



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Alemania, socio fundamental de la cooperación triangular en América Latina

Dra. Heike Clara Pintor Pirzkall

Nº 5

Mayo 2016



Índice

3	ALEMANIA, SOCIO FUNDAMENTAL DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA
3	1. RESUMEN
3	2. INTRODUCCIÓN
3	2.1 EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL CONTEXTO DE LA GUERRAFRIA
5	2.2 EL IMPACTO DE LA REUNIFICACIÓN EN LA COOPERACIÓN ALEMANA
6	3. EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN ALEMANA EN AMÉRICA LATINA
7	4. LA PARTICIPACIÓN ALEMANA EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA
9	5. CONCLUSIONES
10	BIBLIOGRAFÍA

Editor Responsable

David Gregosz

Director

Programa Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)

Fundación Konrad Adenauer

Editora

Katrin Loebel Radefeldt

Coordinadora Académica

Programa Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)

Fundación Konrad Adenauer

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Programa Regional

Políticas Sociales en América Latina

SOPLA

Representación en Chile:

Enrique Nercasseaux 2381

751-0224 Providencia

Santiago de Chile

Tel: +56-2-2234 20 89

E-Mail: sopla@kas.de

www.kas.de/sopla

ALEMANIA, SOCIO FUNDAMENTAL DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA

Dra. Heike Clara Pintor Pirzkall

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Con una beca del Fondo Social Europeo cursó estudios de posgrado (MPA) en el School of Business and Management Studies de la Universidad de Liverpool en Inglaterra y posteriormente realizó un Máster en Marketing y Ventas en la Escuela de Negocios CESMA de Madrid. Se doctoró en Relaciones Internacionales por la Universidad Europea en el 2008. Es docente desde el año 2000 y actualmente es profesora del Departamento de Relaciones Internacionales en Universidad Pontificia Comillas en Madrid, España. Participa en varios proyectos de investigación en el ámbito la cooperación al desarrollo con especial énfasis en la relaciones Alemania-América Latina y China-América Latina. Es Consultora Ad Hoc del Centro de Estudios em Geopolítica e Relações Internacionais en Brasil, colaboradora permanente del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Exeter, del Departamento de Estudios Iberoamericanos en Birkbeck College, Universidad de Londres y del Departamento de Español, Portugués y Estudios Latinoamericanos en King 's College London.

1. RESUMEN

En este artículo se analizará en un primer apartado, la evolución de la cooperación alemana en América Latina desde sus inicios en la década de los años sesenta, hasta nuestros días y posteriormente se explicará la actual situación de Alemania como socio clave en proyectos de cooperación triangular con varios países latinoamericanos, especialmente del Cono Sur.

2. INTRODUCCIÓN

Los cambios que se han producido en los últimos años en el contexto internacional hacia un nuevo orden geopolítico mundial y en especial en la agenda de la cooperación al desarrollo, han favorecido la aparición de nuevas modalidades de cooperación que se han convertido en una alternativa a las tipologías tradicionales, potenciando relaciones más democráticas y horizontales entre donantes y receptores. En el caso de América Latina, un grupo importante de países emergentes como son México, Brasil, Chile o Perú, gracias a su nueva posición como rentas medias, ha favorecido la cooperación sur-sur y procesos de integración regional en las últimas décadas.

Ante estos cambios geopolíticos, donantes clásicos como Japón, España, Alemania, no quieren perder la oportunidad de formar parte de estas nuevas alianzas, convirtiéndose en importantes socios en la región por medio de su participación en proyectos de cooperación triangular. En esta nueva modalidad, participan tres actores: un país (donante tradicional) u organismo internacional que ofrece recursos financieros, otro país que provee los medios técnicos y humanos, denominado país "pivote", y un tercer país beneficiario. Nos encontramos con un esquema mixto que generalmente se articula con el país del Norte brindando apoyo financiero para que un país del

Sur proporcione la asistencia técnica a un tercer país del Sur menos adelantado.¹

En este artículo se analizará, por un lado la cooperación alemana en América Latina en su conjunto y por otro, el nuevo papel de Alemania cómo socio en proyectos de cooperación triangular con varios países latinoamericanos especialmente del Cono Sur. También se evaluarán los beneficios y obstáculos que la utilización de este nuevo instrumento tendrá para las partes integrantes y las implicaciones a largo plazo.

2.1 EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN ALEMANA EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA FRÍA

Después de la Segunda Guerra Mundial, el objetivo principal de Alemania fue la reconstrucción de las infraestructuras del país, devastadas por la guerra y su recuperación económica. Durante este primer período, el nuevo gobierno alemán se convirtió en receptor de ayuda y no fue hasta 1961 donde se institucionalizó la cooperación al desarrollo con la creación de un ministerio que gestionaría y ejecutaría las políticas de cooperación al desarrollo a nivel nacional, convirtiéndose en un importante donante a nivel mundial. Como receptor, Alemania recibió al igual que Japón y Austria, ayudas del gobierno norteamericano entre 1946 y 1950, bajo el denominado programa GAROIA, *Government Appropriation for Relief in Occupied Areas* o Programa de apropiación gubernamental para el alivio de las zonas ocupadas, centrado en el envío de alimentos, petróleo y fertilizantes que ayudarían a la abandonada producción agraria y reducirían la escasez de alimentos.²

Paralelamente en 1947 el Congreso Americano aprobó el *European Recovery Program* o Programa Europeo de Recuperación Económica, popularmente conocido como Plan Marshall, en honor al secretario de Estado norteamericano que

¹ Fordelone, T.Y. (2009). *Triangular Cooperation and Aid-Effectiveness: Can Triangular Cooperation Make Aid More Effective?* OECD, Paris.

