

■ NIGERIA

Muchos programas de gobierno, muchos pobres



A pesar de los diversos intentos de combatir la pobreza mediante programas de gobierno, 70% de la población continúa viviendo con menos de USD 1 al día. Las mujeres sufren prejuicios y prácticas tradicionales que limitan su acceso a los préstamos y la tierra. La interrogante ahora es si el Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza, adoptado hace cinco años, y la nueva Estrategia Nacional de Empoderamiento y Desarrollo Económicos pueden avanzar en serio o si estos programas, como otros en el pasado, también sufrirán el sabotaje de la corrupción y la excesiva burocracia.

Social Watch Nigeria¹

La pobreza y la igualdad de género

La pobreza y la desigualdad de género están indivisiblemente vinculadas ya que ambas están generalizadas en el país. La pobreza refuerza la desigualdad de género y la desigualdad de género acentúa la pobreza. Esto significa, invariablemente, que la igualdad de género puede usarse como arma para atacar la pobreza y que mientras la desigualdad siga extendida la pobreza seguirá siendo un obstáculo insalvable para la consecución de los objetivos internacionales de desarrollo social contenidos en la Declaración de Copenhague y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La pobreza en Nigeria va más allá de sobrevivir con menos de USD 1 por día. Dado el costo de la vida en el país, USD 1 (NGN 132,85) es más que insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentos, agua y transporte, aun si suponemos que las demás necesidades (como vivienda, vestimenta y atención médica) no requieren de recursos financieros a diario. No obstante, oficialmente 70% de la población del país vive con menos de USD 1 por día.²

Las manifestaciones de la pobreza

El hambre es la evidencia más patente de la pobreza ya que mucha gente no puede pagar una dieta diaria equilibrada. El Informe sobre Desarrollo Humano de Nigeria indica que los muy pobres gastan 75% de sus ingresos totales en alimentos.³ La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional informa que "la mala nutrición conduce invariablemente a la generalización de enfermedades y dolencias, ambas agudizadas por la mala atención médica".⁴

La pobreza también se manifiesta en la falta de acceso a los alimentos y el agua, la educación, la atención médica adecuada, vivienda adecuada y empleo. Dificulta además la participación efectiva de la gente no solo en actividades políticas sino también culturales, sociales y económicas. Por lo tanto, la población marginada no puede contribuir con las políticas y decisiones que dan forma a sus vidas y comunidades.

Intentos de atacar la pobreza

Varias iniciativas intentaron lidiar con la pobreza, entre ellas el Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza (NAPEP, por sus siglas en inglés), el Directorio de Alimentos, Caminos e Infraestructura Rural, el Plan de Garantías para el Crédito Agrícola, Vida Mejor para los Habitantes Rurales, Operación Alimentar a la Nación y la enseñanza primaria universal. La situación de pobreza mencionada anteriormente ilustra el fracaso de estos y otros programas en alcanzar sus objetivos. Esos fracasos pueden atribuirse a las "décadas de corrupción y desgobierno, especialmente durante las administraciones militares".⁵ Los "anteriores programas de reducción de la pobreza no alcanzaron a los pobres; fueron oportunidades para proporcionar 'empleos a los amigos', realizar clientelismo político y promover intereses localistas".⁶

En 2000 el gobierno federal inició el NAPEP, que coordina y supervisa las actividades de 14 ministerios y 37 organismos paraestatales dedicados a reducir la pobreza. Se trata del más ambicioso de los programas hasta la fecha pero sus resultados no son mejores que los de sus antecesores. El programa clasifica las actividades de erradicación de la pobreza en cuatro planes: el Plan de Empoderamiento de la Juventud (YES), el Plan de Desarrollo de la Infraestructura Rural, el Plan de Servicios de Seguridad Social y el Plan de Desarrollo y Conservación de los Recursos Naturales. El más popular de los planes, el YES, está integrado por el Programa de Adquisición de Capacidad y el Programa de Contratación Obligatoria.

