

Mediadores en un mundo sin fronteras

Sobre el papel de las fundaciones políticas alemanas en la política exterior

ERNST HILLEBRAND / UWE OPTENHÖGEL

La «globalización» tiene repercusiones trascendentes en la forma de configurar la política exterior. La desnacionalización, la interdependencia, la desintegración de Estados, el surgimiento de una sociedad mundial de riesgo y crecientes demandas de participación: todo eso ha modificado sustancialmente las perspectivas y la necesidad de acción en el campo de la política exterior. Esos cambios requieren la aplicación de una gama de instrumentos que va mucho más allá de la diplomacia tradicional y sus herramientas. Las fundaciones políticas alemanas son parte de esa variedad de instrumentos, y uno de los más interesantes en todo el mundo para una política exterior basada en la influencia de la sociedad civil. En el futuro, el fomento de la democracia tendrá que extenderse a los derechos de participación social, económica y cultural. También en ello estas fundaciones políticas tendrán un papel importante como abogadas de una comprensión europeo-continental de la democracia y la naturaleza del Estado.

Las nuevas tendencias que se discuten desde hace algunos años bajo la denominación de «globalización» repercuten fuertemente en la función y el modo de actuar de la política y las instituciones sociales. En diversas

ERNST HILLEBRAND: doctor en ciencias políticas, representante de la Fundación Friedrich Ebert en Chile, Santiago.

UWE OPTENHÖGEL: jefe de la división Diálogo internacional, Fundación Friedrich Ebert, Bonn.

Nota: Este artículo se propone esbozar las transformaciones en la arena política de las relaciones exteriores y plantear el papel que podrían tener las fundaciones políticas alemanas como un instrumento mundial sin par para una «diplomacia pública» (siguiendo el concepto presentado por el canciller Fischer en la conferencia de embajadores celebrada en Berlín en septiembre de 2000).

Palabras clave: globalización, política exterior, cooperación, fundaciones políticas alemanas.	
---	--

áreas del quehacer político y social los reductos tradicionales de competencia, organización y función dan muestras crecientes de pertenecer al pasado. Eso se aplica también, y particularmente, a la política exterior. En ese contexto el ex-vicecanciller estadounidense Strobe Talbott proclamó «el fin de la política exterior», pues en la era de la globalización «el propio concepto de exterior [*foreign*] comienza a ser obsoleto»¹.

Transformación y cambios en el sistema internacional

Las condiciones fundamentales para el ejercicio de la política exterior han cambiado considerablemente en las últimas décadas. Estos hechos son por todos conocidos y han sido ampliamente analizados. Por lo tanto, en lo que sigue solo vamos a delinear someramente cinco circunstancias que en nuestra opinión tienen considerables implicaciones para la configuración de la política exterior –sobre todo por los países industrializados o semi-industrializados.

Disipación de fronteras y desnacionalización. El Estado-nación dejó de ser un marco de acción suficiente para una cantidad creciente de contextos económicos, políticos, sociales, culturales y ecológicos. Las interacciones transfronterizas están a la orden del día, pues los ámbitos de problemas y los espacios políticos tradicionales –los 198 Estados soberanos de este planeta dentro de sus fronteras nacionales– coinciden cada vez menos. El proceso de desnacionalización en progreso ha sido uno de los determinantes fundamentales del mundo posterior a 1945², pero los estímulos técnicos de la tercera revolución industrial le dieron un masivo impulso adicional³.

Interdependencia y problemas entrelazados. Uno de los efectos de este proceso de desnacionalización es la creciente interdependencia de Estados y sociedades. Esa interdependencia destaca especialmente en el área de los *global commons*, es decir, los bienes universales del medio ambiente, que representan la precondition biológica para la existencia humana. Sin embargo, es también una realidad fáctica en una multitud de otros terrenos de la política –en especial en los contextos de la Unión Europea y la OCDE, donde los esfuerzos nacionales unilaterales resultan promisorios o incluso factibles en un número creciente de problemas políticos.

Asociada con esta situación, vemos también en muchas áreas una erosión sustancial de la diferencia tradicional entre política interior y exterior. Una mirada a la agenda de cualquier Cumbre del G-7 –es decir, la reunión de los Estados-nación más ricos, más consolidados y con mayor capacidad de ac-

1. Ver S. Talbott: «Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective» en *Foreign Policy* N° 108, otoño de 1997, pp. 69-83.

