



**Convención sobre la Eliminación
de Todas las Formas de
Discriminación contra la Mujer**

Distr. general
3 de diciembre de 2014
Español
Original: inglés

**Comité para la Eliminación de la Discriminación
contra la Mujer**

**Examen de los informes presentados por los Estados
partes en virtud del artículo 18 de la Convención**

**Informes periódicos octavo y noveno combinados
que los Estados partes debían presentar en 2014**

Mongolia*

[Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2014]

* El presente documento se publica sin revisión editorial oficial.



Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	3
i. Explicación de los informes periódicos octavo y noveno combinados del Gobierno de Mongolia sobre la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.....	3
ii. Introducción general sobre Mongolia.....	3
Parte I.....	5
1.1 Leyes, reglamentos y medidas legislativas encaminados a eliminar la discriminación contra la mujer (artículos 2 y 3).....	5
1.2 Medidas para superar los actuales patrones estereotipados sobre las responsabilidades de las mujeres y los hombres (artículo 5).....	10
1.3 Medidas para prevenir y suprimir todas las formas de trata de mujeres y niños y explotación de la prostitución de la mujer (artículo 6).....	11
Parte II.....	13
2.1 Medidas para promover la participación equitativa de las mujeres y los hombres en la vida política y pública del país (artículos 7 y 8).....	13
2.2 Igualdad de derechos de ciudadanía para las mujeres, los hombres y los niños (artículo 9).....	15
Parte III.....	15
3.1 Igualdad de género en el sector de la educación (artículo 10).....	15
3.2 Igualdad de género en el mercado laboral (artículo 11).....	17
3.3 Igualdad de género en el sector de la salud (artículo 12).....	21
3.4 Eliminación de la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social (artículo 13).....	22
3.5 Situación de la mujer en las zonas rurales (artículo 14).....	23
Parte IV.....	24
4.1 Igualdad de las mujeres y los hombres ante la ley (artículo 15).....	24
4.2 Igualdad entre los géneros en el matrimonio y en las relaciones de familia (artículo 16).....	25

Introducción

i. Explicación de los informes periódicos octavo y noveno combinados del Gobierno de Mongolia sobre la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

El Gobierno de Mongolia presentó en septiembre de 2008 sus informes periódicos quinto, sexto y séptimo combinados sobre la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW/C/MNG/7). El informe periódico combinado anterior utilizaba información y datos estadísticos correspondientes al período 2000-2004. Sobre la base de las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/MNG/CO/7), el presente informe incluye datos estadísticos e información relacionada con los períodos 2004-2009 y 2010-2014, además de un resumen con estadísticas desglosadas por sexo en el anexo 1.

En aplicación del Decreto núm. 77 del Primer Ministro de Mongolia, de fecha 3 de junio de 2014, se creó un grupo de trabajo para la elaboración del presente informe, y el Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros y su Secretaría dirigieron el proceso de redacción. Los representantes del Gobierno, instituciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y consultores nacionales examinaron y revisaron el contenido del documento. Este informe refleja los logros alcanzados y los desafíos afrontados en el proceso de aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el contexto de los artículos y disposiciones de la Convención.

En el presente documento se comparten igualmente las respuestas a los comentarios de las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (54º período de sesiones) sobre los informes periódicos quinto, sexto y séptimo combinados del Gobierno de Mongolia.

El Gobierno de Mongolia recoge los conceptos y principios de la Convención en sus políticas nacionales, su legislación y sus programas de acción, al condenar todas las formas de discriminación contra la mujer, y ha de seguir dedicando los esfuerzos necesarios en el futuro.

ii. Introducción general sobre Mongolia

Mongolia se encuentra en el corazón de Asia Central, y limita al norte con la Federación de Rusia y al sur con la República Popular de China. El país tiene una superficie de 1,5 millones de km². Hay en el país 21 *aimags* (provincias) y 362 *soums* (dependencias administrativas), y la capital está formada por nueve distritos.

La población de Mongolia está compuesta por 2,9 millones de habitantes, de los cuales el 51,3% son mujeres. El crecimiento medio de la población es del 1,4%. La esperanza de vida media era de 69,1 años en 2013, 75 años en el caso de las mujeres y 65,4 en el de los hombres.

El 67,2% de la población vive en ciudades y asentamientos, debido a la migración interna del campo a los asentamientos urbanos, que dio lugar a un rápido aumento de la población urbana en el último decenio.