En 2003 una evaluación de la organización Coalición de la Sociedad Civil para la Erradicación de la Pobreza observó que "como sucede con la mayoría de las instituciones humanas, el NAPEP tiene sus puntos fuertes y débiles. Entre los fuertes están la política de reducción de la pobreza coherente y coordinada, su potencial inherente y un impacto positivo real sobre vidas humanas; el apoyo del gobierno; el apoyo internacional; y una sociedad civil vigilante. No obstante, el NAPEP cuenta con varias flaquezas: la excesiva burocratización; la mediocre especificación de sus activos; la brecha de implementación; y un débil enfoque participativo de abajo hacia arriba juzgado según las mejores prácticas y principios del proceso del PRSP".⁷

El interés del gobierno en el programa parece disminuir, como lo ilustra su aporte financiero. En 2000 se destinaron NGN 10.000 millones (USD 75 millones)⁸ al NAPEP, mientras en 2001 y 2002 esa partida se redujo a NGN 5.000 millones (USD 37 millones) y NGN 2.000 millones (USD 15 millones) respectivamente. El programa también debe competir no solo con otros gastos sociales sino también con el servicio de la deuda que representó 12,4% de todas las exportaciones en 2001.⁹

La iniciativa para erradicar la pobreza llamada Estrategia Nacional de Empoderamiento y Desarrollo Económicos (NEEDS) también se incorporó al nuevo Marco Económico de Mediano Plazo 2003-2004. Varias críticas se le hacen al NEEDS, especialmente de parte de la sociedad civil. No obstante, merecen elogiarse sus esfuerzos por incluir a los gobiernos estatales y locales, a los que exhorta a elaborar sus propias estrategias de erradicación de la pobreza tomando en cuenta la circunstancias locales. En el pasado, los niveles inferiores de gobierno hubieran sido obligados a adoptar e implementar el modelo federal.

1 El presente informe fue preparado por: Ray Onyegbu y Jimmy Essiet (Socio Economic Rights Initiative); Judith Ogunniran (Women & Youths in Africa); John Onyekwue (Concerned Professionals of Nigeria); Edozie Madu (Association of Youth Organizations of Nigeria); y Georgina Iberi (Social Alert - Nigeria).

2 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy", 2004a, <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>

3 PNUD. "HIV/AIDS A Challenge to Sustainable Human Development", 2004b, www.undp.org/ng/Publications.htm

4 Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. "OTI country programs. Nigeria", www.usaid.gov/hum_response/oti/country/nigeria/rpt0901.html

5 Secretaría de Estrategia Nacional de Empoderamiento y Desarrollo Económicos (NEEDS), *Nigeria: National Economic Development and Empowerment Strategy*, documento borrador, Nigeria, marzo de 2004, p. 22.

6 "Communiqué/Report of the Poverty Reduction Strategies Workshop of the Economic Reform Program of Shelter Rights Initiative", *SEBN NEWS*, Vol. 1 No. 4, octubre-diciembre de 2002, p. 23.

7 Ogwumike, Fidelis O y Remi Medupin, *Performance Evaluation of the National Poverty Eradication Programme (NAPEP)*, Abuja, 2003, p. vii.

8 Se denunció la malversación de este dinero, la politización del proceso de selección de los beneficiarios del Plan de Empoderamiento Juvenil y del Programa de Contratación Obligatoria, y que los beneficiarios eran principalmente los intermediarios del partido de gobierno. El presidente del comité de desembolso del fondo era el entonces ministro de Obras Públicas, un conocido político quien hoy es Presidente del Directorio del partido de gobierno y que dirigiera el Comité de Elecciones Presidenciales del partido.

9 *Guía del Mundo 2005/2006*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2005.



Los objetivos de la NEEDS son la creación de riqueza, la generación de trabajo, la reducción de la pobreza y la reorientación de valores. La idea es que estos objetivos se realicen mediante la reforma del gobierno y las instituciones, el crecimiento del sector privado y la implementación de una carta social cuyo interés sea el desarrollo humano.¹⁰ Existen metas vinculadas a los objetivos, como la reducción de la incidencia de la pobreza y la creación de una cantidad mínima de empleos nuevos. La meta de reducción de la pobreza es de 5% por año, equivalente a una reducción de 25% para 2007, mientras la meta para la creación de empleos es de 7 millones para el mismo año.¹¹ La NEEDS también incluye metas relacionadas con los servicios sociales, como elevar la alfabetización adulta de su 57% actual a 65% y ampliar la cobertura de inmunización de 39% a 60%. La meta del acceso al agua potable es 70%, próxima al 64,1% de la población que se calcula tiene acceso a esta necesidad básica.¹²