2. V. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Francfort, 1998, p. 73.

3. Sobre la dimensión histórica de la globalización, v. David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton: *Global Transformations*, capítulo I, Cambridge, 1999, pp. 32-86.

ción— documenta vívidamente la dimensión de la complejidad de los problemas: casi todos los puntos centrales ponen en el centro del debate temas que en la percepción tradicional de la política se ubicaban, mayormente, en el terreno de los problemas tratados dentro de las fronteras nacionales. Por consiguiente, no solo se ha alcanzado el «fin de la política exterior», sino también el de la política interna: en un mundo donde se desvanecen las fronteras, el concepto de «interior» también comienza a volverse obsoleto.

Otra expresión más de la creciente interdependencia de los Estados es la propagación de instituciones internacionales y supranacionales con profunda injerencia en las soberanías nacionales. Esta tendencia ya es impresionante desde un punto de vista puramente cuantitativo: para principios de los años 90 existían más de 260 organizaciones internacionales interestatales, pero más importante aún es su dimensión cualitativa: incluso áreas fundamentales de la política como la prevención de salud, la protección ambiental, la protección al consumidor, la política de seguridad, etc., son, en muchos aspectos, objeto de convenios internacionales que imponen estrechos límites de acción a las instituciones políticas nacionales. Esto es valedero principalmente para el sistema político de la UE, pero también instituciones del «orden global» emergente —sobre todo la Organización Mundial de Comercio, OMC— están desarrollando las mismas tendencias. Naturalmente, es aún mucho más marcado este fenómeno en aquellos Estados del Tercer Mundo que están bajo la tutela de las instituciones Bretton Woods, y cuya soberanía en campos centrales de la política de hecho ha pasado a manos de organizaciones internacionales y carteles de acreedores.

Fragmentación y desintegración del Estado. Paralelamente a las tendencias de desnacionalización, se observan intensos procesos de fragmentación en casi todas las sociedades⁴. A partir de 1945 se observa una inclinación a crear nuevos Estados (y cada vez más pequeños) que se mantiene vigente —como lo muestran claramente los acontecimientos de los años 90 en Europa del Sur y la ex-Unión Soviética. El politólogo francés Pascal Bonfiface señala que si todos los movimientos secesionistas y separatistas actuales llegasen a tener éxito, a mediano plazo habría en el mundo aproximadamente 500 Estados⁵.

Con frecuencia el origen de los nuevos regionalismos y etno-nacionalismos se relaciona con la globalización: bajo la presión de la competencia mundial, los Estados y sus sistemas económicos y sociales están cada vez menos capacitados para ofrecer servicios y prestaciones, debido a la carencia de recursos. De esta manera, se pierde para algunos sectores de la población una de las dimensiones centrales de la legitimación del Estado⁶.

4. J. Rosenau: *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, 1997, esp. pp. 99-118.

5. V. *Frankfurter Rundschau*, 23/9/99.

6. V. Fritz W. Scharpf: «Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie», papel de trabajo, 97/9, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, noviembre de 1997.

El cambio estructural, el desempleo generalizado, la migración masiva, la disolución de nexos culturales, ambientales y locales tradicionales, comprometen las identidades colectivas e individuales de la gente. La oferta de «nuevas» identidades subnacionales –regionalistas, etno-nacionalistas o también de tipo religioso o cultural– representan una propuesta bienvenida para la recuperación de la identidad y de la seguridad en cuanto a la forma de proceder. Todavía –y no obstante los atentados contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias– no está claro si nos encontramos realmente frente a una nueva «era de las identidades» marcada por un «narcisismo de las pequeñas diferencias»⁷ o hasta frente a un generalizado «clash of the civilisations», pero en muchos Estados a lo ancho del mundo se percibe que están intensificándose diversos procesos de fragmentación y reestructuración sociales y culturales.

