

La cooperación para el desarrollo y los efectos de la globalización

ERNST HILLEBRAND / GÜNTHER MAIHOLD

El presente texto es un intento de definir los perfiles de una nueva cooperación para el desarrollo en las condiciones de la globalización. Los autores abogan por una nueva visión de la cooperación que apunte hacia una mayor integración de los países del Sur en el naciente sistema de instituciones y regímenes internacionales, y que garantice al mismo tiempo un fortalecimiento de aquellas condiciones internas de carácter político y económico favorables para el desarrollo.

Desde el corte histórico que ha implicado el fin de la Guerra Fría, no solamente se han producido cambios dramáticos en la relación Este/Oeste, sino también en el paradigma Norte/Sur. La década de los 90 estuvo marcada en su totalidad por la búsqueda de una nueva fórmula para las relaciones entre países desarrollados y naciones del Sur. Se desvaneció el apoyo que el Oeste había proporcionado a los regímenes militares y de partido único en muchas partes del llamado Tercer Mundo, obedeciendo a la lógica de la Guerra Fría. La democratización y un mínimo de transparencia en la gestión gubernamental –conceptualizado y propagado por el Banco Mundial bajo el lema *good governance*– se han convertido en objetivos centrales en el marco de las relaciones Norte/Sur. Este cambio ha llevado a transformaciones esenciales: la «tercera ola» de la democratización ha deparado a amplias regiones del Sur considerables avances en el camino hacia la democracia.

Al mismo tiempo, han ingresado nuevos temas en la agenda de las relaciones Norte/Sur. El más importante representa sin duda la globalización, es decir,

ERNST HILLEBRAND: doctor en Ciencias Políticas; encargado del proyecto «Globalización y cambios estructurales en las relaciones Norte-Sur» de la Fundación Friedrich Ebert, Bonn.

GÜNTHER MAIHOLD: doctor en Ciencias Políticas y Sociología; director del Instituto Ibero-Americano de Berlín.

Nota: Se agradece el apoyo en la traducción de Jutta Seeger-Vollmer.

Palabras clave: cooperación, desarrollo, globalización, Tercer Mundo.

la creciente interrelación mutua de las sociedades de la Tierra. Este proceso tiene efectos dramáticos sobre la concepción de la economía y la política tanto en el Norte como en el Sur. En el marco de estos desarrollos es necesario redefinir los instrumentos de la política. También las políticas de desarrollo –elemento central de las relaciones Norte/Sur por lo menos en su dimensión no mercantil– tienen que reorientarse ante estas nuevas condiciones.

La globalización como desafío y oportunidad

En el transcurso de la globalización ha tenido lugar un cambio dramático a escala mundial en lo que respecta a las mismas bases de la política¹. La gestión de la política ha de tener en cuenta estos cambios: los amplios procesos de *desnacionalización* –entendidos como aumento de la intensidad y del alcance de los procesos de intercambio o de producción transfronterizos en la economía, el medio ambiente, la violencia, la movilidad de las personas y la comunicación y cultura²– han modificado considerablemente la conformación de problemas así como las posibilidades de acción de políticas nacionales. En este contexto, las clásicas formas bilaterales de cooperación para el desarrollo van perdiendo importancia e impacto. Los profundos cambios de la política, la visión de un mundo de Estados sin fronteras efectivas y la formación de una «estatalidad múltiple» son motivo para una creciente conciencia de que la cooperación para el desarrollo ya no se conforma prioritariamente como una interacción intergubernamental. Se trata más bien de incluir en el marco de la cooperación a los diversos niveles de la política, comenzando con el nivel local, pasando por los niveles regional y nacional hasta la dimensión global.

Los procesos de globalización, pese a su carácter universal, se mueven en relaciones complejas de interdependencia³. Precisamente en este contexto, la interdependencia implica en primer lugar también procesos de fragmentación, de diferenciación y de regionalización entre –y dentro de– las sociedades, profundizando o provocando un desarrollo desigual y conflictivo. Por tanto, si la integración social de los Estados nacionales se desmorona y la integración intergubernamental, supranacional y social a escala mundial no está creciendo al mismo ritmo (o todavía no encuentra condiciones para su crecimiento)⁴, una política de desarrollo, definida como política estructural global deberá corresponderse con este hecho. Esto significa ante todo fortalecer aquellos mecanismos que afiancen el marco solidario local, regional, na-

1. Comp. básicamente James N. Rosenau: *Along the Domestic-Foreign-Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, 1997.

2. Comp. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Francfort del Meno, 1998, esp. p. 76; v. tb. Lothar Brock y Mathias Albert: «Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen» en *Zeitschrift für internationale Beziehungen* vol. 2, 1995, p. 260 y ss.

3. Comp. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye: «Power and Interdependence in the Information Age» en *Foreign Affairs* vol. 77 N^o 5, 1998, p. 86 y ss.

4. Así Richard Münch: *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*, Francfort del Meno, 1998, p. 17.

cional y global y que contrarresten la división interna de las sociedades. Por consiguiente, el alcance de las medidas a tomar va desde el fomento de pequeñas redes sociales hasta la ratificación de estándares sociales en tratados de comercio internacional.

La cooperación para el desarrollo debe tomar conciencia del problema de la incongruencia territorial en lo que respecta a los espacios de responsabilidad y de acción material de la política⁵. Como los espacios políticos y económicos resultan cada vez más incongruentes, las políticas de desarrollo deberán ajustar sus conceptos de trabajo y sus formas de cooperación. En este contexto, debido a las relaciones transfronterizas, demuestran ser eficaces nuevos actores y enfoques que hoy en día apenas son asequibles ni pueden ser influidos por medio del arsenal tradicional de los instrumentos de la política de desarrollo. De tal manera, las dimensiones del *soft-power*⁶ reciben, ante el dinamismo de las comunicaciones y de las informaciones, un papel creciente en la conformación de esquemas de cooperación en el ámbito de las sociedades civiles y aumenta su impacto sobre los gobiernos nacionales y los regímenes internacionales.