² Davidson, E. (1959). *The Death and Life of Germany: An Account of the American Occupation*, Columbia, University of Missouri Press.

lo anunció, George Marshall. Con más de 1.178 millones de euros, Alemania fue el tercer país en Europa en cantidad de fondos recibidos. Gracias a este paquete de ayudas económicas y a las políticas económicas de Ludwig Erhard, además de la condonación de la mitad de la deuda por parte de los vendedores, el país consiguió despegar económicamente y conseguir el conocido *Wirtschaftswunder* o milagro económico. Las ayudas recibidas, aún con la condonación de una parte de la deuda, tuvieron que ser devueltas a sus donantes principales: Estados Unidos y Gran Bretaña. En 1971, fecha final de los pagos, la República Federal de Alemania (RFA) devolvió la suma total de 1.5 mil millones de dólares americanos.³

Una vez iniciada su andadura como estado federal, la RFA consiguió el ingreso en el GATT, hoy OMC en octubre de 1951 y en abril del mismo año, se firmó en París el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con Alemania como socio fundador. Finalmente en 1957 se convertiría en miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea (CEE) y con ello conseguiría la integración en Europa y la aceptación de sus vecinos europeos. Además de conseguir el reconocimiento internacional, uno de sus primeros objetivos de su política exterior fue depurar su imagen, estrechando lazos con muchos países y aportando fondos a proyectos de desarrollo agrícola gestionados por agencias de Naciones Unidas. Hoy Alemania es, con cerca de 190 millones de dólares en 2013, el tercer país en cuanto a su aporte al presupuesto de Naciones Unidas (ONU), después de Estados Unidos y Japón, a eso, se suman las aportaciones para financiar las misiones internacionales de paz. Entre julio de 2013 hasta junio de 2014, Alemania transfirió alrededor de 538 millones de dólares a la ONU⁴, con lo cual se convierte en el cuarto mayor donante a nivel internacional.

Otro elemento importante de la política exterior alemana fue la normalización de relaciones con el Estado de Israel por medio de la *Wiedergutmachung* o restitución, reconociendo su responsabilidad en el holocausto judío y asumiendo el pago de compensaciones a las familias que sufrieron la represión nacionalsocialista.⁵ El 10 de septiembre de 1952, se firmó un tratado entre ambas partes en Luxemburgo. De los aproximadamente 90.000 millones de marcos (DM) pagados en concepto de reparaciones, una tercera parte se destinó a organizaciones judías como el *Jewish Claims Conference* o Conferencia sobre Reclamaciones Materiales Judías, encargada de ayudar a refugiados judíos en todo el mundo y a recuperar sus propiedades en Europa. El resto de las compensaciones se destinó a afectados en Polonia y Yugoslavia. Sin embargo y a pesar

de los esfuerzos diplomáticos de Alemania, el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países no tuvo lugar hasta 1965 (Hockerts 2013).

En relación a los primeros flujos de ayuda por parte de Alemania, en 1956 se estableció el primer fondo para la cooperación al desarrollo pero no fue hasta 1961, con la creación del *Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit*, (BMZ) o Ministerio de Cooperación Económica, que se institucionalizó la cooperación al desarrollo y su gestión. Hasta 1972, el BMZ dependió de las pautas del Ministerio de Asuntos Exteriores y del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas. Además de instrumento de la política exterior nacional, la cooperación al desarrollo se convirtió en una herramienta útil para canalizar los intereses económicos alemanes y su pujante política de exportación. Muchos de los receptores de ayuda al desarrollo se convirtieron posteriormente en importantes clientes comerciales. A nivel organizacional el BMZ careció en esa primera fase, de transparencia y tuvo importantes problemas de coordinación, además de una falta de iniciativa y franca pasividad causada en su mayor parte por otros ministerios (Pintor 2010). Las decisiones vinculadas a la cooperación al desarrollo tenían que pasar por un complejo sistema de comisiones intergubernamentales lo que ralentizó el proceso de toma de decisión y posibles acciones del BMZ.

Con el creciente distanciamiento entre las dos Alemanias y el incremento de las tensiones en el enfrentamiento bipolar a mediados de los años 50, la RFA introdujo un objetivo adicional en su política exterior, centrado en proteger su seguridad nacional ante la amenaza comunista, lo que produjo un distanciamiento y el deterioro de las relaciones con la República Democrática (RDA) y la implementación de la política de no reconocimiento del nuevo Estado denominada *Nichtanerkennungspolitik*. Este condicionante político-ideológico se convirtió en un elemento más que influiría en la cooperación al desarrollo y se vio reflejado en la creación de la doctrina *Hallstein*⁶, un rígido acuerdo político que estipulaba que Alemania Occidental, a excepción de la Unión Soviética, no mantendría relaciones diplomáticas con Estados que reconociesen a Alemania Oriental.

Este documento fue redactado por el Secretario de Estados de Asuntos Exteriores, Walter Hallstein, durante el primer gobierno del canciller Adenauer y fue puesta en práctica entre 1954 y 1955 hasta principios de los años '70. En contraposición la RDA elaboró su propia doctrina, la doctrina *Ulbricht* y creó lazos diplomáticos con aquellas naciones rechazadas por

3 Dixon, A. (1998). From Harvard to Paris to Washington: Making Marshall's Plan. A Reality, Virginia, The Marshall Plan Foundation.