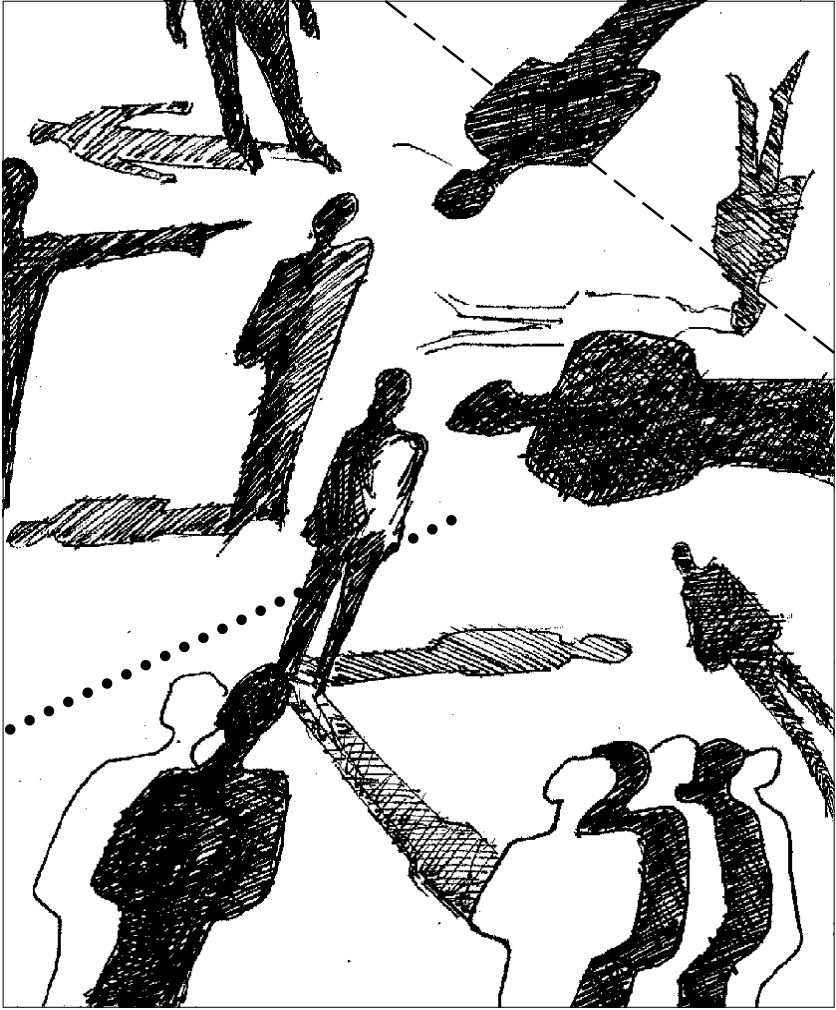
La «sociedad del riesgo». Con la difusión mundial de los modos de producción tecnointermedias, cambiaron los asuntos de la política internacional. Los problemas de seguridad tradicionales (básicamente de naturaleza militar) ya no son el único centro del dilema de la protección y la seguridad colectiva en la «sociedad mundial del riesgo». A ellos se suman cada vez más las consecuencias de la producción industrial mundial y las distorsiones sociales y ecológicas que ella provoca. De ese modo se modifica el carácter de la política interna y externa: ante catástrofes como la de Chernobyl o hechos como la enfermedad de «las vacas locas», las fronteras y los esfuerzos militares de seguridad no tienen ningún resultado. «Los clásicos instrumentos de seguridad del Estado ... ya no garantizan una protección de la sociedad contra la mayoría de los riesgos actuales»⁸. En la «sociedad mundial de riesgo» surgen nuevos conflictos que llevan al plano global los conflictos internos de las sociedades industrializadas: El sociólogo alemán Ulrich Beck habla de «conflictos de atribución», cuyo fondo reside en la cuestión de «cómo se distribuyen, evitan, manejan y legitiman ... las consecuencias de los riesgos concomitantes a la producción de bienes»⁹.

Consecuencia de este desarrollo es el surgimiento de líneas de conflicto totalmente nuevas. Esto no solo es válido para el área de recursos naturales escasos (como el agua en algunas regiones) o de los *global commons* (¿cuánto dióxido de carbono puede producir una sociedad?; ¿cuánta naturaleza mundial puede consumir?; ¿cuánto ozono puede destruir?). También los conflictos comerciales del futuro alcanzarán una dimensión social y ecológica en muchos sentidos, y en ellos tendrá un papel protagónico la ponderación colectiva del riesgo: las polémicas en torno de la manipulación genética de los productos alimenticios, la carne tratada con hormonas o el riesgo de BSE en los animales son precursores de ese nuevo tipo de conflicto comercial *cum* discusión de valores.

7. Sobre esta formulación, v. Samir Nair: «La época de las identidades» en *El País*, 24/7/99.

8. V. Hans-Friedrich von Ploetz: «Der auswärtige Dienst vor neuen Herausforderungen» en K. Kaiser y W.D. Eberwein, *Deutschlands neue Außenpolitik*, tomo 4, pp. 60-74.

9. Ulrich Beck: *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt, 1993, p. 37.



La modernización de la sociedad y las crecientes demandas de participación. Hoy las sociedades están sujetas a un proceso de cambio continuo. A medida que las «inseguridades fabricadas» de la era industrial avanzan hacia el centro de la amenaza a la existencia humana, la reflexión sobre las condiciones y posibilidades de controlar esas inseguridades va ocupando también el centro de la acción social y política. Según Anthony Giddens, se trata de una «ruptura de época»: «Precisamente el factor que debería producir una confianza cada vez mayor (el progreso del conocimiento humano y la influencia controlada sobre la sociedad y la naturaleza) ... está atrapado de cabo a rabo» en las inseguridades sistémicas de las sociedades industriales¹⁰. En vista de este hecho, poco a poco las personas «se ven obligadas a asumir una

10. Ver A. Giddens: *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt, 1997, p. 22.

conducta activa frente a las condiciones de su existencia» –más allá de todas las tradiciones sociales e intelectuales¹¹. En las sociedades «reflexivas» de hoy en día, tienden a aumentar también las demandas de participación ciudadana en la formulación y configuración de la política.