El debate alemán sobre una nueva orientación de las políticas de desarrollo

Los partidos políticos alemanes han reaccionado ante el debate alrededor de la globalización con una definición nueva en lo que respecta a la función de la cooperación para el desarrollo. Así, el partido socialdemócrata (SPD), aboga por una definición más amplia del concepto de política de desarrollo en el sentido de una política estructural global⁷. El partido democristiano (CDU) orienta su política de desarrollo hacia el objetivo clave del afianzamiento global del futuro⁸. Los verdes (Bündnis 90/Die Grünen) pretenden ampliar la política de desarrollo hacia una política estructural internacional⁹ y también los liberales (FDP) consideran la política de desarrollo como parte de una política de asegurar globalmente el futuro¹⁰. Aunque las conclusiones que se puedan sacar de estos objetivos programáticos sean muy diferentes en los diversos partidos, cabe constatar sin embargo que existe un consenso de considerar como *cometido central* de la cooperación el apuntalar problemas globales relacionados con el futuro y la organización de los procesos de

5. Comp. Lothar Brock: «Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie» en Dirk Messner (ed.): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn, 1998, p. 46.

6. Comp. Joseph S. Nye: «Soft-Power» en *Foreign Policy* N° 80, otoño 1990, pp. 153-171.

7. Así Adelheid Tröscher: «Neuorientierung der deutschen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit» en: Eckhard Deutscher, Uwe Holtz y Roland Röscheisen (eds.): *Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien*, Unkel, 1998, p. 25.

8. Comp. la resolución de la comisión especial para política de desarrollo del CDU con el título «Thesen zur Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag einer Welt-Zukunftspolitik» en Deutscher/Holtz/Röscheisen (n. 7), p. 53 y ss.

9. Así Uschi Eid: «Eine neue Nord-Süd-Politik ist notwendig» en *ibid.*, p. 72 y ss.

10. Comp. el concepto del grupo parlamentario del FDP para una política de desarrollo moderna en: *ibid.*, p. 91 y ss.

globalización. Por ello, no es de extrañar que también en los acuerdos de coalición del actual Gobierno fuese fijado este objetivo programático.

La exigencia de que «la política de desarrollo deba ser entendida como política estructural global que crea las condiciones de sistema para un desarrollo humano en los países de cooperación y que esté orientada hacia la pauta de un desarrollo sostenible global como condición necesaria para un futuro común»¹¹, todavía está lejos de poder proporcionar una definición concreta de las funciones, instrumentos y conceptos respectivos¹².

Ejes temáticos de la cooperación para el desarrollo

La globalización económica y la arquitectura financiera internacional. La intensificación de las interacciones económicas en el ámbito mundial es la consecuencia esencial de la globalización. Este proceso ha abierto para partes del llamado Tercer Mundo un gran número de posibilidades, pero al mismo tiempo desestabiliza también las estructuras económicas, sociales y ecológicas vigentes. Agentes que operan a escala nacional –empresarios nacionales, sindicatos, grupos ambientales– se hallan cada vez más desamparados frente a un capital extremadamente móvil y una política económica que está luchando por atraer inversiones. La competencia global en la promoción de condiciones locales para inversión amenaza llevar a un *dúmping social* y ecológico a escala mundial¹³. Esta situación ha puesto de relieve, más claramente que antes, la importancia de establecer regulaciones internacionales y trasnacionales. Una política de desarrollo que se entiende como política estructural tiene que hacerse efectiva en tres planos:

1. Contribuir a la creación de un orden financiero mundial que cerque las negatividades potenciales de los flujos no regulados de capitales, incorporándolos a esquemas de control internacional; la importancia de tal sistema de regulación en lo que respecta a las corrientes financieras mundiales se hizo evidente en los últimos años en la crisis de Asia y sus secuelas en América Latina.

2. Modificar el sistema de regímenes de comercio internacional en favor de los Estados débiles, suprimiendo los impedimentos de importación establecidos por parte de los países industrializados; así se crean márgenes de manio-

11. Andreas M. Rauch: «Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik» en *Außenpolitik* vol. 46, 1995, p. 204.

12. Precisamente ante este objetivo exigente la cooperación para el desarrollo debe tener claramente presente las condiciones de sus acciones para no despertar la impresión de un impacto muy limitado. Reinhold E. Thiel localiza esta incapacidad en las corrientes de la política comercial y económica internacional, es decir concretamente en la cuestión de la coherencia; comp. «Die Hilfslosigkeit der Entwicklungspolitik» en *Internationale Politik* vol. 1, 1996, p. 12.

13. Comp. tb. E. Kapstein: «Racing to the Bottom? Regulating International Labour Standards» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 2, 1997, pp. 155-160.

bra para reglamentaciones estatales en el sentido de un desarrollo de recuperación¹⁴.

3. Convertir los estándares sociales en un instrumento central que sirva para ordenar las relaciones comerciales internacionales, sin perjudicar la capacidad competitiva de las economías en vías de desarrollo.

Los estándares sociales así como los estándares para productos se convertirán en un elemento cada vez más importante para imponer criterios sociales y ecológicos mínimos en una economía mundial globalizada. Por consiguiente, constituyen también un campo de acción con gran potencial en la cooperación para el desarrollo. En algunas regiones del mundo, sin embargo, son juzgados como instrumento proteccionista de los países industrializados¹⁵. Aquí es necesario desarrollar posiciones comunes y definir estándares mínimos viables –por ejemplo orientándose en las normas de trabajo básicas de la OIT.

