

ZAMBIA

La seguridad social aún es una ilusión



Zambia cuenta con una política social bien desarrollada en la letra, pero carece de un sistema adecuado para aplicar el derecho de acceso a la seguridad social, lo que hace que estas políticas, así como los instrumentos internacionales que ha ratificado, no valgan mucho más que el papel en que se redactaron. La omisión de la seguridad social en la Constitución significa que el 70% de la población que vive en la pobreza no tiene recursos jurídicos para mejorar su situación. Asimismo, las consideraciones de género también se ignoraron, lo que obliga a las mujeres a hacer malabares para subsistir ante la discriminación de género que padecen en los sectores privado y público.

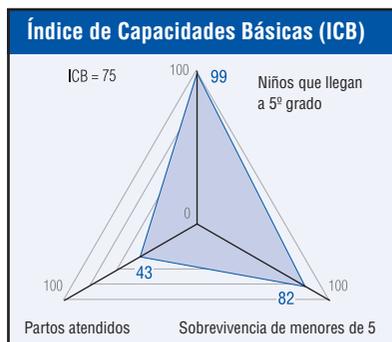
Women for Change
Michelo Hansungule

Zambia ha aceptado la normativa internacional vigente, si bien no aplica el derecho universal a la seguridad social. El tema de Social Watch para 2007 refiere a un problema fundamental que afecta a los millones de personas pobres en este país. Para este grupo mayoritario de la población el derecho universal a la seguridad social, según figura en la Declaración Universal de Derechos Humanos, es un sueño lejano. Sencillamente no existe un mecanismo que asegure la aplicación de este derecho o que lo transforme en 'realidad', ya que el país carece de un sistema social adecuado y racional y de la capacidad necesaria para gestionar la pobreza.

En las políticas pero no en la práctica

No obstante, el país sí cuenta con algunas de las políticas y declaraciones de seguridad social más elocuentemente redactadas. Por ejemplo, a partir de la década de 1990 el gobierno redirigió la atención de sus políticas estratégicas con la creación del Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales (MCDSS) y del Ministerio de Juventud, Deportes y Desarrollo Infantil. El propósito del MCDSS es dar respuesta a diversos esfuerzos internacionales, en especial en el ámbito de la ONU, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo y su Programa de Acción y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague.

Mediante estas estructuras institucionales el gobierno ha desarrollado varias políticas para que los servicios médicos y educativos sean gratuitos y accesibles para las poblaciones pobres y vulnerables, como los ancianos, los huérfanos, los niños y niñas con necesidades especiales y los niños y adultos con discapacidades. La política educativa prohíbe a las autoridades rechazar a los alumnos que no puedan pagar la cuota escolar y crea mecanismos que proporcionan a los niños y niñas vulnerables asistencia financiera para pagar las cuotas y los materiales escolares. También prometió crear becas de estudio para los niños pobres y vulnerables, en especial dirigidas a las niñas, los huérfanos y los niños de zonas rurales, y eliminar los costos directos para los niños y niñas con necesidades especiales. Mediante esta misma política, 5% de

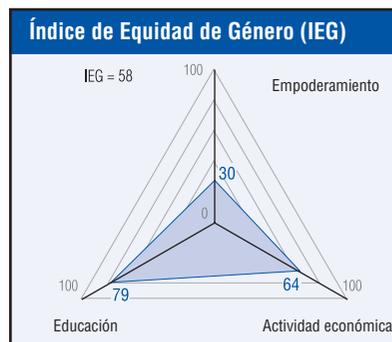


los fondos escolares se designaron a financiar la enseñanza gratuita y apoyar a los niños pobres y discapacitados.

La nueva política sanitaria se propone extender los servicios gratuitos de salud a los niños y niñas menores de 5 años y a los adultos mayores de 65, al igual que a los pacientes de tuberculosis y a las personas que viven con VIH/sida. La política establece que el costo de todo servicio médico debe tomar en cuenta la capacidad de pago de la persona.

En la práctica hay pocos indicios de estas políticas y sistemas institucionales. Zambia no cuenta con un sistema de ayudas sociales que apoye a quienes tengan derecho a recibirlos. Las pocas personas que reciben prestaciones lo hacen a discreción de las autoridades y no como consecuencia de un derecho garantizado. La asistencia es errática y el volumen de la misma no es fijo. No existen procedimientos claros sobre la forma de acceder a la asistencia. No hay transparencia en la administración de los subsidios. El gobierno y el personal de campo se niegan a revelar el número de beneficiarios de los subsidios sociales porque dicen que se provocaría el caos si se revelara esa información.