Hasta el momento, esta tendencia se articula en gran medida en torno de exigencias de participación tanto en paralelo como junto a los procedimientos políticos de la democracia parlamentaria en el plano local, regional y nacional. Es apenas en los últimos años que los «nuevos movimientos sociales» y las ONGs han identificado más la política internacional como campos de acción. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que en el futuro la demanda colectiva de participación en la formulación e implementación de la política, articulada en esos movimientos, incluirá también cada vez más las cuestiones de la política internacional. Los tiempos en que «la necesidad de participación de la sociedad en este campo político es menos marcada que en otros ámbitos»¹² están acercándose a su fin. Las actividades de una sociedad civil transnacional se harán más dinámicas en la medida que aumente la interdependencia internacional¹³. En este sentido, los acontecimientos de Génova de julio de 2001 fueron inequívocos.

Consecuencias de esa tendencia

A medida que se diluyen los límites entre la política exterior e interior, cambiará también el carácter de la política en todas las sociedades. La formulación de posiciones de política exterior adoptará más y más rasgos de los procedimientos característicos de la formulación de decisiones políticas en el interior de las sociedades modernas¹⁴. Es decir, que habrá soluciones negociadas dentro de redes políticas cada vez más extensas y complejas en lugar de conducciones jerárquicas, y discusiones de alternativas de acción dentro de la sociedad entera en lugar de decisiones «exclusivas» tomadas por expertos dentro de instituciones burocrático-autoritarias¹⁵.

Pero también en el plano operativo, respecto a sus procedimientos e instrumentos, la política exterior será cada vez más parecida a la interior. Tendrá que colocar en primer plano las mismas instituciones y actores que la política interior: los grupos organizados de intereses sociales, económicos y polí-

11. *Ibíd.*, p. 127.

12. Sebastian Bartsch: «Außenpolitischer Einfluss und Außenbeziehungen der Parteien» en K. Kaiser y W.D. Eberwein: *ob. cit.*, pp. 168-184, aquí p. 172.

13. Ver J. Rosenau: *ob. cit.*, pp. 129-143. Sobre esta cuestión, v. tb. la conversación con Jürgen Habermas en *NZZ*, 13/6/1999, en la cual expresa su convencimiento de que en el futuro serán necesarios «movimientos sociales que atraviesen las fronteras».

14. Ver E. Hillebrand: «Mikro-Außenpolitik - Über die Rückgewinnung außenpolitischer Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen der Globalisierung» en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, tomo 23, 27/6/1999.

15. Ver F.W. Scharf: «Über die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts» en *PVS* cuaderno 4 vol. 32, 1991, pp. 621-634; sobre el concepto de la política deliberativa, v. sobre todo J. Habermas: *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt, 1996.

ticos. Como cada vez es más frecuente que en los procesos internacionales se aborden cuestiones que tienen implicaciones notables de política interior, aumenta en la misma medida el acoplamiento de esos procesos con consideraciones de la política interior. Al final, en las arenas internacionales de negociación se ratificarán únicamente aquellos resultados que puedan tener aceptación en el seno de la sociedad (y no solo en la administración).

Estas transformaciones exigen un instrumental de política exterior que está más allá de la diplomacia clásica y sus estrategias, así como tampoco bastará con que un embajador pueda «participar también en *talk-shows* televisados»¹⁶. Lo que se requiere más bien son canales e instrumentos de comunicación orientados a destinatarios específicos y que sean capaces de integrar los grupos sociales y políticos importantes de otros países en procesos constructivos de diálogo y resolución de problemas. Hoy más que nunca se necesitan mediadores políticos que actúen entre los subsistemas de las distintas sociedades del mundo.

La República Federal de Alemania cuenta con un muy buen punto de partida para una política exterior con los perfiles mencionados. Son considerables los «recursos corporativos»¹⁷ de la sociedad que pueden movilizarse para relaciones exteriores de este tipo. Las estructuras no gubernamentales de presencia exterior que se han desarrollado en Alemania en el curso de las últimas décadas representan justamente un recurso con el que puede y debería prosperar una «diplomacia pública» futura.