Las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Seattle (EEUU) han replanteado las profundas divergencias entre países industrializados por un lado y países en vías de desarrollo, por el otro, con respecto a la introducción de estándares sociales y económicos. Sin embargo, esta controversia seguirá instalada en la agenda de la política internacional. Una definición cuidadosa de este tipo de estándares, que podrían a la vez permitir capacidades de implementación con los países en vías de desarrollo, y el reconocimiento de normas esenciales del trabajo referidas a preferencias arancelarias junto con la generación de oportunidades adicionales para los países del Sur en los mercados del Norte, alcanzarán mayor importancia. Especialmente para los países con mayor desarrollo industrial un aspecto adquirirá creciente relevancia: la introducción de estándares mínimos de carácter obligatorio impedirá que se puedan aprovechar, a través de la competencia internacional, de las ventajas basadas en la sobreexplotación sistemática del hombre y de la naturaleza. Este tipo de competencia se llevará a cabo menos en el eje Norte/Sur que en el Sur/Sur. Es allí donde se dejarán sentir más inmediatamente las consecuencias negativas para el desarrollo social y ecológico¹⁶.

Además de los estándares sociales también los estándares de productos lo gran cada vez mayor significación. La certificación, las normas de calidad y el monitoreo de códigos de conducta para grandes empresas multinacionales son elementos importantes para obligarlos a asumir una responsabilidad social en el intercambio internacional de mercancías. Es ahí donde se pueden enlazar los intereses de productores y consumidores con los derechos sindi-

14. V. J. Zattler: «Welthandelsorganisation und Entwicklungszusammenarbeit» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 4, 1997, pp. 370-377.

15. V. Ernesto Zedillo: «En defensa de un desarrollo económico para todos» en *El País*, Madrid, 5/2/00.

16. V. Christoph Scherrer y Thomas Greven: «La dimensión social en el comercio mundial - debate de las cláusulas sociales, de los códigos de conducta y sellos de calidad», Fundación Friedrich Ebert, 5/ 2000, <<http://www.fes.de>>.

cales en el Norte y en el Sur. Un resultado parecido podría indicarse para los estándares ecológicos y en el campo del comercio solidario (*fair trade*): en todas estas áreas se puede lograr compatibilizar la creciente interdependencia en la economía mundial y las zonas de producción territorialmente distribuidas en el globo con una combinación inteligente de mecanismo de mercado, decisiones de los consumidores y esfuerzos de estandarización en favor de la protección del medio ambiente y de la lucha contra la pobreza.

Puede preverse otro nivel central de intervención en el marco de las organizaciones internacionales. Ante el creciente entretrejo de la economía mundial, con una vulnerabilidad e inestabilidad del sistema financiero en aumento, les corresponderá a las organizaciones económicas y financieras internacionales una tarea de mayor responsabilidad. La discusión sobre la participación de los países en vías de desarrollo en los procesos de toma de decisiones de estas instituciones –ante todo en el FMI, la OMC y el Banco Mundial– será un tema de gran importancia para el desarrollo futuro de estos organismos. En este punto las políticas de desarrollo tendrán que insistir en las reformas de estas instituciones para garantizar que se aumente la transparencia y se abran espacios de participación para reconocerle a la meta del desarrollo humano el lugar anhelado en las declaraciones oficiales.

La globalización política y la política de orden mundial. Los procesos de globalización agudizan una lenta «desdemocratización de la política» que va acompañada por una capacidad reducida de actuación de los Estados nacionales y la importancia en ascenso de los regímenes internacionales. En un número creciente de materias políticas, las decisiones centrales ya no se tomarán en el contexto nacional sino internacional. Las decisiones políticas de las organizaciones internacionales tendrán un impacto directo en los espacios de acción disponibles para la política nacional de muchos países en vías de desarrollo. Esta situación tiene dos consecuencias:

– Se produce un dilema de la democracia: «Mientras que en el marco de la política nacional, avalada democráticamente, se legitiman políticamente cada vez más las no-decisiones, se adoptan en el marco transnacional de la no-política decisiones no legitimadas democráticamente de alcance e impacto transnacional»¹⁷.

– Se van desarrollando identidades colectivas constituidas desde la sociedad civil por fuera o en contra del Estado nacional, que generan espacios públicos transnacionales (p. ej., Greenpeace) introduciendo de tal manera elementos deliberativos en los procesos políticos¹⁸.

La creación de espacios políticos apropiados para la articulación de estos intereses se convierte entonces en un eje central para políticas de coopera-

17. Ulrich Beck: «Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich?» en U. Beck (ed.): *Politik der Globalisierung*, Francfort del Meno, 1998, p. 32.

18. Comp. Michael Zürn: *Regieren ...*, p. 347 y ss.

ción basadas en principios democráticos. Por un lado hay que enfocar los espacios de integración regionales como estructuras de un orden político regional que se están encaminando hacia una mayor interacción entre sí. El intercambio en el seno de los espacios de integración del Sur –Mercosur, Tlcan, Asean (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), Asacr (Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional)–, ofrece un potencial considerable para profundizar la aún débil cooperación Sur/Sur, de la cual podrían resultar incentivos políticos adicionales también en la dimensión Norte/Sur. Las iniciativas de la Unión Europea (UE) frente al Mercosur y la Asean dan una señal muy importante también en el ámbito político. Al mismo tiempo estas cooperaciones regionales y sus instituciones adquirirán un peso creciente en materias que están más allá de la cooperación económica como son la seguridad internacional, seguridad humana, etc. Sin embargo, el tema del alcance del control democrático y de la participación en estas estructuras se encuentra en la agenda tanto en el Sur como en el Norte.