4 Pohle, S. (2013). Alemania cumple 40 años en la ONU, Actualidad Política, Bonn, Deutsche Welle. <http://www.dw.com/es/alemania-cumple-40-a%C3%B1os-en-la-onu/a-17098082>, acceso 24 de febrero 2016.

5 Hockerts, H.G. (2013). Wiedergutmachung in Deutschland 1945–1990. Ein Überblick. In: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte, (63). Jahrgang 25–26, pp. 15–22.

6 Bohnet, M. (2015). Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, München, UVK Verlagsgesellschaft, pp 145–156.

el gobierno de la Alemania Federal, en su mayoría países del Bloque del Este y antiguas colonias en África y Oriente Medio. Con la llegada de Willy Brandt al poder 1969, la doctrina *Halls-tein* fue finalmente abandonada y sustituida por la *Ostpolitik* o Política del Este, centrada en la normalización de relaciones con los países del pacto de Varsovia y especialmente con la República Democrática de Alemania. En 1972, se consiguió la firma del Acuerdo Básico y el reconocimiento mutuo de los dos Estados.

Durante los años 80, la política de cooperación al desarrollo seguiría al servicio de la política exterior alemana y especialmente de la política comercial, salvaguardando muchos puestos de trabajo y potenciando relaciones estratégicas que ayudarían a reducir los efectos de la crisis del petróleo. A nivel conceptual se realizarían algunos cambios innovadores en el estudio de las regiones, combinando la ayuda financiera con la asistencia técnica y la iniciativa privada. A diferencia de la primera fase algo dispersa, la cooperación alemana pasará por una nueva fase de "innovaciones" que incrementaría el compromiso con los tigres asiáticos, con India y con África subsahariana e incrementaría los lazos con Naciones Unidas.⁷

2.2 EL IMPACTO DE LA REUNIFICACIÓN EN LA COOPERACIÓN ALEMANA

El largo mandato de Helmut Kohl y los drásticos cambios que se producen con el final de la Guerra Fría, tendrán impactos sin precedentes en la política de cooperación alemana. Los costes de la reunificación alemana obligaron al gobierno alemán a hacer importantes reformas administrativas y recortes presupuestarios que afectaron gravemente al BMZ. El viraje hacia el este de la política exterior alemana también condicionaría la política de cooperación al desarrollo, dándole una nueva dimensión y convirtiéndose en un reto.⁸ Entre 1991 y 2001, el antiguo territorio de la RDA se convertiría en el máximo receptor de ayudas por parte del gobierno federal, de los *Länder* (Estados Federales), de Europa y de la sociedad civil. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) alemana sufrió durante esta etapa una importante caída, de un 0,47% (en sus niveles más altos) a un 0,26%⁹, a causa de costes que supondría la reunificación alemana. La AOD alemana no se recuperaría hasta el 2005, casi 15 años después.

Recientemente la Universidad de Berlín realizó un estudio sobre los costes de la reunificación alemana concluyendo que fueron más de 2 billones de euros, esto incluye todas las transferencias financieras hacia el este de Alemania, los programas de incentivos económicos, los proyectos y trasposos para equilibrar el nivel de vida de todos los estados federados, los fondos de cohesión y las subvenciones europeas, además de los trasvases financieros entre los *Länder* y el *Solidaritätszuschlag* o Impuesto de Solidaridad, que desde 1990 pagan los contribuyentes alemanes y que supone un incremento de 5,5% del Impuesto sobre la Renta.¹⁰ Por tanto es obvio que ante el esfuerzo realizado por el gobierno alemán en la recuperación de Alemania del Este y el alto número de infraestructuras y gastos sociales, era necesario recortar en otros ámbitos así como reducir la AOD alemana en casi la mitad.

A pesar de los recortes, los cambios que se producen en el contexto internacional también afectarán a las políticas de cooperación de los países desarrollados y donantes tradicionales. Durante la década de los noventa se difunde el concepto de desarrollo humano y una nueva concepción de desarrollo, ya no centrada sólo en el crecimiento económico sino en potenciar las capacidades de las personas. Este nuevo paradigma del desarrollo se difundió gracias al esfuerzo de Naciones Unidas en organizar conferencias a escala mundial. El papel destacado de estas reuniones de alto rango, facilitó un cambio en los objetivos del desarrollo hacia la erradicación de la pobreza y se alejó de la visión imperante hasta ese momento, el paradigma de Washington.¹¹ El impacto de esta nueva interpretación basada en cubrir las necesidades básicas y reducir la pobreza, fue asumida por Alemania en una nueva política de cooperación al desarrollo basada en un marco de referencias centrado en 5 criterios fundamentales: 1) respeto y promoción de los Derechos Humanos, 2) la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, 3) la seguridad jurídica en el marco del Estado de Derecho, 4) fomentar la economía de mercado y 5) potenciar el buen gobierno¹² y centrada en la rentabilidad de las acciones del BMZ. Con la llegada al poder de la coalición "verde-roja", entre el partido socialista alemán (SPD) y los verdes (Bündnis 90/Die Grünen) se redefinirá la política de cooperación alemana como una política estructural global o *Globale Strukturpolitik*. El nuevo ministerio de cooperación BMZ, se caracterizaría por ser "más delgado" con la eliminación de varios departamentos. Entre 1999 y el 2004 el

7 Ashoff, G. (1996). The Development Policy of the Federal Republic of Germany, en D+C, Development and Cooperation, (23) 5, pp 28-29.

