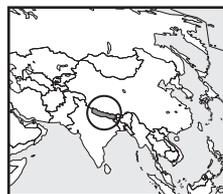


■ NEPAL

Los obstáculos de la tradición, la guerra y la pobreza



La introducción de la equidad de género y los derechos humanos en las políticas públicas nepalesas es incipiente y choca con problemas de gobernanza e implementación. La tasa de mortalidad materna está entre las más altas del mundo y los índices de pobreza y analfabetismo son asimismo muy elevados. Estos factores, junto con la fuerte tradición patriarcal y el conflicto armado, comprometen el desarrollo de las mujeres.

Rural Reconstruction Nepal

Mukunda Kattel / Rakhee Lohani / Ruth Segal

La trampa de la pobreza

En 2004 Nepal ocupaba el lugar número 140 entre 177 países calificados por el Índice de Desarrollo Humano, el 69 (entre 95 países en desarrollo) en el Índice de Pobreza Humana y el 116 en el Índice de Desarrollo Relativo al Género.¹ El país es un mosaico compuesto por más de 61 grupos étnicos con sus propios idiomas y estilos de vida. La agricultura es el sustento principal de la menguada economía nacional, que también depende de la ayuda exterior, las remesas, el turismo, la industria de la vestimenta y el sector informal.

Con un ingreso nacional bruto per cápita de USD 250, la mayoría de los nepaleses son pobres y están atrapados en un sistema social patriarcal dominado por una jerarquía de castas y clases.² Dos de cada cinco personas viven por debajo de la línea de pobreza absoluta y la mitad de los habitantes de las zonas rurales son pobres. El altísimo desempleo y subempleo, de 17,4% y 32,2% respectivamente,³ mantienen a la población dentro del círculo vicioso de la pobreza. Los pobres con y sin tierras, los *ex-kamaiyas* (trabajadores en situación de servidumbre) y los *dalits* (intocables) constituyen los grupos más pobres.

Una elevada proporción de la población son mujeres en edad de reproducción (49,2%) con una alta tasa de fertilidad (4,1 niños por mujer). La tasa de mortalidad materna (740 cada 100.000 nacidos vivos) figura entre las más altas del mundo.⁴ Aproximadamente 6.000 mujeres mueren al año por las complicaciones derivadas del embarazo y el parto.⁵ El analfabetismo afecta a 52,4% de los adultos.⁶

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2004*, 2004a.

2 Banco Mundial. *Informe de Desarrollo Mundial 2003*, 2003, p. 235.

3 Comisión Nacional de Planificación (CNP)/Gobierno del Reino de Nepal (GRN). *Nepal Living Standard Survey 1995-1996 Main Findings* Vol. I y II, Katmandú: CNP, 1996.

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

5 *The Himalayan Times*, 9 de abril de 2005.

6 Según datos de 2001 del Instituto de Estadísticas de UNESCO, el analfabetismo en Nepal ascendía a 37,3% de los hombres y a 65,1% de las mujeres.

Medición de la pobreza

En 2003-2004, la Dirección Central de Estadísticas realizó la Encuesta sobre Nivel de Vida en Nepal aplicando metodología del Banco Mundial, según la que la pobreza descendió a casi 31% de la población en 2003-2004 en comparación con 42% en 1995-1996.⁷ Pero el anuncio de este descenso no es alentador. Los cálculos aplicados no distinguen entre pobreza y pobreza extrema ni destacan las diferencias en niveles de pobreza entre distintas zonas geográficas. Además, el descenso de la pobreza no es sostenible, pues se basa mayormente en las remesas.⁸ Por el contrario, es motivo de inquietud porque la proporción del ingreso por concepto del cultivo de la tierra disminuyó (de 61% a 48%) y la proporción de la mano de obra agrícola también decreció (de 83% a 73%). La encuesta también plantea inquietudes técnicas pues el tamaño de la muestra fue muy pequeño (400 hogares).