El índice de desarrollo humano de Mongolia es de 0,787, mientras que el índice de desarrollo humano ajustado en función del género pasó de 0,677 en 2005 a 0,791 en 2013. Por su parte, el índice de empoderamiento de la mujer pasó de 0,388, en 2005, a 0,529, en 2013.

Situación socioeconómica

En los últimos diez años se ha desarrollado intensamente en Mongolia el sector minero, gracias a la transición efectiva del país hacia una economía de libre mercado. El progreso de ese sector se ha reflejado positivamente en el ingreso presupuestario nacional, con una tasa de crecimiento económico sin precedentes, del 17,3% en 2011. No obstante, la tasa de inflación se mantiene en cifras de dos dígitos. En el primer semestre de 2014 el PIB creció un 5,3%, mientras que la tasa de desempleo fue del 8,4% y la inflación, del 14,9%.

El *The Global Competitiveness Report 2011-2012* (Informe Global de Competitividad 2011-2012), publicado por el Foro Económico Mundial señala que, de acuerdo con su nivel de desarrollo económico y social, Mongolia está pasando de la primera etapa del desarrollo, que se basa en el impulso de los factores de producción, a la segunda etapa, que se basa en la eficacia. Desde 2008, sobre la base del ingreso nacional bruto, Mongolia forma parte del grupo de países de ingresos medios bajos. Hasta ese año se situaba entre los países de ingresos bajos.

Aunque la tasa de crecimiento económico parece bastante prometedora en términos generales, por el momento ese factor no redundará en beneficio de las mujeres y los grupos vulnerables de la población ni tiene una repercusión positiva sobre sus medios de vida.

El sector minero ha aportado una contribución crucial en la economía del país durante el último decenio y, según las tendencias, podría seguir haciéndolo en el futuro. Este nuevo modelo basado en la explotación de recursos minerales puede generar una amplia gama de oportunidades, a la vez que plantea retos y preocupaciones de carácter ambiental, social y político. Una de las principales preocupaciones deriva de que, aunque los ciudadanos y las comunidades locales sufren los daños ambientales causados por las exploraciones mineras, no tienen derecho ni posibilidad de supervisar dichas operaciones.

Según las estadísticas, el nivel de pobreza era del 38,7% en 2010, pero descendió anualmente hasta llegar al 27,4% en 2012. El 35,5% de las personas que viven en zonas urbanas son pobres, y en las zonas rurales ese porcentaje es del 23,2%. Los medios de vida de la población pobre varían según el entorno. Por ejemplo, en las zonas rurales la pobreza afecta más a los hombres que a las mujeres, mientras que en los asentamientos urbanos sucede lo contrario.

Los hogares encabezados por mujeres constituyen el 76,2% del total de familias monoparentales, que aumentaron en 22.900 con respecto a la cifra de 107.200, registrada en 2004. En Mongolia hay 39.900 hogares encabezados por mujeres, con hijos menores de 18 años, y más del 60% de las familias con ocho o más miembros viven por debajo del umbral de la pobreza.

De acuerdo con las estadísticas de la policía para 2013, de los 623 casos de violencia doméstica registrados, el 54,8% correspondían a zonas urbanas, y el 45,2%, a zonas rurales. Las víctimas de la violencia doméstica son en su mayoría las mujeres y sus hijos.

Parte I

1.1. Leyes, reglamentos y medidas legislativos encaminados a eliminar la discriminación contra la mujer

(Artículos 2 y 3)

El Gobierno de Mongolia recoge los conceptos y principios de la Convención en sus políticas nacionales, su legislación y sus programas, al condenar todas las formas de discriminación contra la mujer.

La Constitución de 1992 establece que los hombres y las mujeres disfrutan de igualdad de derechos en la vida política, económica, social y cultural, así como en las relaciones familiares (artículo 11); ninguna persona será objeto de discriminación por su origen étnico, lengua, raza, edad, sexo, origen o condición social, situación económica, profesión o cargo, religión, opinión o educación (artículo 14, párrafo 2); todo individuo tiene derecho a ser reconocido como persona jurídica ante la ley, y toda persona que resida legalmente en Mongolia es igual ante la ley y la justicia (artículo 14, párrafo 1); el matrimonio se basa en la igualdad y el consentimiento mutuo de los cónyuges, que deberán tener la edad mínima establecida por ley; y el Estado protege los intereses de la familia, la maternidad y la infancia (artículo 16, párrafo 11).