8 Ídem (6), pp. 163-182.

9 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2016). Zahlen und Fakten. Haushalt 2016. https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html, acceso 29 de marzo 2016.

10 Sánchez, R. (5 de mayo de 2014). La reunificación alemana ha costado 2 billones de euros. El Mundo, <http://www.elmundo.es/economia/2014/05/05/5367d8e8268e3ec4038b4578.html>, acceso 3 de marzo 2016.

11 Calabuig, C. (Coordinadora) (2010). La cooperación internacional para el desarrollo. Cuadernos de Cooperación para el desarrollo, Nº 1, Centro de Cooperación al Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de Valencia, pp. 27-28.

12 Spanger, C.D. (1996). Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungshilfe, Berlin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

BMZ tuvo un recorte presupuestario del 13%, teniendo esto como consecuencia una reducción también del número de receptores que pasó de 118 a 70 países.¹³ 33 países, se convirtieron en *Schwerpunktpartnerländer* o países prioritarios y 37 en *Partnerländer* o países socios. La política de cooperación al desarrollo durante este periodo se internacionalizó y se multilateralizó.¹⁴ Para la consecución de los Objetivos del Milenio el gobierno alemán aprobó pocos meses después de la Cumbre, su *Aktionsprogramm* 2015 centrado en la lucha contra la pobreza, el respeto a los Derechos Humanos y a la igualdad de género. Cabe destacar también la labor de las fundaciones políticas alemanas en América Latina como son la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), la Friedrich Ebert Stiftung (FES) o la Friedrich Naumann Stiftung (FNS), importantes think-tanks que durante décadas han respaldado a los países en desarrollo con arreglo a los objetivos fijados tanto por el BMZ como por Naciones Unidas y con aportes estructuralmente eficaces con vistas a la materialización de la justicia social, la difusión de la participación política y el fortalecimiento e independencia económica de los socios latinoamericanos. En el 2015 el presupuesto destinado a las fundaciones políticas alemanas ascendió a un total de 230 millones de Euros.¹⁵

En la actualidad sólo trabajan en el BMZ unas 1025 personas. El 66% de los puestos se encuentran en la sede del Ministerio en Bonn y el resto en las oficinas de Berlín. Sólo 106 personas se encuentran trabajando fuera de Alemania ya que para la ejecución de los proyectos, el BMZ cuenta con agencias de implementación o *Durchführungsorganisationen* que trabajan de forma coordinada con agencias de ejecución de los países socios. Normalmente estas agencias son elegidas por los gobiernos de los propios países donde se van a implementar los proyectos. Las agencias de implementación pueden ser de carácter técnico como el GIZ o *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, el Centro de Migración Internacional y Desarrollo o *Centrum für internationale Migration und Entwicklung* (CIM), la agencia estatal de geociencias y recursos naturales o *die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe* (PTB) y la institución estatal físico-técnica o *Physikalisch-Technische Bundesanstalt* (BGR). Las agencias de carácter financiero son el Banco de Desarrollo o *Entwicklungsbank* (KfW) y la Organización de Inversión y Desarrollo alemana o *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft* (DEG). Esto es una peculiaridad de

la cooperación alemana ya que estas agencias de implementación son altamente especializadas y muy variadas en su forma. En los presupuestos del BMZ para el 2016 de 7.407 millones de euros cabe resaltar el 41,9% destinado a ayuda bilateral, un 3,8% al Banco Mundial y un 4,8% a bancos de desarrollo regionales. Los fondos destinados a la cooperación al desarrollo europea ascienden a un 5,3% del total del presupuesto y casi un 10% la ayuda destinada a Naciones Unidas y sus agencias. Cabe destacar un apartado presupuestario específico de un 0,6% para seguridad alimentaria y protección medioambiental global, dos áreas prioritarias de la cooperación al desarrollo alemana actual y un aumento de la ayuda multilateral en relación al presupuesto del año anterior.¹⁶

3. EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN ALEMANA EN AMÉRICA LATINA

En contraste con otros donantes europeos como Francia o Gran Bretaña, que tendían a concentrar su asistencia en sus antiguas colonias, Alemania cooperó con multitud de países y según los criterios dictados por las grandes empresas privadas. El continente latinoamericano no fue durante esta primera etapa entre 1952 y 1970, una región prioritaria para la cooperación alemana. América Latina se encontraba bajo la influencia geopolítica de los Estados Unidos y Alemania buscaba el reconocimiento de sus vecinos europeos, por lo que la región quedó en un ámbito de importancia "secundaria".¹⁷ El profesor Klaus Bodemer (1984), importante latinoamericanista, definió de forma acertada este período llamándolo "fase de improvisación", ya que inicialmente la cooperación alemana al desarrollo en América Latina, se caracterizó por su naturaleza dispersa y sin un criterio claro de proporción, donde se creaban muchas iniciativas pero sin continuidad.

El presupuesto de cooperación al desarrollo destinado para América Latina durante este periodo fue solamente de 2225,1 millones de marcos alemanes, en comparación con los 8595,8 millones a Asia o los 3619,0 millones¹⁸ a África. A lo largo de los años siguientes veremos cómo los fondos destinados a América Latina nunca sobrepasaron el 10% del total de los presupuestos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). La asignación de ayudas se realizó siguiendo el criterio de "algo para cada uno"¹⁹ con

13 Kenneweg, J. (2000). Länderkonzepte und Förderstrategien zur Weiterentwicklung des Instrumentariums des BMZ, Entwicklung und Zusammenarbeit, Nummer 9/2000, pp. 236-238.