Un tema preocupante es que la mayoría de estas políticas se basan en el concepto eurocéntrico de la seguridad social, con gran énfasis en el dinero y los cheques de seguridad social firmados por el gobierno. Las políticas de bienestar social del MCDSS y otros ministerios y departamentos gubernamentales no abarcan los valores africanos sobre la asistencia social, a pesar de que la mayoría de los ciudadanos dependen de la cultura tradicional africana para satisfacer sus necesidades de seguridad social. Las subvenciones sociales estatales, aunque son importantes, no pueden desplazar el



sistema natural que sirvió a la gente durante siglos y que se debería haber incluido en el concepto del gobierno.

Desafíos constitucionales

La Constitución no refleja bien la verdadera situación del país. La mayoría de la población vive en la pobreza, pero la Constitución se niega a reconocer esta realidad y a estipular el derecho universal a la seguridad social. Más de 70% de los zambianos viven en la pobreza extrema. No obstante, la Constitución mantiene silencio sobre los problemas que afectan a esta mayoría. Por lo tanto, la Constitución no se aplica de manera práctica para corregir la realidad de quienes viven en condiciones de pobreza y precariedad.

En el preámbulo de la Constitución hay unas pocas referencias a la seguridad social bajo la forma de promesas. Es sabido que para el derecho zambiano el preámbulo es meramente decorativo. La Constitución de agosto de 1991 que aún sigue parcialmente vigente "prometió el derecho a la igualdad en el acceso a los derechos e instalaciones sociales, económicos y culturales proporcionados por el Estado...". También hay promesas que otorgan a cada ciudadano y ciudadana el derecho a la educación consagrado en el deber de parte del Estado "para con los derechos y la dignidad de todos los integrantes de la familia humana", en el Artículo 18 de la Constitución de 1996. Asimismo el preámbulo "reconoce la igualdad del valor de hombres y mujeres en su derecho de participar para construir el sistema social de su elección". Esto es lo más cercano que llega la Constitución al tema del acceso a la seguridad social.

La parte 1X de los Principios Directivos de la Política Estatal consagra normas jurídicamente no aplicables que tratan sobre varios aspectos

equivalentes al acceso efectivo a la seguridad social. El Artículo 112 y en particular el párrafo (f) urge al Estado a "proporcionar a las personas con discapacidades, los ancianos y demás personas desfavorecidas las prestaciones y los servicios sociales que se correspondan con sus necesidades y que sean justos y equitativos". Esta es la única línea de todo el texto que se refiere expresamente a "las prestaciones y los servicios" para los grupos vulnerables. Antes de eso existe una referencia en el párrafo (e) a las "oportunidades iguales y adecuadas", pero el párrafo (f) es el único que aborda la seguridad social con términos específicos. El párrafo (g) hace referencia a la cultura, la tradición y la costumbre, cuyo sentido se puede interpretar como que busca abarcar las redes tradicionales de seguridad social como el sistema de la familia extendida. Por importantes que sean, todas las disposiciones de la parte 1X y de los Principios Directivos de la Política Estatal en la Constitución no son justiciables. En función del Artículo 111, a los tribunales se les negó la competencia para tratar toda queja con base en cualquier aspecto de esta parte de la Constitución. De esta manera, el derecho de acceso a la seguridad social no está asentado en la Constitución y el que los redactores de la misma no hayan articulado esas normas directamente en la Declaración de Derechos la menoscaba severamente. Asimismo, el Artículo 110 introduce una cláusula de devolución que limita el deber del Estado de mantener la aplicación de los principios directivos.

Además, las mujeres no se ven reflejadas en la Constitución. A pesar de que representan más de 50% de la población, la Carta dice muy poco respecto de las mujeres sobre temas como la seguridad social, y en cambio las discrimina abiertamente de varias maneras.

Un marco constitucional tan defectuoso privó a los pobres del medio para combatir jurídicamente la injusticia social. Las autoridades intentan proteger sus propios intereses y obstaculizan los intentos de cambiar esta situación mediante la modificación de la Constitución. El presidente Mwanawasa manifestó la intención de adaptar la Constitución a su gusto y por consiguiente se mantuvo muy cercano a este proceso. La motivación detrás de estas acciones es proteger al presidente de futuras investigaciones cuando concluya su período en el gobierno.

