

## ZAMBIA

# Lejos de los objetivos de 2015



Es necesario incorporar la perspectiva de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para avanzar en serio en el desarrollo y la equidad sociales. La Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración y Programa de Acción de Copenhague fueron compromisos más fuertes en estos ámbitos que los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo es muy probable que Zambia no pueda cumplir con éstos antes de 2015.

### Women for Change

Lucy Muyoyeta

#### Los programas gubernamentales luego de Beijing, Copenhague y la Cumbre del Milenio

El Plan Estratégico para el Progreso de la Mujer se adoptó como borrador para la implementación (en el período de 1996-2001) de la Plataforma de Acción (PLA) acordada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

En 2000 el gobierno adoptó la Política Nacional de Género para fomentar la participación de mujeres y hombres en todos los niveles del proceso de desarrollo y asegurar el desarrollo sostenible y la consecución de la equidad entre los sexos. Sin embargo, el plan para implementarla recién se adoptó en 2004.

Zambia también firmó pero no ratificó la CEDAW y el Protocolo de la Unión Africana sobre los Derechos de la Mujer en África. También firmó la Declaración sobre Género y Desarrollo (1997) de los Jefes de Estado de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por su sigla en inglés) que reafirma los compromisos de la PLA e incluye la meta de al menos 30% de representación femenina en las estructuras políticas y de toma de decisiones en los países miembros para 2005.

Zambia participó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague (1995). Los compromisos del gobierno están expresados en su Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (PRSP) para 2002-2004, que es un requisito de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). La iniciativa se inauguró en 1999 con el propósito de que fuera un proceso dirigido por el país con una extensa participación de la sociedad civil.

El propósito expreso del PRSP es fomentar el desarrollo económico sostenible a través de la agricultura, el turismo, la industria y la minería y mejorar los servicios sociales (salud y educación) y la infraestructura para la energía, el transporte, las comunicaciones, el agua y el saneamiento. El VIH/SIDA, el género y el medio ambiente fueron identificados como temas que afectan a todos los sectores.

Con los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Zambia se comprometió a superar sus problemas de desarrollo humano. El ministro de Finanzas y Planificación Nacional, Ng'andu Magande, sostuvo que los objetivos nacionales del PRSP incluyen a las metas de los ODM.

#### Escasos avances desde 1995

##### Pobreza y hambre

La pobreza ha aumentado en la última década y las tendencias no son muy alentadoras. En 1998 los pobres constituían 73% de la población, 58% de los cuales vivían en la pobreza extrema, <sup>1</sup> siendo peor la pobreza de las mujeres. La clasificación de Zambia en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) descendió abruptamente entre 1984 y 1994 a los niveles anteriores a 1975 y desde entonces ha seguido decayendo. Zambia es el único país que experimentó tal retroceso entre los 79 países para los que se cuenta con estadísticas desde 1975. En 2004 el país ocupaba el lugar número 164 de los 177 países en el IDH, con un valor de 0,36.<sup>2</sup>

La pobreza extrema es mucho peor en las zonas rurales (71%) que en las urbanas (36%), pero aumenta rápidamente en el medio urbano luego de los programas de ajuste estructural (PAE) de la década de 1990. El desempleo juvenil es alto, especialmente en las ciudades donde aumentó de 34% en 1991 a 51% en 2000.<sup>3</sup>

El problema del hambre es más grave en las zonas rurales, donde afecta particularmente a los niños. Aproximadamente 28% de los niños y niñas menores de cinco años tenía bajo peso en 2001-2002, comparados con 25% en 1992.<sup>4</sup> Asimismo, 47% de los niños en el mismo grupo de edad se encontraba por debajo de la altura promedio para su edad.<sup>5</sup>