14 Ídem (9).

15 Íbidem (9).

16 Ídem (10).

17 Hofmeister, W. (1998). Alemania y América Latina: ¿Relaciones sin emociones? Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 59-61.

18 Pintor Pirzkall, H. (2010). La cooperación alemana al desarrollo. Factores condicionantes de su transformación en la década de los noventa y su impacto en América Latina, *Hispanic Studies. Culture and Ideas*, Volume 34, Bern, Peter Lang, p. 288.

19 Ashoff, G. (1996). The Development Policy of the Federal Republic of Germany, en D+C, Development and Cooperation, (23) 5, pp 28-29.

el fin de colaborar con el mayor número de países posible y conseguir así mejorar su imagen exterior.²⁰ Las aportaciones se centraron en ayuda alimentaria y de emergencia para paliar las hambrunas y el impacto de catástrofes naturales. Hasta finales de los años sesenta, no hubo ninguna reorientación de la política de cooperación hacia América Latina manteniéndose en la esfera de "fórmulas cordiales". El único interés real por parte de Alemania por la región estaba relacionado con el mantenimiento de la estabilidad de los precios de las materias primas que favorecerían su propio desarrollo económico.

Los primeros cambios tuvieron a finales de los años 60, con la visita oficial de Willy Brandt a América Latina. En una conferencia de prensa en Viña del Mar, Chile, Brandt afirmó que ese viaje formaba parte de una "ofensiva política y diplomática" y que era momento de buscar socios fuera de la OTAN. Este interés por la región quedó patente con la firma en 1975 de un acuerdo nuclear entre Alemania y Brasil²¹, una intensa cooperación cultural *Kulturpolitik* por medio de la construcción de colegios alemanes "Humboldt" e Institutos "Goethe" y un incremento de la cooperación interuniversitaria e intercambios académicos.²² Hasta finales de los años ochenta los proyectos de cooperación alemana en América Latina se centraron en la mejora de la producción y de las infraestructuras de empresas latinoamericanas, infraestructuras ferroviarias, portuarias y energéticas, en ayudas a la agricultura y a la potabilización de aguas. Los países más favorecidos fueron en primer lugar Brasil, con el 22% de la AOD alemana para América Latina entre 1970 y 1980. En segundo lugar Perú con un 15,3%, Bolivia con un 7,6%, Colombia con un 6,2% y Chile con un 4,5%²³ durante el mismo período. Entre 1990 y 1998 la ayuda al desarrollo de Alemania a América Latina descendió un 11%. Las razones más importantes de esta reducción se debieron, a que parte de los flujos de ayuda se destinaron a la reunificación alemana, a la consolidación democrática de los países del este de Europa y a la estabilización de los Balcanes. Los países más beneficiados siguieron siendo Brasil, Perú, Bolivia. Se incrementaron las ayudas a países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala para mejorar las condiciones políticas, la participación ciudadana, la protección de los recursos naturales y la defensa de los derechos humanos, en una región devastada por las guerras civiles y con democracias muy frágiles.

Hoy la cooperación alemana en América Latina ha cambiado el enfoque de los proyectos a programas y ha creado con

instituciones de prestigio y la CEPAL una alianza estratégica. La nueva estrategia alemana se ha centrado en fortalecer el diálogo político entre Europa y América Latina e incrementar el papel de Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos globales actuales. Los objetivos principales de la cooperación alemana siguen centrándose en la protección del medio ambiente y los efectos del calentamiento global, el uso de energías renovables, la promoción del desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la cohesión social.²⁴ Al igual que en el pasado los principales socios de Alemania en la región siguen siendo Brasil, Chile, Colombia y Perú. En la última década han ganado importancia México y Argentina como nuevos socios estratégicos.

Una de las grandes ventajas de la cooperación alemana es su carácter flexible que ha permitido alinear la planificación de los programas con las agendas nacionales de los países socios.²⁵ La cooperación técnica y financiera alemana, ha permitido la creación de programas de reforma tributaria, innovación tecnológica, de mitigación y políticas de reducción de emisiones y de apoyo al diálogo interregional.

4. LA PARTICIPACIÓN ALEMANA EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA

Los inicios de la cooperación triangular (CTR) en América Latina están estrechamente vinculados con el creciente peso relativo de la cooperación Sur-Sur que se institucionaliza con la creación de la Comisión del Sur. En la octava reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento de los Países No Alineados celebrada en Zimbabue en 1986, se decide crear una organización independiente con el objetivo de trabajar en común entre los países del sur, reflexionando e intercambiando ideas entorno a los problemas del subdesarrollo desde una perspectiva propia alejada de los modelos impuestos por los donantes tradicionales.²⁶ Otras declaraciones importantes han ratificado la importancia de la cooperación Sur-Sur como por ejemplo en la Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo, párrafo 49, donde se reitera el apoyo a la cooperación Sur-Sur así como a la cooperación triangular, que aporta recursos adicionales muy importantes para la ejecución de programas de desarrollo, o en el Programa de Acción de Accra, en el párrafo 19, donde se reconoce la importancia de la cooperación Sur-Sur y lo que los países en

20 Presse und Informationen der Bundesregierung (2000). Tatsachen über Deutschland. Grundlinien deutscher Geschichte bis 1945. Berlin, Societäts-Verlag, pp 116-117.

