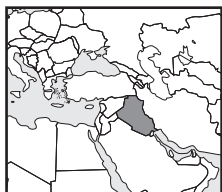


# El empoderamiento de la mujer: un proceso mal entendido



La Constitución iraquí de 2005 intentó incluir medidas que impulsaran el empoderamiento de la mujer; sin embargo, es necesario que exista también una cultura de igualdad de oportunidades. Durante el actual período de transición la mujer no sólo ha perdido la mayor parte de los beneficios provistos por el Estado sino que sufre en forma desproporcionada la contracción del poder estatal, la inseguridad causada por la inestabilidad política, el colapso de las actividades económicas por motivo de la guerra y el deterioro de las estructuras sociales. El aumento de la violencia contra la mujer requiere la intervención urgente de todos los actores sociales.

Amal Shlash<sup>1</sup>

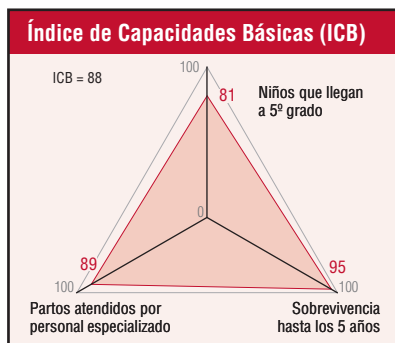
Experiencias recogidas en muchos países han demostrado que la transición al gobierno democrático puede ayudar a eliminar los obstáculos institucionales y culturales al empoderamiento de la mujer. Para que ello suceda, sin embargo, son las mujeres mismas las que deben abogar por la igualdad de derechos. Es más, si bien las democracias emergentes tienen la oportunidad de reformar las sociedades, al establecer las libertades básicas, el gobierno democrático, la libertad de mercados y los derechos humanos, la inseguridad asociada al conflicto puede socavar tan importantes resultados. Cuando la transición tiene lugar en medio de un conflicto, la necesidad de establecer un sistema democrático estable se convierte en la prioridad principal y puede eclipsar el imperativo de la igualdad. Si ello sucede, es posible que durante la transición, en lugar de disminuir, aumente la prevalencia de la desigualdad de género.

## El papel del Estado y la transición

Desde que se estableció el Iraq moderno, el Estado ha creado oportunidades para el empoderamiento institucional de la mujer mediante el acceso más amplio a la educación, los servicios de la salud y la capacitación para el trabajo. Creció el nivel profesional de la mujer, sobre todo en los campos más aceptados socialmente de la educación y los servicios de la salud. Por ejemplo, en el período 1997-2004, el 68% de los docentes eran mujeres y la tasa global de participación de la mujer entre el personal médico era de entre 30% y 60%. Antes de 2003, las mujeres representaban el 46% de los empleados del sector público y eran las principales proveedoras de servicios y de beneficios sociales en la salud y la educación, sobre todo en áreas en beneficio de la mujer. No obstante, el Estado no se ha mostrado en realidad consciente de que el empoderamiento no se logra únicamente por medio de la promulgación de leyes sino que se produce sólo cuando la sociedad aplica esas leyes – lo que a su vez exige que se produzcan cambios culturales. El empoderamiento de la mujer requiere que exista una cultura de igualdad de acceso y de oportunidades.

\* No hay datos disponibles para IEG.

<sup>1</sup> Autora principal de Iraq: *National Report on the Status of Human Development 2008* [Iraq: informe nacional 2008 sobre la situación del desarrollo humano]. Este artículo se basa en hechos y análisis de aquel informe, disponible en: <[www.iauiq.org/reports/NRSHD-English.pdf](http://www.iauiq.org/reports/NRSHD-English.pdf)>.



Las etapas de transición a menudo implican una revisión del papel que desempeñan las instituciones y los mecanismos estatales para que se ajusten mejor a la realidad y realcen la igualdad entre los ciudadanos. Sin embargo las reformas en Iraq se han visto acompañadas por el desmantelamiento del Estado, que por lo tanto ya no fue capaz de cumplir con sus responsabilidades ni de brindar los servicios clave para la economía de transición. Ni el sector privado ni la sociedad civil han sido capaces de asumir ese papel y brindar tales servicios, en tanto la mujer ha perdido la mayor parte de sus beneficios sociales; entre ellos, el de las guarderías apoyadas por el Estado.