Sin tener en cuenta el conflicto armado no se puede observar ni evaluar debidamente la pobreza, ya que la contienda se cobró aproximadamente 12.000 vidas hasta abril de 2005.⁹ Además de la escalada en el número de víctimas, las torturas y la violencia, varias obras de infraestructura fueron destruidas, miles de personas desplazadas, muchas redes sociales y comunidades desarraigadas y varias industrias paralizadas.

La guerra civil arrecia desde hace 10 años y el país experimenta la progresiva militarización del Estado y la sociedad, además de su bajísimo nivel de desarrollo. La violencia asociada a la insurgencia maoísta¹⁰ y la contrainsurgencia del gobierno desestabilizaron las estructuras políticas, económicas y sociales. Esto provocó la generalización del terror y la inseguridad y contribuyó significativamente a la de por sí sombría situación de la pobreza.

Estrategias de reducción

El desarrollo se planifica desde hace casi 50 años en Nepal. No obstante, hasta 1980, las políticas para la integración de la mujer a los procesos de desarrollo estaban confinadas principalmente a la educación y

7 Banco Asiático de Desarrollo. "Quarterly Economic Update: Nepal (March 2005)". Marzo de 2005, www.adb.org/Documents/Economic_Updates/NEP/eco-update-mar05.pdf

8 "Gap between rich, poor increasing, say experts", *The Himalayan Times*, 9 de mayo de 2005.

9 Bloomberg. "Nepal Allows UN to Monitor Human Rights Abuses in Insurgency". 12 de abril de 2005.

la capacitación. A partir de la década de los 80 se produjo un desplazamiento gradual de la seguridad social hacia la política de la equidad y de los esfuerzos contra la pobreza hacia el empoderamiento. El Sexto Plan Quinquenal (1980-1985) buscaba por primera vez mejorar la participación de la mujer en el desarrollo. El Décimo Plan (2003-2007), equivalente a los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza, sigue dedicado a la reducción de la pobreza e incluyó el género y los derechos humanos como problema transversal y sectorial. El mismo se propone reducir el nivel de pobreza a 30% para 2007 y a 10% para 2017. No obstante, dado el alto crecimiento demográfico (2,25%), el número absoluto de personas pobres seguirá siendo unos ocho millones.¹¹

Compromisos internacionales, disposiciones nacionales

En 1995, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Nepal se comprometió a crear un entorno favorable a la equidad y el empoderamiento de las personas en todos los niveles de la sociedad a través de la buena gobernanza, la participación y la capacitación.¹² Lo mismo hizo en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. También se comprometió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y es un estado parte de los principales instrumentos de derechos humanos, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La Constitución de 1990 brinda el marco para el empoderamiento de las mujeres. El artículo 11 (3)¹³ prohíbe la discriminación contra las mujeres e instruye al gobierno a tomar medidas especiales para su progreso. Para poner en práctica estos compromisos

10 En 1996, solo seis años después de la restauración de la democracia por el Movimiento Popular, una facción del Partido Comunista (Maoísta) de Nepal se levantó en armas (Guerra Popular) contra la presente estructura socioeconómica del gobierno, con el propósito de instaurar un nuevo Estado al estilo del implantado por Mao Zedong en China en 1945.

11 CNP/GRN. *Décimo Plan 2003-2007*, 2003.

12 PNUD. *Poverty Eradication: A policy framework for Country Strategies*, 1995.

13 "El Estado no discriminará a los ciudadanos sobre la base de la religión, la raza, el sexo, la casta, la tribu o la convicción ideológica, o ninguno de estos". *Constitución del Reino de Nepal - 2047 (1990)*. Parte 3, Art. 11 (3). 23 de junio de 2005. <http://asnic.utexas.edu/asnic/countries/nepal/nepalconstitution.html>

e instrumentos jurídicos, en 2002 se creó la Comisión Nacional de la Mujer. Un hito importante en este sentido fue una reciente decisión de la Corte Suprema que anuló la práctica por la que, después del matrimonio, la mujer devolvía su parte de la herencia paterna. Asimismo, el gobierno creó puntos focales de género en diversos ministerios.

Pero estos logros son insuficientes para atacar la discriminación, humillación e inequidad que padecen las mujeres, relegadas a una posición de inferioridad en todas las esferas de la vida política, social y económica y totalmente privadas de recursos políticos y económicos en términos de acceso a la tierra, el crédito y el trabajo remunerado.