De allí que los procesos políticos a escala internacional adquieran una nueva calidad: cuando se trata de problemas políticos que rebasan el marco nacional y necesitan para su solución de la cooperación entre Estados nacionales y grupos de actores afectados, existen –en forma de redes políticas transnacionales– gérmenes de una sociedad civil a escala mundial que hay que fortalecer. Queda entendido que amplios procesos transnacionales del diálogo político bajo la participación sistemática de actores no gubernamentales no pueden eliminar el déficit democrático en la política internacional¹⁹. Sin embargo, estas redes transnacionales pueden actuar como sustitutos de «verdaderos» procedimientos democráticos de participación y toma de decisiones.

El orden político del futuro estará caracterizado por un papel más relevante de organizaciones y regímenes internacionales. Este sistema de *global governance*²⁰ solo será aceptado por la sociedad, en la medida en que no solo los Estados participantes sino también su población y actores logren identificarse con estas estructuras y sistemas jurídicos. Ya que hacen falta instituciones y procedimientos democráticos directos –cuya creación por el momento no parece concebible–, la participación de las ONGs, de asociaciones y otros grupos y actores sociales se presenta como la única vía transitable hasta ahora para inducir las negociaciones de acuerdos y regímenes internacionales con una dimensión de participación de transparencia²¹.

Respaldar los regímenes y organizaciones internacionales con redes políticas globales conformadas por los actores sociales interesados, es un paso necesario para aumentar la eficiencia y la aceptación de estos sistemas de re-

19. Comp. Achim Brunngräber: «Über die Unzulänglichkeit kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt» en *Peripherie* vol. 18 N° 71, 9/1998, pp. 69-92.

20. La traducción más oportuna sería «gobernanza global».

21. Comp. H. Schmidt e Ingo Take: «Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme» en *Aus Politik und Zeitgeschichte* N° B43/97, 17/10/1997, pp. 12-20.

gulación ante los procesos de globalización²². El monitoreo del aún débil marco regulatorio establecido, es una de las funciones desempeñadas por las ONGs que habrá que complementar con la ampliación de esquemas participativos para la sociedad civil transnacionalizada. Parece que también la política oficial de desarrollo va interesándose cada vez más por la creación y el fortalecimiento de tales *policy-networks* no gubernamentales²³. Solo a través de procedimientos de participación política activa del «mundo de las sociedades» que complementen la participación del «mundo de los Estados» en las instituciones y regímenes internacionales, pueden encaminarse hacia un mayor alcance las estructuras del sistema internacional. Las protestas de Seattle y Washington contra la OMC y el FMI han demostrado de nuevo que en estas redes transnacionales de ONGs se encuentra un considerable potencial político, cuya movilización representa un reto central para las políticas de desarrollo.

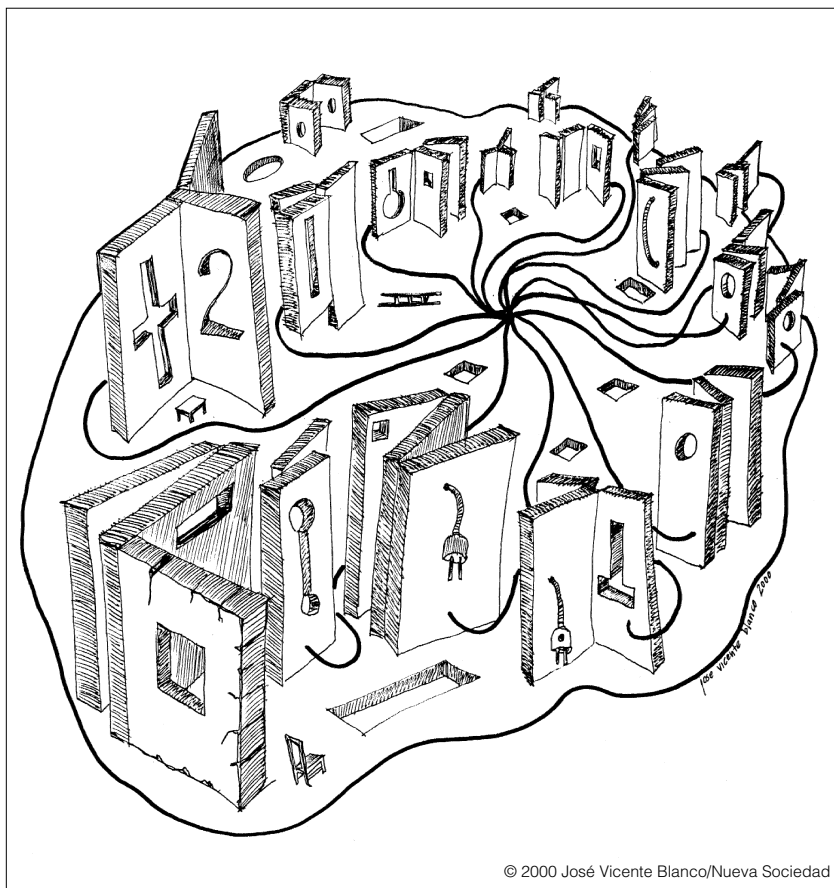
Es necesario poner al alcance de los países del Sur los instrumentos apropiados para participar en estos espacios internacionales y transnacionales, cuanto más que el Estado nacional se está limitando o está obligado a limitarse a desempeñar el papel de un «gestor de interdependencia»²⁴. En ese contexto, la apertura hacia aquellos actores que se encuentran por fuera de los espacios políticos (sindicatos, ONGs, organizaciones de mujeres, etc.) es indispensable para lograr el aprovechamiento de la articulación de intereses y reunir las más amplias opiniones de la sociedad civil.

