

*Política Alemana de cooperación para el desarrollo  
hacia comienzos del siglo XXI  
¿Una nueva respuesta a problemas globales?*

**Alejandra S. Kern**

**Borrador**

**(No Citar)**

*El presente trabajo es parte de una investigación más amplia sobre Public-Private Partnership en la cooperación alemana para el desarrollo a ser publicada próximamente por el Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, Alemania.*

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

### **¿Una nueva respuesta a problemas globales?**

#### **La política de desarrollo como política estructural global.**

La política de cooperación alemana ha intentado responder permanentemente a los cambios globales, tal como fueron percibidos por los gobiernos de turno. En términos generales, se observan más continuidades que cambios.

Durante el gobierno de la coalición CDU/CSU (1999/1998), la percepción de los cambios globales hizo especial énfasis en el cambio que significó 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.”<sup>1</sup> Con ello también se comenzó a hacer referencia a la idea de que los problemas dentro de “*un mundo*” sólo pueden resolverse internacionalmente en forma conjunta. Prevalece una tendencia a 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 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, se comienzan a enfatizar también los factores internacionales como parte del problema del desarrollo a modo de condiciones estructurales. El modo de percibir el entorno internacional y sus consecuencias -tal como fue descripto-, 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*”), que podría

---

<sup>1</sup> BMZ, *Journalistenhandbuch. Entwicklungspolitik 1998*, Bonn, Mayo 1998, pág. 22.

interpretarse como la proyección del modelo “socialdemócrata-verde” al plano internacional.

El concepto de estructura adoptado aquí define 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.”<sup>2</sup> Por otra parte, 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.” Con ello subraya los aspectos positivos del nuevo contexto internacional, más que sus desventajas y la necesidad de una acción política para aprovecharlas.

La referencia a la política estructural global fue también realizada por el ministro del gobierno anterior, Carl-Dieter Spranger, pero con un contenido diferente:

“Política de desarrollo moderna es política estructural global. Ello significa que no podemos limitar a pocos países y a pocos problemas, sino que debemos abordar toda una gama de problemas que abarca desde combatir la pobreza hasta la cooperación tecnológica. Tenemos que trabajar – juntos con otros- para lograr mejores perspectivas políticas, sociales, materiales y ecológicas para la comunidad mundial.”<sup>3</sup>

El texto toma la idea de estructura como amplitud y variedad de temas en referencia siempre al estado y la acción interestatal.

Aparentemente existe en Alemania un consenso acerca de que la política para el desarrollo debe actuar como contrapeso a las consecuencias de la globalización y al dictado de la economía capitalista<sup>4</sup>, esencialmente como “corrección” de algunas

---

<sup>2</sup> Heidemarie Wiczorek Zeul, “Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik“, pág. 12.

<sup>3</sup> Citado en Karl Zawadsky en “Una política para asegurar el futuro. Acentos de la política alemana de cooperación para el desarrollo.” Inter. Naciones Basis Info 18-1996 IN-PRESS.

<sup>4</sup> Ver el trabajo publicado por VENRO, “Umfrage zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik”, Octubre 2000. La encuesta se realizó entre políticos, economistas, científicos, miembros de las

deficiencias del modelo neoliberal predominante. Para ello el BMZ se propone a través de esta nueva estrategia influir tanto en las políticas económicas, ambientales y de seguridad implementadas globalmente, como en las corrientes de comercio, finanzas e inversiones dominadas por los países del “norte”.

Más allá de esta primera aproximación a la definición sobre la política estructural global (PEG), la amplitud del concepto abre espacio a diferentes interpretaciones que merecen un análisis más detallado. Por lo tanto se exponen a continuación algunos puntos de debate.