Sin embargo, un año después del lanzamiento de la NEEDS no existe información auténtica con la que pueda cotejarse su éxito o fracaso. Eso alimenta el temor de que la NEEDS no sea inmune a la corrupción. Actualmente se denuncian casos de corrupción oficial con una frecuencia inquietante, lo que significa que los mismos problemas que provocaron el fracaso de programas de erradicación de la pobreza anteriores también aquejan a los esfuerzos actuales.¹³ No es de sorprender cuando se considera que Nigeria ocupa el lugar número tres entre los países más corruptos del mundo en un índice que incluye a 146 países.¹⁴

La temática de género

Hombres y mujeres desempeñan papeles diferentes en cada sociedad. En una sociedad patriarcal como la nigeriana estas diferencias perjudican a la mujer, lo cual explica la razón de que la pobreza no solo afecte de manera distinta a hombres y mujeres sino que afecte a las mujeres con mayor intensidad. Tradicionalmente se espera que las mujeres realicen tareas domésticas y actividades reproductivas. Por esta razón, son las menos educadas y, por lo tanto, las más vulnerables ante la pobreza. En 2002 había un 74% de hombres que sabían leer y escribir, frente a 59% de las mujeres.¹⁵ En 1997 la matrícula neta promedio en la enseñanza primaria era de 57% para los varones y de 44%

para las niñas, mientras la matrícula para la enseñanza secundaria en 1996 era de 57% para los varones y de 47% para las niñas.¹⁶ Si el trabajo se utiliza como indicador de pobreza, entonces las mujeres también están en desventaja porque hay más hombres que mujeres con empleos remunerados y las tareas domésticas y las actividades reproductivas de la mayoría de las mujeres no reciben remuneración. La Organización Internacional del Trabajo midió la participación femenina en la fuerza de trabajo en 48,9% en 1995, comparada con el 87,5% de participación de los hombres.¹⁷

En la participación política también existe una gran disparidad entre hombres y mujeres. La meta del 30% de representación femenina en los cargos designados no se cumplió en ningún nivel del gobierno. La disparidad es aun mayor en los cargos electos. En las elecciones de 1999, "de los 11.881 cargos disponibles en todo el país las mujeres se presentaron a 631. De esa cifra, las mujeres ganaron un total de 181 cargos, lo que representa apenas 1,62% del total de cargos disputados".¹⁸ En 2003 tres mujeres fueron elegidas entre los 109 miembros del Senado (la principal cámara legislativa del país) y 21 mujeres resultaron elegidas entre los 360 legisladores de la Cámara de Representantes.¹⁹ Estas escasas mujeres representarán a las mujeres que componen el 51% de la población, o sea aproximadamente 65 millones de habitantes.²⁰

Dejando los números de lado, el papel de la mujer en la sociedad es vital aunque su labor quede sin remunerar, por lo general. Además de la tarea doméstica las mujeres participan en actividades económicas como la agricultura y el comercio. Incluso en las familias donde el hombre es el proverbial sostén de la familia, el ingreso procedente de aquellas actividades representa un subsidio diario de los alimentos y los gastos en salud. El trabajo de las mujeres como amas de casa también es igualmente importante. Cuidan a los adultos mayores, los enfermos, los niños y los hombres cocinando los alimentos, buscando el agua, lavando la ropa y limpiando la casa, entre otras actividades. Cargadas con estos roles tradicionales y menoscabadas por las prácticas discriminatorias no es de sorprender que las mujeres sean los integrantes más empobrecidos de la sociedad.

El motivo de las desigualdades

Existen varios factores responsables por las desigualdades mencionadas anteriormente, como el acceso limitado de las mujeres al crédito. Como carecen de empoderamiento financiero deben acudir a los orga-

nismos crediticios para obtener respaldo para sus actividades económicas. Sin embargo, las instituciones crediticias (cuando las hay) están poco dispuestas a extenderles sus servicios. Esa falta de disposición surge del prejuicio que sostiene que las mujeres manejan mal los fondos y no podrían reembolsar el préstamo. Quienes están dispuestos a extender sus servicios a las mujeres insisten en que tengan la garantía de un hombre. Pero muchos hombres, debido al mismo prejuicio, no tienen interés en asumir esa garantía.