21 Rojas, E. (2011). La tecnología alemana y las reservas de uranio impulsarán la energía nuclear en Brasil, Bonn, Deutsche Welle. <http://dw.com/p/11wGz>, acceso 18 de febrero 2016.

22 Institut für Auslandsbeziehungen (Ifa), Lateinamerika. 200 Jahren nach Humboldt, en Materialien des Instituts für Auslandsbeziehungen, in Zeitschrift für KulturAustausch, Nummer 2/1999.

23 Ídem (17), p. 291.

24 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). (2011). Un modelo de cooperación para el siglo XXI, Santiago de Chile, Naciones Unidas, p.5.

25 Ídem (20).

26 Nyerere, J. (1998). La Comisión del Sur. Labrar el futuro según nuestras aspiraciones en Comercio Exterior, Vol. 38, Nº 2, febrero, México, pp.149-154.

desarrollo pueden aprender de la experiencia de otros países del sur. En la Declaración de Busán, en el párrafo 30, se especifica claramente el potencial de la cooperación Sur-Sur y triangular en transformar las políticas y enfoques de los países en desarrollo en la provisión de servicios al traer soluciones eficaces y de propiedad local que son adecuadas para el contexto del país.²⁷

También hay que tener en cuenta la reducción generalizada de AOD por parte de los donantes tradicionales a raíz de la crisis económica y la inestabilidad política a finales de la década de los noventa, lo que obligó a muchos países de renta media, especialmente en América Latina y países menos desarrollados buscar financiación alternativa y potenció el trabajo en común para dar soluciones a esta nueva situación. La cooperación sur-sur se ha ido extendiendo gracias al nuevo papel que jugarán estas potencias emergentes creando un nuevo mapa de actores, bloques regionales y nuevas formas de cooperación como la cooperación triangular.²⁸

La CTR no es una modalidad nueva para la cooperación alemana. Ya en los años ochenta se implementaron proyectos piloto, como por ejemplo, el proyecto en el área de tecnología agrícola en el que participaron la RFA, China y Mali. En una primera iniciativa, Brasil y Alemania auspiciaron un Simposio Internacional sobre la CTR en el 2009 que confirmó la CTR como una nueva alternativa y modalidad de cooperación al desarrollo. Para promover la cooperación triangular, el Gobierno Federal Alemán, a través del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), elaboró el documento: "Estrategia sobre la Cooperación Triangular"²⁹ que incluye los objetivos principales en relación a la CTR y creó el "Fondo Regional para el fomento de la cooperación triangular en América Latina y el Caribe"³⁰ destinado a apoyar cooperaciones triangulares entre Alemania y países de la región y beneficiarios latinoamericanos, sobre todo en el ámbito de la cooperación técnica. El fondo se inició en el 2010 y finalizará en él 2017. La *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), gestiona este fondo e implementa, conjuntamente con los demás países, proyectos triangulares. La creación de este fondo, ha distinguido a Alemania de otros actores tradicionales. Este enfoque regional, pone de relieve el interés renovado por América Latina y el Caribe especialmente en temas medioambientales, la lucha contra el cambio climático y el buen gobierno.

El fondo ha permitido la participación de 18 países y se han creado 34 proyectos triangulares en América Latina y África.

Funciona a partir de la demanda expresa por parte del país beneficiario, según sus estrategias y prioridades de desarrollo. El proyecto de cooperación triangular debe cumplir con ciertos requisitos. Deben ser proyectos de cooperación técnica que fortalezcan las políticas públicas para el desarrollo sostenible en países receptores. Como oferentes pueden participar todos los países de América Latina y el Caribe y como beneficiarios aquellos países que reciben ayuda bilateral de Alemania también en América Latina y el Caribe y países de otras regiones. No existen restricciones sectoriales o temáticas para la petición de un proyecto. Cada uno de los socios de esta cooperación triangular tiene que aportar una cantidad propia ya sea en dinero o en especie. Alemania aportará un máximo de 300.000 euros netos y sus conocimientos técnicos, mientras que ofertante del Sur debe igualar o superar esta cantidad con recursos financieros y humanos y el beneficiario debe también hacer una aportación al proyecto. Los proyectos con mayor impacto han sido:

- 1) Cooperación Triangular México –Alianza del Pacífico– Alemania: Integración regional para el fomento de la producción y el consumo sostenible. (2014-2016)
- 2) Cooperación Triangular México, Guatemala, Honduras, Alemania: Fomento de proveedores de PYMES a través de la Plataforma ANTAD.biz y su componente ambiental. (2015-2017)
- 3) Cooperación triangular entre Perú, Chile, Alemania: Intercambio de experiencias entre Contralorías Generales sobre la participación ciudadana en las obras públicas. (2014-2015)
- 4) Cooperación triangular entre México, Bolivia y Alemania: Fomento de la reutilización de aguas residuales depuradas para el riego agrícola en Bolivia. (2014-2016)
- 5) Cooperación triangular entre Chile, la República Dominicana y Alemania: Fomento del empleo juvenil en zonas rurales y urbanas de la República Dominicana. (2014-2016)
- 6) Cooperación triangular entre Chile, Australia, Paraguay, Alemania: "Paraguay entre todos y todas" – Fortalecimiento de la estrategia nacional para la política social. (2011-2014)
- 7) Cooperación triangular entre Brasil, Perú y Alemania: Creación de un Centro de Tecnologías Ambientales (CTA) en el Perú. (2012-2014)
- 8) Cooperación triangular entre Costa Rica, Marruecos y Alemania: Mejoramiento del manejo y del uso sostenible de bosques, áreas protegidas y cuencas. (2013-2016)
- 9) Cooperación triangular entre México, Colombia y Alemania: Vivienda y urbanismo sustentable mediante asesoría

27 Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) (2013). Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana al desarrollo, Documento de estrategia 5/2013s, Bonn, División 210, BMZ, p. 3.

