

Política Alemana de cooperación para el desarrollo hacia comienzos del siglo XXI

¿Una nueva respuesta a problemas globales?

En tanto régimen internacional que se ha reformulado constantemente a lo largo de su historia, la cooperación para el desarrollo muestra no haber sido ajena a los cambios producidos en la política internacional, la cual se ha vuelto cada vez más compleja con la creciente influencia de actores no estatales y a la consecuente pérdida de protagonismo del estado como único actor en la escena internacional y eje del sistema internacional nacido tras la “Paz de Westafalia”.

Este proceso indica un cambio esencial del concepto de soberanía como característica distintiva del estado, ya que muchos problemas, como el deterioro del medio ambiente o la pobreza, alcanzan una dimensión que trasciende las fronteras nacionales y por tanto no pueden ser resueltos dentro de ellas. A partir de ello se han difundido conceptos como “*global governance*” o “*global public policy*”, a través de los cuales se subraya la necesidad de generar nuevos mecanismos de regulación y solución de problemas a nivel global. En el centro de los mismos, se halla la idea de una necesaria articulación de actores estatales y no estatales para resolver estos denominados “problemas globales”.

¿Qué respuesta ofrece la política alemana de cooperación para el desarrollo en este contexto? ¿De qué modo se fue ajustando a estos cambios? Si bien hay grandes continuidades en la política alemana de cooperación, hacia fines de la década del '90 se observan algunos cambios cualitativos interesantes para ser analizados.

Durante el gobierno de la coalición CDU/CSU (1989/1998), la percepción de los cambios globales hizo especial énfasis en el fin del sistema bipolar, en tanto permitió un amplio consenso mundial respecto a que “un orden económico y social orientado al mercado y la participación en el proceso político en un sistema social organizado ofrecen las mejores precondiciones para el desarrollo.”¹ Esto sitúa a la economía de mercado y a la democracia como ejes del desarrollo. Prevalció con ello el objetivo de mejorar las condiciones económicas y políticas dentro de los países en desarrollo de acuerdo a este modelo, lo cual resulta evidente en la inclusión de los criterios de condicionalidad para la cooperación: protección de los derechos humanos, participación de la población en el

¹ BMZ, *Journalistenhandbuch. Entwicklungspolitik 1998*, Bonn, Mayo 1998, pág. 22.

proceso político, seguridad jurídica en el marco de un estado de derecho, creación de un orden de mercado y voluntad estatal de fomentar el desarrollo.

Al llegar al gobierno la coalición SPD/Bündnis 90-Die Grünen en 1998, estos contenidos se mantienen, pero se comienzan a enfatizar también algunos factores internacionales como parte del problema del desarrollo, considerados como condiciones estructurales. El modo de percibir el entorno internacional y sus consecuencias, así como el rol que debe jugar el estado en este contexto, se refleja en la definición de la política de cooperación para el desarrollo como una “política estructural global” (*“globale Strukturpolitik”*).

El concepto define a la política para el desarrollo como “un campo político que, en el marco de las relaciones internacionales -incluso también de la política exterior y de seguridad-, contribuye a la seguridad global.” Así, la política para el desarrollo debe contribuir a configurar las condiciones marco globales para un desarrollo sustentable de modo que “los hombres en todas las áreas del mundo tengan la oportunidad de poder aprovechar las ventajas que ofrece la globalización y el fin del pensamiento de bloques.”²

Lo central de este cambio es que la orientación propuesta a partir de 1998 amplía el marco de acción del Ministerio de Cooperación (BMZ) principalmente en tres planos: multilateralmente debe actuar de acuerdo a la política de desarrollo en varias áreas sobre las que hasta el momento no tenía incidencia (por ejemplo el tema de la deuda externa, la política comercial o la política de seguridad); bilateralmente debe responder a una amplia gama de expectativas y necesidades de los países en desarrollo; e internamente debe influir a nivel nacional en áreas políticas administradas por otros sectores gubernamentales quienes representan intereses distintos y quienes también actúan a nivel multilateral y bilateral en sus áreas de competencia. Estos hechos confrontan al BMZ con dos limitaciones: por un lado su competencia y capacidad real para intervenir en estas nuevas áreas temáticas e incidir a nivel global y por otro lado la disponibilidad de recursos financieros a tal fin.

² Heidemarie Wiczorek Zeul, “Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik“, pág. 12.

En este marco, y contando con la reducción de recursos que enfrenta el BMZ, se advierten dos tipos de transferencias en la responsabilidad de la cooperación para el desarrollo: por un lado el mencionado desplazamiento a la acción multilateral, y por otro, el desplazamiento de responsabilidades desde el estado hacia agentes del sector privado, esencialmente ONGs y empresas

A modo ilustrativo del segundo aspecto, analizaré brevemente la inclusión de empresas alemanas en la cooperación para el desarrollo a través del denominado “Public.Private-Partnership” (PPP), en base a la evolución de algunos supuestos tradicionales de la cooperación alemana y a algunos datos estadísticos.

Como veremos, la *política estructural global* en tanto nuevo concepto de política hacia el mundo en desarrollo tiene limitaciones, pero podríamos afirmar que ofrece un cambio cualitativo al instalar el debate sobre la insuficiencia de un modelo centrado únicamente en mejorar las condiciones *en* los países en desarrollo sin atender al contexto global. Esto abre un debate interesante en momentos en que los países europeos se están desplazando hacia gobiernos de derecha y en Alemania se ha impuesto nuevamente la coalición de izquierda promotora de esta política.

Finalmente, cabe realizar también una reflexión acerca del rol que en este nuevo contexto pueden jugar los países receptores de cooperación, en particular la Argentina.

Alejandra Kern