



Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Distr. general
6 de octubre de 2008
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Grupo de trabajo anterior al período de sesiones

42° período de sesiones

20 de octubre a 7 de noviembre de 2008

Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos quinto, sexto y séptimo combinados

Mongolia*

Sinopsis de la elaboración del informe

1. De conformidad con la Orden No. 56 de 2005 expedida por el Ministerio de Asistencia Social y Trabajo, se creó un grupo de trabajo con representantes de los ministerios sectoriales y organizaciones gubernamentales pertinentes para que elaborara el quinto informe periódico del Gobierno de Mongolia sobre la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El grupo de trabajo estaba integrado por representantes del Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y Asuntos Internos, el Ministerio de Salud, la Oficina Nacional de Estadística y los proyectos pertinentes ejecutados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El presente informe contiene los datos y los análisis extraídos de los informes sobre las medidas adoptadas y los estudios de investigación que se acumularon desde que se examinaron los informes tercero y cuarto de Mongolia en 1997 y 2001, respectivamente. También trata de analizar las situaciones específicas de los derechos de la mujer desde la perspectiva de género mediante la evaluación de los cambios dinámicos ocurridos durante el período de transición a la economía de mercado.

En el proceso de elaboración del informe, se agradecieron profundamente las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil, en particular, las de las partes interesadas en ese tema. Se han organizado varios debates entre las respectivas organizaciones no gubernamentales. Se celebró una conferencia de prensa al tiempo

* El presente informe se publica sin revisión editorial.



que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ejecutó el proyecto titulado “Realización de los Derechos de la Mujer”. Se llevaron a cabo entrevistas y ruedas de prensa por la radio y la televisión. Además, se utilizaron otros canales de comunicación abierta, como mensajes de correo electrónico y líneas telefónicas para recopilar ideas y comentarios del público.

Por último, el Gobierno de Mongolia examinó el presente informe en su sesión y aprobó su presentación al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Logros y éxitos obtenidos en el sistema nacional, incluida la Constitución y otros documentos jurídicos

2. Mongolia enmienda las leyes y los reglamentos respectivos y les agrega disposiciones de conformidad con la convención internacional de que es firmante. Por lo tanto, se aplican las disposiciones de las leyes respectivas para resolver casos y demandas. Hasta la fecha, no se ha resuelto ningún caso en el que se hayan aplicado las disposiciones de la Convención.

Actualmente, unas 50 de las 367 leyes existentes incluyen reglamentos sobre la igualdad entre los géneros. Los documentos normativos y estratégicos nacionales que abordan cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros incluyen los siguientes: la Política Nacional sobre el Desarrollo de la Población, la Política Nacional sobre el Desarrollo Familiar, el Programa Nacional de igualdad entre los géneros, la Estrategia Global de Desarrollo Nacional basada en los objetivos de desarrollo del Milenio, el Programa Nacional de derechos humanos, la Política Estatal sobre población, el Programa Nacional para proteger a las personas contra la venta, especialmente de niños y mujeres, con fines de explotación sexual, y el Programa Nacional sobre la lucha contra la violencia domésticas.

3. En Mongolia no existe ningún órgano independiente que tenga una condición jurídica similar a la de un comité nacional de derechos humanos y se ocupe de la discriminación por motivo de género. Las demandas relativas a ese tema se remiten a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El Tribunal de arbitraje sobre demandas relativas al empleo se ocupa de las objeciones que tienen que ver con la discriminación por motivo de género cuando se ha violado el derecho al empleo.

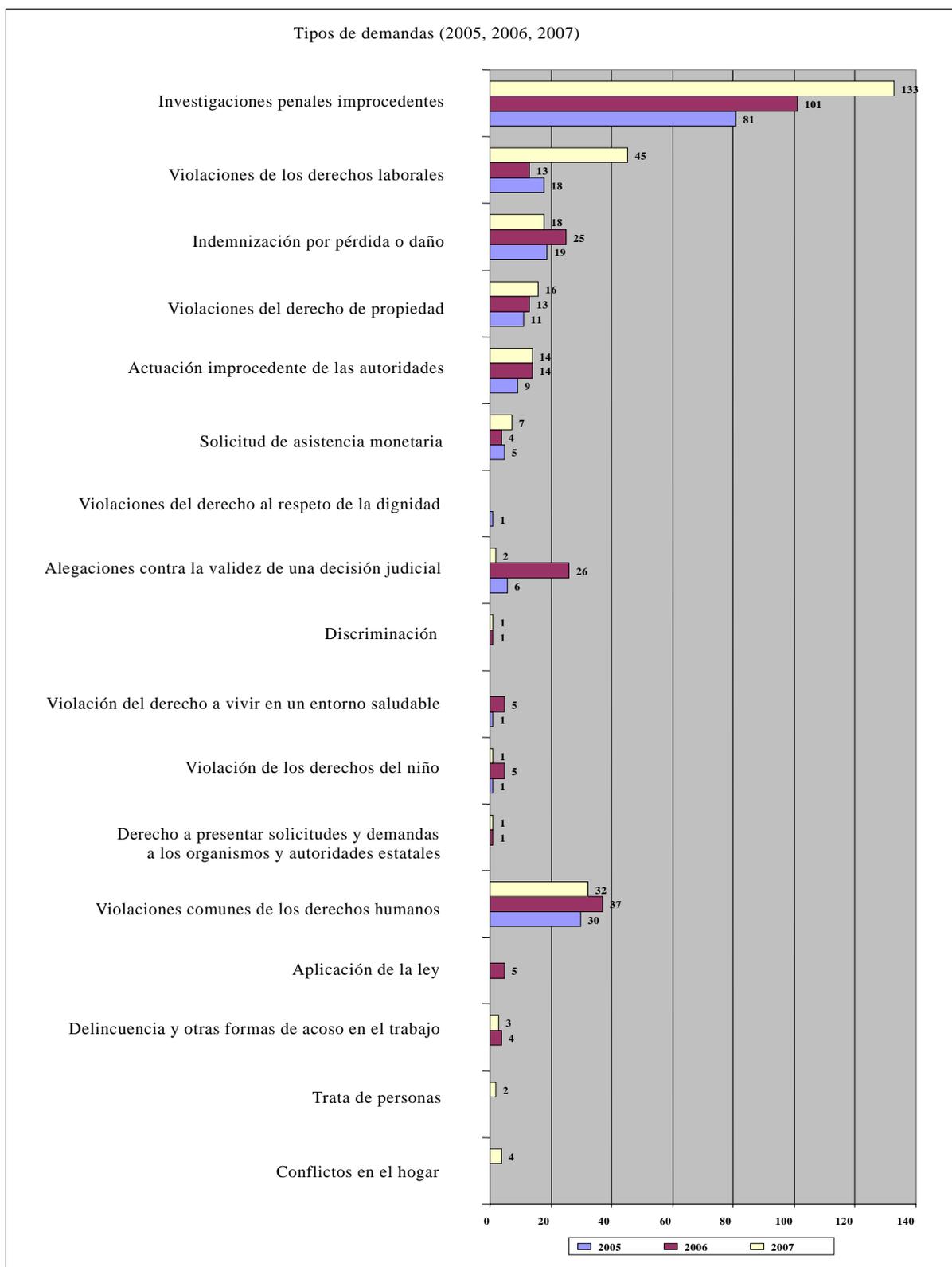
La Ley sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Mongolia dispone que todo ciudadano mongol solo o con otras personas puede presentar una demanda a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en virtud de la Ley si considera que una empresa, una organización, un funcionario o una persona han violado los derechos humanos y las libertades garantizados por la Constitución de Mongolia y los tratados internacionales. La Ley establece que la Comisión Nacional de Derechos Humanos examine la demanda y adopte medidas.

El Banco Asiático de Desarrollo brinda apoyo financiero a la redacción de la Ley sobre la igualdad entre los géneros. En el proyecto se definen los siguientes conceptos: los principios subyacentes de las demandas relativas a la discriminación por motivo de género; el órgano y los procedimientos de vigilancia y adopción de decisiones; la identificación de las personas que violan el principio de la igualdad entre los géneros y las penas que se les van a imponer; y un órgano jurídico encargado de vigilar la aplicación de las disposiciones sobre la igualdad entre los géneros, en particular, un organismo de supervisión a nivel nacional. Además, es

importante estudiar las mejores prácticas para responder a las demandas en materia de discriminación por motivo de género en otros países y crear un entorno favorable para introducir modelos basados en pruebas.

4. El número de peticiones y demandas que recibió la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre 2005 y 2007 aumentó en comparación con el de años anteriores. Ello indica que las personas conocen mejor sus derechos, y saben cómo y a quién recurrir si se violan sus derechos. La mayoría de las peticiones y las demandas las han presentado residentes y entidades económicas de la ciudad de Ulaanbaatar. Esto podría explicarse por el hecho de que la Comisión está ubicada en esa ciudad. Sólo se han recibido algunas demandas de las zonas rurales. Esto podría deberse a la falta de representación de la Comisión en esas zonas.

Las demandas y las peticiones que recibió la Comisión entre 2005 y 2007 se clasificaron en el siguiente gráfico. La mayoría de las demandas recibidas entre 2005 y 2007 guardaban relación con casos relacionados con la realización impropia de investigaciones penales y condenas injustificadas. Hubo muy pocas demandas relacionadas con la discriminación por motivo de género. Aunque es evidente que existe la violencia doméstica, las víctimas y el público no la perciben como discriminación por motivo de género.



Fuente: Informe sobre los derechos humanos y las libertades en Mongolia, 2007.

5. Para fortalecer la aplicación de medidas para lograr el objetivo de desarrollo del Milenio de promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, y la ejecución del Programa Nacional de igualdad entre los géneros, en 2005 se creó el Comité Nacional de Igualdad entre los Géneros en virtud de la Orden No. 25 del Gobierno de Mongolia. Dicho Comité es un órgano consultivo en materia de igualdad entre los géneros en el plano nacional. Entre las tareas principales que éste desempeña figuran las siguientes: influir en la elaboración y la aplicación de la política nacional al respecto; apoyar toda iniciativa de las organizaciones estatales y de la sociedad civil y también de particulares; y coordinar las actividades entre esas partes interesadas. El Comité está integrado por miembros del Parlamento y del Gabinete, y representantes de los ministerios y organismos pertinentes, organizaciones no gubernamentales especializadas en ese ámbito y entidades empresariales. El Primer Ministro es el Presidente del Comité. El miembro del Gabinete encargado de las políticas en materia de población o el Ministro de Asistencia Social y Trabajo es Vicepresidente del Comité.

La secretaría del Comité Nacional de Igualdad entre los Géneros está a cargo del funcionamiento diario del Comité.

El Comité Nacional consta de 33 miembros. La Oficina está integrada por 4 funcionarios. El Estado financia el funcionamiento del Comité y el de su Oficina.

El Comité Nacional desempeña las siguientes funciones:

- Proporcionar guías y directrices a las sucursales ubicadas en las 21 aimags (provincias) y la capital;
- Supervisar los gastos presupuestarios destinados a asegurar la igualdad entre los géneros;
- Evaluar el desempeño de las sucursales ubicadas en 21 aimags y en la capital mediante el examen de sus informes de evaluación;
- Determinar un marco de actividades para asegurar la igualdad entre los géneros y presentar a las autoridades pertinentes una propuesta para integrar esas actividades en el plan de desarrollo anual;
- Presentar al Gobierno de Mongolia y a los órganos pertinentes recomendaciones sobre la aplicación de los convenios y tratados internacionales relativos a la igualdad entre los géneros de los que Mongolia es firmante;
- Presentar propuestas a las autoridades pertinentes para aumentar la eficacia de los gastos en actividades dirigidas a asegurar la igualdad entre los géneros;
- Instar a las autoridades a que incorporen enfoques de igualdad entre los géneros en los programas y proyectos nacionales, como también en las políticas sectoriales específicas;
- Apoyar las sucursales en las aimags y en la capital para que mantengan una mejor coordinación entre ellas.