28 Sotillo, J. (2014). El auge del sur en un mundo turbulento, en Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina, Bruno Ayllón, Tahina Ojeda y Javier Surasky (coords.), pp. 7-17.

29 Ídem (26), p.3.

30 Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) (2016). Factsheet: Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

técnica y transferencia de conocimientos (INFONAVIT). (2013-2016)

- 10) Cooperación triangular entre Brasil, Mozambique y Alemania: Gestión del riesgo de desastres en Mozambique. (2013-2015)
- 11) Cooperación triangular entre el Perú, el Paraguay y Alemania: Mejora de la capacidad operativa del Registro Civil en el Paraguay. (2011-2014)
- 12) Cooperación Triangular México-Alemania. (2006-2017)³¹

Se ha conseguido incrementar el diálogo regional sobre la cooperación triangular gracias a una serie de conferencias regionales –2012 en Bogotá, 2013 en Ciudad de México y 2015 en Santiago de Chile– que han permitido el intercambio de experiencias y el diálogo político entre los países.³² En Guatemala, por ejemplo, Chile y Alemania cooperan en proyectos que apoyan la seguridad alimentaria. En Colombia y Perú, Alemania apoya junto con México y Chile la sostenibilidad de la producción y el consumo en el marco de la Alianza del Pacífico. Colombia y Alemania participan en Bolivia en el fortalecimiento de la justicia para la protección de las poblaciones indígenas. Además este fondo apoya el desarrollo de competencias y fomenta la creación de redes entre los actores por medio de una red de capacitación. La “Red de Capacitación en Cooperación Triangular para proyectos entre América Latina y el Caribe y Alemania” fue fundada en 2013. También cabe resaltar que este fondo regional fomenta también cooperaciones triangulares “transcontinentales” como por ejemplo entre Alemania, Brasil y Mozambique o el proyecto de gestión de bosques, áreas protegidas y cuencas hidrográficas entre Alemania, Costa Rica y Marruecos. También se han ofertado módulos de capacitación sobre cooperación triangular, con una importante participación entre los países socios. Se puede acceder a ellos, en formato de aprendizaje electrónico, a través de la plataforma de aprendizaje conjunto “Global Campus 21” de e-learning system for knowledge sharing.³³ Complementariamente se han celebrado talleres regionales presenciales sobre temas de gestión de proyectos de cooperación triangular y hasta la fecha se han celebrado talleres de este tipo en El Salvador, República Dominicana y Guatemala con una participación muy importante.

5. CONCLUSIONES

Primeramente decir que la cooperación triangular es una modalidad relativamente nueva y que está estrechamente relacionada con la intensificación de la cooperación Sur-Sur y el surgir de nuevas potencias emergentes que buscan posicionarse en un mundo en proceso de transformación, dónde las antiguas formulas paternalistas, mantenidas por los donantes tradicionales sobre décadas, se sustituyen por relaciones más democráticas y horizontales entre socios.

Alemania ha demostrado con su temprana participación en la cooperación triangular que a pesar de ser un donante tradicional, ha sabido adaptar sus políticas de cooperación a la nueva agenda de desarrollo y ha sabido aprovechar la oportunidad para convertirse en un socio clave en América Latina y el Caribe en temas de gran peso como es la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, así como el fortalecimiento institucional o la capacitación y asesoría en la gestión de residuos, reforzando así su posición geoestratégica en la región y creando importantes redes con socios clave entre los que se encuentran ante todo Brasil, Chile y México, aunque también caben destacar colaboraciones con Guatemala, El Salvador, República Dominicana o Costa Rica.

Aunque la cooperación triangular sigue jugando un papel muy pequeño y su cuantificación es limitada, se espera que en el futuro su interés siga en aumento, especialmente por su importancia política y por el deseo de muchos actores de conseguir acciones concretas y prácticas en este nuevo ámbito Sur-Sur-Norte, pudiendo potenciar la integración regional y ampliar las relaciones transcontinentales con el objetivo de intercambiar experiencias y conocimientos con un impacto positivo para todas las partes implicadas. Por el momento no existen quizás datos suficientes para hacer una evaluación en profundidad pero queda claro que el incremento de proyectos triangulares, el número de participantes involucrados y la participación activa de donantes tradicionales como Alemania, son un reflejo del interés y de las ventajas reales de esta nueva forma de cooperar. Los avances son visibles y la voluntad de los interesados también.

31 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). GMBH (2016). Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe, División 214 América del Sur, Bonn, GIZ.

32 Maggi, C. (2000). La cooperación Económica Alemana y América Latina. Entre la Fragmentación y la Rearticulación, Proyecto Meso-NRW, Duisburg, INEF.

33 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GMBH (2016). Global Campus 21. <http://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342P/1522?lang=en>, acceso 10 de marzo 2016.