Tal como lo refleja una encuesta realizada por VENRO sobre el futuro de la política alemana para el desarrollo<sup>5</sup>, existiría un consenso en torno a la importancia de la PEG, pero no hay sin embargo acuerdo respecto a su contenido y dirección. En una parte de los encuestados predomina una visión económica y consideran que la PEG debe orientarse a una mayor liberalización del comercio que beneficie a los países en desarrollo y a una re-regulación de las corrientes financieras internacionales. Otro grupo va más allá de esta perspectiva y entiende la PEG como una política que debe atravesar otros campos, básicamente seguridad, derechos humanos y medio ambiente. Ambas posiciones coinciden, sin embargo, en que son necesarias reformas estructurales tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, así como dar forma sistemática a las condiciones marco globales para solucionar los problemas más urgentes.

Desde otro enfoque, Dirk Messner sitúa el debate en torno a tres concepciones diferentes que no son necesariamente excluyentes y que implican diferentes tareas para la CD<sup>6</sup>. En primer lugar, la PEG como conformación de condiciones en los países en desarrollo que permitan fortalecer su capacidad de procesar las consecuencias de la

---

organizaciones de implementación estatales y de fundaciones políticas, así como de la iglesia y agrupaciones independientes (ONGs).

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Las mismas son descritas en Dirk Messner, “*Globalisierungsanforderungen stellen Institutionen und Selbstverständnis von Außen und Entwicklungspolitik auf die Probe*”, trabajo a ser publicado en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, April 2001.

globalización y poder ellos mismos dar forma a la misma. De este modo, la CD debe concentrarse en ayudar a mejorar las condiciones internas de cada región, país o comunidad así como su capacidad de participar en la “governabilidad global”. En segundo lugar, e incluyendo al primer concepto, la PEG entendida como política de acción en varios niveles, es decir desde el nivel local hasta el plano internacional. Desde esta concepción la política para el desarrollo debe trascender la sola tarea de configurar las condiciones dentro de los países y actuar en cambio sobre la organización del sistema internacional. Finalmente, la PEG como contribución a la solución de problemas globales que afectan tanto al mundo desarrollado como al mundo en desarrollo. Esta visión implica que la estrategia de la CD debe concentrarse en aquellos problemas globales que influyen en gran medida en las posibilidades de desarrollo de los países menos avanzados (deuda externa, inestabilidad del mercado financiero internacional, proteccionismo, etc.) o bien a desafíos globales que sólo pueden solucionarse conjuntamente entre todos los países. Ello requiere identificar los problemas principales, otorgarles prioridades y buscar mecanismos de solución común, con lo cual se podría esperar una modificación de la política misma hacia los países en desarrollo: no se trataría tanto de cooperación *para el desarrollo*, sino de *cooperación internacional*.

Este debate guarda una relación directa con el modo de comprender los cambios producidos en el sistema internacional, especialmente tras el fin de la guerra fría, lo cual fue ampliado por Dirk Messner en una entrevista<sup>7</sup>. Mientras las dos primeras concepciones interpretan a la globalización como una condición externa a los países, quienes deben buscar una respuesta a los nuevos desafíos que implica tanto a nivel local como internacional, en la tercera perspectiva, la frontera entre cuestiones internas y externas tiende a desaparecer. Resulta importante notar que con ello también la línea divisoria entre “regiones desarrolladas – regiones en desarrollo” tiende a diluirse, al menos en lo referente a la “sensibilidad” ante los problemas en contexto de mayor interdependencia. Por ello, es necesario hacer una distinción en cuanto a la

---

<sup>7</sup> Entrevista a Dirk Messner realizada en el INEF el 30 de abril de 2001.

“vulnerabilidad”<sup>8</sup> relativa o al impacto diferencial de los mismos, ya que el margen de acción de los países industrializados no es el mismo que el de los países en desarrollo y por lo tanto no se ven afectados de la misma manera. Al descuidar este punto, se está dejando de lado la incidencia del poder como variable en la relación entre estados, organismos internacionales, ONGs y empresas que en conjunto configuran el contexto internacional actual. Esta tercera visión debe interpretarse más bien como una propuesta normativa para enfocar la política de desarrollo, más que como reflejo de la realidad actual. En la política alemana parece haberse efectuado, en todo caso, un paso de la primera a la segunda visión de PEG, sintetizando la influencia de factores internos y externos en el proceso de desarrollo.