La deuda del país es una de las principales causas de la pobreza. Zambia es uno de los países con mayor deuda por habitante, con una deuda total de aproxima-

damente USD 7.000 millones en 2004,<sup>6</sup> que se traduce en cerca de USD 6.500 por persona. La proporción del PBI destinado al servicio de la deuda subió de 6,2% en 1990 a 8,3% en 2002. En contraste con el gasto social, en 1999-2001 Zambia gastó 1,9% del PBI en educación y en 2001 gastó solo 3% del PBI en salud.<sup>7</sup>

En abril de 2005 el país alcanzó el punto de conclusión del PPME. Eso generará una reducción de la deuda de aproximadamente USD 3.900 millones.<sup>8</sup> Sin embargo, quedan las dudas de si eso permitirá que Zambia logre una deuda sostenible a juzgar por las experiencias de otros países que pasaron por el mismo proceso. En verdad, la condonación total de la deuda es el único camino para que el país avance.

El Informe Nacional 2003 sobre el Progreso de los ODM señala que es improbable el cumplimiento de los objetivos relativos a la reducción de la pobreza extrema y el hambre.

Aunque el PRSP es en cierto sentido un cambio importante del pasado debido a su naturaleza participativa, supone que el marco macroeconómico es coherente con la reducción de la pobreza. No obstante, un estudio realizado en 10 países (incluida Zambia) por la organización Africa Forum and Network on Debt and Development (Foro y Red Africana sobre y Deuda y el Desarrollo)<sup>9</sup> destaca la incompatibilidad de las políticas macroeconómicas de los PAE con los objetivos señalados en el PRSP.

El énfasis puesto en las políticas impulsadas por el mercado evita todo análisis sobre las relaciones de poder, que en definitiva son las que determinan la pobreza, la privación y la desigualdad. El acceso desigual a los recursos como la tierra y el capital es en gran medida responsable de esas situaciones.

La Estrategia de Reducción de la Pobreza ya concluyó, pero la evidencia sugiere que no hubo mejoras radicales en la situación de la pobreza. El seguimiento de los Programas de Reducción de la Pobreza (PRP) realizado por la organización Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) demostró que los fondos destinados a este fin son insuficientes para realizar

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Zambia Human Development Report. The Reduction of Poverty and Hunger in Zambia: An Agenda for Enhancing the Achievement of the Millennium Development Goals*, 2003.

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

3 Gobierno de Zambia y Sistema de la ONU en Zambia. "Millennium Development Goals. Progress Report 2003. Zambia", 2003, [www.undp.org/mdg/MDGRZambia.pdf](http://www.undp.org/mdg/MDGRZambia.pdf)

4 PNUD 2003, *op cit.*

5 Gobierno de Zambia. *National Demographic and Health Surveys*, 2001-2002.

6 European Network on Debt and Development "Eurodad Country Update: Zambia's Poverty Reduction Strategies in 2005", 2005, p. 2. [www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Eurodad\\_Country\\_Update\\_Zambias\\_Poverty\\_Reduction\\_Strategies\\_in\\_2005.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Eurodad_Country_Update_Zambias_Poverty_Reduction_Strategies_in_2005.pdf)

7 PNUD 2004, *op cit.*

8 Fondo Monetario Internacional. "IMF and World Bank support USD 3.9 billion in debt service relief for Zambia." 8 de abril de 2005, [www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0580.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0580.htm)

9 The African Forum and Network on Debt and Development: *Africa's Experience with the PRSP: Content and process*. Harare, 2003, p. 6.

avances significativos en ese ámbito.<sup>10</sup> Se plantean fuertes dudas acerca del compromiso del gobierno con la reducción de la pobreza no solo porque los desembolsos reales son menores a las partidas ordenadas, sino porque instituciones apenas vinculadas con la reducción de la pobreza siguen recibiendo montos superiores a las partidas programadas. En 2002 la oficina del gabinete recibió 512% de la partida destinada a la misma y el Parlamento recibió 264,2%, mientras el PRSP recibió solamente 25% de los fondos<sup>11</sup> que se le habían destinado.