Las insuficiencias legislativas solo explican parte de esta situación. También influye la falta de voluntad política para aplicar las leyes existentes. El problema fundamental es la falta de sensibilidad de género de los legisladores (hombres en su mayoría), fuertemente influidos por valores patriarcales.

El escenario de género

Nepal es una sociedad dividida en castas, sumida en una mentalidad patriarcal. Las mujeres son consideradas inferiores por los hombres y tratadas como sus dependientes, sin importar su educación o situación económica. La discriminación contra la mujer comienza al nacer y continúa a lo largo de su vida. En sus familias son relegadas frente a los hijos varones e inferiores ante sus maridos; en las oficinas son administrativas y secretarías de patrones hombres; en la vida pública sociopolítica, simples espectadoras de las políticas y las decisiones adoptadas por los hombres. Los siguientes indicadores demuestran que las mujeres van muy a la zaga de sus compañeros hombres en todos los ámbitos.

Salud

La situación sanitaria es una de las peores del sur de Asia, especialmente entre las mujeres. La tasa de mortalidad de menores de 5 años sigue siendo una de las más altas de región, con 82 muertes cada 1.000 nacidos vivos.¹⁴ Siendo 80 los varones (cada 1.000 varones nacidos vivos) que mueren antes de cumplir los cinco años en comparación con 85 niñas (cada 1.000 niñas nacidas vivas),¹⁵ existe una contradicción de las tendencias biológicas normales que sugiere discriminación contra las niñas en las prácticas de crianza (alimentación y atención médica). Asimismo, la proporción de mortalidad materna (740 cada 100.000 nacidos vivos) es una de las más altas del mundo. Una de cada 24 mujeres corre el riesgo de morir durante el embarazo y el parto. Solo uno de cada 10 partos es atendido por un médico o paramédico,¹⁶ una cifra por demás indicativa del incumplimiento de las promesas del Estado en materia de salud.

Educación

El analfabetismo descendió en los últimos años, pero el porcentaje de mujeres que saben leer y escribir si-

guando siendo menor que el de los hombres. El total de habitantes alfabetizados comprende 47,6% de la población, pero desciende a 34,9% entre las mujeres.¹⁷ Los prejuicios contra la educación de la mujer, su limitada movilidad, su bajo rango social, el casamiento precoz y la baja participación en el sector formal del trabajo provocan un mayor analfabetismo femenino. Si bien hubo mejoras cuantitativas en el número de niñas matriculadas en las escuelas y de mujeres que reciben capacitación, no se tradujeron en avances significativos. La escasez de mujeres profesionales calificadas y capacitadas en distintos niveles y sectores es un problema importante. El sistema educativo convencional y la falta de mecanismos de apoyo evitan que las mujeres aprovechen la oportunidad de continuar su educación y capacitación.

Empleo

Las mujeres trabajan más horas que los hombres y son las principales responsables del mantenimiento de la familia, pero gran parte de su labor no es valorada como actividad económica. Los datos existentes indican que las mujeres enfrentan mayores niveles de desempleo y subempleo, tanto en las zonas rurales como urbanas.¹⁸ La mayoría de las trabajadoras (más de 70%) recibe baja remuneración en el sector informal, trabaja por su cuenta o no recibe paga.

El desarrollo de las industrias de exportación de alfombras, prendas de vestir y artículos de lana generó algunas oportunidades de trabajo formal para las mujeres. El número de mujeres en la fuerza de trabajo no agrícola aumentó de 20,2% en 1991 a 34% en 2001.¹⁹ No obstante, las mujeres siguen concentradas en los empleos de bajos ingresos y baja inversión de capital.

Las mujeres están prácticamente ausentes en los procesos de decisión de las políticas y solamente hay una o dos que trabajan en ministerios de menor poder. Solo 8,55% de 93.716 empleos públicos son ocupados por mujeres.²⁰ Hasta la fecha, solo una mujer ha sido embajadora y otra jueza de la Corte Suprema.