## Indicadores de desarrollo, empleo y bienes

La imposición de sanciones y la creciente crisis política y económica, con la inseguridad y el conflicto que han generado desde 1990, han empeorado la situación comparativa de las mujeres con respecto a los hombres en los últimos decenios. En lo que se refiere a diversos indicadores clave de desarrollo humano, están peor que antes. En 2007, aunque la expectativa de vida de la mujer (62) era mucho más elevada que la del hombre (55), el 30% de las mayores de 15 años eran analfabetas, contra el 14% de los hombres. Las cifras combinadas de inscripciones escolares (escuela primaria, intermedia y secundaria) eran del 55% para las mujeres y del 68% para los varones. Las tasas de desempleo también eran más elevadas entre las mujeres: el 23% en comparación con el 16%. Los ingresos percibidos por las mujeres ascienden a solamente el 11% de los ingresos que perciben los hombres. El trabajo agrícola constituye el 60% de las horas laborales semanales totales para la mujer y solo el 22% para el hombre, lo que ayuda a explicar los bajos ingresos, ya que se sabe que el trabajo agrícola de la mujer por lo general no es

remunerado y exhibe baja productividad. En 2007 el Índice de Desarrollo Humano de Iraq fue de 0,627 mientras que el Índice de Desarrollo de Género fue de 0,584.

En general, la tasa de participación de la mujer en la actividad económica es considerablemente más baja que la del hombre (21% contra 79% en 2004). La transición hacia una economía de mercado abierta tal vez brinde más oportunidades, así como mayores desafíos para la mujer iraquí. La apertura del mercado tal vez ofrezca nuevas oportunidades en el sector privado, pero también aumentará la competencia por los empleos y exigirá destrezas que el sistema educativo brinda en forma desigual. Además, habrá menos empleos para la mujer en el sector público. El artículo 23 de la Constitución de 2005 garantiza “el derecho a la propiedad iraquí” sin discriminación de género. Aunque no existen datos que midan la posesión de bienes tales como la tierra, las propiedades y las empresas, es posible asegurar que, en general, las mujeres poseen menos bienes financieros que los hombres. Por ejemplo, la enorme mayoría de las unidades de tierra y de viviendas se encuentra inscrita a nombre de varones y son ellos quienes dominan claramente en cuanto a la propiedad y gestión del sector privado. Además, las mujeres que son jefas de hogares – esto es el 11% de los hogares – son dueñas de menor cantidad de bienes que otras mujeres.

## La condición personal de la mujer

La nueva Constitución de 2005 intentó incluir diversas medidas positivas para la mujer. Por ejemplo, la mujer puede ahora transmitir la nacionalidad a sus hijos (artículo 18). Sin embargo, también contiene varios artículos, cláusulas y consecuencias que se pueden considerar discriminatorios. Como ser, el artículo 41 establece que “los iraquíes son libres de obrar de acuerdo con su condición personal según su religión, creencias, doctrinas u opciones,” lo que permite diversas interpretaciones de la *sharia* islámica y da lugar a impedimentos para la igualdad jurídica, sobre todo en asuntos relacionados con el Código Civil como el matrimonio y el divorcio. La variedad de interpretaciones puede dar lugar a diferentes prácticas en las diferentes provincias, en las poblaciones rurales y urbanas o entre los adherentes a diferentes religiones. Se considera que estas previsiones constituyen un retroceso si se comparan con las previsiones de la Ley Nº 188/1959, que reglamentaba todos los asuntos relacionados con el matrimonio, el divorcio, la herencia, y la tutoría y

custodia de los hijos para todos los iraquíes, fuera cual fuera su secta. De hecho, el artículo 41 de la Constitución contradice la garantía fundamental contenida en el artículo 14 de la ley, que establece que “los iraquíes son iguales ante la ley sin discriminación de género o raza”. Tal contradicción compromete la unidad de la legislación aplicable en forma universal.