### Desigualdad de género

Los ODM incluyen la modesta meta de eliminar la desigualdad de género en la enseñanza primaria y secundaria para 2005 y en todos los niveles de la enseñanza para 2015. Las desigualdades de género en el sistema educativo se agravan en el nivel secundario y aumentan considerablemente en el nivel terciario, manifestando su mayor disparidad en el mercado de trabajo. La participación femenina en el trabajo remunerado disminuyó de 39% en 1990 a 35% en 2000.<sup>12</sup> Aunque el Informe sobre el Progreso de los ODM en Zambia señala que la meta de eliminar la desigualdad de género en la enseñanza primaria y secundaria probablemente se cumpla, toda la evidencia disponible sugiere lo contrario.

Hubo ciertas mejoras en función de la representación femenina en los cargos políticos y de toma de decisiones. Entre 1991 y 2001 el porcentaje de mujeres en el Parlamento pasó de 6% a 12%.<sup>13</sup> Las mujeres ocupan 12,7% de las bancas en 2005 pero esta cifra sigue siendo menor al requisito de 30% de representación femenina señalado por la SADC.<sup>14</sup> Las actitudes negativas de la sociedad son algunos de los mayores obstáculos para lograr que más mujeres participen en los cargos de toma de decisión. La legisladora Patricia Nawa presentó en marzo de 2004 una iniciativa para adoptar de manera obligatoria el 30% de representación femenina, de acuerdo con la Declaración de Género de la SADC. La hostilidad de los hombres del gobierno la obligó a retirar la iniciativa.

Desde que ganó las elecciones de 2001 el presidente Levy Mwanawasa exhibió cierta voluntad política para designar mujeres en cargos de alta jerarquía en el servicio público, incluido el cargo de Auditor General. No obstante, la Constitución de Zambia otorga al Presidente demasiado poder y todas las designaciones dependen de su voluntad. No existen normas constitucionales ni de otra índole que garanticen el derecho de la mujer a acceder a cargos de toma de decisión.

Las mujeres también padecen violencia creciente dentro y fuera del hogar, pero la policía, los tribunales y los hospitales carecen absolutamente de la preparación necesaria para enfrentar la situación.

### Educación

La situación de la enseñanza en el país se está deteriorando, aunque hubo pequeños avances. La proporción neta de matriculados en la enseñanza primaria bajó de 79% en 1990/1991 a 66% en 2001/2002.<sup>15</sup> En 2001 había unos 620.000 niños y niñas sin asistir a la escuela entre primero y séptimo grado. El problema es especialmente grave en las zonas rurales, donde más de 55% de los niños y niñas mayores de 7 años no están matriculados en la escuela. En todo el país hay más niñas que varones fuera del sistema escolar.

El porcentaje de quienes saben leer y escribir entre los jóvenes de 15 a 24 años descendió de 74,8% en 1990 a 70,1% en 2000.<sup>16</sup> Los porcentajes de alfabetización femenina son inferiores a los de los hombres y la brecha de género no se redujo entre 1990 y 2000.<sup>17</sup>

El sistema educativo está limitado por la escasez de maestros y la desmoralización de los mismos y por el mal estado de las escuelas. La pandemia de VIH/SIDA también tuvo un impacto devastador en el sistema de enseñanza, al reducir las horas de contacto entre alumnos y maestros. La proporción alumnos/maestros que constituía 46:1 entre 2000 y 2002 aumentó a 52:1 en 2003.<sup>18</sup> En zonas rurales algunas escuelas solo tienen un maestro encargado de enseñar a todos los grados.

Los presupuestos para la educación y la salud aumentaron en 2005. Lamentablemente, según CSPR el incremento nominal de 3,5% y 0,46% para la educación y la salud quedará neutralizado por la inflación.

De acuerdo con el Informe 2003 sobre el Progreso de los ODM será posible alcanzar la meta de la enseñanza primaria universal. Sin embargo, el nivel secundario sigue teniendo graves problemas. Menos de 30% de los alumnos de noveno grado que rindieron exámenes el año pasado pasaron al nivel secundario.