Acerca del valor de las fundaciones políticas

Las fundaciones políticas alemanas son parte de esas estructuras. Ellas representan mundialmente uno de los instrumentos más interesantes de una política exterior basada en la influencia de la sociedad civil. Su valor político incluso podría aumentar en vista de los cambios en el sistema internacional que mencionamos anteriormente. Ya en la época de la confrontación Este/Oeste y en la etapa de transformación que siguió al fin del conflicto, las fundaciones políticas tuvieron un papel importante en el diseño y la realización de la política exterior y de desarrollo alemán, actuando a la frontera entre el mundo de la sociedad y el del Estado¹⁸. Pero estamos convencidos que este tipo de trabajo será aún más útil y necesario en un mundo globalizado. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y sus trasfondos demostraron de ma-

16. En este sentido, v. tb. el canciller Fischer y el ministro de Estado Ischinger: <www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2n/n000904c.htm>, *Deutschland-Radio*, 4/9/2000. En ocasión de la conferencia de embajadores celebrada en Berlín en el año 2000, Ischinger aclaró en *Deutschland-Radio* que Alemania necesitaba embajadores «que estén en condición de ser copartícipes políticamente activos en la formación de la opinión y la toma de decisiones del país anfitrión».

17. V. Forschungsgruppe Weltgesellschaft: «Weltgesellschaft: Identifizierung eines 'Phantoms'» en *Politische Vierteljahresschriften* cuaderno 1 vol. 37, 1996, pp. 5-26.

18. Ver S. Bartsch: «Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt» en K. Kaiser y W.D. Eberwein: ob. cit., pp. 186-198.

nera más dramática en qué medida los procesos de la globalización intervienen en el interior de las sociedades, cuán profundas son sus consecuencias y cuán ingenua es la idea de que el *brave new world* globalizado se constituiría por sí solo y libre de conflictos.

En este sentido nos parece sumamente importante destacar que el instrumento de las fundaciones políticas no solo beneficia a los intereses políticos y sociales representados por ellas, sino a la sociedad alemana en toda su pluralidad. Como señala el politólogo alemán Sebastian Bartsch, en Alemania «no se identifican grupos sociales ni posiciones políticas que no cuenten con una representación internacional a través de fundaciones...»¹⁹. Esa afirmación no solo es válida en términos de una representación de grupos e intereses alemanes en el exterior. También en sentido inverso se puede constatar que en los países donde actúan las fundaciones existen escasos grupos sociales y políticos importantes con los que no haya contactos de trabajo y de diálogo. En este sentido, la red de fundaciones políticas alemanas representa una estructura absolutamente única de conexiones sociopolíticas globales, excepcionalmente eficiente en la mediación de posiciones e intereses, de contactos y relaciones.

De este modo, el pluralismo político-organizativo del trabajo de las fundaciones en el extranjero, tantas veces bajo la lupa crítica, resulta ser una condición necesaria para lograr resultados y no un lujo: en los campos de la política internacional, la mediación da mejores resultados cuando los actores participantes pueden recurrir a un capital básico de valores y experiencias comunes²⁰. Pero esa afinidad social y temática solo puede alcanzarse a través de la pluralidad. Un planteamiento «talla única» representaría un menosprecio fatal de la creciente diferenciación social, cultural y económica de otras sociedades, y perjudicaría considerablemente la eficacia del trabajo de las fundaciones políticas.

Los retos para el trabajo de las fundaciones políticas

Vistas las interdependencias crecientes en un mundo en proceso de globalización, también las fundaciones políticas alemanas tienen que refinar su definición de tareas y reorientarla parcialmente. Tendrán que enfocar más su actividad en las funciones de mediación entre las sociedades (y las economías). Su «ventaja comparativa» frente a otras instituciones no gubernamentales reside en su conexión con el sistema político de Alemania y su proximidad relativa a las estructuras centrales del «neocorporativismo» alemán, como son los sindicatos, las asociaciones patronales y las ONGs contiguas a la política. Eso las hace atractivas y eficientes como actores e interlocutores en los procesos de la «política deliberativa» internacional (y precisamente a los ojos de los contrapartes extranjeros).

19. *Ibid.*, p. 192.

20. V. William Coleman y Anthony Perl: «Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis» en *Political Studies* N° 4 vol. 47, septiembre de 1999, pp. 691-709.

La función del diálogo. Los procesos de globalización están influyendo decisiva y profundamente en la estructura económica, social y cultural de las sociedades del mundo entero. Por otra parte, la capacidad de darle una dirección y una dinámica a esos procesos está distribuida muy desigualmente. En esas condiciones, el diálogo y la comunicación entre las sociedades son elementos cada vez más importantes para moderar los problemas y reducir los conflictos (y tragedias) que resultan de esta situación.