El Comité Nacional tiene sucursales en 21 aimags y en la capital, como también en algunos soums (centros administrativos). Los gobernadores de las aimags, los soums y la capital y sus distritos supervisan las sucursales. Las sucursales están a cargo de organizar y supervisar las actividades para la aplicación de las recomendaciones y decisiones formuladas por el Comité Nacional.

Con el fin de fortalecer la Política Estatal sobre desarrollo demográfico y el Programa Nacional de igualdad entre los géneros, el Gobierno de Mongolia coopera con el PNUD, el UNFPA, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo en diversos programas y proyectos. Por ejemplo, el Gobierno de Mongolia y el UNFPA tienen un acuerdo de colaboración oficial sobre los planes de acción incluidos en el marco del cuarto programa del país, que se ejecutarán en el período 2007-2011. El cuarto programa de asistencia para Mongolia, por un total de 234.000 millones de dólares, incluye las actividades de políticas para fortalecer el marco jurídico con miras a aumentar el acceso a los servicios sociales y económicos y reducir la pobreza en zonas remotas donde los recursos son limitados; asegurar el respeto a los derechos en materia de procreación; y prevenir la desigualdad entre los géneros, la discriminación por motivo de género y la trata de personas. Se puede obtener más información en www.gender.gov.mn.

6. El Programa nacional de igualdad entre los géneros se encuentra en la etapa final de su segunda fase. La Oficina de Información, Investigación y Supervisión del Ministerio de Asistencia Social y Trabajo supervisa y evalúa la ejecución del Programa nacional y presenta sus informes al Gobierno.

Los resultados de la supervisión de la ejecución de una fase intermedia del Programa revelaron que se ha ejecutado el 57,3% del Programa, el cual se está revisando porque algunos cambios de la formulación de sus objetivos deben quedar reflejados en los planes de acción.

Dentro del marco de su memorando de cooperación con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, el Comité Nacional de Igualdad entre los Géneros celebró en 2005 un seminario nacional sobre la planificación estratégica de la incorporación de la perspectiva de género. En el seminario se evaluó la ejecución del Programa nacional de igualdad entre los géneros. Asimismo, los participantes elaboraron recomendaciones para mejorar las relaciones de trabajo y la cooperación entre los ministerios, los organismos, las organizaciones centrales y rurales; ampliar sus funciones y responsabilidades; incorporar enfoques de género en políticas, planes, leyes, programas y documentos de proyectos de todos los sectores; mejorar la sostenibilidad de las políticas gubernamentales; y acelerar la ejecución del Programa.

Sobre la base de las recomendaciones, se elaboró el plan de acción para la segunda fase del Programa. El Gobierno examinó los planes de acción en su sesión de enero de 2006 y los aprobó con la Orden No. 5. Dichos planes incluyen 18 actividades principales, como la promoción de la igualdad entre los géneros respecto del nivel de educación; la mejora de las leyes pertinentes con principios de igualdad entre los géneros; la participación de la población rural en la capacitación empresarial; la lucha contra la violencia doméstica; y el fortalecimiento de las alianzas con las organizaciones no gubernamentales.

Con el fin de garantizar la igualdad de derechos de los hombres y las mujeres de conformidad con la Constitución de Mongolia, se está promoviendo la aprobación de la Ley sobre la igualdad entre los géneros por el Parlamento. Esta promoción se realiza con el apoyo financiero del Banco Asiático de Desarrollo. (Véase la respuesta 7 para obtener más información sobre la ley propuesta.)

El Ministerio de Justicia y Asuntos Internos, el Ministerio de Asistencia Social y Trabajo y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales trabajan

de consuno para revisar el Código de la Familia a fin de armonizarlo con la Ley sobre la lucha contra la violencia doméstica. Además, a efectos de la aplicación de dicha Ley, se aprobó el Programa Nacional sobre la lucha contra la violencia doméstica en virtud de la Resolución gubernamental No. 225 de 2007, con ayuda de las organizaciones no gubernamentales. Actualmente se está ejecutando el Programa.

Desde 2006, los gastos operacionales de las actividades relacionadas con asuntos de género se han incluido en el presupuesto del Primer Ministro de Mongolia, de conformidad con la Resolución gubernamental No. 234 de 2006.

Los departamentos de políticas sociales de las aimags, la capital, los soums y las administraciones de distritos están empleando a especialistas en género.

Dentro del marco de su acuerdo de cooperación para 2007-2011 celebrado con el UNFPA, el Comité Nacional de Igualdad entre los Géneros organizó una serie de cursos regionales en materia de género y planificación de políticas sectoriales. La capacitación se impartió al personal de la administración del Comité Nacional de Igualdad entre los Géneros, los miembros del grupo de trabajo y los especialistas de ministerios y consejos de la capital, los distritos y las aimags. Como resultado de ello, estas personas han mejorado en cierto grado su capacidad en cuestiones de género, con lo cual se ha logrado el objetivo de sentar las bases para la planificación de políticas y operaciones que tengan en cuenta las cuestiones de género.

Con el fin de ejecutar los programas nacionales relacionados con el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y la igualdad entre los géneros, así como la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, se ha establecido un grupo temático sobre cuestiones de género para coordinar el apoyo conjunto que proporcionan las Naciones Unidas.

En 2007 se organizó la Conferencia nacional sobre cuestiones relacionadas con políticas gubernamentales dirigidas a garantizar la igualdad entre los géneros, con la participación de representantes de 18 provincias rurales. En consecuencia, los participantes examinaron los proyectos de enmienda al Programa Nacional de igualdad entre los géneros, y los prepararon para presentarlos en la sesión gubernamental para su examen. Durante la Conferencia se formuló una recomendación para intensificar la ejecución del Programa a nivel nacional.

Cabe encomiar la cooperación y la participación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente cuando se trata de perfeccionar y ejecutar la Política Nacional y el Programa Nacional de igualdad entre los géneros, concienciar al público en cuanto a las leyes sobre la igualdad entre los géneros y las cuestiones sociales de la mujer, tener en cuenta los puntos de vista del público en las leyes, y llevar a cabo estudios de investigación, capacitación y actividades para concienciar al público sobre los derechos humanos y las funciones desempeñadas en la sociedad.

7. El Banco Asiático de Desarrollo apoya la iniciativa de elaborar una Ley sobre la igualdad entre los géneros para perfeccionar el entorno jurídico de Mongolia a fin de garantizar la igualdad entre los géneros. Se estableció una dependencia para dirigir el proyecto sobre la redacción de la Ley sobre la igualdad entre los géneros, teniendo en cuenta la opinión pública, organizando actividades de grupos de promoción para que se aprobara la ley, y llevando a cabo actividades para concienciar al público mediante la prensa.

Esa dependencia, el Ministerio de Asistencia Social y Trabajo y el Comité Nacional sobre la Igualdad entre los Géneros están adoptando medidas de consuno para dar a conocer al público el proyecto de ley y tener en cuenta sus puntos de vista. Esas medidas se han aplicado con la participación de las organizaciones públicas y las organizaciones no gubernamentales para las mujeres que tienen experiencia en esa esfera.

El propósito, el ámbito, el contenido y las disposiciones de la ley son los siguientes:

- El propósito de la ley será proporcionar una base jurídica para eliminar la discriminación por motivo de género e incorporar la igualdad entre los géneros en las relaciones políticas, económicas, sociales, culturales y familiares. La ley define los principios básicos de la igualdad entre los géneros, describe los términos y define las acciones orientadas a eliminar la discriminación por motivo de género. Sin embargo, en la ley se aplicará el concepto universal de que no es justo tratar como iguales a las personas que ya se encuentran en una situación de desigualdad.
- La ley estipula específicamente que se debe asegurar la igualdad entre los géneros en los principales sectores políticos, económicos, sociales y culturales; los servicios cívicos, de educación y de salud; las elecciones; los partidos políticos; las relaciones laborales y familiares; el arte y la literatura; y los medios de difusión pública. También define las funciones y las obligaciones de las organizaciones que se incluirán en el mecanismo o sistema nacional para incorporar la igualdad entre los géneros.
- La ley describe en detalle las bases para la presentación de una demanda sobre la discriminación por motivo de género; define la autoridad encargada de aceptar y resolver la demanda; establece el procedimiento de aceptación y solución de demandas; identifica a la persona culpable de violar los derechos de igualdad entre los géneros; y establece las condiciones de la condena. La ley también define el órgano autorizado que ha de encargarse de supervisar la aplicación de la Ley sobre la igualdad entre los géneros, en particular, una organización de supervisión que funcione a nivel nacional.

8. Se han llevado a cabo algunas de las actividades que se considera que atraen más atención, aunque la legislación de Mongolia crea las condiciones y oportunidades para que en cierto momento las mujeres y los hombres puedan gozar de los mismos derechos a la educación, el empleo y la salud, y a los servicios sociales y de recreo.

La Ley de asistencia social se ha enmendado con una disposición en virtud de la cual cualquiera de los padres, u otros tutores, tienen derecho a recibir prestación por hijos a cargo.

La Ley contra la obscenidad y el Código Penal castigan a las personas que inciten a otras a prostituirse o que organicen actividades de prostitución o a prostitutas. Sin embargo, a las personas que compran servicios sexuales no se las acusa de nada. Se han propuesto nuevas enmiendas para hacer que los clientes de prostitutas rindan cuentas.

Se formulan nuevas disposiciones en el Código de la Familia para que los hombres y las mujeres tengan los mismos derechos en lo que atañe a la propiedad.

Se introducen los primeros intentos de recopilar y compilar datos estadísticos relacionados con el género.

Se transmiten por la televisión y la radio programas de opinión, anuncios publicitarios, juegos de preguntas y respuestas y entrevistas en directo durante las horas de mayor audiencia. Esto facilita el cambio de las actitudes y los estereotipos reprobables en cuestiones de género.

Se puede obtener más información sobre otras medidas normativas y prácticas en los capítulos pertinentes. Existen numerosas medidas que pueden adoptarse ya sea en la esfera normativa o práctica, incluidas las siguientes:

- Establecer condiciones para que se apliquen en las decisiones judiciales los convenios y tratados internacionales; realizar estudios para determinar si los jueces de todos los niveles utilizan los convenios y tratados internacionales cuando emiten decisiones judiciales; introducir las mejores prácticas en ese sentido; y mejorar la capacidad de los jueces.
- Ampliar la información, la capacitación y la promoción.
- Elaborar y ejecutar un programa de capacitación para los encargados de formular políticas y tomar decisiones en todos los niveles.
- Hacer participar a las organizaciones no gubernamentales en la capacitación y la promoción dirigidas a cambiar los estereotipos relacionados con las funciones atribuidas a cada género arraigadas en la psicología social.
- Elaborar actividades de capacitación e investigación para la ejecución de las políticas y las medidas relacionadas con el género y la familia contenidas en la Estrategia Global de Desarrollo Nacional basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Prestar más atención a una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones; ampliar las actividades de promoción para fomentar la función de las mujeres en la política y mejorar su imagen ante el público.

Estereotipos y funciones atribuidas a cada género

9. En 2007, junto con el Comité General de Elecciones de Mongolia, se celebró una conferencia sobre la mujer y las elecciones en el complejo de Ikh Tenger a la que asistieron representantes de las ramas femeninas de 11 partidos políticos, las organizaciones que integran la red nacional de organizaciones no gubernamentales y también mujeres interesadas en la materia y líderes. Los participantes intercambiaron opiniones sobre la ampliación de la participación política de las mujeres en las elecciones de 2008 y el aumento de las funciones y las responsabilidades de las mujeres mediante la puesta en práctica del cupo del 30% previsto por la ley. Los participantes de la conferencia establecieron metas específicas que debían alcanzarse antes de que terminaran las elecciones y establecieron cuatro grupos de trabajo para cooperar con los ciudadanos y votantes, y designar y apoyar a las candidatas al Parlamento.

La primera conferencia se celebró en septiembre de 2007 para apoyar la participación política de las mujeres en las elecciones de 2008. En ella se examinaron y planificaron las actividades que se realizarían y las medidas que se adoptarían de consuno.