El Parlamento de Mongolia reforzó en 2011 las disposiciones mencionadas mediante la aprobación de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género, facilitando así el avance hacia un entorno jurídico más adecuado para el ejercicio efectivo de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

La Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género (2011), la Ley de la Familia (1999), la Ley sobre la Lucha contra la Violencia Doméstica (2004) y la Ley sobre la Lucha contra la Trata de Personas (2012) han reafirmado los valores de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, al tiempo que han concretado los procedimientos para la rendición de cuentas en todos los niveles de las instituciones públicas y privadas, así como de otras partes relacionadas.

En enero de 2013 se aprobó la Estrategia y Plan de Acción 2013-2016 para la aplicación de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género. Ese documento estratégico ha fijado el objetivo de integrar la perspectiva de género en las políticas sectoriales y fortalecer la capacidad nacional para aplicar esa ley de forma efectiva. La aprobación de esta primera estrategia gubernamental es una prueba de la complejidad de la aplicación de ese texto legal, debido a su carácter intersectorial y a la necesidad de una coordinación entre los sectores.

La Estrategia 2013-2016 impone tomar en consideración las cuestiones de género en todos los niveles de los procesos de planificación de políticas, sobre la base de las estadísticas y análisis pertinentes, y exige la creación de una base de datos desglosados por género en cada sector. Todas las instituciones de los gobierno central y locales deben recopilar y utilizar las estadísticas con una perspectiva de género para facilitar una información e interpretación útiles a los usuarios finales y al público en general.

En este sentido, en septiembre de 2013 la Oficina Nacional de Estadística aprobó los indicadores básicos y el marco conexo para la elaboración de estadísticas nacionales de género. La Oficina elabora actualmente metodologías para utilizar los

indicadores estadísticos básicos de género y establecer un enlace de la base de datos de estadísticas de género con las de los ministerios sectoriales. La creación de una base de datos desglosados por sexo a nivel nacional contribuirá considerablemente a supervisar la aplicación de las disposiciones de la Convención, así como evaluar el cumplimiento de las políticas con una perspectiva de género. Se está preparando un nuevo informe estadístico titulado “Información sobre cuestiones de género”, para ilustrar la evolución y el progreso de las disposiciones sobre igualdad de género a nivel nacional. Desde 2013, la Oficina Nacional de Estadística ha contratado a un especialista en cuestiones de la mujer, a tiempo completo, que a su vez dirige la elaboración de las estadísticas desagregadas por género.

El Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros ha establecido alianzas con diversas instituciones públicas, entre ellas el Comité de Elecciones Generales, el Consejo de Funcionarios Públicos, la Oficina Nacional de Estadística, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la policía y el Departamento de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Ministros, a fin de aplicar las disposiciones de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género y resolver algunos asuntos complejos en relación con la protección de los derechos de las niñas y las mujeres.

En el marco del proceso de reforma judicial, la Oficina del Presidente y el Ministerio de Justicia contribuyeron de forma decisiva a que en 2013 se aprobara la Ley sobre la Protección de las Víctimas y los Testigos y se creara en consecuencia la Oficina del Jefe de Policía. Se prevé que de este modo se facilitará una protección adecuada de los derechos de las niñas, las mujeres y los sobrevivientes de cualquier forma de violencia, además de la emisión de órdenes de protección, etc.

El Centro de Información e Investigación de la Policía proporciona trimestralmente al Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros información y datos sobre las causas penales registradas relacionadas con violencia doméstica. La base de datos de la policía contiene información sobre los autores, las víctimas y los sobrevivientes, las formas de violencia, su localización, etc.

De acuerdo con la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene el mandato de informar cada dos años al Parlamento de Mongolia sobre la aplicación de esa ley y los progresos logrados. La Comisión Nacional está facultada igualmente para recibir, analizar y resolver las quejas de discriminación por motivos de género. Esta Comisión también centra su atención en la aplicación de la Convención, como parte de su mandato de prevención, protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Comisión presenta anualmente a consideración del Parlamento un informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades. Posteriormente, el Comité Permanente de Asuntos Jurídicos del máximo órgano legislativo aprueba la conclusión del examen parlamentario y se adoptan las medidas correspondientes. El 13º informe de la Comisión, presentado en 2014, reveló que el marco jurídico para la lucha contra la violencia doméstica no es suficiente para proteger a las víctimas y los sobrevivientes de esos actos. La Comisión hizo las recomendaciones necesarias para que se prevenga, se denuncie y se elimine la violencia en el hogar, mediante una protección eficaz y segura a las víctimas y un sistema eficaz para pedir cuentas a los autores. Todos estos esfuerzos, junto con las actividades de promoción, han preparado la vía para proponer posibles enmiendas a la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género, que se someterán a consideración de los legisladores.