Globalización ecológica y la política ambiental mundial. Debido a las diferentes conferencias mundiales celebradas a partir de Río (1992) la política ambiental internacional ha estado cada vez más presente en la conciencia pública como un terreno donde es menester establecer reglamentaciones internacionales. En la fijación de principios vinculantes (p. ej. sostenibilidad), la formulación de objetivos (Agenda 21), la utilización de instrumentos (Convenio Internacional sobre el Clima) y el establecimiento de instituciones se han logrado progresos importantes desde entonces. El mercado mundial en-

22. Comp. tb. Ernst Hillebrand: «Mikro-Außenpolitik-Über die Rückgewinnung außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter der Globalisierung» en *APuZ* N° B23/99, 4/6/1999, pp. 17-22. En cuanto a los problemas actuales de las ONGs en el sistema de la ONU, v. tb. Global Policy Forum: «NGOs and the United Nations», 6/1999, <<http://www.globalpolicy.org/ngos/docs99>>.

23. Así la ministra federal Heidemarie Wieczorek-Zeul dijo en el Deutsches Weltbankforum del 27 de enero de 1999 celebrado en Múnich: «Al implementar *global governance* es importante enlazar planteamientos multilaterales, regionales y nacionales y vincularlos con los intereses federales, comunales y locales. Solo si una nueva arquitectura de una política de orden mundial aspira a la cooperación en todos los planos, existe la esperanza de poder solucionar los problemas globales del próximo siglo»; v. tb. los estudios del «Global Public Policy Networks»: <[http://www...>](http://www...).

24. Así Dirk Messner: «Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß» en D. Messner (ed.): *Die Zukunft des Staates ...* (n. 5), p. 22. A pesar de toda la crítica en lo que respecta al «carácter utópico» del debate de *global governance*, hoy en día parece inevitable, sobre todo bajo puntos de vista fiscales, ocuparse de los nuevos fenómenos de redes globales, aunque pertenecen al área de «soft politics».



cuenta en la política ambiental global una correspondencia ecopolítica que refleja de manera más ostentosa la tendencia hacia una interconexión global de actores²⁵. En ese contexto es notable que en la política ambiental a escala mundial se ha podido constatar un nuevo poder de negociación de los países en desarrollo que resulta de la distribución asimétrica del impacto político de ciertos problemas ambientales entre el Norte y el Sur²⁶.

La susceptibilidad del público en los países industrializados en cuanto a problemas ambientales y problemáticas ecológicas obliga a los gobiernos del Norte a actuar con más apertura en las negociaciones de política ambiental global

25. Así Martin Jänicke: «Umweltpolitik in der Globalisierungsfalle?» en Frank Biermann, Sebastian Büttner y Carsten Helm (eds.): *Zukunftsfähige Entwicklung. Herausforderungen an Wissenschaft und Politik* (Festschrift für Udo E. Simonis zum 60. Geburtstag), Berlin, 1997, p. 187.

26. Comp. Frank Biermann: «Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer» en Frank Biermann et al. (n. 25), pp. 191-204.

en comparación con la baja presión a la cual se ven expuestos los gobiernos de los países del Sur. Este poder de negociación resultante para los países en vías de desarrollo, aunado a las restricciones de los Estados nacionales, hacen necesaria la puesta en práctica de medidas acordadas en los distintos niveles de la acción política. Como puntos de partida concretos pueden mencionarse:

1. Un nivel de acción –subrayado por la Conferencia de Río– lo constituye el ámbito comunal. La «Agenda 21 local», cuyo alcance se dirige a las autoridades locales, procura aumentar la eficiencia en la utilización de recursos y energía. En el marco de un planteo que tiene por objetivo la coherencia de las políticas sectoriales, la protección de los recursos naturales y el mejoramiento del clima se vinculan a dimensiones sociales del desarrollo urbano y elementos de la cooperación internacional. Procesos de agendas locales abren la oportunidad de estimular la discusión sobre una participación política más amplia y de probar nuevas formas de cooperación. Al poner en práctica la «Agenda 21 local» se debería fomentar el intercambio entre las ciudades y municipios del Sur y del Norte. La celebración de consultas en los municipios y el diálogo común con los agentes de la economía local, los movimientos populares y las autoridades abren espacios para la gestión democrática y la negociación de políticas concertadas.

2. Un segundo nivel de acción está representado por los procesos de adopción de responsabilidad común para el medio ambiente global por los países industrializados y los países en vías de desarrollo. La responsabilidad común deberá surtir efecto en la implementación de los acuerdos medioambientales internacionales (*joint implementation*)²⁷. Estos nuevos instrumentos de la política ambiental internacional, con su combinación de incentivos económicos e intervención del Estado tienen un carácter innovador para el espacio de acción global. Con ellos se crean nuevas estructuras y procedimientos que podrían surtir efecto también en otros sectores (estándares sociales, etc.). Ya que las convenciones sobre el medio ambiente pueden considerarse como modelos orientadores de las estructuras del orden mundial, su implementación es de gran significado para poder evaluar la efectividad de este tipo de regulaciones. Fue precisamente en la negociación de estas convenciones que la cooperación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales ha jugado un papel decisivo, que ahora tiene que ser transferida a la vigilancia del proceso de implementación.

3. Se han establecido estructuras concretas de una política de orden mundial en diversos proyectos con miras a conservar el patrimonio mundial ecológico. Esto vale para la Amazonia, que en el contexto de los esfuerzos del Grupo de los Siete (G-7) para conservar la biodiversidad²⁸ y el equilibrio de dióxido de carbono a escala global ha pasado a ser el objetivo común de los países indus-

27. Comp. las contribuciones en Udo E. Simonis (ed.): *Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes*, Berlín, 1996.