Sin embargo, los partidos políticos pusieron fin a su acuerdo de que el 30% de los candidatos al Parlamento fueran mujeres. Esto ha representado un retroceso considerable en el cumplimiento del compromiso que el país asumió ante las Naciones Unidas. Se ha previsto el establecimiento futuro de un equipo temático de las Naciones Unidas sobre cuestiones de género para proponer candidatas en todos los niveles de las elecciones y brindarles apoyo. El equipo estará integrado por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales respectivas.

Medidas para reducir la violencia contra la mujer

10. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 de la Ley de Gobierno de Mongolia, el Ministerio de Asistencia Social y Trabajo y el Centro Nacional contra la Violencia (organización no gubernamental) cooperan desde 2001. En virtud de un contrato de cooperación anual entre estos dos órganos, el Estado ha asignado ciertos gastos de funcionamiento del Refugio para las víctimas de la violencia doméstica a fin de apoyar la ejecución del Programa Nacional de igualdad entre los géneros y aplicar la Ley sobre la lucha contra la violencia doméstica.

A pesar de que la Ley sobre la lucha contra la violencia doméstica se promulgó en 2005, las estadísticas oficiales relativas a incidentes de violencia doméstica no han sido suficientes. Actualmente, los datos sobre ese tipo de violencia se obtienen en parte del Centro Nacional contra la Violencia y el Tribunal Supremo. A veces se han incorporado en encuestas nacionales o especializadas algunas preguntas para obtener información sobre la violencia doméstica.

En 2006, el Centro Nacional contra la Violencia atendió a 277 clientes en total, de los cuales 126 eran mujeres y 151 niños. Esa cifra es superior en aproximadamente el 10% en comparación con el total de clientes atendidos en el Centro en 2005. Sólo el 5% de los clientes pidió asistencia sanitaria, aunque 1 de cada 11 víctimas había sufrido lesiones y traumas. El 20% de los clientes informaron a la policía o al tribunal acerca de la violencia de la que habían sido objeto¹.

Según los hechos mencionados, la mayoría de las víctimas de la violencia doméstica sufren lesiones leves, lo que da la impresión de que la violencia doméstica tiene consecuencias insignificantes. No obstante, después de ser objeto de esas lesiones en repetidas ocasiones, es muy probable que la víctima termine sufriendo trastornos mentales. Lo interesante es que algunos daños, tales como las fracturas óseas y las roturas de la nariz y de dientes, se consideran lesiones leves aunque sean irreparables y causen problemas permanentes de estética.

El número de víctimas de la violencia doméstica que sufrieron lesiones corporales graves ha aumentado 2,5 veces en comparación con años anteriores. Las autoridades que hacen cumplir la ley y las organizaciones de salud subestiman el hecho de que el carácter repetitivo de la violencia doméstica conlleva el riesgo de graves consecuencias.

La violencia doméstica tiene toda una serie de resultados negativos, como el aumento del número de divorcios, casos en que los niños quedan huérfanos, situaciones en las que las mujeres tienen que asumir la función de cabeza de familia,

¹ La situación de violencia doméstica por motivo de género contra los niños en Mongolia, Ministerio de Salud, Centro Nacional contra la Violencia, Organización Mundial de la Salud, 2007.

y niños que no tienen quién los supervise. En la mayoría de los casos, el divorcio ha llegado a ser el paso final en la eliminación de la violencia doméstica. Según los estudios, el motivo del 58,8% de las solicitudes de divorcio presentadas ante el tribunal es la violencia doméstica. La causa del 41,3% de los divorcios es la violencia.

11. Con el fin de intensificar la aplicación de la Ley sobre la lucha contra la violencia doméstica promulgada por el Parlamento en 2004, el Gobierno aprobó, en 2007, un Programa Nacional sobre la lucha contra la violencia doméstica, que se está ejecutando. Además, en la Orden No. 144, emitida por el Gobernador de la capital, se decidió establecer un “equipo interdisciplinario” en cada subdistrito para la prevención de la violencia doméstica y el maltrato de menores. La Orden se ha ejecutado y cada equipo consta de un gobernador de khoroo (subdistrito), un trabajador social de khoroo, un jefe de dependencia, un inspector de dependencia (agente de policía), un médico de familia y un trabajador social en cada escuela ubicada en los distintos barrios. Los gastos de funcionamiento se incluyen en el presupuesto estatal.

Las normas relativas a un refugio para las víctimas de la violencia doméstica se han elaborado y presentado al Centro Nacional de Normalización y Mediciones para su aprobación.

De conformidad con el párrafo 7.3.2 del artículo 7 de la Ley sobre la lucha contra la violencia doméstica, se estableció, por orden conjunta del Ministro de Estado del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos y el Ministro de Estado del Ministerio de Asistencia Social y Trabajo, un grupo de trabajo encargado de elaborar y ejecutar un programa de capacitación obligatorio para influir en el comportamiento de las personas que cometen actos de violencia doméstica. El grupo consta de representantes de los respectivos ministerios y de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Con el fin de aplicar el párrafo 7.2.1 del artículo 7, los párrafos 10.1.1 y 10.1.4 del artículo 10, los párrafos 9.1.1 y 9.1.7 del artículo 9, el párrafo 13.4 del artículo 13 y el Programa Nacional sobre la lucha contra la violencia doméstica, aprobado en virtud de la Resolución gubernamental No. 225 de 2007, se elaboraron las siguientes herramientas que ya están listas para ser presentadas para su aprobación por una orden conjunta de los respectivos ministros:

- Formulario de evaluación de los riesgos de violencia doméstica
- Formulario de evaluación de la seguridad
- Directrices para la evaluación de la seguridad
- Formulario de la orden de protección emitida por la policía
- Directrices sobre el formulario de la orden de protección emitida por la policía
- Formulario de evaluación inicial para registrar a la víctima de violencia doméstica
- Formulario de evaluación del responsable de la violencia

Tras la aprobación de esa orden, se enmendarán las descripciones de las funciones de los trabajadores sociales y los agentes de policía; y se establecerá una base de datos sobre las víctimas y los autores de la violencia doméstica,

e información relativa a los servicios que les ofrecen las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Se están elaborando proyectos de revisiones de la Ley de la Familia, enmendada en 1999. Es preciso realizar esas revisiones porque se necesitan normas jurídicas sobre cuestiones sociales acumuladas o surgidas a raíz de los cambios del desarrollo social, como la violencia doméstica, las violaciones de los derechos de propiedad y los matrimonios internacionales. El proyecto propone introducir en la legislación nuevos reglamentos, entre otras cosas, sobre un contrato de matrimonio, los derechos y las obligaciones de los padres, los derechos del niño y las relaciones de propiedad. Esas cuestiones tienen algunas consecuencias en la violencia doméstica.

Medidas de prevención de la prostitución forzada, la explotación sexual y la trata de mujeres

12. El proyecto sobre población y desarrollo financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y por el movimiento Gal Golomt, miembro de la red de organizaciones no gubernamentales dedicadas a cuestiones de salud reproductiva, puso en marcha una iniciativa para adoptar nuevos enfoques en la reunión de datos digitalizados sobre la discriminación por motivos de género y la violencia doméstica. El objetivo es mejorar el proceso de adopción de decisiones y aplicar políticas y programas para reducir la violencia basados en mejor información y con más oportunidades para el seguimiento de la aplicación. Se está procediendo a la reunión de información para esa base de datos. Los profesionales y la junta directiva de la Comisión Nacional de Estadística examinaron esa cuestión y aprobaron el Decreto No. 01/58 de 2008. El que incluye formularios e instrucciones para el registro de causas penales. El Secretario de Estado del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos aprobó el Decreto No. 61 de la Comisión Nacional de Estadística por medio de su Decreto No. 61 de 2008. A raíz de ello y a partir de mayo de 2008, la información sobre la violencia doméstica se puede incluir en una base de datos integrada de alcance nacional.

En virtud de esos decretos, se enmendaron las disposiciones pertinentes de los siguientes formularios normalizados:

- Sección 14.1 del formulario de registro de causas penales – 1
- Sección 19.J del formulario de registro de sospechosos – 2, y
- Sección 17.1 del formulario de registro de víctimas – 4.

Asimismo, se efectuaron cambios en el procedimiento para establecer bases de datos integradas de causas penales en las aimags y la capital. En 2008 el Jefe Adjunto del Departamento General de Policía publicó el Decreto No. 12, en que se describen los procedimientos para el seguimiento de las actividades policiales. En ese Decreto se establece que las denuncias y los informes sobre casos de violencia doméstica y las medidas de seguimiento deben incluirse en una hoja informativa diseñada especialmente para el registro de violaciones de carácter administrativo.

13. La trata de personas es un problema relativamente reciente en Mongolia. Por ello, cuando se cometen o descubren delitos de ese tipo, los procedimientos para enjuiciar a los delincuentes y dictar sentencias favorables a las víctimas suelen ser inadecuados. La mayoría de las veces, las causas se desestiman. Por ejemplo, hasta

agosto de 2006, la policía había recibido 21 denuncias de delitos de trata. De ese total, dos casos que afectaban a 18 víctimas se resolvieron por vía judicial; en un caso que afectaba a dos víctimas, el tribunal pidió que se hicieran investigaciones adicionales; y ocho casos que afectaban a 67 víctimas fueron desestimados. En dos de las denuncias que afectaban a 9 víctimas se rechazó su clasificación como causa penal, y otros tres casos que afectan a 14 víctimas siguen bajo investigación. En junio de 2006, el Departamento de Policía de Zamyn-Uud, en la aimag de Dornogobi, adoptó medidas para repatriar desde Erlian (China) a cinco mujeres que presuntamente habían sido víctimas de la trata. El Centro para la Igualdad de Género denunció dos casos de trata en los que las dos víctimas eran menores de edad. Por su parte, el Consulado en la ciudad de Erlian denunció otros dos casos de trata en los que las víctimas eran menores de edad.

Hasta 2006, se habían denunciado cinco presuntos casos de trata y secuestro de menores. Tres de ellos estaban relacionados con la trata transfronteriza de siete víctimas con fines de explotación sexual. Uno de esos casos se desestimó y los otros dos se resolvieron por vía judicial. Las víctimas eran adolescentes de edades comprendidas entre los 15 y los 17 años. Otro caso de trata denunciado fue el de una muchacha de 17 años que había sido vendida en matrimonio en Corea. Ese caso se desestimó porque la muchacha no estaba casada oficialmente con el ciudadano coreano y no se presentaron pruebas que confirmaran las acusaciones.

Mongolia ha prestado una atención considerable a la trata y la explotación sexual de niños y mujeres y ha actualizado la normativa jurídica relacionada con esas cuestiones. Por ejemplo, en 1996 se enmendó el Código Penal de Mongolia y se añadió una disposición nueva en la que se tipificaba como delito la trata transfronteriza de mujeres con fines de explotación sexual. En septiembre de 2002, entró en vigor otra disposición nueva del Código Penal por la que se prohibía la compraventa de personas.

En julio de 1998, entró en vigor la Ley sobre la lucha contra la obscenidad, en la que se definen como delitos de obscenidad las siguientes actividades: el ejercicio de la prostitución, la organización, gestión y promoción de la prostitución, y el proxenetismo. La ley refuerza las disposiciones jurídicas vigentes que prohíben toda actividad que fomente la obscenidad. Por otro lado, en agosto de 1999, entró en vigor la Ley de la familia que regula las cuestiones relativas al matrimonio, el divorcio y la adopción de niños, y prohíbe la adopción de niños con el fin de obtener beneficios económicos o de otro tipo.

La Ley de protección de los derechos del niño de 1996 prohíbe la utilización de niños en actividades de carácter delictivo, la seducción de niños para mantener con ellos relaciones sexuales ilícitas, y la participación de niños en anuncios publicitarios sin el consentimiento de sus padres o tutores.