Las fundaciones políticas, gracias a sus contactos de muchos años y su inserción en los sistemas comunes de valores de las «comunidades normativas» [*policy communities*], resultan entonces especialmente adecuadas como mediadoras en esta situación. Por otra parte, hay dos cuestiones que serán cada vez más importantes: primero, en el futuro esa función mediadora tendrá que separarse un poco de la red de elites operativas político-administrativas que hasta ahora ocupan el primer plano. Para los fines de la función de diálogo, es preciso incorporar cada vez más a esos procesos nuevos actores (como las ONGs internacionales y sus redes, los intereses económicos, etc.) y también las «contraelites» incipientes –estas últimas frecuentemente con una orientación antioccidental explícita. Al mismo tiempo el centro de gravedad regional debe alejarse un poco de los puntos focales precedentes (las relaciones transatlánticas y europeas). Los Estados del Tercer Mundo –sobre todo los países emergentes con influencia regional, importancia económica en ascenso y creciente consumo de recursos naturales– deberían ser integrados más profundamente a esos procesos.

La mediación en conflictos de intereses entre sociedades. A las organizaciones mediadoras les corresponderá una función especial en las áreas en que existen profundas interdependencias de problemas y políticas. Podría tratarse de la seguridad y el medio ambiente –como por ejemplo con los países de Europa del Este– o de interacciones políticas y económicas como entre los miembros del G-7. Ambos grupos de Estados tienen una significación especial para la paz, la prosperidad, la seguridad (en un sentido más amplio) y la preservación de las condiciones existenciales en este «continente de alto riesgo» que es Europa. Además, en el futuro pueden ocurrir nuevas turbulencias, sobre todo en las relaciones entre Europa y Estados Unidos, alimentadas por los cambios en las esferas económicas²¹. Por ahora esos conflictos solo pueden resolverse mediante fórmulas de consenso entre los gobiernos, pero en la negociación de tales fórmulas tienen un papel especialmente importante y activo los actores no gubernamentales. En ninguna otra parte de la política internacional existen «zonas de deliberación» transnacionales tan complejas e intensivas como en los espacios de la UE y en las relaciones transatlánticas, y en ninguna otra parte va a jugar el «poder blando» (el «*soft power*» de la influencia societal)²² un rol tan importante en los resultados de los proce-

21. V. Hans-Joachim Spanger: «Der Euro und die transatlantische Beziehungen - Eine geoökonomische Perspektive» en *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/1999, pp. 130-142.

22. V. Joseph Nye: «Soft Power» en *Foreign Policy* N° 80, 1990, pp. 153-171.

tos políticos como en estas áreas. Las fundaciones políticas, como organizaciones con un pie en la política y otro en el «mundo social» de las asociaciones, ONGs y grupos de presión, enfrentan aquí importantes tareas de moderación y organización.

La creación de redes. La participación de organizaciones de la sociedad civil en las estructuras y procesos de la «governabilidad global» (el sistema de la ONU, las organizaciones internacionales) es uno de los pocos recursos para superar el grave déficit de democracia de la política desnacionalizada. Esa solución puede tener un efecto limitado, ser altamente simbólica y cargar con considerables problemas de legitimidad, sin embargo, no podemos dejar de ver en la creación de redes transnacionales de organizaciones ciudadanas, ONGs e *issue groups* una de las innovaciones más importantes de las últimas décadas en la política internacional. Esa tendencia va a seguir ganando significación. Las fundaciones políticas pueden contribuir a ese proceso de conexión en redes y asumir allí una importante función mediadora entre y dentro del «mundo social» y el mundo de los Estados. Al mismo tiempo, los procesos de la política internacional plantean ciertas exigencias a las estructuras participantes, que las ONGs más pequeñas no pueden satisfacer por razones puramente financieras. También en este caso las fundaciones políticas pueden contribuir con su apoyo –al menos en lo que concierne a las ONGs del Sur– a la pluralización de la política internacional y a que se concrete el «postulado democrático» de esta política en el marco del sistema de la ONU y sus filiales.

