

Estrategia de la República Federal de Alemania para la ayuda al desarrollo



La pregunta fundamental de nuestro tercer tema es ¿en qué medida y de qué manera pueden colaborar los países industrializados con los países en vías de desarrollo, en la superación de los problemas existentes? Es una pregunta muy compleja y de contenido político, técnico, cultural, financiero, etc. Con analogía a nuestros conceptos de desarrollo, podríamos deducir aquí, varios conceptos, limitándonos por el momento a tres:

1. La colaboración internacional —existencia o ayuda al desarrollo— como base para su futuro éxito, necesita una política coherente y cuidadosamente planificada, es decir: la improvisación no es un instrumento eficaz .
2. Los mecanismos para posibilitar una buena política de desarrollo, deben crearse o modificarse de común acuerdo. La colaboración entre los dos grupos debe ser igualitaria, es decir: no debe existir una preponderancia de un grupo sobre el otro.
3. Una política de asistencia al desarrollo que insiste únicamente en cambios en los países del Tercer Mundo, está destinada a fracasar a largo plazo, pues debe procurar cambios también en los países industrializados como condición indispensable para lograr los mismos en los países del Tercer Mundo.

En cuanto a la República Federal de Alemania, la política de desarrollo es todavía muy joven; nació hace apenas 20 años, y comenzó de manera muy modesta y siendo ignorada por gran parte de la población. Se trataba de una actividad totalmente nueva, de nuevas relaciones internacionales, que de ningún modo podían ser cubiertas por la diplomacia clásica. De ahí surgió la necesidad de crear nuevas estructuras y organizaciones, y de obtener las primeras experiencias en este nuevo campo. Fue evidente en los primeros años, es decir en toda la década del 50, que tuvimos más dificultades que los ingleses, franceses, belgas, etc. por no contar con funcionarios de la era colonial, de antes de la segunda guerra mundial, como estos otros países. La República Federal de Alemania no tenía ninguna experiencia directa, por ejemplo en los países africanos, que fueron el dominio de Francia, Inglaterra y Bélgica.

Mientras que nuestros países vecinos con toda su experiencia en la administración colonial, y con gente formada y vincu-

lada directamente a muchos países en vías de desarrollo, pudieron entrar rápidamente en nuevas formas de colaboración con países que anteriormente fueron sus colonias, Alemania en cambio, tuvo que aprender y experimentar durante varios años, y muchas veces a través de errores y fallas. Esta primera etapa fue difícil y penosa, pero fue también muy prometedora, pues la desventaja de no tener experiencia propia fue compensada por el hecho de gozar de gran simpatía, debido a que Alemania no participó en la lucha contra determinados pueblos por mantener y salvar un imperio colonial —por ejemplo en África o en Asia, de modo que los alemanes fueron muy bien recibidos— siendo así posible, avanzar poco a poco y alcanzar técnicas más acertadas.

La primera mitad de la década del 60 fue decisiva para nosotros. Se logró superar la improvisación, reemplazándola por una estrategia más coherente. Se crearon además, nuevas organizaciones para tareas cada vez más específicas y se promulgaron diversas leyes a favor de las nuevas tareas. Un hecho muy importante caracteriza este período: el interés que se despertó en nuestra población por los problemas del Tercer Mundo y las posibilidades de ayuda y colaboración. A decir la verdad, el punto de vista de nuestra sociedad era mucho más crítico e impugnable, que entusiasta respecto a la ayuda para el desarrollo. La crítica se formulaba generalmente con los siguientes argumentos:

—¿Cómo pueden usarse los fondos del presupuesto nacional para proyectos de ultramar, si ni siquiera alcanzan para las nuevas escuelas o carreteras que se necesitan urgentemente en nuestro país?

—¿Cómo podemos enviar médicos y enfermeras a Asia o África si no tenemos suficientes para nuestras propias clínicas?

—¿Por qué no se destinan estos fondos a asegurar el futuro de los refugiados de Alemania Oriental, o de los inmigrantes alemanes que vienen de Rusia, Polonia o Hungría?