La diversidad en la interpretación ha llevado en muchos casos a equiparar “política estructural global” con “governabilidad global”. Ello se evidencia, por ejemplo, en la identificación de tres variantes de aplicación de este último concepto en Alemania: una definición “empírico-analítica”, mediante la cual se utiliza el concepto como instrumento de identificación y análisis de los cambios en la política; una variante enfática, que señala una nueva orientación conceptual, teórica y normativa de la política mundial, para la cual la gobernabilidad global es principalmente una imagen guía (“*Leitbild*”); finalmente, la variante político-estratégica, que señala un principio de reforma que busca una nueva configuración de la “estatalidad” en el proceso de globalización y que estaría dotada de una orientación particular: el modelo social demócrata y la búsqueda de alternativas al modelo económico y político neoliberal.<sup>9</sup>

Desde mi punto de vista, estas variantes mezclan dos niveles de análisis. Mientras las dos primeras se refieren directamente a la gobernabilidad global en el nivel de la política internacional, la segunda refleja una manera de entender la PEG como política exterior.

---

<sup>8</sup> Utilizo aquí los conceptos de “sensibilidad” y “vulnerabilidad” en el sentido dado por Robert Keohane y Joseph Nye en el marco de la interdependencia compleja, con la salvedad de que no son considerados como de una capacidad de respuesta a los efectos de acciones externas, sino una forma de distinguir el grado de mayor o menor margen de maniobra de estados con mayor o menor poder relativo en un contexto en donde el límite entre interno y externo no es claramente delimitable. Ver Keohane y Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977).

<sup>9</sup> Ulrich Brand, Achim Brunnengräber, Lutz Schrader, Christian Stock y Peter Wahl, *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 2000), págs. 21-22.

Si bien existe una vinculación entre los dos conceptos, es necesario primeramente establecer la distinción entre ambos.

Gobernabilidad global se refiere al proceso de construcción de un “orden internacional”. Esta noción de orden, surge desde la disciplina de las Relaciones Internacionales al finalizar la Segunda Guerra Mundial y se refiere al modo en que se regulan las relaciones entre los actores del sistema internacional, básicamente, los estados nacionales<sup>10</sup>. El concepto se ha mantenido y ha adoptado diferentes formas según el contexto histórico en que emergen y según la perspectiva teórica desde la cual se elaboran. Entre estas formas o mecanismos se cuentan, por ejemplo, el equilibrio de poder, los regímenes internacionales, el institucionalismo, la hegemonía y el que actualmente nos ocupa y busca responder al contexto marcado por el proceso de globalización, la gobernabilidad global. El concepto se ubica por lo tanto en el plano de la “política internacional” y ha sido desarrollado en Alemania principalmente por el Instituto Desarrollo y Paz (INEF), cuya influencia en el plano de las ideas sobre la coalición gobernante es significativa.

El concepto de “política estructural global”, en cambio, se ubica en el plano de la política exterior del estado, es decir que configura un determinado modelo de política estatal hacia el exterior, en este caso en relación con los países en desarrollo. En este ámbito la política estructural global se propone tres grandes tareas a) el mejoramiento de las estructuras sociales, políticas, ecológicas y económicas mutuamente interrelacionadas, b) el engranaje de las medidas llevadas a cabo en diferentes niveles de acción política (global, actividades en el país en desarrollo, coherencia interna en el país donante), y c) inclusión de todos los distintos actores<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Para ampliar la idea del concepto de “orden” ver Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, Segunda Edición, 1995). Para un análisis crítico ver Robert Cox y Timothy Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

<sup>11</sup> BMZ, „Medienhandbuch Entwicklungspolitik“, 2000.