Desde la aprobación de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido un total de 39 denuncias de discriminación por razón de género, acoso sexual en el lugar de trabajo y violencia doméstica: 5 en 2011, 9 en 2012, 16 en 2013, y 9 durante el primer semestre de 2014. La Comisión está facultada para presentar las denuncias y recomendaciones a las instituciones pertinentes y a la persona o personas responsables de las decisiones, así como para entablar una acción legal, presentar cargos contra el autor y reparar el honor de la víctima.

Con el fin de proteger los derechos de las mujeres que purgan penas de prisión, la Comisión estudió los motivos de los homicidios que se les imputan y analizó las decisiones de los tribunales. El análisis y las conclusiones mostraron que los tribunales no habían resuelto las cuestiones relacionadas con la tutela o la custodia de los hijos de estas mujeres, por lo que la Comisión propuso que se tomaran o coordinaran las medidas jurídicas pertinentes en este sentido. Se observó igualmente que la mayoría de las mujeres encarceladas habían sido víctimas de violencia doméstica durante años.

En 2014 la Comisión Nacional de Derechos Humanos llevó a cabo una encuesta independiente entre 24 organizaciones y 514 individuos, con el fin de supervisar la aplicación de la perspectiva de género en las prácticas de empleo y las relaciones laborales, tal como estipula el artículo 11 de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género. El estudio permitió determinar que una víctima de acoso sexual en el lugar de trabajo no había iniciado acciones judiciales contra el autor debido a diversos problemas, como la falta de comprensión del empleador, la escasa información sobre casos similares, las limitaciones de la Ley Laboral en este sentido y la ausencia de mecanismos de coordinación y consiguientes medidas de rendición de cuentas para prevenir esas conductas. El 13° informe de la Comisión (2014) sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales destacó este caso y lo sometió a consideración del Parlamento. Se espera que todas las cuestiones mencionadas se consideren debidamente durante el proceso de enmienda de la Ley Laboral.

En 2005 se creó el Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros, presidido por el Primer Ministro, para coordinar las políticas de igualdad de género a nivel nacional. Se creó igualmente la Secretaría del Comité, encargada de las actividades cotidianas destinadas a promover el empoderamiento de las mujeres y facilitar la ejecución de los programas y campañas sobre cuestiones de género.

El Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros tiene 25 miembros, 22 sucursales a nivel de *aimag* y de distrito y 25 consejos sectoriales a nivel ministerial y de comité, con apoyo funcional de la Secretaría, constituida por ocho empleados con dedicación exclusiva. Durante el período 2005-2009, sobre la base de los resultados satisfactorios obtenidos en otros países y las organizaciones internacionales, el Comité centró su atención en introducir las políticas y principios de igualdad de género en las actividades sectoriales, compartiendo sus conocimientos y la información conexas con las organizaciones gubernamentales y con el público en general. La aprobación de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género en 2011 estipuló específicamente las funciones y responsabilidades del Comité en la coordinación intersectorial para aplicar esta ley, dirigir las políticas de igualdad de género a nivel nacional y establecer un entorno jurídico propicio. La página web www.gender.gov.mn es una herramienta edificante

y accesible para el público en general, que difunde información sobre un programa político abierto y transparente orientado al empoderamiento de la mujer y la igualdad de género.

La Secretaría del Comité puso en marcha, y sigue alentado, las actividades de una serie de organismos que constituyen su núcleo central y actúan como equipos de expertos: a) el Grupo Nacional de Expertos en Cuestiones de Género, b) el Consorcio de Género y c) el Consejo Consultivo de Medios de Comunicación, Prensa y Sociedad Civil.