A la hora de brindarle protección a la mujer y prohibir la violencia en su contra, tanto las estipulaciones constitucionales como las jurídicas pueden resultar insuficientes. La Constitución, por ejemplo, no se refiere en forma específica a la mujer cuando aborda el tema de la violencia en el capítulo sobre derechos. El artículo 4 no considera la violencia matrimonial como un delito específico. El artículo 44 establece que “los iraquíes son libres de movilizarse, viajar y residir dentro o fuera de Iraq”, pero en la práctica la ley no permite que una mujer de menos de 40 años obtenga un pasaporte sin autorización de un tutor. Otro ejemplo es que la mujer tiene derecho a la igualdad de salarios, pero la ley no proporciona previsiones vinculantes que garanticen la igualdad en cuanto a los ascensos laborales. Así, aun cuando la Constitución prevé la no discriminación *de jure* en contra de la mujer, existen factores jurídicos, sociales y culturales que a menudo constituyen impedimentos de facto a su accionar. El clima jurídico y legislativo en la región del Kurdistán parece ser más positivo. Por ejemplo, se aplica ahí la Ley Nº 188 de la Condición Personal, redactada en 1959, pero considerada progresista para la época, y la Comisión de Asuntos de la Mujer ha logrado introducir algunas enmiendas. En 2007 se impusieron condiciones adicionales para los casos de poligamia, se prohibió la circuncisión femenina y se cambiaron las normas relacionadas con el divorcio para que favorecieran más a la mujer.

En 1986 Iraq ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), con salvedades con respecto a los artículos 2, 9 y 29. Tales salvedades, de hecho, invalidan las previsiones de la Convención sobre la igualdad de mujeres y hombres. Desde el comienzo de la transición en 2003, las organizaciones de mujeres han intentado sin éxito que se retiren las salvedades. Por otra parte, la Constitución no incluye ningún artículo que reconozca que la ratificación de las convenciones internacionales sea vinculante para el Estado. De todos modos, el nuevo régimen ha rechazado los compromisos ratificados por su antecesor en cuanto a las convenciones internacionales, sobre todo la CEDAW, con la justificación de que se contraponen a la *sharia*<sup>2</sup>.

### Inclusión en la toma de decisiones

En 2003 se introdujo un sistema de cuotas para la mujer en la vida política y la nueva Constitución también prevé medidas a favor de las minorías, otorgando en el artículo 49 una cuota para la mujer de no menos del 25% de los escaños del Parlamento. La Ley Electoral Nº 6 de 2005 estipula que las listas de candidatos para las elecciones deben también atenerse a esta cuota. En las elecciones de 2005, las mujeres obtuvieron 87 de los 275 escaños de la

Asamblea Nacional (el 31%). En las elecciones concejales locales, mediante listas electorales cerradas, obtuvieron el 28% de los puestos.

Además, la adhesión al sistema de cuotas aumentó en forma considerable la cantidad de electas a los concejos gubernamentales. Desde 2003 la cantidad de mujeres que ocupa cargos administrativos en los que se toman decisiones aumentó del 12,7% al 22,4%. Si bien en la judicatura representaron sólo el 2% en 2006, en el ejecutivo corrieron con mejor suerte. En 2006 había cuatro ministras de Estado y 342 funcionarias de alto nivel; entre ellas, 8 subsecretarías, 22 consejeras e inspectoras generales, 86 directoras generales y 215 subdirectoras generales. Sin embargo debe señalarse que las barreras que deben superar las mujeres para alcanzar y conservar tales oportunidades son mayores y más numerosas.