El Gobierno aprobó planes de acción para aplicar el programa de protección de las mujeres y los niños contra la trata y la explotación sexual. Esos planes incluyen una serie de medidas encaminadas a reforzar las campañas de promoción y sensibilización para prevenir la trata y la explotación sexual. Los ministros y gobernadores de todos los niveles se encargan de supervisar la aplicación del programa y de consignar los fondos necesarios en los presupuestos anuales. La aplicación del programa a nivel local corre a cargo de los ministros y gobernadores respectivos de todos los niveles. Los fondos necesarios se consignan en el presupuesto anual del Estado.

La cooperación con las organizaciones nacionales e internacionales y la ampliación del apoyo financiero son muy importantes para que el programa tenga éxito. Es particularmente significativa la contribución de los programas y proyectos de asistencia financiera y técnica de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales y países extranjeros.

Con el fin de lograr el éxito del programa, se promueve la colaboración y la contribución de fondos de organizaciones nacionales e internacionales. En particular, los proyectos y programas ejecutados con la asistencia técnica y financiera del PNUD, las organizaciones internacionales y países extranjeros contribuyen en gran medida a combatir y prevenir la trata de personas y la explotación sexual de niños y mujeres.

Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Mongolia, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, puso en marcha un proyecto en 2007 para rescatar y repatriar a las víctimas de la trata y ayudarlas a reintegrarse en la sociedad. El Ministerio de Justicia y Asuntos Internos de Mongolia, en colaboración con el programa de protección de la infancia del UNICEF, ha ejecutado un programa para concienciar a la población sobre el problema de la trata. La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación también ha realizado un proyecto similar.

Se ha avanzado mucho en cuanto a la cooperación con los países vecinos y otros países en cuestiones relacionadas con la trata. En las reuniones con los agentes consulares de China y la República de Corea, el Ministerio de Relaciones Exteriores propuso que se concertaran acuerdos intergubernamentales de cooperación para combatir la trata. En 2006, durante su visita a Corea, el Ministro de Justicia y Asuntos Internos presentó a su homólogo coreano un proyecto de acuerdo sobre la prestación de asistencia jurídica recíproca en asuntos civiles. En 2007, presentó ese mismo proyecto a su homólogo chino durante una reunión con agentes consulares.

Como parte de su obligación de proteger los derechos humanos, los empleados autorizados de las legaciones diplomáticas y las oficinas consulares de Mongolia colaboran con las autoridades locales para prevenir la trata y la explotación sexual y proporcionar ayuda a los nacionales de Mongolia que hayan sido víctimas de ese tipo de delitos y facilitar su repatriación. Se ha enmendado la disposición del artículo 113 del Código Penal relativa a las sentencias aplicables a los culpables de delitos de trata o a quienes colaboren en esos delitos.

14. En 1998, entró en vigor la Ley sobre la lucha contra la obscenidad, que prohíbe la prostitución y toda actividad que aliente la prostitución y promueva la obscenidad. En ella se regulan también los anuncios y los servicios eróticos. En 2004, el Ministerio de Justicia y Asuntos Interiores estableció un grupo de trabajo encargado de proponer enmiendas a esa ley. El grupo ha trabajado en la redacción de un proyecto de enmiendas adicionales. Tras realizar estudios preliminares sobre las prácticas de otros países en la lucha contra la obscenidad y organizar reuniones y debates con representantes de las organizaciones pertinentes, el grupo de trabajo llegó a la conclusión de que se debían aplicar varias enmiendas fundamentales a la ley y, sobre esa base, formuló una propuesta de proyecto de ley revisado que presentará al Parlamento.

De conformidad con los estudios sobre el tema, la situación no mejora significativamente cuando se legaliza el ejercicio de la prostitución. Al contrario, se

crean unas condiciones propicias para que los delincuentes obtengan ingresos de las prostitutas de manera legal y para que más muchachas y mujeres se dediquen a la prostitución y aumente el turismo sexual. Teniendo en cuenta dichas consecuencias negativas, en la propuesta se sugiere que se siga prohibiendo la prostitución por ley. También se reflejan situaciones actuales en relación con la obscenidad sobre la base del análisis realizado de la cuestión. Además, se sugiere que se atribuyan responsabilidades penales tanto a las prostitutas como a sus clientes. De conformidad con las leyes vigentes, está tajantemente prohibido promover la obscenidad en los medios de comunicación impresos y se necesita un permiso especial para mostrar materiales eróticos. No obstante, no basta con expedir permisos y desentenderse de la cuestión; hay que determinar qué tipos de materiales está prohibido publicar en los medios de comunicación impresos y definir claramente los límites, y permitir la publicación de todos los materiales que no están prohibidos por ley. Todos esos aspectos están reflejados en la propuesta.

Entre 2003 y 2005, el Departamento de Policía Criminal organizó anualmente una campaña integrada contra la obscenidad con el objetivo de prevenir ese tipo de delitos y acabar con ellos. Entre 2005 y 2007, el Departamento de Policía de la capital se ocupó de exigir responsabilidades jurídicas apropiadas a ciudadanos y entidades económicas que hubieran cometido infracciones con el fin de prevenir la incitación de menores a cometer ese tipo de delitos.

15. En el último año, se denunciaron cuatro casos de prostitución forzada de menores en el territorio de Mongolia. Uno de esos casos, en que la víctima era una muchacha de 17 años, estaba relacionado con la delincuencia organizada. En dos casos los delincuentes obligaron a las víctimas a beber y las forzaron a prostituirse. Las víctimas tenían entre 13 y 14 años de edad. Esos casos fueron desestimados. Otro caso de prostitución forzada en que la víctima tenía 17 años se procesó y resolvió mediante una sentencia judicial.

En 2007 se procesaron nueve causas penales que afectaban a un total de 31 víctimas. La oficina del Fiscal presentó cargos contra 16 personas en relación con esas causas. En el año en curso se denunciaron tres casos respecto de los cuales se han presentado cargos contra cinco personas.

Las políticas y los servicios de rehabilitación e integración social de las víctimas de esos delitos son insuficientes. Sólo unas pocas organizaciones no gubernamentales proporcionan servicios de rehabilitación e integración social en Ulaanbaatar con el apoyo financiero de organizaciones internacionales.

Participación de la mujer en la vida política y social

16 y 17. La participación de la mujer en las actividades encaminadas a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, consolidar la democracia, fortalecer la buena gobernanza, aumentar la transparencia, facilitar la rendición de cuentas y el comportamiento ético en la política, y promover el desarrollo de la sociedad civil es considerable. No obstante, los resultados de las pasadas elecciones parlamentarias ponen de manifiesto que el reparto de poder no responde a consideraciones de género aunque se haya creado el entorno jurídico para ello. Está claro que se necesitará tiempo para lograr un entorno favorable.

El porcentaje de mujeres en el Parlamento es indicativo de la participación de la mujer en la política y los asuntos públicos. Tras las elecciones de 2008,

el porcentaje de mujeres en el Parlamento es del 3,9%. En 2006 el porcentaje era del 6,6% y en 2000 del 11,8%. Eso quiere decir que la participación de la mujer en los procesos de adopción de decisiones ha disminuido. En 2008, se presentaron a las elecciones parlamentarias 356 candidatos, de los que 66 (18,5%) eran mujeres. A fin de asegurar la igualdad entre los géneros en el futuro y de vigilar los avances y los resultados en esa esfera, es esencial que se cree un entorno jurídico favorable.

Con miras a lograr la igualdad entre los géneros en los niveles de adopción de decisiones, se introdujo una enmienda en la Ley electoral, que fue aprobada por el Parlamento en su período de sesiones de primavera de 2006, en que se establecía que al menos el 30% de los candidatos de las listas electorales debían ser mujeres. Eso supuso un avance; no obstante, en el período de sesiones de otoño de 2007, algunos parlamentarios varones volvieron a redactar el proyecto de enmiendas de la Ley electoral y eliminaron la disposición anterior. La aprobación de ese proyecto constituyó un retroceso respecto del logro alcanzado anteriormente.

Por otro lado, cada uno de los candidatos debe aportar 20 millones de togrogs a su partido para que se le reconozca el derecho a participar en las elecciones. Ese requisito establecido en los estatutos de muchos partidos es un obstáculo para que las mujeres puedan ejercer su derecho a presentarse como candidatas. Todos estos problemas demuestran que el logro de una distribución equitativa de las funciones y las responsabilidades entre los géneros no es un objetivo realista de momento en Mongolia.

Por ello, las organizaciones no gubernamentales y de otro tipo deben colaborar entre sí para promover la enmienda de la Ley electoral antes de las próximas elecciones locales y parlamentarias y deben prestar una atención considerable al aumento del número de candidatas.

En cuanto a la presencia de la mujer a nivel de formulación de políticas, en septiembre de 2008, formaban parte del Gobierno tres ministras, una viceministra, dos secretarías de Estado, una presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y varias mujeres que eran miembros del Comité General de Elecciones. Esa situación supone un progreso respecto de las anteriores estructuras de gobierno.

Cuadro 1
Número de mujeres que ocupan altos cargos políticos y de gobierno

<i>Altos cargos políticos a nivel nacional</i>	<i>2000</i>		<i>2006</i>	
	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>
Presidente de Mongolia	1	0	1	0
Presidente del Parlamento de Mongolia	1	0	1	0
Primer Ministro	1	0	1	0
Vicepresidente del Parlamento de Mongolia	1	0	1	0
Miembros del Parlamento	76	9	76	5
Miembros del Gabinete	11	1	18	1
Viceministros	11	1	18	0
Presidente de la Secretaría del Gabinete	1	0	1	0
Gobernadores de las provincias y de la capital	22	0	22	0

<i>Altos cargos políticos a nivel nacional</i>	2000		2006	
	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>
Presidentes de organismos estatales especiales	10	1	10	1
Total	137	13	151	8
Porcentaje de mujeres	9,4		5,2	

Fuente: Centro para el desarrollo sostenible y las cuestiones de género, Participación de la mujer en la política, 2006.

A nivel de aplicación, el porcentaje actual de mujeres en los khurals (cámaras de representantes del pueblo) de las aimags, la capital, los soums y los distritos es del 24,6%. Eso indica que el nivel de interés y de actividad en la política de las mujeres del medio rural es relativamente alto y que hay muchas mujeres famosas, respetables y competentes. Por otro lado, pone de manifiesto que la presencia de la mujer en los procesos de formulación de leyes y políticas es escasa y que su participación sólo es mayor a nivel de aplicación.

Empleo

18. En comparación con otros países, las mujeres de Mongolia parecen disfrutar plenamente del derecho a la libertad; no obstante, algunas pueden verse sometidas a abusos y presiones ocultas. Según estudios realizados por organizaciones no gubernamentales, existe acoso sexual en los lugares de trabajo. Por ejemplo, según los resultados de un estudio en el que participaron seis universidades, el 42% de las encuestadas se habían visto afectadas en algún momento por el acoso sexual, entre el 75% y el 80,2% reconocieron que existía acoso sexual y el 26,5% respondieron que habían sido víctimas de acoso sexual². Sin embargo, no existe ninguna normativa sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo y los responsables pueden eludir el castigo.

19. El 51,2% de los habitantes de Mongolia son mujeres. Según el anuario de estadísticas publicado por la Oficina Nacional de Estadística, hay un total de 1.024.100 personas empleadas, lo que supone un aumento del 5,8% respecto de los datos correspondientes a 2005 y un aumento del 1,4% respecto a 2006.

En 1990, el 51,1% de las personas empleadas en sectores distintos de la agricultura eran mujeres. En 2000, ese porcentaje disminuyó al 50,4% pero volvió a aumentar hasta situarse en el 53,9% en 2006. En comparación con años anteriores, se registró un cierto progreso en el empleo de las mujeres. Por ejemplo, en 2007 había 519.900 mujeres empleadas en sectores distintos de la agricultura. Esa cifra equivale a un aumento del 6,3% en relación con los datos de 2005 y de un 0,4% en relación con los datos de 2006.

El 55,2% de las personas inscritas en las listas de desempleados son mujeres. La tasa de desempleo entre las mujeres es siempre en 0,4 puntos más alta, lo que demuestra que los hombres tienen más posibilidades de encontrar empleo. El 54,7% de las personas que reciben subsidio de desempleo son mujeres.