28. En cuanto al tema de la regulación de la diversidad biológica como problema global, comp. recientemente Christoph Görg: «Die Regulation der biologischen Vielfalt und die Krise

trializados y en desarrollo. Tales planteamientos para establecer de común acuerdo principios de acción preventiva en materia de medio ambiente²⁹ han sido formulados también en convenios bilaterales para la conservación de la biosfera. Las iniciativas pertinentes fueron impulsadas en muchos casos por ONGs. Siguiendo tales modelos deberían ser ampliados estos planteos en el marco de la cooperación para el desarrollo, examinándose la posibilidad de delegar a las ONGs el monitoreo de los planes existentes.

La globalización cultural y el diálogo intercultural. El diálogo intercultural está adquiriendo hoy en día para la política mundial un papel estratégico como el que le correspondía en décadas anteriores al control del armamentismo³⁰. Los tradicionales sistemas de valores se ven puestos en duda por los procesos de modernización. Los medios masivos, nuevas tecnologías comunicativas y la movilidad social estimulan este proceso³¹. La globalización cultural induce a una nivelación de las diferencias y valores culturales. Los comportamientos culturales y sociales –por lo menos en el contexto de las culturas cotidianas– van asemejándose a escala mundial³². Por otra parte, esta presión sobre el orden y las instituciones culturales existentes llevará también a reacciones agudas de rechazo en forma de un fundamentalismo religioso, de nacionalismo y xenofobia³³. Identidades y culturas regionales se están convirtiendo en los espacios centrales de identificación de la gente. Para los países en vías de desarrollo será especialmente difícil conducir este proceso, ya que no disponen del control sobre los sectores de la globalización cultural –como por ejemplo, las tecnologías de comunicación y grupos de medios de difusión multinacionales.

Desarrollos culturales disociativos, sin embargo, no solo son problemáticos en sí. Amenazan repercutir también de forma negativa en las posibilidades de crear un sistema de «global governance». Este sistema requiere, como también las sociedades nacionales, un fundamento común de valores y principios de acción³⁴. La ausencia de nociones y valores comunes complica la definición de medidas de control políticas en el sistema internacional.

gesellschaftlicher Naturverhältnisse» en Michael Flitner, Christoph Görg y Volker Heins (eds.): *Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik*, Opladen, 1998, pp. 39-61.

29. Al respecto, el BMZ ha hecho buenos trabajos preparatorios por sus iniciativas de establecer la facilidad ambiental global (GEF) así como por el programa PP-G7; v. Michael Bohnet: «Entwicklungspolitische Strategien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung» en Uwe Holtz (ed.): *Probleme der Entwicklungspolitik*, Bonn, 1997, p. 246 y ss.

30. Así el presidente Roman Herzog: «Geleitwort» en Werner Weidenfeld (ed.): *Dialog der Kulturen. Orientierungssuche des Westens-zwischen gesellschaftlicher Sinnkrise und globaler Zivilisation*, Gütersloh, 1997, p. 7.

31. Comp. David Held: «Democracy and Globalisation», MPIfG, Working-Paper, mayo 1997, p. 5.

32. Cf. Benjamin R. Barber: *Jihad vs. McWorld*, Nueva York, 1995.

33. V. tb. Antony Giddens: *Jenseits von Links und Rechts*, Francfort del Meno, 1997.

34. Comp. Dirk Messner y Franz Nuscheler: «Global Governance-Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik» en D. Messner y F. Nuscheler (eds.): *Weltkonferenzen und Weltberichte*, Bonn, 1996, pp. 12-36.

La comunicación intercultural adquiere entonces una importancia decisiva, requiriéndose las capacidades de instancias intermediarias en lo que se refiere al entendimiento y comunicación mutuos. La construcción de una *clash of civilisations* inevitable es una estrategia prometidora del futuro. Más bien, la dedicación a los sistemas de valores y órdenes culturales de otras civilizaciones debe tener lugar en forma de un diálogo de las culturas que se base en el respeto y aceptación mutuos. En la fase actual de la globalización no son los valores asiáticos, el islam o el hinduismo los que ejercen una masiva presión de adaptación sobre el modelo secularizado de las sociedades de consumo occidentales, caracterizado por una economía de mercado y una democracia pluralista, sino lo contrario. La cooperación para el desarrollo tiene aquí una función de mediación importante. Tiene que contribuir a crear las relaciones de comunicación apropiadas para un diálogo de las culturas que sobrepase por mucho el manejo de factores socioculturales en los proyectos de cooperación³⁵. Esta tarea no puede limitarse a la utilización de canales estatales institucionales. Más bien, tienen que crearse múltiples redes, foros y canales de discusión transnacionales en los que dichos procesos pueden organizarse y articularse. La expectativa de que los procesos económicos por sí solos tengan un impacto integrativo es, en este sentido, ilusoria; no habrá «una cultura de consumidores transnacional» (Zürn) pacífica y homogénea mientras la mitad de la humanidad esté en gran medida excluida de este mundo de consumo.

Cooperación para el desarrollo como política estructural global

El peligro de que la globalización sustituya al desarrollo y se convierta en el *modus operandi* de las relaciones internacionales³⁶, enfrenta a la política de desarrollo con nuevos desafíos. No obstante la gran tentación de abogar por un creciente papel de las políticas de desarrollo en la introducción de ideas regulativas en los procesos de globalización, hay que admitir que la cooperación para el desarrollo se encuentra en situación competitiva respecto de otras políticas sectoriales, por ejemplo, las políticas económica, comercial, agraria, etc. Aquí se requiere una concentración de los esfuerzos —especialmente para prevenir una sobreestimación de las posibilidades de la cooperación para el desarrollo.