Acceso y control de recursos

Solo 8,1% de las tierras pertenece a mujeres y el tamaño promedio de sus parcelas equivale a dos tercios del tamaño promedio de los terrenos de los hombres. Solo 4% de los hogares son propiedad total (tanto la casa como el terreno) de la mujer.²¹ Si bien en los últimos años hubo algunos avances jurídicos, no se produjeron cambios significativos en los derechos de la mujer a heredar la propiedad paterna. Según el censo de 2001, solo 5,4% de los hogares declararon ganado propiedad de la mujer y en 0,8% de los hogares

la propiedad de la casa, la parcela y el ganado estaban a nombre de la mujer.²² Igual de sombríos son los registros del acceso femenino al crédito institucional, tanto a nivel individual como de empresas familiares.

Aumento de la violencia contra la mujer

La violencia doméstica derivada del abuso del alcohol y la poligamia es alta en todo el país y en todas las comunidades. Las viudas jóvenes, particularmente en la comunidad indo-aria, son sometidas a violencia psicológica y física debido a disputas por su herencia. Se calcula que anualmente 12.000 niñas y mujeres, aproximadamente 20% de ellas menores de 16 años, son traficadas hacia India y otros países para la prostitución.²³ La pobreza y el desempleo, provocados por el paulatino descenso en la demanda de servicios de los artesanos de aldeas y el empobrecimiento de los campesinos por la división de las tierras, obliga a las familias a vender a sus propias hijas.

La insurgencia maoísta agrega otra dimensión a la violencia contra las mujeres. Mujeres jóvenes son obligadas a incorporarse a la guerrilla, las acusadas de espionaje son asesinadas y otras torturadas por ocultar a sus hombres o alentarlos a abandonar sus aldeas. Las fuerzas de seguridad del gobierno les propinan el mismo trato cruel, acusándolas de apoyar a los maoístas o proporcionarles alimentos.

Medidas necesarias

Muchos organismos internacionales de desarrollo - el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Asiático de Desarrollo, la ONU, el Departamento por el Desarrollo Internacional del Reino Unido y ONG nacionales trabajan arduamente contra la pobreza y la inequidad. Después de la Conferencia de Beijing una estrategia básica de estas instituciones fueron los programas orientados a integrar la perspectiva de género en base a los derechos humanos. En la actualidad están claramente dedicadas a la capacitación en materia de género y a asegurar el acceso equitativo a los servicios, con el fin de empoderar a las mujeres para que ellas mismas generen relaciones equitativas entre los sexos. Pero los cambios estructurales reales siguen siendo una realidad lejana a causa de la falta de medidas de gobierno para encarar la brecha del desarrollo.

A partir de los años 90 hubo enormes conquistas en términos de sensibilidad de género. La conciencia de los derechos humanos penetró en la mayoría de las instituciones sociales, políticas y jurídicas nepalesas, y se emprendieron algunas iniciativas de activismo legal. No obstante, el problema clave yace en la gobernanza y en la implementación de las políticas.

Para mejorar esta situación es necesaria una gobernanza descentralizada, participativa y consciente del tema de género, donde las mujeres participen desde la legislación hasta la implementación. Emprender esta tarea requiere activismo legal y político para dismantelar la influencia de la ideología patriarcal y erradicar la violencia asociada con el conflicto maoísta, que roba a las mujeres su potencial y las hace más vulnerables a la discriminación masculina. ■

22 CNP/GRN, *op cit.*

23 PNUD (2004b), *op cit.*

14 UNICEF. "Estado Mundial de la Infancia 2005", www.unicef.org/sowc05

15 Organización Mundial de la Salud. www.who.int/countries/npl/en

16 Encuesta Demográfica y Sanitaria de Nepal, 2001.

17 Ver nota 6.

18 PNUD. *Nepal National Human Development Report. Empowerment and Poverty Reduction*, 2004b.

19 Dirección Central de Estadísticas. *Censo de Población 2001, Informe nacional*, 2002.

20 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. "Nepal combined second and third periodic reports", 2002.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/316/45/PDF/N0331645.pdf?OpenElement>

21 PNUD (2004b), *op cit.*