La falta de acceso de las mujeres a la tierra es otro importante factor de la disparidad de género. Los hombres pueden heredar automáticamente la tierra de sus padres, esposas e hijos, pero las trabas culturales lo prohíben para las mujeres en su calidad de mujeres, madres e hijas. Su única opción es adquirir la tierra, pero dada su desventaja financiera, esa prácticamente no es una alternativa.

Las normas culturales no solo evitan que las mujeres hereden la tierra. Tradicionalmente, a la muerte del marido, la viuda es desposeída de todas las propiedades de su esposo, que son distribuidas entre los familiares masculinos de aquél. El estado de Enugu promulgó una ley en 2001 que prohíbe esta práctica. Sin embargo, la ley no se aplica y la práctica sigue siendo común. Otros estados y el gobierno federal actúan como si no estuvieran informados de la tradición.

Que el género no se tome en cuenta en la elaboración del presupuesto también contribuye con la disparidad de género que alimenta la pobreza. Las políticas, los programas y las actividades afectan a hombres y mujeres de manera distinta y estas diferencias deben tomarse en cuenta al elaborar los presupuestos. Lamentablemente eso no sucede y los presupuestos siguen estando cerrados al género.

Hasta la Constitución contribuye con la baja jerarquía de la mujer en lugar de defender su derecho al tratamiento igualitario. La Constitución deja mucho que desear en cuanto a la igualdad de género, ya que incluso el vocabulario que utiliza es masculino, con el pronombre "él" utilizado 235 veces, en su mayoría para referirse a hombres y mujeres.²¹ Tampoco promueve la obligatoriedad de los derechos socioeconómicos ni señala expresamente la edad de consentimiento de la mujer para contraer matrimonio. La Constitución solo contiene una definición incipiente de la discriminación en relación con la mujer.

Varios grupos han litigado y emprendido campañas y otras estrategias activistas para llamar la atención sobre las violaciones de derechos humanos señaladas en este informe. También hay redes que desglosan los presupuestos de los distintos niveles de gobierno sobre la base del género. Existe el consenso entre quienes trabajan en este campo de que la fuerte deuda, tanto externa como interna, constituye un grave impedimento a la capacidad del gobierno para atender las necesidades de las mujeres y empoderarlas económicamente. Por lo general se acepta, por lo tanto, que Nigeria y sus socios en el desarrollo deberán hacer todo a su alcance para mejorar la situación de la mujer. ■

10 NEEDS, *op cit.*, p. 10.

11 *Ibid.*, p. 13.

12 *Ibid.*, p. 14.

13 Desde principios de 2005 un Inspector General debió renunciar a su cargo y fue acusado ante un tribunal por el presunto robo de NGN 10.000 millones (USD 75,27 millones). Los ministros de Educación y de Vivienda también debieron renunciar por prácticas de corrupción. Aquél, junto con un ex Presidente del Senado y otros altos funcionarios de la legislatura federal, también debieron comparecer ante la justicia por soborno. Los legisladores presuntamente exigieron y recibieron un soborno de NGN 55 millones (USD 414.000) de parte del ministro para no reducir el presupuesto de educación para 2005.

14 Transparencia Internacional. "Índice de Percepción de la Corrupción 2004", www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html

15 PNUD (2004a), *op cit.*

16 The National Core Team for the PRSP Project, *Federal Republic of Nigeria, Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, 2001, p. 10.

17 Organización Internacional del Trabajo. "Nigeria Labour Force Participation Rate", www.ilo.org/public/english/employment/gems/eoo/download/nigeria.pdf

18 Akiole-Afolabi, Abiola y Lanre Arogundade, Editores, *Gender Audit 2003 Election*, Women Advocate Research and Documentation Center, 2003, p. 63.

19 *Ibid.*, p. 95.

20 Banco Mundial. "Genderstats. Nigeria", 2000, <http://genderstats.worldbank.org/genderRpt.asp?rpt=basic&cty=NGA,Nigeria&hm=home2>

21 "Close Up the Gaps, A Position Paper on Gender and Constitution Reform in Nigeria", Gender and Constitution Reform Network.

