



## LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ALEMANIA

**KERSTIN MAIER**

La cooperación pública descentralizada de Alemania se lleva a cabo a través de los Bundesländer. Entre los actores de la cooperación privada descentralizada destacan organizaciones no gubernamentales cuyos objetivos se suelen centrar en la promoción de la participación ciudadana a nivel descentralizado.

Los gobiernos locales, gracias a la autonomía local de la que gozan, pueden llevar a cabo acciones de cooperación descentralizada financiadas con sus propios recursos. No existe ninguna ley sobre la cooperación internacional al desarrollo para los Bundesländer, por lo que cada uno de ellos mantiene su propia política según sus competencias, coordinándose para ello con los otros Länder y el gobierno nacional<sup>1</sup>.

“

No existe ninguna ley sobre la cooperación internacional al desarrollo para los Bundesländer

”

Los 16 Länder y los 11.500 municipios en Alemania son socios importantes del Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) para el diseño y la implementación de la política alemana de cooperación. Entre sus responsabilidades destaca la de la educación, formación e información en materia de cooperación internacional y desarrollo de la población alemana. También implementan programas propios de cooperación y establecen alianzas estratégicas con municipios y ciudades en países en desarrollo<sup>2</sup>.

Asimismo, muchos municipios y ciudades alemanes están trabajando en temas de cooperación internacional para el desarrollo a través de sus actividades de la Agenda Local 21 que se centran, entre otros, en la promoción de alianzas entre municipios alemanas con contrapartes en países en desarrollo cuya organización se lleva a cabo a través de la Servicestelle Kommunen in der einen Welt<sup>3</sup>.

Antes que nada hay que destacar que el análisis de las políticas y estrategias en materia de cooperación internacional para el desarrollo de los Länder se hace difícil debido a la falta de datos e información por parte de los Länder y del Estado Alemán. No todos los Länder tienen documentos disponibles al público sobre sus políticas en esta materia y tampoco cuentan con planes estratégicos y operativos<sup>4</sup>. En general se puede observar que existe una gran heterogeneidad entre los 16 Länder en su compromiso con la cooperación internacional para el desarrollo. Sus contribuciones a la AOD varían mucho en cantidad, destino, sectores y concentración geográfica y regional.

En 2004, en torno al 75% de las prestaciones de los Länder que registran como AOD,

<sup>2</sup> [http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/wege/bilaterale\\_ez/akteure\\_ez/laendergemeinden/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/laendergemeinden/index.html)

<sup>3</sup> Ministerio Alemán de Cooperación Internacional al Desarrollo (BMZ) – Servicestelle für die eine Welt, <http://www.service-eine-welt.de/servicestelle/servicestelle-start.html>

<sup>4</sup> Jürgen Wiemann, *Neuansichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2008, pag.14.

<sup>1</sup> Véase también [http://www.observ-ocd.org/Marcos\\_pais.asp](http://www.observ-ocd.org/Marcos_pais.asp) para más información sobre el sistema descentralizado alemán.



y ello sin contar el coste de plazas universitarias en sus universidades ocupados por personas de países en desarrollo<sup>5</sup>, se destinaron a acciones en Alemania, mientras que un 25% se destinaron a acciones y proyectos en países en desarrollo<sup>6</sup>.

## COMPETENCIAS DE LOS LÄNDER EN COOPERACIÓN

Los 16 Länder de Alemania firmaron sus últimas directrices sobre la cooperación internacional al desarrollo en la conferencia de los ministros de los Länder (MPK) en octubre del 2008. Bajo el título *Asegurar un futuro sostenible – Cooperación internacional al desarrollo como responsabilidad común a nivel nacional, regional y comunal*- se fijaron ocho competencias claves y ámbitos de acción para la acción de los Länder en esta materia<sup>7</sup>:

1) Cambio climático y energía: “Los Länder consideran tener una ventaja comparativa en relación con otros actores de cooperación en los temas de protección climática, eficiencia energética y nuevas tecnologías energéticas por sus amplias experiencias en esta materia y la cercanía a los actores del sector privado que trabajan en este ámbito”

2) Seguridad alimentaria y protección rural: “Los Länder consideran poder contribuir de manera significativa a que la productividad de la agricultura aumente y que se eleve el estándar de vida en sitios rurales en países en desarrollo a través de servicios de asesoramiento, educación así como investigación”