El imperativo democrático

La democratización mundial es y seguirá siendo uno de los imperativos centrales de la política exterior como fundamento para preservar la paz y fomentar el desarrollo. En muchos países la democratización es el único camino concebible para poner coto al potencial de conflictos internos, para controlar las tendencias a la fragmentación y calmar los antagonismos de intereses socioeconómicos. Al mismo tiempo aumenta –sujeto a la percepción racional de la política– el interés propio de los Estados de la OCDE en una democratización exitosa en otras partes del mundo: precisamente porque está aumentando la interconexión mundial de los problemas, existe un interés justificado en que también la política de los otros países se base en valores e instituciones democráticos y que siga abierta o se abra a procesos de formulación de política racional-discursivos. Esto se aplica tanto para Europa del Sur y del Este y los países de la CEI, como para los del Tercer Mundo. En esa área estaba y está uno de los centros de gravedad en las tareas de las fundaciones políticas, pero el punto focal tendrá que moverse. Si la última etapa de impulso a la democracia estuvo marcada por el establecimiento de instituciones políticas democráticas, en el futuro el énfasis tendrá que girar hacia la profundización democrática, orientada a los derechos de participación social y cultural. Esencialmente, la cuestión es cuál percepción de la democracia domina en la labor occidental de fomento de la democracia: una formal, centrada en derechos de participación política y derechos humanos de la primera generación, o una

«sustancial», que incluya también derechos de participación sociales y culturales y derechos humanos de la segunda y tercera generación. La experiencia reciente en materia de democratización muestra que la democracia formal –al menos temporalmente– puede estar acompañada de un empobrecimiento masivo de amplios sectores de la población, oligarquización, corrupción generalizada, ausencia real del Estado de derecho, y una intensificación de las diferencias entre los géneros. Una percepción «continental-europea» de la democracia no puede contentarse con eso. Entonces, la cooperación política debe ocuparse de una profundización de los procesos de democratización con miras al derecho de participación social, al Estado de derecho y a una igualdad real (no solo formal) de los ciudadanos ante la ley. Por consiguiente, ya no puede reducirse solamente a establecer instituciones y partidos políticos. El papel de las asociaciones, ONGs y otras instituciones de la sociedad civil es decisivo para la consolidación de las democracias²³. Por otra parte, no hay que hacerse falsas ilusiones sobre el horizonte de espera. No es nada improbable que se requieran periodos de 30 a 40 años antes de poder hablar de una verdadera consolidación de las instituciones democráticas en los distintos planos de la función pública.

Panorama

Las actividades de las fundaciones políticas alemanas en la política exterior y de desarrollo tienen ya sus 40 buenos años de existencia. Su definición original de tareas –la interconexión política trasatlántica y europea, la promoción de un modelo político occidental, y el fomento de procesos de desarrollo en el Tercer Mundo mediante el despliegue de una red de instituciones dedicadas a ese fin– no ha caído en desuso, pero en la era de la globalización ese repertorio de tareas se amplió considerablemente. Los procesos políticos transnacionales, la mediación de información y de posibilidades de comunicación, la identificación de problemas y la consolidación de mecanismos para resolverlos, son claves para circunscribir el potencial de conflicto en una sociedad mundial en proceso de cambio profundo. En muchas áreas se descubren conglomerados de problemas transfronterizos con incalculables potenciales de perturbación y destrucción. Al mismo tiempo en muchas sociedades del globo se han alcanzado progresos sin precedentes en relación con las posibilidades de participación, derechos humanos e igualdad entre los géneros. El potencial para aprovechar esas tendencias positivas con el fin de apaciguar la fuerza explosiva de los problemas mundiales, es una de las tareas importantes para organizaciones que –como las fundaciones políticas alemanas– se mueven en la encrucijada de lo externo y lo interno, y entre la política y la sociedad en un mundo turbulento.

23. Ver Ph.C. Schmitter: *Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: The Role of Parties, Associations and Movements*, Barcelona, 1997; v. tb. Gero Erdmann: *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt*, Bonn, 1999, pp. 73-170.

Anexo

La cooperación alemana no-gubernamental para el desarrollo

En Alemania, la mayor parte de los organismos e instituciones de la cooperación para el desarrollo pertenecen al ámbito estatal; pero en las últimas tres décadas aumentó el peso y la importancia de organizaciones no-gubernamentales. El gobierno no solo mantiene un continuo diálogo conceptual con una serie de instancias no-gubernamentales de la cooperación internacional, sino también les otorga facilidades y en buena parte cofinancia sus proyectos y programas. Alrededor de 10% del presupuesto del Ministerio para la Cooperación Económica y Desarrollo es ejecutado por ONGs.

Entre los organismos privados que reciben apoyo estatal para la realización de programas de cooperación en países en desarrollo están las dos grandes iglesias cristianas; las fundaciones políticas, organismos independientes estrechamente relacionados con los partidos políticos con representación en el Parlamento; así como un gran número de diversas organizaciones como la Confederación Alemana de Cooperativas, Terre des Hommes, el Servicio Alemán para la Paz, el Comité Médicos para el Tercer Mundo, Eirene, entre otras.