El Grupo Nacional de Expertos en Cuestiones de Género está integrado por expertos especializados en cuestiones de género y derechos humanos que, además de llevar a cabo auditorías, análisis y exámenes de cuestiones de género en respuesta a los problemas que se encuentran durante la promoción del programa para la igualdad de género, también formulan recomendaciones para la elaboración de políticas a partir de las solicitudes y consultas de varias instituciones.

El Consorcio de Género es un equipo compuesto por representantes del mundo académico, profesores de instituciones de enseñanza superior e investigadores orientados a la acción, que trabajan para mejorar y promover la educación y los estudios con una perspectiva de género. El Consorcio organiza, junto con el Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros, una conferencia anual sobre las nuevas cuestiones que surgen en relación con el género entre los estudiantes de las universidades y las escuelas profesionales, y presta apoyo a las instituciones educativas de todos los niveles para la elaboración de planes de estudios que tengan en cuenta esas cuestiones.

Hay en Mongolia un activo movimiento de mujeres que trabajan para promover los derechos de la mujer y la igualdad de género. Las organizaciones no gubernamentales de mujeres han contribuido de manera sumamente eficaz a la eliminación progresiva de todas las formas de discriminación contra la mujer en el país.

Varias organizaciones internacionales y bilaterales, fundaciones y agencias de cooperación, entre ellas el Grupo Temático de las Naciones Unidas sobre el Género, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, han forjado una asociación eficaz para superar los estereotipos basados en el género entre el público en general, erradicar la violencia doméstica y la trata de personas, y fortalecer las capacidades nacionales para la ejecución efectiva de los programas de empoderamiento de las mujeres e igualdad entre los géneros.

Las formas de violencia por razón de género comunes en Mongolia son las siguientes: la violencia doméstica, el acoso sexual, la trata de personas y el acoso sexual en el lugar de trabajo. Tanto la Ley sobre la Lucha contra la Violencia Doméstica como el Plan de Acción Nacional para Luchar contra la Violencia Doméstica contienen disposiciones para proteger los derechos de las víctimas y los sobrevivientes de la violencia. Sin embargo, no se ha designado todavía ningún mecanismo ni se ha asignado presupuesto para los fines específicos descritos, por lo que lamentablemente esas personas todavía no disponen de servicios de protección eficaces.

Durante los últimos tres años, 49 personas perdieron la vida y 1.180 resultaron heridas a causa de la violencia doméstica, el 86,6% de ellas mujeres (datos del Centro de Información e Investigación de la Policía). La violación representa el 3,8% de los delitos de violencia doméstica. El 33% de los 72 niños víctimas sufrieron abusos por parte de sus padrastros, el 59%, por parte de sus hermanos u otros familiares, y el 8% por parte de extraños (datos de los Servicios de Atención Integral del 1 de enero al 25 de mayo de 2010). La práctica judicial actual no siempre distingue entre violación e incesto, lo que a menudo da lugar a una “investigación defectuosa del delito cometido por el autor” y oculta aún más el carácter incestuoso de su acto. Por lo tanto, es necesario investigar y examinar efectivamente estos aspectos, con el fin de iniciar las acciones judiciales que corresponden.

Teniendo en cuenta lo indicado, el Ministerio de Justicia creó un grupo de trabajo con representantes de la sociedad civil, que presentó a consideración y debate del Parlamento un proyecto de enmienda de la Ley sobre la Lucha contra la Violencia Doméstica. Se han puesto en servicio las líneas telefónicas 1222 y 108, que atienden las 24 horas del día, con el fin de prevenir la violencia doméstica contra los niños, prestarles servicios eficaces y mejorar la protección de sus derechos.

La Fundación para el Bienestar Social ha aprobado normas específicas para los hogares de acogida y asumido la responsabilidad de cubrir los gastos de los supervivientes de la violencia doméstica durante su estancia en un centro de acogida. Hace unos años, el costo medio de cada persona acogida en un centro de este tipo era de 9.000 togrogs; esta cantidad se incrementó hasta 19.150 togrogs en 2014. Se crearon tres Servicios de Atención Integral en Ulaanbaatar, situados a poca distancia de hospitales donde los sobrevivientes de la violencia pueden disponer de servicios de atención médica. Debido a sus limitaciones financieras, el Gobierno presta apoyo financiero únicamente a uno de estos centros. Las autoridades estudian otras posibilidades de asignar el presupuesto necesario en apoyo de los centros de acogida y los Servicios de Atención Integral del país.

