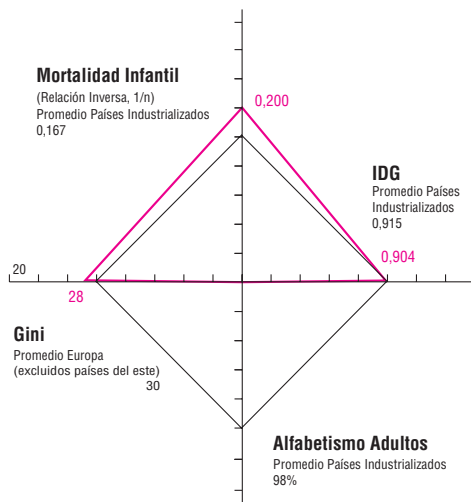


• RUTH BRAND
JENS MARTENS¹



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*. **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

Alemania cumplió solo parcialmente con sus compromisos de la Cumbre de Copenhague. En los últimos cinco años se avanzó poco con respecto a la erradicación de la pobreza, el desempleo y la exclusión social. La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) se aleja de la meta de 0,7%. El objetivo de dedicar 20% de la AOD a los servicios sociales básicos (Iniciativa 20:20) no se alcanzó. Las políticas comerciales y económicas que el país defiende en la UE, la OMC y la OCDE están al servicio de los intereses

MÁS LEJOS QUE NUNCA DEL 0,7%

económicos alemanes en desmedro del objetivo de erradicar la pobreza mundial. La situación general con respecto a la calidad de vida –aunque deficiente para algunos grupos– se compara de manera satisfactoria con muchos otros países. La infraestructura básica es accesible a la mayoría, pero no ha bajado la cantidad de personas sin techo, niños en la calle, drogadictos, víctimas del SIDA y beneficiarios del servicio social.

EL CONTEXTO NACIONAL

En setiembre de 1998, un nuevo gobierno compuesto por social-demócratas y ecologistas anunció un cambio político fundamental. Lanzó nuevas iniciativas para luchar contra el desempleo y la crisis internacional de la deuda, pero recortó severamente el presupuesto de la AOD, sobre todo en el contexto de la asistencia multilateral.

A pesar de haber ratificado la Convención de Derechos Humanos de la ONU (ambos pactos, civil y social), la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y la Carta Social Europea de 1961, Alemania no ha firmado o ratificado la Carta Social Modificada de 1996. Existiría la voluntad de incluir una carta de derechos básicos (incluyendo derechos sociales) en los tratados de la UE para la próxima revisión planificada. Firmó los Estatutos para la Corte Internacional de Justicia y la Convención en Contra del Trabajo Infantil de la OIT, pero aún no los ratificó.

La cantidad de beneficiarios de prestaciones sociales revela que existen casi tres millones de pobres. Se estima que otros dos millones reúnen las condiciones necesarias para recibir beneficios pero no lo hacen por vergüenza, falta de información, porque no les gusta depender de la asistencia pública o por miedo a que su familia sea obligada a reembolsar las prestaciones. Un millón de niños vive en la pobreza. Según la definición de la UE², alrededor de 9% de la población, es decir 7,3 millones de alemanes, son

¹ Agradecemos la ayuda de Barbara Unmuessing (EMEA), Katja Windt (EMEA) y Peter Eisenblatter (Terre des Hommes Alemania).

² Los individuos u hogares se consideran pobres cuando su ingreso monetario neto es inferior a 50% del ingreso promedio del país.

pobres, la mayoría de ellos mujeres e inmigrantes. El gobierno, finalmente, ha tomado medidas categóricas para divulgar información sobre los niveles de pobreza y riqueza en el país.

No hubo un descenso sustancial en el desempleo desde 1998 y permanece situado alrededor del 10%, lo que equivale a 3,9 millones de personas. **El porcentaje en la ex Alemania Oriental (16,9%) duplica al del oeste (8,2%).** La desocupación entre los severamente discapacitados asciende a 17,7%, a pesar de la obligación de emplear una mínima cuota en las empresas. El programa del gobierno iniciado a principios de 1999 que ofrece oportunidades de trabajo y capacitación a 100 mil jóvenes se considera un éxito y será extendido durante todo el 2000.

Los organismos de servicio social expresan cada vez más rigidez con respecto a las necesidades de los grupos excluidos. Los requisitos burocráticos de pruebas, declaraciones, confirmaciones —difíciles de conseguir para estos grupos— equivale a negarles el acceso a sus derechos.