² Boletín de derechos humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos de Mongolia, 2008/2.

En 2007, las oficinas de promoción del empleo organizaron 852 programas de formación profesional de corta duración en los que participaron 22.800 personas. El 59,8% de esas personas eran mujeres y el 52,6% de ellas consiguieron un empleo después de haber recibido capacitación. Por lo que se refiere al tipo de capacitación, 20.431 personas (90%) recibieron capacitación en una ocupación nueva, 754 personas (3,3%) recibieron capacitación de refuerzo, y 1.581 personas (6,9%) asistieron a cursos para el desarrollo de sus competencias. El 52,6% (11.991 personas) de las personas que recibieron formación consiguió un empleo después de recibir capacitación.

En 2006, el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo y el Organismo Estatal de Inspección del Trabajo realizaron inspecciones en empresas de todos los sectores de 21 provincias y 9 distritos para determinar la situación laboral de las mujeres a nivel nacional. El objetivo de esas inspecciones era comprobar el estado de las relaciones laborales, las condiciones de seguridad en el trabajo, las medidas de protección social y de la salud, las medidas de apoyo al empleo de las mujeres, y la aplicación de la legislación sobre seguridad social, con el fin de eliminar las violaciones existentes y crear una base de datos integrada sobre el empleo de la mujer.

Las inspecciones se llevaron a cabo en entidades económicas y organizaciones que empleaban sobre todo a mujeres, más de 500 mujeres a nivel de aimag y como mínimo 30 a nivel de soum. Los participantes respondieron a un cuestionario desarrollado alrededor de 12 cuestiones principales relacionadas con la posible discriminación de la mujer en el lugar de trabajo.

En las entidades económicas y organizaciones inspeccionadas trabajaban 117.700 mujeres. De ellas, el 1,1% trabajaba en el sector de la energía, el 1,8% en el sector de la minería, el 35,6% en el sector de la agricultura, el 6% en la construcción, el 4,8% en la industria alimentaria, y el 4,7% en el sector del transporte y las infraestructuras viales. Estas estadísticas ponen de manifiesto que las mujeres trabajan en los mismos sectores económicos que los hombres. Sobre la base de esos datos, se puede concluir que las mujeres tienen las mismas oportunidades de recibir educación y formación profesional que los hombres.

Durante el proceso de inspección, se resolvieron ocho denuncias sobre relaciones laborales presentadas por mujeres, y se abonaron 28,2 millones de togrots a esas mujeres en concepto de indemnización. Esas indemnizaciones consistieron en lo siguiente:

- 3,6 millones de togrots abonados a 27 mujeres en concepto de pago de horas extraordinarias;
- 615.500 togrots abonados a 11 mujeres en concepto de pago de vacaciones;
- 296.000 togrots abonados a cinco mujeres en concepto de sueldos adeudados;
- 360.000 togrots abonados a una mujer con discapacidad temporal para trabajar;
- 155.000 togrots abonados a una mujer a quien no se le había pagado indemnización por despido;
- 85.000 togrots a una mujer cuya solicitud de reconocimiento de accidente en el lugar de trabajo se había rechazado.

Se ha aplicado la política nacional relativa al empleo no estructurado aprobada por el Parlamento en 2006. El principal objetivo de esa política es prestar servicios públicos a los trabajadores de los sectores no estructurados de la economía; facilitar su paso al sector estructurado mediante disposiciones jurídicas, laborales y de protección social; asegurar el crecimiento económico; y proteger los derechos de las personas que trabajan en el sector no estructurado de la economía.

La aplicación de la política se divide en tres etapas. La primera etapa tuvo lugar entre 2005 y 2007; la segunda se está llevando a cabo entre 2008 y 2011, y la tercera tendrá lugar entre 2012 y 2015. La estrategia de aplicación está vinculada a la política macroeconómica y su objetivo es mejorar el entorno jurídico y el sistema de protección social. Además, la estrategia se coordina con las políticas de apoyo al empleo. Se espera que el sector estructurado y el sector no estructurado de la economía cooperen entre sí para asegurar el crecimiento permitiendo la participación y el debate públicos.

20. Existen diferencias entre los sueldos de los hombres y las mujeres, dependiendo del sector de empleo, el puesto de trabajo y la profesión. El sueldo promedio de los hombres es ligeramente superior al de las mujeres, pese a que éstas trabajan más horas que los hombres. El monto del sueldo no depende del nivel de educación. El sueldo promedio de los hombres a nivel nacional supera al de las mujeres en 10.000 togrots. Por otro lado, además de formar parte de la fuerza laboral y de ganar un sueldo, la mujer dedica más horas a la crianza de los hijos, al cuidado de enfermos y ancianos y a la preparación de comidas³.

Cuadro 2
Porcentaje de mujeres empleadas por sector

<i>Sector</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2006</i>
Agricultura, caza y silvicultura	46,3	47,1
Explotación de minas y canteras	26,6	36,0
Industria	54,6	54,5
Servicios de abastecimiento de electricidad, gas y agua	28,8	45,6
Construcción	26,0	44,3
Venta al por mayor y al por menor	56,1	59,8
Hoteles y restaurantes	66,4	66,8
Transportes, almacenes y comunicaciones	26,0	37,4
Servicios de intermediación financiera	52,5	59,7
Bienes raíces, alquiler de locales y actividades empresariales	41,0	50,1
Administración pública	33,3	44,2
Educación	68,0	67,2
Salud y trabajo social	77,3	68,5
Otras actividades comunitarias y sociales	50,1	48,5
Empleados en viviendas privadas	46,0	52,0
Organizaciones internacionales	34,5	53,6
Total	48,0	51,3

³ Aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, segundo informe nacional, 2007.

Las diferencias en cuanto al número de mujeres empleadas en los sectores industriales y en los profesionales ponen de manifiesto que la representación de la mujer en los sectores mejor pagados es muy escasa.

La participación de la mujer en puestos de liderazgo y adopción de decisiones es muy baja. Esa es una de las razones que explica la diferencia entre el sueldo de los hombres y el de las mujeres. Por ejemplo, en 2006 el 68% de todos los empleados en el sector de la educación eran mujeres. El 94% de los docentes de las escuelas primarias, el 71% de las escuelas secundarias y el 64% de las escuelas superiores eran mujeres. El 60% de los docentes de las escuelas de formación profesional y el 52% de los profesores de universidad eran mujeres. Sin embargo, la mayoría de los directores de escuelas eran hombres.

En el cuarto trimestre de 2007, el Comité Nacional de Estadística realizó un estudio para determinar el sueldo promedio de los trabajadores utilizando el método de muestreo aleatorio simple que abarcó a 172.900 empleados de 1.035 entidades económicas y organizaciones, incluidas 840 del medio rural y 195 de zonas urbanas. El 50,1% de esos empleados (86.600) eran mujeres. El sueldo promedio en las entidades participantes en el cuarto trimestre de 2007 era de 205.900 togrots. Eso suponía un aumento del 49,5% (68.200 togrots) en comparación con el cuarto trimestre de 2006.

Para el cuarto trimestre de 2007, el sueldo mensual promedio en esas empresas había aumentado 2,1 veces en comparación con los datos del cuarto trimestre de 2005, mientras que la tasa de inflación se había multiplicado por 1,2 durante el mismo período. El crecimiento del sueldo mensual promedio había sido superior al de la tasa de inflación. El sueldo mensual promedio de los hombres en el cuarto trimestre de 2007 era de 219.600 togrots, es decir, un 14,3% superior (27.400 togrots) al sueldo mensual promedio de las mujeres. Si los datos sobre el sueldo promedio se desglosan por género y profesión, se puede observar que los hombres perciben sueldos relativamente mayores a los de las mujeres en todos los casos excepto en los puestos de auxiliar administrativo.

A continuación, se ofrece información sobre el sueldo mensual promedio de los empleados en algunos sectores económicos:

- Servicios de intermediación financiera – 412.200 togrots;
- Administración pública, defensa y seguridad social – 258.000 togrots;
- Sector de la minería – 238.700 togrots;
- Sector de la educación – 219.600 togrots;
- Sector de la salud y los servicios sociales – 206.700 togrots.

Esos sueldos promedio están por encima de la media nacional. Sin embargo, el sueldo promedio de los empleados en otros sectores sigue siendo bajo. Si se desglosan los datos en función del tipo de entidad económica, se puede observar que el sueldo mensual promedio de los empleados de las empresas industriales estatales (231.200 togrots) y de las organizaciones públicas (225.800 togrots) es relativamente más elevado que el sueldo promedio a nivel nacional.

En los últimos años, el Gobierno ha aplicado políticas y medidas concretas en relación con los sueldos y salarios. Por ejemplo, el sueldo mínimo para los

trabajadores contratados se fijó en 642,85 togrots por hora, o 108.000 togrots por mes, en virtud de la resolución gubernamental No. 350 de 2007.

Los sueldos de los funcionarios públicos aumentaron 2,3 veces durante el período 2007-2008. Esto ha tenido un efecto positivo en el crecimiento del sueldo de las mujeres que trabajan en los sectores de la educación, la salud, los servicios sociales y los seguros.

21. La Comisión Nacional de Estadística, con el apoyo financiero de la Organización Internacional del Trabajo, realizó un estudio sobre la transición de la escuela al mundo del trabajo. Según el estudio, las mujeres se enfrentan a obstáculos particulares en el mercado de trabajo, incluso aunque tengan un alto nivel de educación. Las mujeres buscan trabajo lo mismo que los hombres, pero cuando una mujer pierde su empleo suele permanecer desempleada durante un período relativamente largo y la mayoría encuentra un trabajo mal remunerado en su segunda oportunidad.

El empleo de muchas madres depende directamente de que sus hijos tengan acceso a guarderías o centros de preescolar. Eso afecta especialmente a las mujeres de las familias de bajos ingresos, porque no pueden permitirse contratar a niñeras lo que limita sus oportunidades de empleo. No obstante, como se puede observar en el cuadro que figura a continuación, el número de niños que asiste a jardines de infancia ha aumentado en los últimos años en comparación con el período socialista.

Cuadro 3
Número de niños que asiste a jardines de infancia
(1900, 1995, 2000 y 2006-2007)

		1990	1995	2000	2006-2007
Número de niños	Guarderías	21 600	4 000	1 900	4 400
	Jardines de infancia	97 200	64 100	79 300	94 700

Fuente: Comisión Nacional de Estadística, Anuario de estadísticas de Mongolia, 1999, 2003 y 2006.

22. En nuestro país, las cuestiones relacionadas con la migración se regulan mediante el Código Civil, la Ley sobre la tramitación de solicitudes y peticiones presentadas por ciudadanos a organismos y funcionarios públicos, la Ley de ciudadanía, la Ley de estadísticas, la Ley de archivos, y la Ley aplicable a los ciudadanos de Mongolia que viajan o emigran a otro país. El principal documento normativo sobre el desarrollo demográfico y el movimiento de la población es la Política Nacional de desarrollo demográfico de Mongolia promulgada por el Parlamento el 23 de abril de 2004. El objetivo de esa política es aplicar la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, las decisiones adoptadas en la Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz (Nairobi), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena), la Conferencia Internacional sobre la Población y el

Desarrollo (El Cairo), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing), la Constitución de Mongolia y otras leyes aprobadas con arreglo a ella, y los objetivos nacionales e internacionales sobre derechos humanos y desarrollo.

Hasta hace poco, los ciudadanos que se trasladaban a las zonas urbanas no solían inscribirse en el registro civil y tropezaban con dificultades para recibir servicios sociales. Según el estudio realizado, los ciudadanos que se trasladaban a las zonas urbanas no se inscribían en el registro hasta después de 1 ó 2 años. De conformidad con la resolución No. 46 del Khural de representantes del pueblo de la capital, aprobada en 2000, las personas que se trasladaban a las zonas urbanas tenían que pagar tasas de inscripción. Ese pudo haber sido uno de los motivos por los que los ciudadanos evitaban inscribirse y, por lo tanto, no gozaban de la condición de residentes en las circunscripciones administrativas a las que se habían desplazado. Ese problema repercutió negativamente en el censo de población, por lo que se derogó dicha resolución y se eliminaron las tasas que se aplicaban a la inscripción. Al mismo tiempo, se realizaron inspecciones estatales para comprobar la disponibilidad y validez de documentos civiles y se subsanaron las irregularidades y los problemas encontrados.