En el período 2004-2007 se adoptaron 41 decisiones judiciales en virtud de las disposiciones de la Ley sobre la Lucha contra la Violencia Doméstica. Sin embargo, estas decisiones no se pudieron ejecutar debido a la ausencia de los procedimientos y mecanismos pertinentes, que aún no se habían establecido. Se consigna a continuación uno de los casos: *“El 5 de abril de 2012 G, de 22 años, murió asesinada a raíz de 12 puñaladas recibidas de su marido. Desde el día en que se casó, había sufrido la presión constante y los actos de violencia de su marido. Pidió ayuda a muchas organizaciones, pero perdió la vida antes de haber podido obtener algún tipo de protección jurídica. A pesar de que en ese momento estaba vigente la Ley sobre la Lucha contra la Violencia Doméstica, esta joven no pudo conseguir la protección debida. Las organizaciones de mujeres denunciaron las lagunas en la legislación y la actitud insensible de los juristas y expertos, que dieron como resultado la muerte de esta joven”* (Centro Nacional contra la Violencia, 2014). Por lo tanto, el Gobierno está trabajando al máximo de su capacidad para mejorar el entorno jurídico que permita combatir con eficacia la violencia doméstica y mantener diálogos sobre políticas con las partes interesadas.

1.2. Medidas para superar los actuales patrones estereotipados sobre las responsabilidades de las mujeres y los hombres

(Artículo 5)

En el marco de la ejecución del Programa Nacional para la Igualdad de Género, el Gobierno ha llevado a cabo una amplia gama de actividades de promoción para superar los actuales patrones estereotipados sobre las mujeres, con la colaboración de organizaciones de medios de comunicación. En el marco del Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros se creó el Consejo de Medios de Difusión, compuesto por representantes de diversas instituciones de los medios de comunicación. El Consejo de Medios trabajó a nivel nacional con la ONG Globe International en la elaboración de un manual sencillo titulado “Indicadores de género para el sector de los medios de comunicación”, y actualmente está ensayando la utilización de estos indicadores en la práctica, junto con expertos de la televisión pública y la prensa diaria.

El Gobierno, en conmemoración del Día Internacional de los Derechos de la Mujer, ha organizado la campaña “La semana de los derechos de la mujer”, dirigida a la población en general. Varios socios internacionales y nacionales, entre ellos el Centro Nacional contra la Violencia, el UNFPA y el PNUD, han participado en estos eventos de promoción.

Con el fin de animar a un mayor número de hombres a combatir la violencia contra las mujeres, el Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros, bajo los auspicios del Presidente de Mongolia y en colaboración con el Ministerio de Desarrollo de la Población y Protección Social y el Ministerio de Salud, organizó en 2013 un foro a nivel nacional titulado “Los hombres en el desarrollo”, que incluía la lucha contra la violencia doméstica como uno de los temas principales de su programa.

Como resultado de las conversaciones y los debates públicos celebrados durante el período 1999-2008, en 2008 se abolió la lista de trabajos prohibidos a las mujeres, que históricamente había impedido a las mujeres realizar ciertos trabajos que requerían fuerza física, de acuerdo con el Código Laboral de 1999. Esta lista incitaba a la “discriminación positiva” en contra de las mujeres y limitaba su capacidad y sus posibilidades de trabajar en sectores como la minería, donde los salarios son generalmente más altos.

La legislación vigente, en particular la Ley de la Familia y la Ley Laboral, contienen disposiciones sobre pautas que transmiten estereotipos o destacan el papel y la responsabilidad de las mujeres en la crianza de los hijos. Por tanto, los proyectos de enmienda que actualmente se están redactando se centran más en la igualdad de las funciones y responsabilidades de la mujer y el hombre en lo que respecta a sus hijos.

Con el fin de incorporar las ideas y principios básicos sobre los derechos humanos y la igualdad de género en los planes de estudio de todos los niveles educativos, se está introduciendo en los programas de las universidades y las escuelas profesionales un nuevo sistema de créditos que ofrece a los estudiantes, a partir del año académico 2014-2015, un curso optativo sobre cuestiones de género.

Si bien las actividades mencionadas contribuyen a combatir los estereotipos actuales sobre las responsabilidades de los hombres y las mujeres, así como la

discriminación contra las mujeres, aún queda mucho por hacer para mejorar las políticas, los programas y los planes de acción; fortalecer las capacidades de los expertos y las instituciones; emprender análisis y evaluaciones sistemáticos; recaudar fondos y asignar presupuestos; e identificar políticas “culturales” específicas.