Contrariamente a estas críticas, tuvimos que argumentar a favor de la necesidad de la colaboración con los países del Tercer Mundo. Durante varios años se discutió entonces la motivación de la ayuda al desarrollo, utilizando argumentos económicos, políticos y humanitarios. Esta discusión —en la actualidad— ha sido superada por completo. Hoy en día todos los partidos políticos se pronuncian a favor de la asistencia al desarrollo. También lo hacen los sindicatos, cooperativas e iglesias. El Gobierno reitera anualmente su decisión de continuar el camino emprendido. Colegios y universidades muestran un creciente interés en los problemas del Tercer Mundo. La prensa, radio y televisión dedican cada vez más tiempo y espacio a la misma problemática. Esto no quiere decir que la política de ayuda al desarrollo sea muy popular ahora, pero al menos no se discute ya la existencia de la misma y existe acuerdo en que se continúe con el proceso. Enfrentamos aquí también un proceso educativo muy amplio y que tiene como finalidad el cambio de las ideas y mentalidades en nuestra propia sociedad. Este proceso lleva apenas 15 años, pero continuará en el futuro.

¿Cuál es la situación actual?

Para contestar a esta pregunta quisiera recordarles que en el año 1967 la Organización de las Naciones Unidas, ha declarado el decenio que comienza con el año 1971, como la segunda década del desarrollo, exhortando a todos los países industrializados a realizar esfuerzos especiales durante todo el período. Para programar el trabajo a realizar durante esta década, se efectuaron investigaciones sobre las necesidades reales y se elaboraron estrategias coherentes para el trabajo. Merecen ser mencionados especialmente, el estudio de la Comisión Pearson (Pearson Report) y el de una comisión de la ONU (Jackson Report).

La República Federal de Alemania participó de manera activa en estas comisiones y tomando en consideración las recomendaciones de las mencionadas comisiones elaboró su propio concepto y lo presentó en los primeros meses del año 1971, como primer país industrializado. Este concepto tuvo —a nuestro parecer— buena acogida en el ámbito internacional y sirve de polo de orientación durante los años 70.

Permítanme presentarles sus puntos más importantes: (no está ordenado de acuerdo a las prioridades).

1. La base de nuestro concepto es la idea llamada "Partnerschaft", palabra que desgraciadamente no tiene un equivalente exacto en castellano. En inglés es "Partnership", en francés "Collaboration entre partenaires", en castellano sería en consecuencia "colaboración entre socios". Los requisitos indispensables de este postulado de "Partnerschaft" son los siguientes:

- Igualdad de derechos de las dos partes
- Respeto de la idiosincrasia del socio.
- No intervención en asuntos de otros pueblos o grupos sociales, es decir plena posibilidad de la autodeterminación.
- Consenso mínimo en cuanto a las metas a perseguir y las estrategias a emplear.

Este "Partnerschaft" es la base de toda colaboración, no solamente entre gobierno, sino también entre organizaciones privadas o semiestatales. En última instancia no solamente los gobiernos deben llegar a ser socios en la ejecución de proyectos concretos, sino los pueblos detrás de estos gobiernos.

2. La segunda idea que rige la colaboración es la llamada "Hilfe zur Selbsthilfe" — Ayuda para la Autoayuda. Este slogan contiene dos requisitos importantes:

a) La autoayuda, es decir, la voluntad de mejorar la situación a través del esfuerzo propio es el fundamento indispensable. La ayuda que viene de afuera es accesoria y no puede reemplazar nunca al propio esfuerzo. En consecuen-

cia la colaboración exterior no debe influenciar o cambiar la dirección de los procesos internos; en otras palabras: la programación y orientación del proceso de desarrollo es tarea exclusiva del país en vías de desarrollo. No entra aquí el país industrializado en el sentido de orientar procesos.

b) La ayuda del exterior está concebida por un tiempo determinado = limitado. No debe ser un elemento fijo. Debe finalizar en el momento en que ya no sea necesario, debido a que el esfuerzo propio por llevar adelante el proceso sea suficiente. Pero tampoco puede terminar antes de que se logre este punto (take off).

3. La tercera idea —probablemente la más importante— es nuestra convicción de que la política de desarrollo debe ser una política para la paz mundial. Esta declaración ha sido reiterada en varias oportunidades por el gobierno alemán. La política de desarrollo debe fortalecer la paz y en consecuencia superar las tensiones existentes de manera pacífica. De ahí que no apoyemos procesos de violencia ni tampoco incluimos en nuestros programas asistencia militar, ni mucho menos la venta de armas.