La cooperación entre Estado y sociedad civil en el campo de la cooperación para el desarrollo es posible por dos razones. En primer lugar, existe desde hace muchos años un diálogo político continuo y semi-institucionalizado sobre temas de la cooperación así como una interacción fluida entre las instancias estatales y privadas. En segundo lugar, existe un consenso básico en cuanto a los valores fundamentales y los grandes objetivos de la cooperación. Este consenso no es restrictivo o limitante sino que permite una gran variedad de enfoques, procedimientos y prioridades.

Todas las organizaciones privadas de la cooperación internacional que ejecutan fondos públicos coinciden en la necesidad de superar la pobreza; en la importancia de la defensa de los derechos y de las libertades de las personas; y consideran fundamental la consolidación de estructuras democráticas así como el fomento de la participación política, económica y social de los ciudadanos. Este marco amplio, criticado por algunos como nebuloso, permite que las ONGs desarrollen toda una gama de actividades distintas que se basan en análisis, alianzas y criterios que no necesariamente coinciden entre ellos ni con posiciones específicas del gobierno.

El Ministerio de Cooperación alemán, independiente de la orientación política del gobierno de turno, siempre mantuvo la posición de que la cooperación privada es legítimamente complementaria a la cooperación para el desarrollo del Estado. Esta com-

Nota: Este anexo, elaborado por *Nueva Sociedad*, se presenta como complemento informativo del artículo de Ernst Hillebrand y Uwe Optenhögel.

plementariedad se basa sobre todo en reconocer que las organizaciones privadas pueden acercarse y cooperar directamente con los grupos necesitados, así como con los actores sociales de una sociedad dada, y también con aquellos que no formen parte de la actual estructura de poder. La cooperación oficial, en cambio, está limitada a los canales oficiales e instancias del gobierno. Por consiguiente, las organizaciones privadas no solo pueden operar en espacios inaccesibles para la cooperación oficial sino también pueden contribuir al debate sobre estrategias de desarrollo y sobre la formulación de políticas de cooperación, experiencias e información adicionales.

Ultimamente el gobierno alemán apoyó proyectos de desarrollo de organismos de las iglesias con aproximadamente 130 millones de dólares por año, tratando de potenciar actividades que las iglesias costean con ingresos por donaciones, colectas y otros recursos propios. Los programas de las iglesias apuntan en primer lugar a aliviar la pobreza. Normalmente no son las organizaciones alemanas mismas las que planifican y ejecutan los proyectos. Esta tarea la asumen organizaciones locales encargadas, que además se deben comprometer a tratar de estimular la más amplia participación posible de los beneficiarios. Organizaciones importantes de la cooperación eclesial para el desarrollo son Pan para el Mundo, EZE, Servicios en Ultramar, Misereor, AGEH, Renovabis, entre otras.

En Alemania hay seis fundaciones políticas, de las cuales cinco trabajan en el campo de la cooperación para el desarrollo. Estas fundaciones son independientes pero cercanas a los seis partidos políticos representados en el Parlamento Federal. En 1998 el Estado aportó, para programas de cooperación llevados a cabo por fundaciones políticas, un total de 160 millones de dólares. Las fundaciones mantienen oficinas en más de 100 países con 261 expertos enviados; sus contrapartes son grupos y organizaciones relevantes para el desarrollo social y político, como partidos, organizaciones sindicales, ONGs, cooperativas, organizaciones de autoayuda, asociaciones de mujeres y jóvenes, entre otros. Un campo de trabajo importante de las fundaciones es el apoyo a la investigación y la cooperación con institutos de investigación.

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925, la más antigua de las fundaciones políticas, es cercana al Partido Socialdemócrata. La Fundación Konrad Adenauer (KAS), fundada en 1964, está relacionada con la Democracia Cristiana. La Fundación Friedrich Naumann (FNS), fundada en 1958, es cercana al Partido Liberal. La Fundación Hanns Seidel (HSS), creada en 1967, corresponde al Partido Socialcristiano. La Fundación Heinrich Böll fue fundada en 1988 con la consolidación parlamentaria del Partido Verde. La Fundación Rosa Luxemburg, creación reciente del Partido del Socialismo Democrático, todavía no ha incursionado en la cooperación internacional.

En los últimos años las medidas para controlar los desequilibrios fiscales en Alemania, tuvieron como consecuencia un estancamiento del presupuesto del Ministerio de Cooperación –lo que también afectó a la cooperación no gubernamental. En el caso de las fundaciones políticas los fondos estatales decrecientes se reparten entre más organizaciones, y además deben financiar una serie de actividades nuevas en los países en transición en Europa del Este, lo que obligó a reducir los gastos en otras partes del mundo.