1.3. Medidas para prevenir y suprimir todas las formas de trata de mujeres y niños y explotación de la prostitución de la mujer

(Artículo 6)

En 2005, el Gobierno de Mongolia aprobó el Programa Nacional para prevenir la trata de personas y proteger a las mujeres y los niños de la explotación sexual. Además del Programa Nacional, en 2012 el Parlamento aprobó la Ley sobre la Lucha contra la Trata de Personas, que prohíbe todas las formas de explotación de mujeres y niños y la trata de seres humanos. En 2008, Mongolia se adhirió a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

En 2013, mediante la Orden núm. 58, el Consejo Nacional de Normalización publicó las “normas comunes para la prestación de servicios sociales a las víctimas de delitos de trata de personas”. El propósito de estas nuevas normas es facilitar el acceso de las víctimas de delitos de trata de personas a los servicios sociales y mejorar la calidad de estos servicios. En 2013, mediante la Orden A/93 se publicaron los procedimientos pertinentes sobre los “servicios de protección y atención integrales a las víctimas de la trata de personas”.

Según los datos recogidos por el Departamento de Lucha contra la Delincuencia Organizada, en los últimos ocho años (2006-2013) se han registrado 95 delitos de trata, en perjuicio de 226 personas. Con arreglo a la ONG Centro para la Igualdad de Género, durante los últimos 12 años (2003-2014), fueron víctimas de delitos de trata un total de 554 personas. Aunque se han hecho algunos progresos en la detección de los delitos y la adopción de las decisiones judiciales pertinentes, a menudo resulta difícil sacar los casos a la luz debido al carácter transnacional de la trata de personas. Una muestra de ello es el caso siguiente, del que informa la ONG Centro para la Igualdad de Género: *“En 2009, P., apodado Jijgee, junto con su banda, secuestró a numerosas niñas y las sometió a explotación sexual mediante intimidación y amenazas, en habitaciones alquiladas de apartamentos y hoteles. Cuatro de los autores fueron procesados por estos delitos”*.

El Gobierno ha realizado esfuerzos para eliminar todas las formas de trata y explotación sexual de mujeres y niñas, mediante un mejor marco jurídico y la creación de capacidades nacionales para prevenir, combatir y suprimir la trata de personas, así como proteger a las víctimas de este tipo de delitos.

En colaboración con las principales partes interesadas que representan a la sociedad civil y las organizaciones internacionales, el Gobierno ha organizado campañas de sensibilización pública sobre la prevención de la trata de personas, a través de los medios de comunicación y las instituciones.

De acuerdo con la Ley sobre la Lucha contra la Trata de Personas, el Ministerio de Justicia creó un subcomité con representación de instituciones públicas y de la

sociedad civil, así como una unidad especial contra la trata de personas en la Oficina de Investigación Criminal de la Dirección General de Policía.

Hace diez años apenas unas pocas organizaciones no gubernamentales se ocupaban de cuestiones relacionadas con la trata, pero actualmente hay más de 30 ONG y 12 organizaciones de donantes involucradas en este asunto. Dos de estas organizaciones se han especializado en la protección de las víctimas, cinco en el asesoramiento jurídico y más de diez en servicios de formación y creación de capacidad.

Durante el primer semestre de 2014, el Gobierno de Mongolia, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Servicio de Inteligencia de Mongolia y la ONG Centro para la Igualdad de Género pudieron repatriar a 36 mujeres víctimas de la trata y sobrevivientes de la violencia doméstica. Los gastos de repatriación fueron financiados con cargo al Fondo para la Ayuda a las Personas. Este fondo disponía en 2013 de 280 millones de togrogs, cantidad que en 2014 se redujo a 224 millones de togrogs.

El Ministerio de Justicia ha organizado una serie de programas de formación sobre la trata de seres humanos para el personal de la policía, y ha iniciado una investigación titulada “Causas y circunstancias de la trata de personas, y medidas de prevención”.