La reducción del déficit de la democracia y el fortalecimiento de la capacidad de diálogo de la sociedad civil internacional. La globalización y la desnacionalización de la política crean un problema para la democracia y las sociedades democráticas. En la medida en que los mecanismos de participación democrática y el espacio político para la adopción de decisiones van diferenciándose, se cuestiona la capacidad de los ciudadanos para determinar el contenido y el objetivo de decisiones políticas en el marco de procedi-

35. Comp. Georg Elwert: «Schmückendes Gerede und reale Entwicklungsbedingungen. Über soziokulturelle Bedingungen der Entwicklung» en Manfred Schulz (ed.): *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*, Opladen, 1997, pp. 261-290.

36. Así Uwe Holtz (n. 29), p. 81.

mientos democráticos y políticos existentes³⁷. El control democrático se limita entonces a la supervisión de la política exterior de los gobiernos por parte del Parlamento y los actores políticos, así como la presencia de las redes transnacionales integradas por organizaciones populares y las ONGs dentro del sistema de instituciones y regímenes transfronterizos internacionales³⁸.

Esta forma de la sustitución de mecanismos de participación democrática directa por la participación indirecta de los actores políticos y de la sociedad civil es más factible en las sociedades del Norte. La participación activa de las ONGs del Sur en las arenas de negociación internacionales fracasa, no en último término, también por las reducidas posibilidades financieras e institucionales de las mismas. Aquí se presenta una tarea triple para las políticas de desarrollo en el futuro:

1. La cooperación para el desarrollo puede contribuir sistemáticamente a fortalecer la democracia en los países del Sur, fomentando la participación de las ONGs y de la sociedad civil en las redes de negociación internacionales bajo las condiciones de una política desnacionalizada. Una participación internacional refuerza la posición de estos grupos también en las relaciones de interacción política en el interior representando así cierto apoyo adicional a la democratización activa.

2. La cooperación para el desarrollo puede apoyar la formación de redes transnacionales de las ONGs, creando así la base para aquellos procesos de comunicación intersociales e interculturales que inspiran la confianza y serán necesarios para procurar que el sistema del *global governance* gane cierta aceptación.

3. La cooperación para el desarrollo puede contribuir a la implementación del sistema de *global governance* que correspondería mejor con los intereses de los países —o mejor dicho de la población de estos países al prestar asistencia a la sociedad civil internacional. Se constituyen zonas de deliberación en las que se argumenta y no se negocia; aunque no desaparezca por completo la distribución del poder desigual en las arenas de negociación internacionales, se relativiza en parte en el sentido de una política racional deliberativa³⁹.

El fortalecimiento de *good governance* y la prevención de crisis. Se sobreentiende la importancia de factores políticos endógenos para el desarrollo, o

37. Comp. principalmente David Held: *Democracy and the Global Order*, Cambridge, 1995; y Michael Zürn (n. 17), pp. 233-257.

38. En cuanto al papel de las ONGs en la política mundial, como expresión y fuerza motriz de procesos de globalización, comp. Susanne Lang (ed.): *Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?*, Fundación Friedrich Ebert, Bonn, 1996.

39. V. Michael Zürn: *Regieren jenseits...*, p. 240 y ss.; y E. Hillebrand: «Mikro-Außenpolitik...2», pp. 18-19.

sea el subdesarrollo, del llamado Tercer Mundo. La participación, la seguridad jurídica y la vinculación de la política con los intereses de la población a través de procedimientos democráticos son elementos importantes en el proceso de desarrollo y forman la base para una gestión orientada del Estado en el concepto de *good governance*. No obstante, este factor no se considera suficientemente en la concesión de ayuda financiera y técnica y el suministro de recursos financieros del BM y del FMI⁴⁰. Para sistemas abiertamente autoritarios o formalmente democráticos –como por ejemplo en gran parte de Africa– ha resultado muy fácil hasta ahora evadir el esquema de criterios establecidos. Hasta la fecha los criterios carecen de una dimensión social definida más estrictamente, que podría orientarse por ejemplo en la observación de las convenciones de la OIT o los informes de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (Ciosl).

En esta área la evaluación de la situación política y de los derechos humanos constituye un problema básico⁴¹. Por ello, la evaluación de la situación política y social debería realizarse en cooperación con instituciones científicas y organizaciones de la sociedad civil (Amnistía Internacional, Transparencia Internacional, Greenpeace, etc.). Sería deseable vincular el cumplimiento de estándares democráticos mínimos con el alivio de la carga de la deuda. Es en este punto donde existe la posibilidad de dar una señal clara para la futura cooperación para el desarrollo.

El aspecto de *good governance* ganará importancia por otra razón: los principios de democracia y del Estado de derecho son también elementos importantes de una política que pone la prevención de crisis en el primer plano de las políticas de desarrollo. Las crisis grandes con más daños humanos de los últimos años se produjeron siempre allí donde los procesos democráticos fueron bloqueados (Burundi/Ruanda, Zaire, Liberia, Sierra Leona). La prevención de crisis no solo puede significar aquí proveerse de un instrumental más adecuado para un sistema de «alerta temprana» de conflictos violentos. Tales esfuerzos –como en la actualidad son realizados sistemáticamente por el Ministerio alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)⁴² y la UE– son indispensables. Sin embargo, no sustituyen la necesidad de influir sistemáticamente en la creación de sistemas políticos democráticos que hoy como antes siguen ofreciendo la mayor probabilidad de que las situaciones de conflicto interiores sean solucionadas de una manera no violenta.

40. La formulación de criterios por el BMZ en octubre de 1991 fue un paso correcto que, desgraciadamente, no se puso en práctica de manera suficientemente consecuente. Las pautas van de la observación de los derechos humanos (1), la participación de la población en el proceso político (2) y la garantía de la seguridad jurídica (3) hasta el orden económico orientado al mercado (4) y la orientación al desarrollo de la acción del Estado (5).