4. Los programas de colaboración deben favorecer mayormente o casi exclusivamente a los grupos no privilegiados de la sociedad, los marginados, los pobres, todos los que necesitan ayuda más urgente y que no logran mejorar su situación con su esfuerzo solamente. Estos grupos pueden ser favorecidos en forma directa, mediante programas realizados con ellos mismos, por ejemplo: cursos de alfabetización, para menores y para adultos, sin formación escolar, o de manera indirecta a través de programas con sectores más avanzados que están a su vez comprometidos en proyectos con los pobres y marginados. Se incluyen aquí todos los programas de formación de los "multiplicadores", que una vez capacitados, transmiten sus conocimientos a grupos de base. Ejemplo: monitores de radioescuelas.

Entran aquí también por ejemplo: los programas con cooperativas de vivienda, que se dedican a la construcción de casas para gente de modestos recursos. Podemos mencionar además la colaboración con universidades, siempre y cuando los egresados —una vez terminados sus estudios— tengan un compromiso social para su trabajo.

Hasta aquí la orientación básica de nuestro programa. En la primera exposición hemos insistido en la necesidad del desarrollo integral y hemos hablado sobre los cinco campos más importantes. La República Federal de Alemania está colaborando con proyectos en todos estos sectores mencionados. Pero como no se puede colaborar en todo con la misma intensidad —por la escasez de recursos— en nuestra estrategia para la segunda década, hemos dado prioridad a proyectos de áreas que nos parecen de mayor importancia para el futuro, no solamente para los países del Tercer Mundo, sino para toda la humanidad.

Estas son:

1. *La lucha contra el desempleo y el subempleo.*

Es la convicción de muchos expertos que el problema del empleo es el más importante en la década actual y que va a agudizarse más todavía. Según las estadísticas de la OIT el 7-8% de la población mundial en la edad de trabajar, está sin trabajo (estructuralmente = no hay trabajo remunerado para estas personas).

Se añade a este grupo otro mayor que es el de los subempleados: se habla aquí de desempleo disimulado, para el cual no existen cifras exactas (se supone un 20-30%).

¿Por qué nos parece tan importante esta área?

Por dos razones muy simples:

En primer lugar y de acuerdo con la organización de nuestras sociedades, el que no trabaja no tiene dinero, no puede alimentarse adecuadamente, no tiene vivienda ni educación para sí mismo ni tampoco para su familia —normalmente numerosa— no participa ni en el producto económico, ni en avances sociales o culturales. El hombre así descrito no puede realizarse ni tener una vida digna de la persona humana.

Su frustración no es sólo un problema suyo y de su familia sino de toda la sociedad. Los efectos negativos se sienten en todos los sectores porque la marginalidad es global. En segundo lugar: al ya elevado número de los desocupados se agregan diariamente más porque el crecimiento demográfico es normalmente superior a la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Tomemos como ejemplo a Venezuela, un país con la dinámica de desarrollo más grande de América Latina, que tiene un crecimiento del producto bruto interno del 5-6% anual, tiene un crecimiento demográfico del 3,5%. Esto significa que se necesitan anualmente 80.000 nuevos empleos, para poder absorber a los jóvenes que comienzan a trabajar. Cifra ésta con la que ni siquiera se podría disminuir la cantidad de desempleados (que es igual a 230.000 personas). La alta tasa de crecimiento demográfico significa que cada año mayor número de jóvenes necesita un empleo, de manera que los 80.000 nuevos empleos deben aumentarse a 90.000 o a 100.000 en pocos años. Se estima la duplicación en los próximos 10 años: (160.000)

Pirámide:	0/ 4 = 15,6	}	45%	}	= 56%
	5/ 9 = 15,5	}		}	
	10/14 = 13,6	}		}	
	15/19 = 11,6	}		}	

Esto demuestra la necesidad de dar prioridad al problema del empleo. La República Federal de Alemania colabore espe-

cialmente en programas de este tipo, sobre todo en la creación de nuevos empleos en el campo rural y vinculado con la agricultura y en segundo lugar en la industria y en el sector de servicios. En algunos casos también en la organización de servicios voluntarios que ofrecen nuevas posibilidades a grupos de jóvenes.