### Niños y niñas

El ODM 4 pretende reducir la mortalidad de menores de cinco años en dos tercios para 2015. El Informe 2003 sobre el Progreso de los ODM señala que Zambia tiene el potencial para cumplir este objetivo. Eso se debe a que la mortalidad infantil descendió entre 1992 y 2002 de 107 a 95 muertes cada 1.000 nacidos vivos. La mortalidad de menores de cinco años también descendió 5%, de 191 a 168 muertes cada 1.000 nacidos vivos entre 1992 y 2002.<sup>19</sup>

El número de huérfanos en Zambia se calculó en 2003 en 1,1 millones o 19% de todos los niños.<sup>20</sup> La cifra podría subir a 30% para 2015. Sesenta por ciento

(630.000) del total quedaron huérfanos por el VIH/SIDA.<sup>21</sup> Un número aproximado de 625.000 niños, huérfanos o no, vive en las calles y el número va en aumento. Los niños también padecen una mayor violencia. Una de las razones atribuidas al incremento del abuso sexual infantil y del VIH/SIDA es el mito de que mantener relaciones sexuales con una virgen cura el VIH/SIDA.

### Salud

A principios de la década de 1990 el gobierno incorporó reformas sanitarias. A pesar de sus esfuerzos es evidente que los grupos vulnerables y quienes viven en zonas remotas siguen teniendo dificultades para acceder a los servicios. La escasez de personal capacitado, medicamentos y equipos y provisiones médicas básicas son los principales problemas que padecen los servicios de salud pública.

La meta del ODM 5 es reducir la mortalidad materna un 75%. El incremento de 649 a 729 muertes cada 100.000 nacidos vivos entre 1996 y 2002 significa que la meta muy probablemente no se cumpla.<sup>22</sup>

En cuanto al ODM 6 (detener e invertir la expansión del VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades), el Informe 2003 sobre el Progreso de los ODM indica que es posible cumplir el objetivo. Sin embargo, la malaria sigue siendo un destacado problema de salud pública que representa 37% de todos los pacientes atendidos en hospitales y es la causa principal de morbilidad y mortalidad entre mujeres embarazadas y niños menores de cinco años.<sup>23</sup>

La proporción general de infección por VIH entre la población adulta (15-49 años) se calculaba en 2000 en torno de 20%. La misma descendió a 16%, siendo la incidencia mayor entre las mujeres (18%) que entre los hombres (13%).<sup>24</sup>

El sistema de salud pública inició un programa para suministrar fármacos antirretrovirales (ARV) con el fin de abarcar a 150.000 personas para fines de 2005. A fines de marzo de 2005 se calculaba que el programa abarcaba apenas a 22.000 personas. Los medicamentos y exámenes necesarios cuestan aproximadamente ZMK 135.000 (USD 29) por mes, lo que evidentemente queda fuera del alcance de la mayoría de los zambianos. Deberá considerarse el suministro gratuito de los ARV.

### Agua y saneamiento

Existe la necesidad crítica de mejorar el acceso al agua y el saneamiento. En 1990 solo 17% de los hogares tenía acceso a saneamiento mejorado, y la cifra descendió a 15% en 2000.<sup>25</sup> La mejora del saneamiento es fundamental para el desarrollo humano sostenible cuando se consideran sus consecuencias para la salud.

(Continúa en pág. 263)

10 Civil Society for Poverty Reduction. "The Path away from Poverty: An easy look at Zambia's Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2004", [www.sarpn.org.za/documents/d0000280/index.php](http://www.sarpn.org.za/documents/d0000280/index.php)

11 Southern Africa Regional Poverty Network. "Civil Society for Poverty Reduction submission to the Constitutional Review Commission." 7 de septiembre de 2004, [www.sarpn.org.za/documents/d0000923/index.php](http://www.sarpn.org.za/documents/d0000923/index.php)

12 Gobierno de Zambia y Sistema de la ONU en Zambia, *op cit*, p. 16.

13 *Ibid*.