3) Migración y desarrollo: “Los Länder opinan que la integración de la diáspora en temas de cooperación internacional al desarrollo puede movilizar nuevos potenciales para la cooperación económica y cultural con países en desarrollo debido a su posible papel de interlocutor con sus países maternos”

4) Cooperación científica y tecnológica: “Los Länder quieren utilizar su *know-how* científico y las competencias de sus universidades para reforzar la cooperación al desarrollo. Asimismo, quieren hacer sus universidades más atractivas para estudiantes y científicos extranjeros. Con ello están promoviendo una buena cooperación a nivel internacional en el ámbito de la educación y en el ámbito científico-tecnológico”

5) Desarrollo económico sostenible: “Los Länder quieren unir el comercio exterior con el trabajo de cooperación al desarrollo y promover el trabajo de Pymes en países de Sur”

5 Los costes de plazas universitarias son los costes que los Länder atribuyen a cada plaza de sus universidades dividiendo el presupuesto de la universidad por carrera universitaria y por el número de estudiantes en la carrera. No es un gasto real, sino un gasto imputado..

6 Cálculo según datos del adjunto IV del siguiente estudio: Ludger Reuke y Julia Kost, *Denn sie wissen genau was sie nicht tun*, GermanWatch, Studium, 2006.

7 Protocolo de la conferencia anual de los presidentes de los Länder del 22-24 Octubre 2008 en Dresden, Zukunftsfähig sichern – Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen, págs. 10-11.

6) Buena gobernanza y descentralización: “Debido a su gran experiencia y sus competencias con un sistema federal, los Länder consideran ser el actor adecuado para apoyar a países en desarrollo en buena gobernanza y el desarrollo de estructuras administrativas descentralizadas, sobre todo en materia de desarrollo de capacidades”

7) Cultura y desarrollo: “Los Länder quieren fortalecer alianzas y cooperación cultural con países en desarrollo junto con el estado nacional alemán”

8) Desarrollo de la información y la educación: “Los Länder consideran ser el actor preferido, junto con el gobierno nacional alemán, para trabajar en la educación, formación e información sobre temas de cooperación internacional al desarrollo debido a su larga experiencia en ellos. Los Länder opinan que estos temas deben ser vinculados a los esfuerzos de los Länder en la implementación de la década de la ONU *Educación para un Desarrollo Sostenible*<sup>8</sup> y del nuevo marco orientativo alemán para el ámbito educativo del desarrollo global”<sup>9</sup>.



## Muchos Länder todavía no tienen sus propios planes, o por lo menos no están disponibles al público



Sobre esta base algunos Länder elaboraron pautas propias en materia de cooperación internacional de desarrollo teniendo en cuenta sus competencias específicas y características<sup>10</sup> (entre otros Reinland-Pfalz y Baden-Württemberg), aunque muchos Länder todavía no tienen sus propios planes, o por lo menos no están disponibles al público. Según el BMZ, los ámbitos de trabajo para los Länder mencionados en los directrices del año 2008 de los Länder en materia de cooperación internacional para el desarrollo tienen en cuenta las Declaraciones de Pa-

8 Véase también <http://www.unesco.org/new/es/our-priorities/sustainable-development/>

9 Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y Kultusministerkonferenz, 2007, Globale Entwicklung, Orientierungsrahmen.

10 Página Web del Ministerio Alemán de Cooperación Internacional y Desarrollo (BMZ), [http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/wege/bilaterale\\_ez/akteure\\_ez/laendergemeinden/laender/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/laendergemeinden/laender/index.html)



ris y Accra sobre la eficacia de la ayuda, al centrarse en los ámbitos en los que consideran tener ventajas comparativas relativas al estado nacional en materia de cooperación internacional al desarrollo. El objetivo es que no se dupliquen esfuerzos a nivel federal y estatal, sino que sus respectivos trabajos en materia de cooperación internacional al desarrollo sean complementarios. Para asegurar la buena coordinación de todos los actores públicos de cooperación al desarrollo se reúnen una vez al año todos los gobiernos federales junto con el estatal a través del *Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit*, además de participar en las respectivas reuniones sectoriales o reuniones autonómicas del BMZ<sup>11</sup>.