En cuanto a su contenido, la PEG intenta contraponer al paradigma neoliberal la imagen de desarrollo social y ecológicamente sustentable<sup>12</sup>, sólo alcanzable mediante la acción conjunta entre países desarrollados y subdesarrollados. Según sean interpretados los contenidos de la PEG, “la misma puede representar tanto una nueva orientación emancipadora de la política para el desarrollo, como el fomento del enlace a un proceso de globalización formado de acuerdo a las ideas neoliberales.”<sup>13</sup> En este último caso, no representaría realmente un cambio de paradigma, sino que reflejaría elementos centrales de continuidad. Al respecto deseo señalar dos constantes implícitas en el modelo de competitividad sistémica que se mantienen desde comienzos de los ‘90 como eje de la política y son incluidos en la PEG:

- La crítica al modelo neoliberal de desarrollo, que considera que la sola regulación del mercado ha demostrado ser insuficiente y es por lo tanto necesario corregir las deficiencias sociales y ecológicas del mismo.
- La necesidad de que el estado gane nuevamente capacidad de conducción y configure los procesos económicos, a fin de crear condiciones de competitividad local.

Aunque el elemento nuevo es la propuesta de actuar no sólo dentro de los países en desarrollo sino también en el ámbito multilateral, la dirección de esta acción continúa orientada por los mismos contenidos: en ningún caso se propone un modelo alternativo a la economía de mercado y a la liberalización del comercio.

Lo cierto, es que el conjunto de ideas expuestas reflejan la gran flexibilidad de aplicación del concepto en distintos contextos y como respuesta a diferentes problemas. Por ello resulta un instrumento funcional en dos planos: en el plano interno es utilizado como medio de expandir el área de influencia de la política de cooperación para el desarrollo, posicionándola como área transversal de toda acción externa, mientras su capacidad real de recursos financieros disminuye. En el plano externo, implica una

---

<sup>12</sup> Ver Ulrich Brand et al, ob. cit.

<sup>13</sup> Von Reiner Falk, “Globale Strukturpolitik als Zauberformel. Entwicklungspolitik unter Rot-Grün“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 2, 2001, p. 224.

estrategia hacia la configuración de la gobernabilidad global, aparentando ser justa y equitativa para los países en desarrollo y a la vez “seguro” para los países desarrollados.

En el marco de este trabajo se considerarán estos aspectos funcionales en relación con la participación de las empresas en la cooperación para el desarrollo, ya que en este sentido, la PEG justifica la necesidad de incluir nuevos actores en esta cooperación afirmando, por ejemplo, que “las tareas globales futuras de la humanidad no pueden ser resueltas únicamente por la mano pública. Compromiso, experiencia, creatividad y recursos financieros de la sociedad civil y la economía son para ello imprescindibles y son activamente movilizados en el marco de nuestra cooperación para el desarrollo”<sup>14</sup>.

### **Limitaciones a la política estructural global.**

La orientación propuesta a partir de 1998 amplía el marco de acción del 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.

La primera limitación puede observarse en algunos casos que el BMZ presenta como un exitoso resultado de su acción en el primer período de gobierno: la iniciativa de aligeramiento de la deuda, el cambio de estrategia del FMI y del Banco Mundial y las

---

<sup>14</sup> BMZ, “Medienhandbuch Entwicklungspolitik“, pág. 23

condiciones del comercio mundial<sup>15</sup>. En primer lugar, tanto la iniciativa de disminución de la deuda externa para algunos países, como el cambio de estrategia del FMI y del Banco Mundial, no pueden verse como un resultado de la incidencia del BMZ, sino de la presión de las ONGs, del apoyo de otros gobiernos y fundamentalmente del reconocimiento del fracaso de las estrategias de ajuste implementadas hasta el momento. Por otra parte, el cambio de estrategia de ambas organizaciones es relativo, ya que abre cierto grado de participación a ONGs y gobiernos en las negociaciones, pero reserva el poder de decisión sobre la concesión y continuación a las mismas instituciones financieras.<sup>16</sup>

En cuanto a las mejoras de las condiciones del comercio, es poco lo que el BMZ puede lograr en la introducción de políticas de competencia y la apertura del comercio a nivel europeo, sobre todo cuando internamente los gremios y el ministerio de economía no son del todo favorables a la apertura. En este sentido, el BMZ destaca también su influencia en la OMC a fin de facilitar la integración de los países en desarrollo al mercado mundial. Para ello financia un programa de la OMC y un programa del International Trade Center con el objeto de que los países en desarrollo puedan satisfacer las obligaciones de la OMC. Es decir, que no está operando aquí ningún “cambio” en las políticas de la OMC, sino facilitando su cumplimiento.

