Trade Statistics 2004*, en www.wto.org.

ABREVIACIONES

AA	Ministerio de Relaciones Exteriores (<i>Auswärtiges Amt</i>)
ACP	África, el Caribe y el Pacífico
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AO	ayuda oficial
AOD	ayuda oficial para el desarrollo
APP	asociaciones público-privadas
AwZ	Comité para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (<i>Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>)
BM	Banco Mundial
BMWi	Ministerio Federal de Economía (<i>Bundesministerium für Wirtschaft</i>)
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos (<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>)
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CDG	Sociedad Carl Duisberg (<i>Carl Duisberg Gesellschaft e.V.</i>)
DED	Servicio Alemán de Desarrollo (<i>Deutscher Entwicklungsdienst</i>)
DEG	Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (<i>Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft</i>)
DSE	Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (<i>Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung</i>)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
GAD	Grupo de Asistencia para el Desarrollo
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>)
HIPC	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (<i>Highly Indebted Poor Countries</i>)
IED	inversión extranjera directa
InWEnt	Capacitación y Desarrollo Internacionales (<i>Internationale Weiterbildung und Entwicklung</i>)
KfW	Instituto de Crédito para la Reconstrucción (<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>)
NEI	nuevos estados independientes de la antigua Unión Soviética

NEPAD	Nueva Asociación para el Desarrollo de África (<i>New Partnership for Africa's Development</i>)
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCEE	Organización para la Cooperación Económica Europea
OFO	otros fondos oficiales
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PECO	países de Europa central y oriental
PNB	producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	paridad de poder adquisitivo
PPP	asociaciones público-privadas, APP (<i>public private partnerships</i>)
PyME	pequeña y mediana empresa
RDA	República Democrática Alemana
RFA	República Federal de Alemania
SADC	Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (<i>South African Development Community</i>)
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (<i>United Nations International Childrens' Fund</i>)
URSS	Unión Socialista de Repúblicas Soviéticas
USAID	Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional (<i>United States Agency for International Development</i>)