Bibliografía

- ASHOFF, G. (1996). The Development Policy of the Federal Republic of Germany, en D+C, Development and Cooperation, (23) 5, pp. 28-29.
- BOHNET, M. (2015). Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, München, UVK Verlagsgesellschaft, pp. 145-156, 163-182.
- BODEMER, K. (1984). Der Stellenwert Lateinamerikas in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Bestandaufnahme und Empfehlungen, Institut für Politische Wissenschaft, Mainz, Johannes Gutenberg Universität.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2011). Strategy for Development Cooperation with Global Development Partners, (2011-15), BMZ Strategy Paper 6, June, 2011, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Berlin, Germany.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2016). Zahlen und Fakten. Haushalt 2016. (Presupuestos Generales del Ministerio de Cooperación alemán) https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html, acceso 29 de marzo 2016.
- CALABUIG, C. (Coord.) (2010). La cooperación internacional para el desarrollo. Cuadernos de Cooperación para el desarrollo, Nº 1, Centro de Cooperación al Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de Valencia, pp. 27-28.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). (2011). Un modelo de cooperación para el siglo XXI, Santiago de Chile, Naciones Unidas, pp. 5-23.
- DAVIDSON, E. (1959). The Death and Life of Germany. An Account of the American Occupation, Columbia, University of Missouri Press, p. 261.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). GMBH (2016). Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe, División 214 América del Sur, Bonn.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). GMBH (2016). Global Campus 21. <http://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342P/1522?lang=en>, acceso 10 de marzo 2016.
- DIXON, A. (1998). From Harvard to Paris to Washington: Making Marshall's Plan. A Reality, Virginia, The Marshall Plan Foundation.
- FORDELONE, T. Y. (2009). Triangular Cooperation and Aid-Effectiveness: Can Triangular Cooperation Make Aid More Effective? OECD, Paris.
- HOCKERTS, H. G. (2013). Wiedergutmachung in Deutschland 1945-1990. Ein Überblick. In: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte, (63). Jahrgang, 25-26, pp. 15-22.
- HOFMEISTER, W. (1998). Alemania y América Latina ¿Relaciones sin emociones? Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Fundación Konrad Adenauer (KAS), pp. 59-61.
- Institut für Auslandsbeziehungen (Ifa). (1999). Lateinamerika. 200 Jahren nach Humboldt, Materialien des Instituts für Auslandsbeziehungen, in Zeitschrift für KulturAustausch, Nummer 2/1999.
- KENNEWEG, J. (2000). Länderkonzepte und Förderstrategien zur Weiterentwicklung des Instrumentariums des BMZ, Entwicklung und Zusammenarbeit, Nummer 9/2000, pp. 236-238.
- MAGGI, C. (2000). La cooperación Económica Alemana y América Latina: Entre la Fragmentación y la Rearticulación, Proyecto Meso-NRW, Duisburg, INEF.
- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). (2016). Factsheet: Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). (2013). Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana al desarrollo, Documento de estrategia 5/2013s, Bonn, División 210, BMZ.
- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). Un modelo de cooperación para el siglo XXI, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- NYERERE, J. (1998). La Comisión del Sur. Labrar el futuro según nuestras aspiraciones en Comercio Exterior, Vol. 38, nº 2, febrero, México, pp. 149-154.
- PINTOR PIRZKALL, H. (2010). La cooperación alemana al desarrollo. Factores condicionantes de su transformación en la década de los noventa y su impacto en América Latina, Hispanic Studies. Culture and Ideas, Volume 34, Bern, Peter Lang, pp. 279-299.

POHLE, S. (2013). Alemania cumple 40 años en la ONU, Actualidad Política, Bonn, Deutsche Welle. <http://www.dw.com/es/alemania-cumple-40-a%C3%B1os-en-la-onu/a-17098082>, acceso 24 de febrero 2016.

Presse und Informationen der Bundesregierung. (2000). Tatsachen über Deutschland. Grundlinien deutscher Geschichte bis 1945. Berlin, Societäts-Verlag, pp. 116-117.

ROJAS, E. (2011). La tecnología alemana y las reservas de uranio impulsarán la energía nuclear en Brasil, Bonn, Deutsche Welle. <http://dw.com/p/11wGz>, acceso 18 de febrero 2016.

SÁNCHEZ, R. (5 de mayo de 2014). La reunificación alemana ha costado 2 billones de euros. El Mundo, <http://www.elmundo.es/economia/2014/05/05/5367d8e8268e3ec4038b4578.html>, acceso 3 de marzo 2016.

SOTILLO, J. (2014) El auge del sur en un mundo turbulento, en Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina, Bruno Ayllón, Tahina Ojeda y Javier Surasky (coords.), pp. 7-17.

SPANGER, C. D. (1996). Aufgaben, Bilanzen und Chancen der deutschen Entwicklungshilfe, Berlin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

 Sobre la revista “Análisis y Perspectivas”

Este formato de publicación expone brevemente diferentes análisis de distintos temas de índole económico, político y social que forman parte de las prioridades permanentes del programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.

Nuestras anteriores publicaciones son:

No. 1 - Noviembre 2014

EN BÚSQUEDA DE UN SENTIDO DE LA POLÍTICA:
JUSTICIA SOCIAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Jaime Abedrapo

No. 2 - Junio 2015

LA INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA:
UNA MIRADA DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
Y LA ECONOMÍA EVOLUCIONARIA

Juan Carlos Mondragón Quintana

No. 3 - Octubre 2015

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MERCOSUR
PROPUESTAS PARA UNA NECESARIA REFORMULACIÓN

Ignacio Bartesaghi

No. 4 - Marzo 2016

ESTUDIO

LOS RETOS DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL DE
LATINOAMÉRICA

Monica Panadeiros
Nuria Susmel