Las nuevas directrices también responden a múltiples críticas por imputar como AOD el coste de las plazas universitarias



Las nuevas directrices también responden a múltiples críticas de organizaciones no gubernamentales y expertos nacionales e internacionales por imputar como AOD el coste de las plazas universitarias de las universidades en los respectivos Länder que están ocupadas por estudiantes internacionales procedentes de países en desarrollo<sup>12</sup>. El importe de estos costes representa la mayor parte de las contribuciones de los Länder a la AOD y han ido aumentando porcentualmente en los últimos años: en el año 2000 representaron el 86% del total de las contribuciones de los Länder a la AOD de Alemania, mientras que en el 2009 llegaron a representar un 94% del total<sup>13</sup>. La OECD considera en su informe sobre la AOD de Alemania del 2006 que los gastos alemanes en plazas universitarias para personas procedentes de países en desarrollo “suponen una gran parte de las contribuciones de AOD” y que “no contribuyen directamente a la mejora de los sistemas educativos de los

países en desarrollo y que tienen un impacto mínimo al fortalecimiento de las capacidades en el sector educativo en estos países”<sup>14</sup>.

Queda por ver si los Länder siguen las nuevas directrices establecidas en el 2008 en materia de cooperación internacional al desarrollo y realmente optan por intensificar los temas mencionados en esta declaración.

## CONTRIBUCIÓN FINANCIERA DE LOS LÄNDER A LA AOD

En primer lugar hay que destacar que no hay obligación legal por parte de los actores de cooperación internacional al desarrollo en Alemania de informar sobre sus contribuciones a la AOD al Statistisches Bundesamt<sup>15</sup> quien, desde 2005, es el organismo responsable de recoger información estadística en esta materia, aunque al parecer aún así los Länder reportan sus contribuciones anualmente a este organismo. Por otro lado, hay que destacar que desde el año 2005 ya no se especifican varias de las partidas presupuestarias que permitían calcular la contribución de los Länder a la AOD según sus distintas subcategorías<sup>16</sup>, lo que dificulta el análisis de datos a nivel agregado y lo hace casi imposible a nivel desagregado.

Todos los Länder de Alemania impulsaron proyectos de cooperación internacional al desarrollo en la última década. Según el BMZ, la contribución financiera de los Länder a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en el 2010 se situó en 43,4 millones €. Pero si se tiene en cuenta el coste de las plazas universitarias proporcionadas para estudiantes internacionales procedentes de países en desarrollo se llega a un total de aproximadamente 713 millones €. Esta cifra total representaría el 7,3% del total de la AOD de Alemania en dicho año (Cuadro 1).



Los actores de la cooperación alemana no están obligados a informar sobre sus contribuciones a la AOD



11 Página Web del Ministerio Alemán de Cooperación Internacional y Desarrollo (BMZ), [http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/wege/bilaterale\\_ez/akteure\\_ez/laendergemeinden/laender/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/laendergemeinden/laender/index.html).

12 Véase nota 5.

13 Germanwatch, Ludger Reuke y Sahar Syawash, 2011 Studie: AOD-Datenödnis, adjunto II c.

14 OECD DAC *Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit Deutschland 2005*, págs. 35-36.

15 Statistisches Bundesamt, 2007, Dipl.-Volkswirt Otto Dietz, Dipl.-Volkswirtin Juliane Gude, Statistik der Entwicklungszusammenarbeit, Methodik und Ergebnisse, pág. 293.

16 Germanwatch 2011, Ludger Reuke y Sahar Syawash, 2011 Studie: AOD-Datenödnis pág. 5.

Cuadro 1. Contribución de los Länder a la AOD total alemana de 2005-2010 (en miles €)