14 Unión Interparlamentaria, [www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm)

15 PNUD. Human Development Reports Statistics Zambia, [http://hdr.undp.org/statistics/data/cty\\_f\\_ZMB.html](http://hdr.undp.org/statistics/data/cty_f_ZMB.html)

16 Gobierno de Zambia y Sistema de la ONU en Zambia, *op cit*, p. 15.

17 *Ibid*, p. 15.

18 *Ibid*, p. 15.

19 PNUD 2003, *op cit*, p. 18.

20 UNICEF/ONUSIDA/USAID. "Children on the Brink 2004. A Joint Report of New Orphan Estimates and a Framework for Action", julio de 2004, [http://hivaidsclearinghouse.unesco.org/ev\\_en.php?ID=4272\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://hivaidsclearinghouse.unesco.org/ev_en.php?ID=4272_201&ID2=DO_TOPIC)

21 *Ibid*.

22 PNUD 2003, *op cit*.

23 Gobierno de Zambia y Sistema de la ONU en Zambia, *op cit*, pp. i, 24.

24 *Ibid*, p. 22.

25 *Ibid*, p. 28.

## TANZANÍA

(viene de pág. 251)

### Recomendaciones

- El gobierno, la sociedad civil y los socios de desarrollo deben unirse y crear políticas fiscales que apoyen a los agricultores pobres, mayoría de la población. Solo se alcanzará una producción suficiente cuando los granjeros pobres tengan acceso a créditos, insumos agrícolas de bajo costo y a los mercados regionales e internacionales.
- Las prácticas culturales y tradicionales que discriminan contra las mujeres y las someten a explotación y opresión deben ser rechazadas mediante la generación de conciencia en la sociedad.
- Se deben formular políticas que se ocupen de la calidad de la educación, los bajos niveles de desempeño, la baja matrícula y la elevada proporción de abandono, que comprometen los logros educativos de las niñas.
- La flexibilización de las barreras comerciales de parte de los países ricos puede aumentar significativamente los ingresos de las y los tanzanos pobres, y el fomento de asociaciones públicas y privadas en la financiación de los servicios sociales y la infraestructura podría generar mejores resultados.

### Conclusiones

El gobierno debe adoptar un enfoque participativo y formular diversas estrategias de erradicación de la pobreza como parte esencial del análisis del fenómeno. Es necesario adoptar más estrategias contra la pobreza con un enfoque regional.

La conceptualización de la pobreza desde una perspectiva de género también es necesaria para poder comprender cómo hombres y mujeres experimentan la pobreza de manera diferente.

Esta perspectiva enfatiza el papel que tanto hombres y mujeres deben desempeñar en el análisis y el desarrollo de opciones estratégicas en la lucha para erradicar la pobreza. Al consultar a los hombres y las mujeres pobres resulta evidente que la política macroeconómica vigente tiene una capacidad limitada de aliviar la pobreza y desarrollar estrategias de desarrollo alternativas que tomen en cuenta las necesidades de esas personas. Por lo tanto, el género debe integrarse al análisis de la pobreza en los debates nacionales e internacionales y en las correspondientes políticas, programas y proyectos económicos, sociales y políticos. ■

## URUGUAY

(viene de pág. 253)