A pesar de que la inmigración de personas en busca de asilo sigue siendo polémica y de que se rechaza 97% de los pedidos de ingreso, se permitió permanecer en el país a refugiados de Bosnia con serios traumas y a familias con niños que ingresaron a Alemania antes del primero de julio de 1993. **Un problema especial lo representan las mujeres inmigrantes dependientes y sin derecho propio a la residencia en caso de separarse de sus esposos.** Existen propuestas para reconocer algunas violaciones específicas a los derechos humanos de éstas (como la violencia sexual) como evidencia a favor del pedido de asilo.

Los sistemas de seguridad social son presionados por el desempleo, el crecimiento demográfico y el estancamiento del crecimiento económico. El afán por la competitividad resulta en la reducción de los recursos reservados para la seguridad social y en el aumento de la necesidad de contribuciones personales privadas.

La incorporación de elementos propios del mercado al sector social, como las políticas locales para atraer inversores mediante la actualización de la infraestructura técnica y cultural, no atienden las necesidades de la población excluida. La autoridad estatal —o local— tiende a reducir su rol dentro de la infraestructura social y esto abre la puerta a la competencia comercial y el lucro.

Por otro lado, aumenta la sensación de que el fenómeno de la corrupción no se limita a los países en desarrollo y que también es un problema en Alemania. Los gobiernos federal, estatal, regional y local toman medidas para ajustar los controles y sensibilizar a su personal a través de la educación.

El nuevo gobierno alemán demostró estar más abierto a la participación de ONG que el anterior. Tres representantes del Foro Alemán de ONG CMDS participaron en las delegaciones ante la Comisión de Desarrollo Social y de las reuniones de PrepCom 1 en 1999. El foro también fue invitado a opinar sobre el borrador del informe nacional preparado para la Sesión Especial de Copenhague + 5 de UNGA. De todas maneras se debe destacar que el itine-

Aunque el número de guarderías aumentó en los últimos años, persisten diferencias importantes entre Alemania occidental y oriental. En el este, los lugares disponibles para niños entre tres y seis años superan la demanda en un 116,8%. En el oeste sólo se puede cubrir 85,1% de la demanda. Entre las edades de cero a tres años las cifras son de 41,3% para el este y de 2,2% para el oeste. Dado que las escuelas ofrecen instrucción solamente por las mañanas, el servicio de guardería es importante para los padres trabajadores con hijos de seis a diez años de edad. Este servicio se ofrece a 5,1% de los niños en el oeste y a 34,1% de los niños en el este. La diferencia se debe a la fuerte tradición de servicios de guarderías estatales para beneficiar a la mujer trabajadora en la antigua República Democrática Alemana. En Alemania occidental son más comunes los arreglos privados (con financiación pública). En general, los servicios son considerados insuficientes ya que no reflejan las necesidades de las madres que trabajan fuera de su casa.

rario no fue satisfactorio y que ameritaría drásticas mejoras.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Durante la Cumbre Social, Alemania se comprometió a luchar contra la pobreza, el desempleo y la exclusión a nivel nacional e internacional. Este objetivo se lograría con contribuciones financieras adicionales, la reducción de la deuda de los países en desarrollo y la reorientación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) hacia las metas de desarrollo social. Otras medidas mencionadas fueron la estabilidad en los mercados financieros y la adopción de reglas claras para una política comercial destinada al desarrollo social del Sur.

Las políticas alemanas resultan ambiguas en estos ámbitos.

Debido a la fuerte dependencia de las exportaciones de la economía alemana, su industria tiene interés en la apertura de los mercados internacionales. El gobierno defiende estos intereses en la UE, la OMC y la OCDE. En la OCDE, por ejemplo, apoyó activamente el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). En 1998, el nuevo gobierno anunció un cambio político: «*Regímenes económicos internacionales como la OMC o el planificado Acuerdo Multilateral de Inversiones se deben modificar de acuerdo con criterios ecológicos y sociales.*»³ Sin embargo, este anuncio no tuvo resultados concretos. **En la tercera Conferencia Ministerial de la OMC a fines de 1999, el gobierno apoyó una nueva**

3 *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. [Separación y Renovación – El Camino de Alemania hacia el Siglo XXI].* Acuerdo de coalición entre el Partido Socialdemócrata y el Partido Verde, Bonn, 20 de octubre de 1998, Capítulo XI.11.

ronda de la OMC para negociar una mayor liberalización del comercio internacional. Rechazó los reclamos de las ONG para evaluar los impactos sociales y ecológicos de medidas de liberalización anteriores y para reformar radicalmente a la OMC. En las negociaciones para un nuevo tratado de cooperación entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el gobierno apoya la eliminación de términos preferenciales de intercambio no recíprocos y la adopción de acuerdos regionales de libre comercio. Se han ignorado las advertencias de numerosas ONG y de científicos de los países de ACP referidas a los impactos sociales adversos de estos acuerdos de libre comercio.