Independientemente del contenido dado a la noción de política estructural global, lo cierto es que ésta no es posible de llevarse a cabo sin la concertación entre las distintas áreas de gobierno y el desarrollo de nuevas capacidades dentro del BMZ. El concepto de “governabilidad global” resulta un medio para esta concertación<sup>17</sup>, es decir que este concepto actuaría como visión orientadora.

---

<sup>15</sup> Las críticas sobre estos puntos han sido expuestas por Reiner Von Falk en “Globale Strukturpolitik als Zauberformel. Entwicklungspolitik unter Rot-Grün“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, No. 2, 2001, págs. 228-229. Joachim Betz, “Neue deutsche Entwicklungspolitik”

<sup>16</sup> Ver Joachim Betz, “Die Neue deutsche Entwicklungspolitik”, en Ferdowski, *Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. Eine Zwischenbilanz der “neuen deutsche Entwicklungspolitik”*, 2001, págs. 47-60.

<sup>17</sup> Dirk Messner, “Globalisierungsanforderungen ....“, pág. 11.

Según la planificación a mediano plazo del gobierno hasta el 2004, el presupuesto del BMZ continuará disminuyendo. Mientras en 1999 representó el 1,6% del total del presupuesto gubernamental y el 0,26% del PBI, se estima que en el 2004 los porcentajes serán 1,39% y 0,22% respectivamente. Por otra parte, del presupuesto del BMZ se destina aproximadamente un 90% a los proyectos y un 4% a los temas de las condiciones marco.<sup>18</sup> Es decir que, mientras la capacidad real del BMZ disminuye, su programa es presentado como una tarea de gran magnitud la cual, a nivel global, puede alcanzarse con bajos recursos.

### **Conclusiones.**

El cambio de perspectiva que propone la política estructural global no representa un cambio en el modelo de desarrollo propuesto, es decir, no cuestiona si a los países en desarrollo conviene o no la integración al mercado internacional en base al modelo neoliberal establecido. Esta constante de la política de los dos últimos gobiernos se mantiene, pero agrega nuevos elementos. El elemento adicional es que, aceptando este marco, intenta completar las causas internas del fracaso de estos países en mejorar las condiciones de vida de su población, con la incidencia de obstáculos externos o “estructurales”, sobre los cuales debe actuar la política para el desarrollo en concertación con los países desarrollados.

A través de la política estructural global se ha transferido gran parte del accionar del BMZ al ámbito multilateral y se destacan por sobre todo la incidencia en decisiones globales y no acciones concretas y diversas en pos de cada objetivo. Como ejemplo, la iniciativa del aligeramiento de la deuda es citada en distintos contextos, especialmente como paso decisivo en la lucha contra la pobreza; también como muestra de solidaridad global y trabajo conjunto de la sociedad civil y los gobiernos o como impulso a la modificación de las estrategias del FMI y del Banco Mundial. El resultado de esto es alto impacto con pocos resultados tangibles.

---

<sup>18</sup> Rainer Falk, “Globale Strukturpolitik als Zauberformel. Entwicklungspolitik unter Rot-Grün“, *Blätter der deutsche und internationale Politik*, No. 2, 2001, pág. 225.

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 en el marco del concepto de PEG: por un lado el mencionado desplazamiento a la acción multilateral, por otro el desplazamiento desde el estado hacia agentes del sector privado: ONGs y empresas

Si bien la PEG como nuevo concepto de política hacia el mundo en desarrollo tiene limitaciones, al menos instala el debate sobre la insuficiencia de un modelo centrado únicamente en las condiciones de los países en desarrollo y proclama la necesidad de un modelo más inclusivo. Así considerado, se podría pensar también que “es un concepto con limitaciones, pero también con contenidos para una estrategia de emancipación”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ulrich Brand et al, *Global Governance...*, pág. 91.