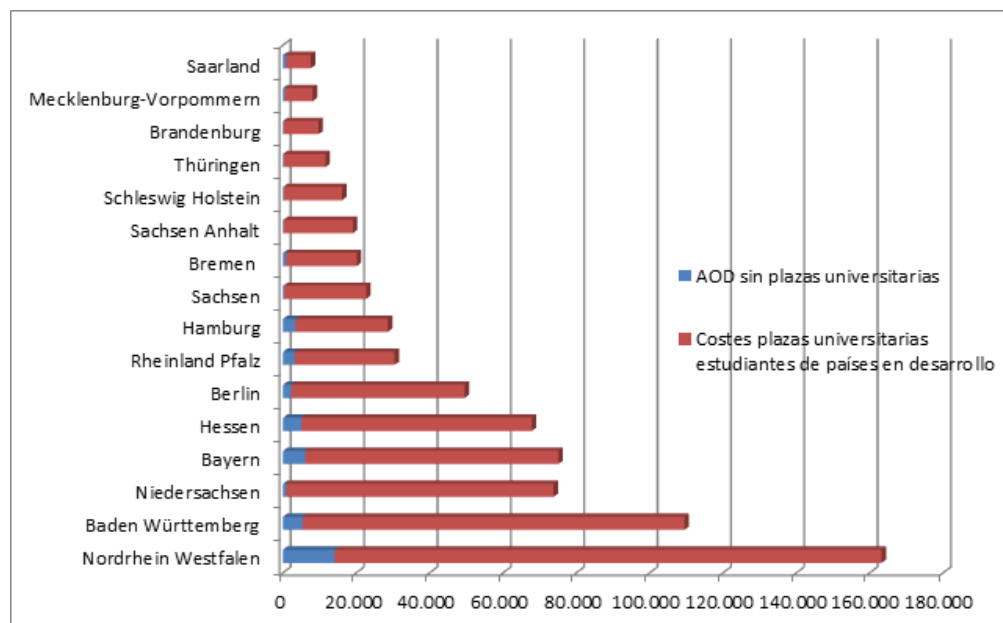
| Concepto   | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>AOD Bundesländer total</b>  | 782.822 | 764.185 | 745.715 | 688.256 | 703.658 | 713.050 |
| <b>AOD Bundesländer sin costos plazas universitarias para personas de países en desarrollo</b>   | 38.191  | 47.214  | 44.918  | 45.078  | 41.273  | 43.401  |
| <b>AOD Alemania total</b>  | 8.112   | 8.313   | 8.978   | 9.693   | 8.674   | 9.804   |
| <b>AOD Alemania bilateral</b>  | 5.992   | 5.604   | 5.807   | 6.283   | 5.096   | 6.082   |
| <b>Contribución de los Bundesländer a la AOD alemana</b>   | 9,7%    | 9,2%    | 8,3%    | 7,1%    | 8,1%    | 7,3%    |
| <b>Contribución de los Bundesländer (sin incluir el coste de plazas universitarias de personas de países en desarrollo) a la AOD alemana</b> | 0,5%    | 0,6%    | 0,5%    | 0,5%    | 0,5%    | 0,4%    |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio alemán de Cooperación Económica y Desarrollo BMZ.

El porcentaje de contribución a la AOD total de Alemania por parte de los Länder osciló entre el 7 y el 10% entre los años 2005-2010. Conviene una vez más destacar que, si se elimina de este cómputo el coste

imputado por las plazas universitarias proporcionadas para estudiantes internacionales procedentes de países en desarrollo, la contribución de los Länder apenas llega al 0,4-0,6% de la AOD total en dicho periodo.

Gráfico 2. Contribuciones de los Bundesländer a la AOD Alemana 2010 (en miles €)



Fuente: Ministerio Alemán de Cooperación Económica al Desarrollo BMZ.

## EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS

Los alrededor de 11.500 municipios son las unidades básicas en el sistema político administrativo alemán. Cada vez más municipios y ciudades se involucran en la cooperación internacional al desarrollo. Las responsabilidades de los municipios en materia de cooperación internacional al desarrollo, según el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), incluyen la información y educación sobre políticas de cooperación internacional al desarrollo, los efectos e impactos de las actuaciones municipales en materia de cooperación internacional, el apoyo a la sociedad civil,

la promoción de alianzas con municipios y ciudades de países en desarrollo, y la transferencia de *know-how*. Entre los acuerdos nacionales sobre la política municipal en materia de cooperación internacional al desarrollo destaca el de Junio 2010 firmado por el *Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit* en el que se incluye un plan de trabajo para incentivar a los municipios a involucrarse en esta materia<sup>17</sup>.

En cuanto a la ejecución de la cooperación internacional al desarrollo por parte de las municipios, la institución *Serviceestelle eine*

<sup>17</sup> Deutscher Städtetag, *Leitfaden für die kommunales Entwicklungszusammenarbeit*, 2011, pág. 5.



*Welt*<sup>18</sup> es la herramienta central del Estado para promover las actividades en materia de cooperación internacional y desarrollo a nivel local. Su lema es promover soluciones locales para problemas globales. Asiste a los municipios en todas las cuestiones sobre políticas comunales de cooperación internacional al desarrollo. Algunos de sus temas claves son el fortalecimiento de alianzas con municipios de países en desarrollo, migración y desarrollo, comercio justo, así como buenas prácticas de compra.



Cátedra de **Cooperación**  
Internacional  
y con **Iberoamérica**

“

Promover soluciones  
locales para  
problemas globales

”