41. Comp. Stephan Klingebiel: «Wirkungen der Zusammenarbeit der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen», DIE, Berlín, 2000, p. 53.

42. Comp. tb. Ulf Engel y Andreas Mehler: *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika: Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis*, Hamburgo, 1998.

A ese respecto no puede haber duda de que el área de la prevención de crisis llegará a ser aún más importante en el futuro. Por un lado, las crecientes diferenciaciones entre las regiones económicas fortalecerán la tendencia a la fragmentación de sociedades, creando así focos de violencia y de conflictos. Al mismo tiempo el fracaso del Estado que se puede observar en muchos países en desarrollo traerá consigo conflictos secesionistas. Los movimientos nacionalistas más agresivos surgen cuando los Estados fracasan en cumplir estas tareas estimulando así a los hombres a fundar un Estado más efectivo⁴³.

Al mismo tiempo, crece la importancia de factores ecológicos como desencadenantes de conflictos⁴⁴. Ante la creciente escasez de bienes naturales esenciales (sobre todo terrenos fértiles, pero en creciente medida también agua) seguirán aumentando los conflictos de esta índole. También aquí la única opción concebible de solución será una política «racional» de participación⁴⁵.

Cooperación bilateral y políticas multilaterales. El Tratado de Maastricht de la UE ha puesto el tema de la cooperación para el desarrollo multilateral en su agenda, planteando así también las cuestiones del posicionamiento de la política de desarrollo nacional en el contexto de las políticas europeas en su conjunto.

Precisamente bajo el punto de vista de una política estructural global es de importancia central en el futuro la cooperación con organismos internacionales. Visto desde la perspectiva de la UE, se está dando un aumento de las proporciones de la cooperación a través de canales multilaterales. Ante el estancamiento de los fondos globales, esto implica el descenso proporcional de las porciones bilaterales disponibles. A pesar de la expectativa de muchos países en vías de desarrollo de lograr nuevos acuerdos bilaterales de cooperación, se está dando un viraje hacia la cooperación multilateral para el desarrollo, lo cual implica ajustar las medidas de negociación para los países del Sur. En el futuro será más importante endosar los convenios internacionales con acuerdos multilaterales de cooperación, en vez de insistir en programas bilaterales, cuyo volumen se está viendo reducido continuamente. Tal situación implica reorientar las prioridades de la cooperación al desarrollo de tal manera que se evite un desarrollo muy desigual de receptores globalmente estratégicos y un gran número de países de importancia limitada desde el punto de vista de los procesos políticos globales. Esta gradación intrínseca que puede resultar de esta multilateralización de la cooperación,

43. Comp. Jack Snyder: «Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet-State» en Michael Brown (ed.): *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton, 1993, p. 81 [cit. según M. Zürn: *Regieren jenseits...*, p. 266].

44. Comp. Günther Baechler: «Hintergründe der Kriege und bewaffneten Konflikte in Afrika» en U. Engel y A. Mehler: *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika*, Hamburgo, 1997, pp. 1-24.

45. Comp. Heinrich-W. Krumwiede: «Zu den Regulierungsmöglichkeiten von Bürgerkriegen: Fragen und Hypothesen», SWP-AP 3052, Ebenhausen, 12/1997, esp. p. 22 y ss.

solamente puede ser limitada partiendo de acuerdos regionales de los países en vías de desarrollo, lo cual implica un fortalecimiento en los esfuerzos de políticas de integración regional. La globalización también desde este punto de vista está empujando a los países del Sur a buscar la ampliación y la profundización de los esquemas de cooperación regional para poder adquirir posiciones razonables en las negociaciones en el ámbito internacional.

La cooperación entre la lucha contra la pobreza y la política estructural global

En creciente medida los problemas de desarrollo ya no son solamente «problemas del Sur» (y del Este). Hay toda una serie de problemas que plantean un desafío similar para todas las regiones (medio ambiente, seguridad social, empleo). Esto significa que el aprendizaje mutuo y ya no la transmisión de recetas provenientes de los países del Norte tiene que ser la máxima de la cooperación para el desarrollo. En este sentido también las organizaciones intermediarias y ejecutoras de la cooperación tienen que hacer frente a nuevos desafíos: en una medida mucho más amplia que antes se les exige salirse de los esquemas de la *ayuda* para el desarrollo, de pensar más política y sistémicamente, buscando de esta manera también puntos de referencia más allá de la comunidad clásica de la cooperación para el desarrollo. Hoy en día las políticas de desarrollo tienen que comprobar que pueden contribuir de manera decisiva a la solución de problemas cruciales del futuro. Sus espacios de acción abarcan tres cuartos de la humanidad y los «epicentros» de una serie de los problemas políticos más graves de nuestros tiempos. Hoy en día los objetivos esenciales de la acción del Estado ya no pueden ser logrados sin la integración sistemática de este espacio de acción.

Debido a su objetivo estratégico, una política estructural global encaminada al *global governance* producirá otras prioridades que una cooperación para el desarrollo orientada hacia la lucha contra la pobreza. Estos conflictos referentes al objetivo tienen que ser resueltos hoy, si los problemas estructurales descritos de la cooperación para el desarrollo deben ser abordados⁴⁶. Al fin y al cabo la cooperación no podrá evitar la politización de su trabajo, lo que le traerá conflictos con otras políticas sectoriales y agencias de desarrollo internacionales. De otro modo, sin embargo, no se logrará el objetivo de forjar un proyecto de futuro global e incluyente.

46. V. Dirk Messner: «Globalisierung, *Global Governance* und Entwicklungspolitik» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 1/1999, p. 15.