2. *Mejoramiento del sistema educativo.*

Anteriormente, los sistemas educativos de los países latinoamericanos, tenían características que eran un obstáculo para las tareas a cumplir. Muchas de ellas tienen vigencia en la actualidad, aunque se noten cambios notables en este sentido. Habría que mencionar como características:

—La orientación de la educación hacia la cultura europea: era más corriente y parecía más importante estudiar la literatura francesa que el fenómeno de la marginalidad en el propio país.

—La orientación de la educación hacia las artes y no hacia oficios técnicos o comerciales. Es notorio el predominio de abogados, médicos, escribanos y funcionarios de la administración.

—La falta de escuelas técnicas y de la formación de mandos medios a través de la enseñanza práctica (aprendizaje).

Este campo es también de primera necesidad porque el desarrollo integral no es factible, sin un sistema educativo adecuado. De ahí nuestro énfasis en múltiples programas de formación y capacitación, orientados hacia el mundo técnico y las necesidades de la diversificación de artes y oficios. Estas tareas educativas se llevan a cabo tanto en los países mismos, como también en Alemania, en los cursos más diversos y en base a becas otorgadas por el gobierno alemán o por las organizaciones privadas.

3. *Mejoramiento de las estructuras en el área rural:*

Este es también un problema real de gran alcance. Podemos tomar aquí como ejemplo a la Argentina. Gran territorio, poco poblado, cuya capital tiene 8 millones de habitantes, vías de comunicación. Esto significa una gran dificultad para un desarrollo armónico de todo el territorio. Lo que es válido para Argentina, lo es también para Uruguay, Perú, Venezuela, etc. Una de las graves consecuencias del desnivel entre la gran ciudad y el campo es la migración.

Ejemplo Venezuela:

1940	60% de la población vive en zonas rurales
	40% de la población en ciudades
1960	60% en ciudades
	40% en el campo
1970	75% en ciudades
	25% en el campo

La migración es tan rápida y profunda, que causa nuevos problemas, tales como la marginalidad urbana y la necesidad de cambios en la mentalidad. Muchas veces los campesinos quevan a vivir a la ciudad, conservan sus costumbres y no se adaptan rápidamente a la vida de la gran ciudad, viviendo como solían hacerlo en el campo, lo que significa un obstáculo para su integración.

Otra gran necesidad causada por la migración, es el cambio de la estructura económica. Venezuela pasó en un período de 20 años, de un país agrícola a un país con un alto porcentaje de población urbana, que significa precisamente un cambio irreversible de la estructura económica, como así también un cambio de la estructura social de sociedad rural, a sociedad urbana. En vista de este fenómeno, creemos que se justifican los mayores esfuerzos para frenar la migración y colaboramos por eso, muy especialmente en el desarrollo de áreas rurales y de centros intermedios entre el campo y la gran capital: Esto significa la diversificación de la producción agrícola, la creación de talleres artesanales y de la pequeña industria, que puedan absorber a los campesinos que de otra forma llegarían a la capital aumentando el número de las villas miserias.

4. *Ampliación del sector artesanal y creación de industrias que puedan emplear mayor cantidad de mano de obra.*

Llegamos aquí al problema de la tecnología apropiada que no puede ser la tecnología de los países industrializados. Una barrera es, en este campo, la política del país socio, es decir, el orgullo nacional.

Ejemplo: Sidor Venezuela:

La Compañía Siderúrgica del Orinoco, empresa estatal que produce acero, está montando actualmente dos plantas de laminación de enorme tamaño (400 metros cada planta). Este proyecto se realiza con colaboración alemana. La primera oferta alemana fue rechazada por el gobierno venezolano, porque la planta no era la más moderna técnicamente. Pero en cambio, ésta ofrecía empleo para más trabajadores. El gobierno venezolano, sin embargo, aceptó el hecho de que se emplearían a menos personas, optando por plantas semi-automáticas, último modelo y técnicamente perfectas. Este no es un caso aislado, sino más bien común. Por eso la búsqueda y el desarrollo de tecnologías apropiadas o intermedias, que no lleven hacia la automatización sino hacia el empleo, son de gran importancia.