Gracias a esas medidas, la inscripción de la población en el registro ha mejorado. En los últimos años, la corriente migratoria desde las zonas rurales a las urbanas se ha estabilizado bastante. No obstante, no se han resuelto todavía los problemas del gran número de personas que se trasladaron a Ulaanbaatar en los años anteriores. Hay migrantes que viven en zonas en que no está permitida la residencia, por lo que no pueden obtener un permiso para el uso de la tierra. Según el estudio sobre las condiciones socioeconómicas de los migrantes y sobre sus necesidades de servicios de atención de la salud y el acceso a esos servicios, el 30,7% de los encuestados carecía de permiso para el uso de la tierra porque se había asentado en tierras que pertenecían a otras personas; el 28,8% no se había asentado en un lugar específico; el 17,3% se había asentado en terrenos sin permiso; y el 19,2% no sabía qué tenía que hacer para inscribirse en el registro. Estos datos demuestran que el número de familias que necesitan un lugar de asentamiento es superior al previsto en el plan de desarrollo urbano, lo cual repercute en su inscripción ya que no se dispone de permisos de tierras.

Por esa razón, en 2008 se realizó una inspección a la inscripción en el registro civil en el contexto de las elecciones parlamentarias. El objetivo de esa inspección era inscribir a todas las familias y a todos los ciudadanos.

Además, desde 2006 y con el apoyo financiero del Fondo para la Seguridad Humana del Gobierno del Japón y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, se ha venido aplicando un proyecto para reducir la vulnerabilidad socioeconómica de los mineros artesanales y de las personas que se trasladan a las zonas urbanas. En el marco de ese proyecto, se seleccionaron algunas aimags con una intensa corriente migratoria hacia las zonas urbanas y se adoptaron medidas para:

- Mejorar los procedimientos de inscripción en el registro civil;
- Concienciar a la población sobre la cuestión;
- Proporcionar asesoramiento a las personas que tienen previsto trasladarse a zonas urbanas; y

- Ayudar a los migrantes a integrarse en las comunidades de destino.

Asimismo, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, se realizó un estudio sobre la situación actual y las consecuencias y las tendencias de las corrientes migratorias dentro del país. Sobre la base de los resultados de ese estudio, se están desarrollando programas y planes concretos para proteger los derechos de los nuevos migrantes.

Salud

23. La tasa de mortalidad materna en Mongolia ha disminuido progresivamente en los últimos cinco años. Entre 2002 y 2006, se aplicó con éxito el segundo programa nacional sobre salud reproductiva. En la actualidad se está aplicando el tercer programa nacional sobre salud reproductiva (2007-2011), aprobado por el Gobierno en su resolución No. 52 de 2007. El principal objetivo del programa es apoyar el crecimiento sostenible de la población y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la prestación de servicios sociales y de atención de la salud en condiciones de igualdad, accesibilidad, calidad y estabilidad, y respetando los derechos reproductivos y la libertad de elección y mejorando la salud reproductiva.

Uno de los objetivos del tercer programa nacional sobre salud reproductiva es prestar a determinados grupos asistencia y servicios amplios de salud reproductiva y en condiciones de igualdad y accesibilidad y, en ese contexto, el programa tiene previsto realizar las siguientes actividades en beneficio de los usuarios de los servicios:

- Revisar y perfeccionar, reformular y aplicar normas y directrices nacionales sobre la prestación de asistencia y servicios de salud;
- Establecer dependencias de servicios de salud reproductiva en los hospitales centrales de las aimags y los distritos y asegurar que funcionen con normalidad;
- Crear las condiciones para que las madres y los lactantes que viven en zonas remotas sin acceso a servicios médicos reciban prontamente asistencia médica de emergencia en caso necesario;
- Asegurar que en los alojamientos para embarazadas y las secciones de maternidad haya en todo momento bancos de sangre seguros e inocuos para su utilización en caso de emergencia durante el parto;
- Construir alojamientos para embarazadas en los hospitales centrales de las aimags y los soums suficientemente equipados para que resulten cómodos para las madres y sus familiares; y mejorar la calidad de los servicios;
- Con la ayuda de las organizaciones gubernamentales locales, las organizaciones no gubernamentales y la población local, establecer equipos móviles que se encarguen de prestar servicios de salud reproductiva de la capital a las aimags, de las aimags a los soums, y de los soums a los bags, y de proporcionar asistencia y servicios médicos especializados una vez por trimestre;
- Aumentar los suministros de anticonceptivos y proporcionar asistencia médica a personas solas y parejas en caso de embarazos no deseados o de posibles riesgos para la vida;

- Asegurar que se cumplan estrictamente a todos los niveles las nuevas normas generales sobre asistencia y servicios durante el aborto, y mejorar la calidad de los servicios y el asesoramiento;
- Incluir componentes sobre los servicios para jóvenes dentro de los programas de formación especializada para profesionales;
- Contratar a médicos (al menos 600) para que trabajen en los centros de educación general en función del número de alumnos (esa medida se aplicará en diferentes etapas);
- Revisar, analizar y evaluar la situación actual de la educación sobre la salud que se ofrece en los centros de enseñanza general.

De conformidad con dicho programa, se deben prestar servicios públicos de salud reproductiva transparentes, accesibles y rápidos. Por lo tanto, no se establecen diferencias en los servicios prestados a las mujeres del medio rural y a las de zonas urbanas. Las actividades de capacitación, concienciación y promoción dirigidas a la población ocupan un lugar importante en las políticas y directrices.

24. Desde 1987, el Gobierno de Mongolia ha adoptado medidas para combatir y prevenir la propagación del VIH. En 1993, promulgó la Ley de prevención del SIDA y la revisó en 2004. Asimismo, ha puesto en marcha el Programa Nacional para combatir y prevenir el VIH/SIDA en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Al 7 de agosto de 2008, se habían registrado 43 casos de infección por el VIH/SIDA, el 88,3% de los cuales se había diagnosticado en los últimos tres años. Ocho personas infectadas habían muerto. Del total de personas seropositivas, 11 eran mujeres y tres habían fallecido.

Tres mujeres seropositivas habían tenido hijos. Dos de ellas habían recibido tratamiento para impedir la transmisión de la infección al hijo y esos niños estaban creciendo sanos y no habían contraído el VIH. La tercera mujer había dado a luz sin control médico por lo que era todavía demasiado pronto para saber si su hijo había resultado infectado.

Esas madres y sus hijos reciben tratamiento y servicios para prevenir la transmisión del VIH de la madre al hijo de conformidad con las normas de la Organización Mundial de la Salud. Cuando una madre infectada da a luz, su hijo recibe tratamiento en las primeras 24 horas de vida. Además, el Ministerio de Salud, en colaboración con el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, proporciona leche y medicamentos gratuitos durante un año a los hijos de madres infectadas. Asimismo, en el último año, 15 hijos de madres infectadas recibieron vitaminas infantiles proporcionadas por Corea. Las personas seropositivas y sus familiares reciben tratamiento y servicios sociales gratuitos gracias a la ayuda y el apoyo proporcionados por el Ministerio de Salud, el Fondo Mundial y otras organizaciones.

Con el apoyo del UNFPA y del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y otras organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, se han organizado periódicamente actividades de capacitación y concienciación dirigidas a las mujeres y los niños. En particular, existen centros de salud reproductiva y líneas de asistencia directa para adolescentes en cada una de las aimags y en los distritos de Ulaanbaatar que se encargan de organizar programas

educativos sobre salud reproductiva para los alumnos de las escuelas secundarias y los jóvenes que han abandonado los estudios.

El Comité Permanente de política social, educación, cultura y ciencia del Parlamento tiene previsto organizar la sexta conferencia sobre la financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la salud. La conferencia, que se organizará conjuntamente con el UNFPA y el Foro Asiático de Parlamentarios sobre la Población y el Desarrollo, tendrá lugar los días 23 y 24 de septiembre de 2008 y en ella participarán mujeres parlamentarias y ministras de los países de la región de Asia y el Pacífico. Se ha establecido un comité nacional para ocuparse de los preparativos de la conferencia. Un total de 70 parlamentarias y ministras de 25 países de Asia y el Pacífico y Asia Central asistirán a la conferencia. Los participantes examinarán temas como la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud materna y la reducción de las infecciones de VIH/SIDA y la malaria. También examinarán cuestiones relacionadas con el mejoramiento de los recursos, los fondos y la planificación financiera necesarios para aplicar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento de la capacidad de organización a nivel nacional, y el desarrollo y la aplicación de una gestión financiera sostenible para llevar a cabo una política amplia de desarrollo nacional basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Mujeres rurales

25. Casi la mitad de nuestra población reside en áreas rurales, y se ocupa fundamentalmente de la cría de ganado a la usanza nómada tradicional. Las zonas rurales están subdesarrolladas en lo que respecta a electricidad, infraestructura y comunicaciones, y no tienen acceso a tecnologías de la información y servicios sociales, de salud y educación de calidad. Las ganancias que se obtienen de la agricultura son insignificantes. Esta industria tiene altos riesgos, como los desastres naturales, las sequías y los inviernos severos. El entorno económico rural es bastante diferente del de la ciudad. Esta diferencia entre el desarrollo urbano y rural también está teniendo efectos negativos sobre la igualdad de géneros. Deberíamos mencionar asimismo los impactos ambiental y climático. Por tanto, los temas de desarrollo rural e igualdad de géneros deberían ser tratados en relación con estos factores y condiciones.

Mongolia ha implementado una política sistemática de apertura de su economía al mundo y en el tránsito a una economía de mercado. Por consiguiente, las instituciones económicas han sufrido cambios significativos. Sin embargo, si bien se han observado algunas tendencias económicas positivas, los niveles de pobreza no han disminuido y esto afecta fundamentalmente a las mujeres, sobre todo a las que tienen muchos hijos y a las que son jefas de familia.

La Oficina Nacional de Estadística ha realizado estudios periódicos sobre el nivel de vida. Por ejemplo, los resultados del estudio sobre Ingresos del Grupo Familiar, Gastos y Nivel de Vida correspondientes a 2002 y 2003 muestran que el 36,1% de la población de Mongolia vivía en la pobreza. El estudio de 2006 muestra que el nivel de pobreza disminuyó a 32,2%, lo que representa 3,9 puntos por debajo de las cifras de 2004.

Cuadro 4
Principales indicadores de pobreza: promedio del país, zonas urbanas y rurales (porcentaje)

<i>Lugar de residencia/Región</i>	<i>Nivel de pobreza</i>		<i>Profundidad de la pobreza</i>		<i>Gravedad de la pobreza</i>	
	<i>2002-2003</i>	<i>2006</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2006</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2006</i>
Promedio del país	36,1	32,2	11,0	10,1	4,7	4,5
Zonas urbanas	30,3	27,9	9,2	8,6	4,0	3,8
Zonas rurales	43,4	37,0	13,2	11,9	5,6	5,3

El 41,6% de las familias pobres son hogares encabezados por una mujer. El porcentaje de mujeres jefas de familia es más alto en las zonas rurales, y su carga de tareas y responsabilidades es relativamente elevada.

La participación de las mujeres en la agricultura, especialmente en la cría de ganado, ha crecido rápidamente. Realizan el doble de tareas tales como elaborar productos de consumo doméstico, procesar productos animales, extender las granjas familiares, limpiar la casa, criar a los hijos, llevarlos a la escuela y cuidar a otros miembros de la familia. Con el apoyo del PNUD, la Oficina Nacional de Estadística realizó una encuesta en el año 2000 sobre el uso y gestión del tiempo. Los resultados de la encuesta mostraron que las mujeres rurales pasan 1,6 veces más tiempo realizando tareas del hogar que las mujeres de las zonas urbanas y 2,7 veces más que los hombres de las zonas rurales. Esta es una de las razones por las cuales las mujeres rurales se quedan atrás en lo relativo a información y desarrollo.