EL PAPEL DEL PAÍS EN LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA

Como uno de los mayores acreedores del mundo —especialmente de los 41 Países Pobres Muy Endeudados (PPME)— el gobierno anterior no veía con buena cara las estrategias internacionales para refinanciar la deuda a favor de los países pobres. Inmediatamente después de ser elegido, el nuevo gobierno comenzó una acelerada y extensa iniciativa para los PPME. En enero de 1999, presentó una propuesta a los países del G7. Alemania incorporó muchas de las propuestas de la campaña del Jubileo del 2000 y luchó por relacionar la erradicación de la pobreza con la reducción de la deuda externa del Sur en desarrollo. En el 2000, Alemania aportará DM 50 millones (aproximadamente USD 26 millones) al Fondo Fiduciario de los PPME y se comprometió a contribuir la misma cantidad en el 2001. De todos modos, no podemos aguardar más iniciativas con respecto a los PPME (por ejemplo, reducir la relación deuda/exportaciones) ni contribuciones financieras adicionales de Alemania al Fondo Fiduciario de los PPME. Después de la implementación del PPME II, la deuda bilateral (créditos de exportación y AOD) de los PPME aún ascenderá a los DM 1.000 millones (USD 600 millones).

El gobierno anterior apoyó el tradicional concepto acreedor de condicionar la reducción de la deuda y la autorización de nuevos préstamos a los Programas de Ajuste Estructural (PAE). El nuevo gobierno lo sigue haciendo y acepta los requisitos macroeconómicos de desregulación y privatización que éstos imponen. En el acuerdo de coalición de 1998, el gobierno declaró que: «*el nuevo gobierno federal promueve la modificación de los acuerdos de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial de conformidad con los criterios de las necesidades de desarrollo y de una ecología sustentable*». ⁴ Pero el Ministerio de Finanzas no presentó ninguna propuesta concreta para la reforma de los PAE ni alternativas a los mismos. El gobierno ha optado por programas más orientados hacia la pobreza en el contexto de los PPME. El Minis-

terio de Desarrollo recibió con entusiasmo los Informes sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en el contexto de la iniciativa de los PPME y los considera un cambio en el paradigma de las políticas de ajuste estructural. Muchas ONG no comparten este optimismo.

LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

El indicador más claro en cuanto al fracaso de Alemania con respecto a los compromisos de Copenhague es el descenso en la AOD. Desde 1995 al 2000, el presupuesto del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo se redujo de DM 8.052 millones (aproximadamente USD 4.150 millones) a DM 7.089 millones (aproximadamente USD 3.645 millones). **En el mismo período, la relación AOD/PNB descendió de 0,31% a 0,20%, más alejada que nunca de la meta de 0,7% del PNB.** En los próximos años, las políticas de abaratar costos van a presionar especialmente al presupuesto de la AOD. Para el 2003, el gobierno tiene intenciones de recortar el presupuesto de AOD a DM 6.704 millones (USD 3.456 millones).

La política alemana de desarrollo no cumple con los compromisos de Copenhague en calidad ni en cantidad. Aspectos centrales en cuanto a la erradicación de la pobreza son ignorados. El gobierno prometió apoyar la iniciativa 20:20 en repetidas ocasiones, pero no lo concretó en la práctica. En 1999, la proporción de AOD invertida en los servicios sociales básicos representó solamente 17,3%. El Grupo de Trabajo del Foro Alemán de ONG CMDS criticó esta medida: «*El Ministerio de Desarrollo no cumple con su compromiso internacional de contribuir sustancialmente a la erradicación bien orientada de la pobreza en el Sur.*» ⁵

La misma crítica se le puede aplicar a la AOD multilateral de Alemania. Los compromisos de Copenhague otorgaron un papel importante a los fondos para el desarrollo de la ONU, especialmente del PNUD. Sin embargo, los aportes al PNUD decrecieron en forma continua desde 1993 (cuando se llegó al nivel más alto: DM 138 millones, o USD 71,2 millones). En lugar de revertir esta tendencia descendente, el nuevo gobierno recortó la contribución alemana a su menor nivel histórico con DM 42,5 millones (USD 21,9 millones) en el 2000.

● Foro Alemán de ONG CMDS.

Ruth Brand es Directora del Foro Alemán de ONG de la CMDS; Jens Martens es miembro del directorio de Economía Mundial, Ecología y Asociación para el Desarrollo (EMEA).

jens.martens@weedbonn.org

sekretariat@venro.org

⁴ Ibid.

⁵ Foro Alemán de ONG CMDS/Grupo de Trabajo 20:20. Comunicado de prensa, 16 de enero de 1999.