Sin embargo el hecho de que la República Federal de Alemania dé prioridad también a este sector, puede dar lugar a críticas; y ésta puede ser que se trate de mantener a los países en vías de desarrollo en un estado de inferioridad tecnológica. Pero si el pleno empleo es la meta global más importante, una tecnología que va hacia la automatización no sirve.

5. La ayuda en este sector, tiende a aumentar la capacidad de organización y de planificación. Un campo importante es la administración pública que —en muchos países— necesita reformarse y simplificarse. Otro campo importante es el que incluye modernas técnicas de planificación, de evaluación, de management y de investigación científica. Entra aquí la colaboración directa con organizaciones estatales tales como Ministerio de Hacienda o con la Dirección de Aduanas, como así también con oficinas de planificación, y la colaboración con organizaciones privadas como Federaciones de Dirigentes de Empresas o con universidades privadas.
6. El último sector es más heterogéneo y tiende a mejorar las condiciones de vida en general. Comprende programas de salud, de alimentación, de higiene, como así también de control de la natalidad. Este es también un sector importante.

El Instrumentario

De qué instrumentos dispone la República Federal de Alemania para la ejecución de los proyectos tan diversos en cuanto a orientación, tamaño, duración, socios, regiones, etc.?

Debemos distinguir aquí las dos grandes áreas existentes que son: la colaboración multilateral y la colaboración bilateral. La República Federal de Alemania está presente en las dos áreas: el 30% aproximadamente de los fondos disponibles, está destinado a la colaboración multilateral, el resto = 70% a la colaboración bilateral.

Descripción de las áreas:

Multilateral: se trata aquí de los aportes a las organizaciones internacionales que están trabajando en el campo. Debemos distinguir a su vez, 4 grandes sectores, que son:

- las organizaciones especiales de las Naciones Unidas.
- los bancos internacionales de desarrollo
- la OECD
- la Comunidad Europea (CE)

De aquí surge el siguiente esquema:

ONU	Grupos Bancos Mundiales	OECD	CE
FAO ILO WHO UNESCO UNIDO UNICEF UNDP UNCATD	Banco Mundial (IBRD) IFC IDA	DAC	EEF

Los aportes de Alemania a todas estas organizaciones internacionales son considerables.

ONU: a pesar de que Alemania no fue miembro de la ONU hasta setiembre de 1973, lleva años de estrecha colaboración con las organizaciones mencionadas.

BANCOS: Ocupa el segundo o tercer lugar después de USA y Gran Bretaña.

CECD: también uno de los miembros de mayor peso.

CE: de los seis miembros que la integran, la R.F.A. sola aportó el 33% de los fondos de la EED (Fondo Europeo de Desarrollo).

La suma total de los aportes por año ha llegado aproximadamente a la cantidad de más de 700 Millones de Marcos (alrededor de 300 Millones de pesos).

Bilateral: Colaboración de país a país.

Niveles: Estado — Privado
 Privado — Privado
 Privado — Estatal
 — Semi-estatal
 Estado — Privado (por ej. Universidad)
 Privado — Estado (por. ej. Universidad)

Las áreas típicas y más importantes de colaboración son:

<i>Ayuda Financiera</i>	<i>Asistencia técnica</i>	<i>Inversiones privadas</i>
Créditos	Proj. infraestructura, construcción: escuelas, universidades, etc. proyectos pilotos, granjas experimentales, envío de expertos, <i>Formación:</i> Capacitación de líderes y dirigentes. Cooperativismo, Sindicalismo, Juventud, estudiantes, Programas de post-graduados. (Becas)	Inversiones Transferencia de Capital Negocios a base de créditos garantizados

ESQUEMAS DE LAS ORGANIZACIONES ALEMANAS MAS IMPORTANTES

MINISTERIO / BMZ

Banco de
Desarrollo

Sociedad de
Fomento (GAWI)

Fundación
Alemana
(DSE)

Servicio de
los Voluntarios
Alemanes

Sociedad Alemana
para el Desarrollo
Económico

Sociedad
Carl Duisberg

Instituto Alemán
para la política
de Desarrollo

DE LAS IGLESIAS

MISEREOR

AGEH

PAN PARA EL MUNDO

D Ü

FUNDACIONES

Fundación Konrad Adenauer

Fundación Friedrich Ebert

Fundación Friedrich Naumann