### Un legado de restricciones culturales

Para la mujer, el patrimonio cultural – que surge de la tradición más que por motivos religiosos – es uno de los puntos de referencia básicos en la formación del concepto de conductas aceptables. La imagen estereotípica de la mujer ha persistido durante siglos debido a que, a lo largo de su historia, el Estado ha contribuido a perpetuarla para evitar entrar en conflicto con la sociedad y sus líderes religiosos y culturales. Esta imagen se encuentra tan arraigada que, como lo demuestran diversos estudios, la percepción que algunas mujeres tienen de su propio sexo no se aparta demasiado de la que sostienen los hombres.

La aceptación de la mujer de esta falsa imagen le brinda al Estado la justificación para demorar la promulgación de legislación que mejoraría la situación en la que se encuentra. La sociedad también justifica el aislamiento de la mujer como una manera de garantizar su protección. De esta manera, la familia continúa siendo el reducto más resistente de intolerancia cultural contra la mujer, en la que se acepta la violencia masculina como derecho disciplinario o preventivo. Por ejemplo, un informe del Ministerio de Derechos Humanos de la región del Kurdistán señala que 239 mujeres fueron empujadas a incinerarse a sí mismas durante los primeros ocho meses de 2006. Tal situación no difiere mucho en otras áreas y los asesinatos relacionados con el honor son comunes en el centro y el sur de Iraq. Es probable que las denuncias acerca de tales prácticas sean menos que la cantidad real de incidentes debido a la poco desarrollada capacidad de control de las organizaciones de la mujer, así como a los prejuicios de los medios.

### Conclusiones

El empoderamiento de las iraquíes debe constituir una meta global y no sólo un objetivo secundario, ya que la mujer tiene un papel igualitario a desempeñar en el desarrollo general económico, político y social. Sin embargo hay pruebas que demuestran que las iraquíes sufren en forma desproporcionada los efectos de la contracción del poder estatal, la inseguridad que resulta de la inestabilidad política, el derrumbe de las actividades económicas y el deterioro de las estructuras sociales, todo ello como consecuencia de los conflictos en curso. El aumento de la violencia contra la mujer constituye, en este momento,

la consecuencia más peligrosa de la transición y requiere la intervención urgente de todos los actores de la sociedad. La mujer se ha refugiado dentro de su comunidad, secta o tribu en busca de protección, revirtiendo así los logros de casi un siglo de modernización que había emprendido el mismo Estado.

La falta de seguridad ha obstaculizado el progreso del desarrollo humano y ha dañado los mecanismos para el empoderamiento genuino. Así y todo, aún existe una oportunidad para mejorar la situación. Algunas de las responsabilidades específicas del Estado son:

- Enmendar las leyes (y la Constitución) para eliminar las previsiones, omisiones y contradicciones que perpetúan la discriminación.
- Garantizar la libertad de pensamiento para fomentar el debate y el diálogo públicos; es necesario implementar campañas de sensibilización pública que produzcan cambios profundos en los estereotipos de la mujer que difunden los medios.
- Crear un nuevo ambiente laboral que se aparte de la división actual del trabajo basada en los papeles limitados de la mujer y en restringirla, como trabajadora, a los sectores de baja productividad.
- Enfrentar la cultura de la dominación y de la marginación y difundir una cultura de paz y tolerancia para eliminar la violencia contra la mujer en todas sus formas y poner fin a su perpetuación como parte de la cultura aceptada.
- Brindar nuevas oportunidades por medio de la reforma del sistema de préstamos en los bancos públicos, eliminando el requisito de poseer bienes inmuebles como garantía subsidiaria y promoviendo los servicios bancarios que benefician a la mujer.
- Reformar los sistemas educativos y los programas de estudio para cambiar la percepción de la sociedad con respecto a la violencia contra la mujer e inculcar un sentido de responsabilidad común para poner fin a ella.
- Ampliar el acceso a los proyectos de microcrédito y trabajo ubicado en el hogar para las mujeres con poca educación y capacitación, las mujeres rurales, las ancianas y las viudas con familias a su cargo.

Al adoptar una actitud firme en relación con la cultura de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la igualdad de género, el Gobierno podría poner fin de una vez por todas a la cultura centenaria de la discriminación contra la mujer en el país. ■

2 El mismo rechazo se aplica a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre la mujer, la paz y la seguridad.