La serie de conferencias internacionales llevadas adelante por el sistema de Naciones Unidas en la década de los noventa generó como hecho social novedoso la participación de la sociedad civil organizada. Dicha intervención permitió influir en las plataformas de acción y en las recomendaciones emanadas de convenciones y conferencias internacionales. Asimismo, promovió la participación activa de las organizaciones sociales en el monitoreo y el control de los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales. Erradicar la pobreza, evitar la destrucción ambiental, generar modelos de desarrollo sustentables, promover la equidad de género, la justicia social y la paz mundial, son cometidos que convocan a múltiples actores sociales y políticos, trascendiendo la intervención exclusiva de los gobiernos. Las recomendaciones emanadas, los consensos y las metas asumidas en la Cumbre del Milenio para erradicar la pobreza en 2015 podrán ser alcanzados en la medida que exista sinergia entre las acciones desarrolladas por los decisores políticos, la sociedad civil organizada y la ciudadanía. El marco ético ineludible de dichas intervenciones deberá ser el de respeto incondicional de los derechos humanos sin discriminaciones de ningún tipo. Bajo esta premisa valdrá la pena aunar esfuerzos para fortalecer las democracias, trascendiendo y superando toda intervención que pretenda imponerse de manera hegemónica. ■

### Referencias

- CLADEM-Uruguay y Mujer y Salud en Uruguay (MYSU). *Derechos sexuales y derechos reproductivos: diagnóstico nacional y balance regional*. CLADEM. Montevideo s/f.
- CNS Mujeres. *Cambia, ¿todo cambia? Las elecciones uruguayas, las mujeres y la equidad de género. Otra mirada sobre las elecciones en Uruguay (2004-2005)*. Montevideo, 2005.

## ZAMBIA

(viene de pág. 257)

El acceso al agua potable (ODM 7) aumentó levemente de 48% en 1992 a 51% en 2002, pero es inferior (37%) en el medio rural.<sup>26</sup>

### Trabajo

La situación del trabajo en Zambia no es buena. La instrumentación de los PAE tuvo repercusiones negativas para los niveles de empleo. La privatización y liquidación de empresas públicas generaron inmensas pérdidas de trabajo en las zonas urbanas. En consecuencia, el empleo en el sector formal descendió de 27% en 1975 a 10% en 2000.<sup>27</sup>

### Conclusión

El PLA de Beijing y la Declaración y Programa de Acción de Copenhague incluyen compromisos mucho más fuertes con el desarrollo social que los ODM. También toman más en cuenta la desigualdad en las estructuras y políticas económicas y las dimensiones de derechos humanos de la pobreza y la desigualdad de género. Los ODM no se manifiestan con suficiencia sobre estas dimensiones ni sobre las desiguales relaciones de poder entre los países ricos y pobres. Es necesario incorporar la perspectiva de género en todos los ODM para avanzar en serio, ya que su meta de igualdad de género bastante débil. Lamentablemente, en los últimos 10 años los gobiernos y donantes demostraron menos compromiso con el PLA de Beijing y el Consenso de Copenhague, lo cual no es muy auspicioso si hemos de lograr un progreso mensurable para 2015. ■

### Referencia

- Disney, Julian. *The Copenhagen Papers: Implementing the Copenhagen Commitments*. International Council for Social Welfare. Copenhagen, 1995.
- PNUD. *Zambia Human Development Report: Eradication of Extreme Poverty and Hunger in Zambia. An agenda for Enhancing the Achievement of the Millennium Development Goals*. Lusaka, 2003.
- Gobierno de la República de Zambia y Sistema de la ONU en Zambia. *Millennium Development Goals Progress Report 2003*. Lusaka, 2003.
- International Council for Social Welfare. *The Copenhagen Consensus: A Summary of Principal Commitments of the World Summit for Social Development*. Copenhagen, 1995.
- Non Governmental Organisations Coordinating Council (NGOCC). *Shadow Report on the Situation of Women in Zambia during the period 1999-2004*. Zambia Association for Research and Development and NGOCC. Lusaka, 2004.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. *The Country and its people: a summarized version of the 2000 census of population and housing in Zambia*. Lusaka.
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Platform for Action and the Beijing Declaration*. Nueva York, 1996.
- División Género en el Desarrollo. *National Gender Policy Republic of Zambia*. Lusaka, marzo de 2000.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Organización Internacional del Trabajo, [www.ilo.org/public/english/region/afpro/mdtharare/country/zambia.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/mdtharare/country/zambia.htm).