Ratificados pero no respetados

Zambia ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos sobre seguridad social pero los mismos aún no se reflejaron en beneficios prácticos para los destinatarios. El país ratificó las siguientes convenciones de la ONU: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado el 10 de abril de 1984; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada el 4 de febrero de 1972; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada el 21 de junio de 1985; y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada el 6 de enero de 1991.

Zambia también es miembro fundador de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, ratificada en 1984.

Aunque el país ratificó varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aún no accedió al Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) de 1952 ni al Convenio 156 sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, de 1981. Tampoco hay señales del Ministerio de Trabajo ni del Ministerio de Justicia de que el gobierno contemple acceder a estos dos convenios. En la práctica casi no hay diferencia si se ratifican los instrumentos o no. Los que el país ya ratificó carecen de valor más allá del papel en el que fueron escritos. Aunque algunos de esos instrumentos, como el PIDESC, han sido parte del ámbito jurídico desde hace más de 30 años, no llevaron a mejorar el entorno de la seguridad social ni generaron consecuencias significativas sobre las situaciones particulares de las personas.

Género y seguridad social

La pobreza afecta a toda la población, pero más a las mujeres que a los hombres, lo cual también es cierto para las mujeres discapacitadas. Mientras algunas políticas son sensibles al género, la mayoría carece de contenido específico. Por ejemplo, el género no se tomó en cuenta cuando se formularon políticas y leyes sobre las privatizaciones. Asimismo, tampoco hay mujeres representantes en la dirección de la Agencia de Privatizaciones de Zambia. Aunque las privatizaciones afectan a las mujeres más que a los hombres, las mismas no participaron del conflictivo proceso de decisiones que se tomaron para reconstruir la economía nacional y que dejaron a los trabajadores en la calle, sin capacidad para llevar la comida a sus mesas. De manera similar, los intereses de las organizaciones de derechos humanos tampoco fueron considerados.

La liquidación apresurada de la aerolínea nacional, Zambia Airways, y la privatización de Nitergen Chemicals y Kafue Textiles provocó numerosos problemas sociales a la población, y especialmente a las mujeres. Como las encargadas de la familia (a menudo sin ingresos independientes), las mujeres fueron afectadas cuando sus esposos perdieron el trabajo debido a la política de reestructura privatizadora. Muchas quedaron sin medios alternativos de empleo y sin las capacidades necesarias para mantener a sus familias. Algunas mujeres salieron a trabajar en empleos de baja categoría en el sector comercial con el fin de aportar a sus casas. También fueron expuestas a la explotación sexual mientras procuraban reclamar los derechos de sus esposos muertos, el dinero adeudado por sus patrones o las prestaciones que los planes de seguridad social que se mostraban reacios a concederles. Esta es la consecuencia de políticas deficientes de bienestar social y privatización que no incluyeron al género como pilar central de las reformas económicas defendidas por el gobierno y sus aliados.

La vida sin seguridad social

Como se ha dicho, la seguridad social sigue siendo una ilusión para la mayoría de las personas en el país, que carece de seguro contra vulnerabilidades futuras

como la vejez y la discapacidad, y en el cual las mujeres son las peores víctimas de este desamparo. La inseguridad social, tanto en la vida privada como en la pública, afecta mucho más a las mujeres que a los hombres. El gobierno tiene la obligación de brindar seguridad social a su población, pero no ha expresado la voluntad política necesaria para hacerlo. Las personas vulnerables (la mayoría de la población) siguen viviendo en la inseguridad social.

Esta realidad contrasta con las políticas de bella redacción que el gobierno adoptó con el correr de los años. Si sólo nos fijamos en las políticas, entonces Zambia posee uno de los sistemas de seguridad social más efectivos del mundo. Sin embargo, no existen leyes específicas al respecto. Esto se repite en la Constitución que no garantiza el derecho universal a la seguridad social. De hecho, no garantiza derecho alguno además de los arquetípicos derechos políticos y civiles. Esto hace que la Constitución carezca virtualmente de relevancia en la lucha contra la pobreza. La Carta también omite un tema de suma importancia: el género y la dignidad. En lugar de manifestarse con claridad sobre la discriminación de género, la Constitución cede ante las fuerzas sociales que ignoraron a las mujeres en primer lugar. Aparte de las normas, el país también carece de un sistema adecuado para aplicar el derecho de acceso a la seguridad social ya que gran parte de lo que ahora existe es un sistema defectuoso e irresponsable que no articula los problemas de manera precisa. Aún falta mucho para que el derecho universal a la seguridad social tenga un reconocimiento efectivo en Zambia. ■