El factor que más afecta el desarrollo social y la igualdad de géneros es la calidad de los servicios sociales y la medida en la que se accede a ellos. Debido a la falta de acceso a la salud, la educación y la oferta cultural, se han presentado uno tras otro diversos problemas de tipo social. Uno de estos problemas es el de la migración, que es una herramienta importante para apuntalar el desarrollo económico y social y para eliminar la brecha de desarrollo entre las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, la migración del campo a la ciudad, que en nuestro país se concentra en forma sustantiva en Ulaanbaatar, reduce en forma drástica la población de las zonas rurales y debilita las oportunidades de llevar adelante negocios de producción y de servicios en aimags y soums. Así se socava la independencia de los servicios económicos y sociales de las zonas rurales, lo que lleva al aumento de la brecha en el desarrollo entre zonas urbanas y rurales. La calidad y el acceso a los servicios de salud también se han visto afectados por esta situación. El bienestar de la población en cuanto a la salud es igualmente diverso según se trate de zonas urbanas o rurales. La población rural tiene más problemas de salud debido a la falta de servicios preventivos, capacitación y actividades de concienciación en esa área, así como de servicios que logren cambiar los comportamientos insalubres en zonas remotas. Por ejemplo, el número de personas que sufre enfermedades crónicas aumenta a medida que uno se aleja del centro. De acuerdo a estudios, el 28% de los residentes de aimags, el 30,8% de los residentes de soums y el 31,2% de la población rural padecen algún tipo de enfermedad crónica. Estas estadísticas sobre la prevalencia de la enfermedad están inequívocamente ligadas al conocimiento de la gente sobre temas de salud, y a la calidad de los servicios de salud brindados a la población rural.

El comercio y los servicios con base en el sector privado han ido en aumento; sin embargo, ha habido varias instancias en las cuales la falta de seguridad alimentaria ha puesto en riesgo la vida y la salud humanas. Los bajos ingresos, una ubicación alejada y un sistema complicado de selección y distribución de productos son las causas principales del consumo de alimentos baratos, vencidos y de baja calidad que acarrea problemas de salud.

Lo que es peor, se ha vuelto una práctica común consumir agua que no cumple con los requerimientos higiénicos mínimos. La mayoría de las personas que residen en las regiones del Gobi y de la estepa beben agua no apta para el consumo, ya que en algunas áreas esta contiene sal y componentes de metales pesados. Durante los últimos 70 años, más de 300 ríos y lagos pequeños se han secado, y los recursos hídricos subterráneos y los niveles del agua han bajado debido al calentamiento global, la falta de recursos forestales, el deterioro de la vegetación y el impacto negativo de la actividad humana. Estos fenómenos naturales desfavorables impactan en forma negativa en las existencias de agua potable de las poblaciones rurales. Según un estudio llevado a cabo por organizaciones profesionales, el 20% de las personas que viven en aimags en las regiones del Gobi consume agua que contiene una gran cantidad de minerales, y el 68,2% bebe agua con bajos niveles de yodo y de fluoruro. La mayoría o el 63,7% de los hogares rurales usan agua sin filtrar, incluso agua de lluvia, nieve y agua de ríos.

Los servicios de educación del medio rural no son estables y tienen fallas. Según la Constitución, todos los ciudadanos de Mongolia tienen derecho a recibir educación secundaria general en forma gratuita. El Estado cubre los costos de alojamiento y los textos de estudio en base a las necesidades específicas de las escuelas rurales y a las necesidades de aprendizaje de los alumnos. Por otra parte, el Gobierno brinda apoyo a los ciudadanos para que puedan educarse proporcionando ayuda financiera, becas y préstamos a los niños de familias de pastores sin medios económicos que tengan interés en continuar con la educación secundaria. En consecuencia, el porcentaje de niños del medio rural, incluidas las niñas, es alto y constante en todos los niveles educativos. Sin embargo, por otra parte, los muchachos todavía tienen tendencia a dejar la escuela debido a las condiciones de vida de su familia y a la necesidad de trabajar para ganarse el sustento. Este fenómeno aumenta la desigualdad de género en los servicios educativos, y es la razón fundamental del desproporcionado porcentaje de mujeres que asisten a la escuela secundaria, terciaria y a las universidades.

La brecha entre los niveles educativos de las poblaciones urbanas y rurales todavía existe, y esto también está relacionado con los factores que acabamos de mencionar. De acuerdo con las estadísticas del censo del año 2000, las mujeres representan el 51,1% de la población nacional con educación universitaria, el 63,1% de quienes poseen un diploma técnico o profesional y el 55,1% de quienes terminaron la educación secundaria. Quienes viven y trabajan en zonas rurales representan solamente el 10,1% del total de graduados universitarios, el 26,5% de quienes tienen un diploma técnico o profesional, el 23,3% de quienes completaron su educación secundaria, el 51,8% de los que carecen de toda educación y el 65,5% de los analfabetos. El número de progenitores que desean llevar a sus hijos a la escuela en los centros aimag ha aumentado debido a que la calidad de la instrucción es más alta y también se destinan más recursos al aprendizaje que en las pequeñas escuelas de los soums. En consecuencia, las familias rurales se están enfrentando a

dificultades económicas para mudarse de los soums a los centros aimag, y las familias se están separando.

Los desastres naturales ocurridos en los últimos años han afectado seriamente las vidas de las familias rurales. Un gran número de pastores que perdieron su ganado a causa de las sequías y los duros inviernos se han mudado a asentamientos urbanos. Sus niveles educativos y sus profesiones no cumplen con las exigencias del mercado laboral, por lo que permanecen desempleados, se ven envueltos en actividades ilegales o caen por debajo de la línea de pobreza, lo que lleva a sus hijos a dejar de ir a la escuela. Además, los hijos de familias que se mudaron a la ciudad desde zonas rurales aumentan la carga de las escuelas en los distritos ger, lo que afecta la calidad y el acceso a la educación. Esto lleva a que se creen diferencias en la calidad de la educación entre las escuelas del centro de la ciudad y las de los distritos ger.

Una parte significativa de los servicios sociales dirigidos a la población incluye medidas de bienestar social. La Ley sobre Bienestar Social establece que todos los ciudadanos deberían tener igualdad de acceso a la cobertura de asistencia y previsión social sin discriminación de ningún tipo, incluido su lugar de residencia (rural o urbano) y su género.

Según la Ley de la Seguridad Social, el monto del salario determina la gama de costos del seguro social y la eventual suma de la pensión. Por lo tanto, las eventuales pensiones pueden verse afectadas por la desigualdad de género, debido al hecho de que los hombres ganan 1,3 veces más que las mujeres. Lo que es peor, si la edad de retiro de las mujeres continúa siendo más baja y la considerable brecha entre las edades de retiro de hombres y mujeres sigue existiendo, los montos de las pensiones pagaderas a las mujeres disminuirán en forma significativa (por medio del sistema de primas de pensiones de cuentas personales), hecho que puede crear mayor desigualdad entre los ciudadanos. Por lo tanto, aumentar los niveles de ingreso de hombres y mujeres incentivando el empleo y mejorando la preparación profesional y las aptitudes empresariales se ha vuelto una tarea crucial.

Los logros en el sector de la información y las comunicaciones proporcionan la oportunidad de mejorar los servicios de empleo, especialmente las aptitudes empresariales, el conocimiento y la información sobre la cría de ganado y otros productos y servicios. Es esencial prestar especial atención a la capacitación de la población rural —incluidas las mujeres— en el uso de nuevas tecnologías, y proporcionar redes de comunicación a las familias de pastores.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley sobre Distribución de la Tierra a Ciudadanos Mongoles para la obtención de la Propiedad, aprobada por el Parlamento en 2002, se distribuyó tierra a los ciudadanos en función de las necesidades familiares. Sin embargo, la reforma aprobada el 22 de mayo de 2008 estipula que todos los ciudadanos tienen derecho a poseer tierra en propiedad.

El Gobierno de Mongolia aprobó el Programa de Almuerzos Escolares por medio de la Orden No. 194 de 2006. El procedimiento para la aplicación del programa se hizo público por la Orden conjunta No. 379/341 del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia. De acuerdo con esta orden conjunta, se proporcionó una merienda por valor de 300 togrogs a los alumnos de primer y segundo grado durante los años escolares 2005 y 2006 y a los alumnos de primero a cuarto grado durante los años escolares 2006 y 2007. Por la Orden No. 45

de enero de 2008 el valor de una merienda subió a 400 togrogs. El Programa de Almuerzos Escolares ha disminuido las faltas por enfermedad y el ausentismo y ha aumentado la motivación para aprender. Además, ha abierto nuevas oportunidades laborales y proporcionado apoyo a las familias.

La esperanza de vida era de 65,9 años en 2006. Esta cifra correspondía a 69,4 años para las mujeres y 62,6 años para los hombres.

Teniendo en cuenta la revisión de la experiencia y las lecciones aprendidas en los últimos años para proporcionar asistencia sanitaria y servicios accesibles, igualitarios y de calidad, así como las tendencias de desarrollo del país, se desarrolló el Plan Maestro para el Sector de la Salud. El Plan Maestro define las tendencias, conceptos y estrategias de desarrollo para los próximos 10 años.

El Gobierno ha tomado medidas para mejorar el acceso al agua potable de los pastores y al regadío para las praderas.

A fin de mejorar el regadío para las praderas, se destinaron 17.200 millones de togrogs del presupuesto del Estado y de la asistencia financiera y préstamos extranjeros para la reparación de 1.692 pozos entre los años 2005 y 2007. El presupuesto cubrió los gastos por un total de 11.800 millones de togrogs, que se invirtieron en la construcción de 1.250 nuevos pozos entre 2004 y 2007.

En regiones remotas y praderas sin utilizar, se excavaron 29 puntos de abastecimiento de agua en 2005, 180 en 2006 y 1.041 en 2007.

El Ministerio de Alimentación y Agricultura organizó concursos de excavación de pozos (“Hand Wells”) en 2005 y 2007 para mejorar el riego de las praderas. En los concursos podían participar todos los soums, los baghs y los pastores. El Ministerio gastó 28 millones de togrogs en premiar a 8 soums, 24 baghs y 40 particulares. Como resultado de esos concursos, se excavaron 520 nuevos pozos y se proporcionó agua a 500.000 cabezas de ganado.

Grupos vulnerables de mujeres

26. Las acciones encaminadas a aumentar la población y fomentar el crecimiento económico de las familias son algunos de los temas importantes del área del bienestar social que pone en práctica el Gobierno de Mongolia.

A fin de apuntalar el desarrollo infantil, así como aumentar la inversión en el futuro de los niños, se han aplicado varios planes de acción tales como “Los recién nacidos”, “Los recién casados” y “Dinero para los niños” por medio del fondo para el desarrollo de Mongolia, de modo de realizar una distribución eficiente de la riqueza social entre la población. Estos programas de acción son medidas de importancia para el aumento y la estabilización de los nacimientos y de los ingresos familiares.

También se destinó la misma cifra de 20.000 togrogs que anteriormente se otorgaba por 12 meses a madres embarazadas y con niños pequeños pobres y en situación de extrema pobreza a todas las madres de niños recién nacidos, independientemente de los medios de vida de la familia. Igualmente, se cambió el sistema de medallas de “Orgullo Materno I y II” que se otorgaban anualmente por valor de 100.000 y 50.000 togrogs. En consecuencia, a partir de enero de 2007, estos subsidios se otorgan a todas las madres sin importar su edad.

Todos los niños nacidos a partir del 1° de enero de 2006 reciben una contribución de 100.000 togrogs. Asimismo, todas las madres en su quinto mes de embarazo reciben 20.000 togrogs independientemente de su nivel de ingresos. Estos subsidios se han convertido en una herramienta crucial para disminuir los problemas de desarrollo y proporcionar a los niños las condiciones adecuadas para un crecimiento normal y sano. Entre 45.000 y 50.000 mujeres participan anualmente en este programa de subsidios.

Se amplió el alcance del programa “Dinero para los niños”, que comenzó en 2005; en consecuencia, a partir del 1° de julio de 2006, todos los niños entre 0 y 18 años, cualquiera sea su nivel de ingresos, comenzaron a recibir un subsidio mensual. En 2007 se repartieron 33.400 millones de togrogs entre 938.900 niños por concepto de subsidio a la niñez. Si se la compara con la información correspondiente a 2006, el número de niños que se vieron favorecidos por el programa aumentó en 64.400, lo que equivale a un 7,4%, y el monto total del subsidio aumentó el 26,5%, lo que equivale a 6.800 millones de togrogs.

Este monto total destinado al subsidio a niños entre 0 y 18 años del fondo de desarrollo de Mongolia se establece cada año en función del aumento de los ingresos por concepto de las tasas impuestas a ciertos productos. Actualmente, se están entregando 100.000 togrogs por niño trimestralmente, y en 2007 un total de 938.900 niños recibió 90.700 millones de togrogs.

En 2007 el número de familias encabezadas por una mujer llegó a 72.100, lo que implica una reducción del 0,1% y de 91 personas respecto de 2006. El 50,9% de mujeres que eran jefas de hogar, es decir 36.700 mujeres, tenían tres hijos cada una; el 37,4%, o sea 27.000, tenían entre tres y cinco hijos; y el 11,7%, 8.400 en total, tenían seis o más⁴.

El Gobierno de Mongolia está implementando determinadas medidas dirigidas a los carenciados y a los indigentes. Por ejemplo, se han introducido enmiendas a las leyes de bienestar social. Las personas con discapacidad que han perdido entre el 50% y el 70% de su capacidad laboral, personas con discapacidad que han perdido a quienes los alimentaban, huérfanos de padre y madre, mellizos y niños con discapacidades tienen derecho a recibir subsidios, asistencia y otros servicios sociales, lo que incide positivamente en la vida de estas personas.

Si bien los adultos mayores y las personas con discapacidad que requieren de cuidados permanentes son uno de los grupos que necesitan auxilio y asistencia del Gobierno, hubo estudios que demostraron que los requisitos de “pobreza” y “extrema pobreza” para acceder a este tipo de ayuda constituían el principal obstáculo. Al desaparecer estos requisitos, aumentaron las oportunidades para los adultos mayores y las personas con discapacidad de recibir apoyo y asistencia.

Con el objetivo de promover la mejora de los ingresos de los grupos de riesgo, se introdujeron enmiendas a algunas de las leyes de bienestar social que proporcionaban dinero en efectivo bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, el criterio de “extrema pobreza” para las madres jefas de hogar menores de 45 años y con cuatro hijos menores de 16 y padres de 50 años de edad fue eliminado. Asimismo, las madres o los padres con tres o más hijos menores de 14 años a su cargo, las personas de 18 a 24 años que quedaron huérfanas antes de los 18 años y las familias

⁴ Anuario estadístico 2007, Mongolia.

que perdieron su hogar en algún desastre tienen derecho a recibir asistencia una vez al año de acuerdo con una resolución aprobada por el Gobierno de Mongolia.

Las enmiendas a la ley sobre privatización de la tierra para los ciudadanos de Mongolia aprobada en 2002 se han convertido en un instrumento importante para la subsistencia de las personas al permitirles adquirir bienes inmuebles. Esta ley establecía que la tierra podía ser adquirida como propiedad privada por las familias; sin embargo, por medio de una enmienda se otorgó a todos los ciudadanos el derecho a la propiedad de la tierra.

Para aumentar el ingreso familiar por medio de la creación de oportunidades de empleo, el Fondo de apoyo al empleo y la Oficina de programas para apoyar los medios de sustento de las familias están aplicando algunas medidas como la concesión de préstamos a bajo interés. Sin embargo, estas medidas no están al alcance de los pobres y los indigentes que no tienen a quién presentar como garantía para su préstamo. El 38,3% del total de quienes acceden al fondo de desarrollo microfinanciero de la Oficina de Programas para apoyar el sustento familiar corresponde a mujeres. Como resultado de una encuesta llevada a cabo sobre una base de selección al azar entre quienes pidieron préstamos, más del 10% había comprado ganado y aproximadamente el 13% había adquirido bienes inmuebles. También más del 10% había adquirido propiedades para brindar servicios o para la producción. De todo esto se puede concluir claramente que las medidas de microfinanciación son un aporte significativo para mejorar el sustento familiar.

27. El Estado siempre ha aplicado políticas de asistencia social y de población para promover el crecimiento demográfico. Los ciudadanos reciben oportunidades y se les brindan las condiciones para tener una vida feliz y un empleo decente. El Estado otorga a las madres con muchos hijos prestaciones e incentivos, se apoya a las familias jóvenes y se proporciona atención especial a las madres y a los niños pequeños. Todas estas medidas crean un ambiente favorable para el crecimiento de la población. El Gobierno recientemente formado ha incluido muchas ideas nuevas en sus planes de acción para promover ese crecimiento poblacional, por ejemplo, las reformas legislativas que proponen que el tercer hijo de una familia reciba un subsidio de 300.000 togrogs.

El Programa Nacional de Desarrollo Global basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio iniciado por el Presidente de Mongolia y aprobado por el Parlamento ha definido el concepto de familia y desarrollo de la población. Según este concepto, una política de crecimiento de la población debería estar dirigida a educar ciudadanos creativos, responsables de su vida, motivados para aprender y desarrollar sus habilidades y talentos, dedicados a proteger el medio ambiente y a mantener su herencia cultural. Para garantizar este crecimiento, la familia debería permanecer intacta, y debería crearse un ambiente seguro y estable para el desarrollo infantil.

El Objetivo No. 1 del Plan propone lo siguiente:

- Implementar una política integral para crear un entorno familiar en el que las personas puedan tener una vida feliz;
- Transformar a la familia en un lugar en el que se preserve y desarrolle la herencia cultural;

- Aplicar en forma permanente medidas que mejoren las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables por medio de un “plan de desarrollo familiar” diseñado con participación de miembros de la familia.

El Objetivo No. 3 del Plan propone lo siguiente:

- Que el Estado apoye a las familias y a los padres para criar hijos sanos, educados y con buenas cualidades morales;
- Aumentar la tasa de crecimiento anual de la población promoviendo un mayor número de nacimientos;
- Proteger la salud materna desde los primeros meses del embarazo;
- Diagnosticar y controlar el crecimiento del feto;
- Desarrollar y aplicar normas a nivel nacional que dispongan la entrega de alimentos gratuitos de complemento a infantes hasta el año de edad;
- Mantener la prestación por concepto de cuidado infantil en un mínimo no menor al salario promedio, y hacerse cargo del seguro social y de salud de madres embarazadas y que estén amamantando;
- Actualizar los sistemas de seguro de sueldos, seguro social y de salud para madres/padres con cuatro o más hijos menores de 18 años;
- Implementar una política dirigida a proporcionar a las familias con cuatro o más hijos menores de 18 años vivienda a precios especiales.

El Objetivo No. 4 del Plan propone lo siguiente:

- Proporcionar a los niños hasta los 6 años de edad la garantía de crecer en una familia o en un entorno equivalente al de una familia;
- Que el Estado se ocupe especialmente de proporcionar educación preescolar;
- Promover la lactancia materna;
- Controlar la salud de los niños hasta los 6 años de edad en forma periódica;
- Proporcionar a los niños hasta los 6 años de edad procedentes de familias carentes de alimentos adecuados para su crecimiento a precios subvencionados;
- Adoptar políticas que promuevan las responsabilidades de los padres y las organizaciones en la provisión de salud, educación y servicios de bienestar social para la crianza de niños sanos y bien desarrollados tanto emocional como intelectualmente, que reconozcan la cultura y la lengua mongolas.

28. A fines de 2007 la población de Mongolia era de 2.635.200 habitantes. La tasa de crecimiento aumentó un 1,4% con respecto a la de 2006. El 28,9% del total de la población estaba constituido por niños menores de 14 años. Los adultos mayores de 60 años constituían el 6,1% de la población total. El 55,8% de la población mayor de 60 años y el 65,7% de los mayores de 80 años eran mujeres. En 2007, 18.600 adultos mayores vivían solos, un incremento del 2,7% respecto del año anterior, y 12.200 eran mujeres mayores de 55 años.

El número de personas con discapacidad llegó a 71.900, lo que significó un incremento del 1,2% o de 855 personas respecto a 2006. Las mujeres representaban

el 45,9% del total de personas con discapacidad. El 80,6% de las personas con discapacidad estaban en edad laboral.

Se han tomado diversas medidas para apoyar a las personas con discapacidad y a las mujeres mayores, incluidos servicios de bienestar social. Estos son algunos ejemplos:

- En virtud de la Ley de Bienestar Social para las personas con discapacidad, se concede un descuento por única vez en el valor del pasaje para personas con discapacidad que residan en forma permanente en una comunidad rural remota y a quienes un comité médico de especialistas les indiquen tratamiento y exámenes en clínicas de la capital;
- El envío gratuito dentro del país de cartas y tarjetas postales, periódicos escritos en Braille y paquetes de menos de 10 kilogramos, así como equipos cuyo destinatario o remitente sea una persona ciega;
- Las personas que hayan perdido totalmente la visión tienen derecho a un descuento del 75% por única vez en el pasaje cuando una institución de salud les haya asignado tratamiento y cuidados en un centro médico de la ciudad; asimismo, este descuento se aplica a niños con limitaciones en sus capacidades visual, auditiva o del lenguaje que viajan de las provincias a una escuela especial en la ciudad. También tiene derecho al descuento el acompañante;
- El hijo de una persona con discapacidad puede recibir por única vez el 50% de descuento en el precio de la colonia de vacaciones;
- En su presupuesto anual el Gobierno asigna recursos para proporcionar vivienda a los ciegos, sordos, mudos y que sufran de enanismo que hayan perdido totalmente la capacidad de empleo;
- También entrega una suma anual para vivienda y gastos de combustible a familias en extrema pobreza en la que uno de los miembros tenga una discapacidad y haya perdido totalmente la capacidad de empleo;
- Reintegro total del primer pago de equipos ortopédicos o sillas de ruedas adquiridos en el país para personas con discapacidad que no reciben pensiones o prestaciones del Fondo de Previsión Social, y el 50% de reintegro la segunda vez;
- El costo de los servicios de jardín de infantes para un niño menor de 4 años en familias que vivan por debajo de la línea de pobreza, siempre que la familia incluya a una persona con discapacidad laboral;
- Descuento en la factura telefónica de una persona ciega de familia pobre en la que ningún otro de los integrantes pueda trabajar.

El Objetivo No. 2 del Programa Nacional de Desarrollo Global basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio propone lo siguiente:

- Aplicar una política integral centrada en la familia y basada en los derechos humanos para apoyar a los grupos vulnerables de la población;
- Extender la prevención, protección, especialización y desarrollo de los servicios sociales que satisfacen las necesidades de los grupos más vulnerables;

- Reflejar los cambios en los datos demográficos y etarios de la población cuando se planifican los programas de política social y los proyectos de desarrollo;
- Crear un ambiente favorable a la inclusión de las personas con discapacidad en la vida social y a la protección de sus derechos.

El Taller Nacional sobre protección social en cuestiones de género y seguridad en la salud para los adultos mayores se llevó adelante bajo las siguientes premisas:

- Existe una necesidad creciente de políticas que atiendan las cuestiones de género y de programas para los adultos mayores;
- Las ONG nacionales en este campo necesitan apoyo;
- Debe intercambiarse información sobre protección social para las mujeres;
- En los próximos 20 años, se alterarán las estadísticas de población relacionadas con la edad;
- Es necesario compartir información sobre las mejores prácticas en temas de género y problemas del envejecimiento de la población con otros países de la región.

Como resultado del Foro, se elaboró un Plan Nacional sobre Envejecimiento de la Población.