En 2010, el Gobierno de Mongolia, en cooperación con la Autoridad de la Zona Económica Especial de Macao de China, firmó el “Acuerdo de cooperación para la lucha contra la trata de personas”. En virtud de este acuerdo se establecerá un mecanismo operativo de intercambio de información sobre asuntos relacionados con la trata. Desde 2011 se celebran reuniones consultivas anuales a nivel de las oficinas consulares de la Federación de Rusia, la República Popular de China, la República de Corea, la República de Kazajstán y la República de Turquía, para dialogar sobre asuntos relacionados con la trata, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, el intercambio de la información/datos, la prestación de apoyo y la cooperación dentro de los marcos jurídicos acordados, así como para evaluar el cumplimiento de los acuerdos.

En los últimos diez años, las ONG nacionales han colaborado eficazmente con las organizaciones internacionales dedicadas a luchar contra la trata de personas. Desde 2006, la ONG Centro para la Igualdad de Género gestiona el servicio de atención telefónica 1903, gracias al apoyo de The Asia Foundation. Esta línea directa proporciona información relacionada con la trata de personas, los servicios de asesoramiento a las víctimas y la cooperación con los organismos encargados de hacer cumplir la ley en los casos de trata a nivel nacional e internacional. El Human Security Research Centre ha construido centros de acogida en Ulaanbaatar y Zamyn-Uud (asentamiento fronterizo cerca de China), con el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, y presta un servicio de asesoramiento psicológico a las víctimas de trata de personas. Esta ONG participó activamente en la redacción y promoción de la Ley sobre la Lucha contra la Trata de Personas, lo que constituye un buen ejemplo de colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil en favor del desarrollo.

Recientemente se han destinado más de 7 millones de togrogs a la prestación de asistencia jurídica y servicios profesionales de defensa a las víctimas de la trata y a sus familiares sin recursos, si lo necesitan.

Parte II

2.1. Medidas para promover la participación equitativa de las mujeres y los hombres en la vida política y pública del país

(Artículos 7 y 8)

La Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género prohíbe la discriminación por razón de género en la vida política y pública.

El sistema político de Mongolia es una democracia parlamentaria en la que todos los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos. El pueblo puede ejercer el poder público a través de su participación directa en los asuntos del Estado, o por conducto de los órganos representativos elegidos por la ciudadanía. Las personas tienen derecho a organizarse en asociaciones no gubernamentales y de otro tipo, de forma libre y voluntaria.

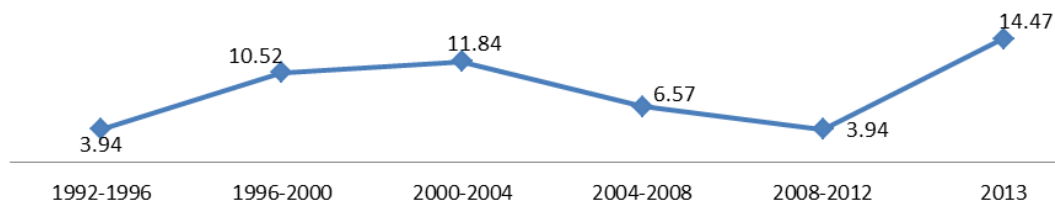
Aunque en los últimos diez años las mujeres han aumentado su protagonismo en la vida económica, social y política, su participación en la adopción de decisiones sigue siendo baja. El Gobierno de Mongolia ha asumido el compromiso de aumentar esa participación hasta en un 30% para 2015 (tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio). En este sentido, en 2011 la Ley de Elecciones Parlamentarias de Mongolia estableció, en su artículo 27, párrafo 2, que “las mujeres deben representar como mínimo el 20% del total de candidatos propuestos por los partidos políticos y las coaliciones”. Como consecuencia, en las elecciones parlamentarias de 2012 las mujeres constituyeron el 32% del total de candidatos propuestos, y actualmente representan el 14,47% de los parlamentarios electos de la Gran Asamblea del Estado o Parlamento (Jural).

La Ley de Elecciones Parlamentarias revisada prestó una valiosa contribución para dar cabida a 11 mujeres entre los 76 diputados elegidos para la legislatura 2012-2016. Las parlamentarias han creado el Comité de Mujeres Parlamentarias.

Gráfico 1

Proporción de mujeres en el Parlamento, en porcentaje

Años de elecciones



Fuente: Comité Electoral, 2012.

En los últimos 20 años, los esfuerzos y el compromiso continuos de las organizaciones de la sociedad civil, en particular, las organizaciones de mujeres mongolas, han sido fundamentales para alcanzar los resultados descritos. El Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros, creado en 2005, también ha

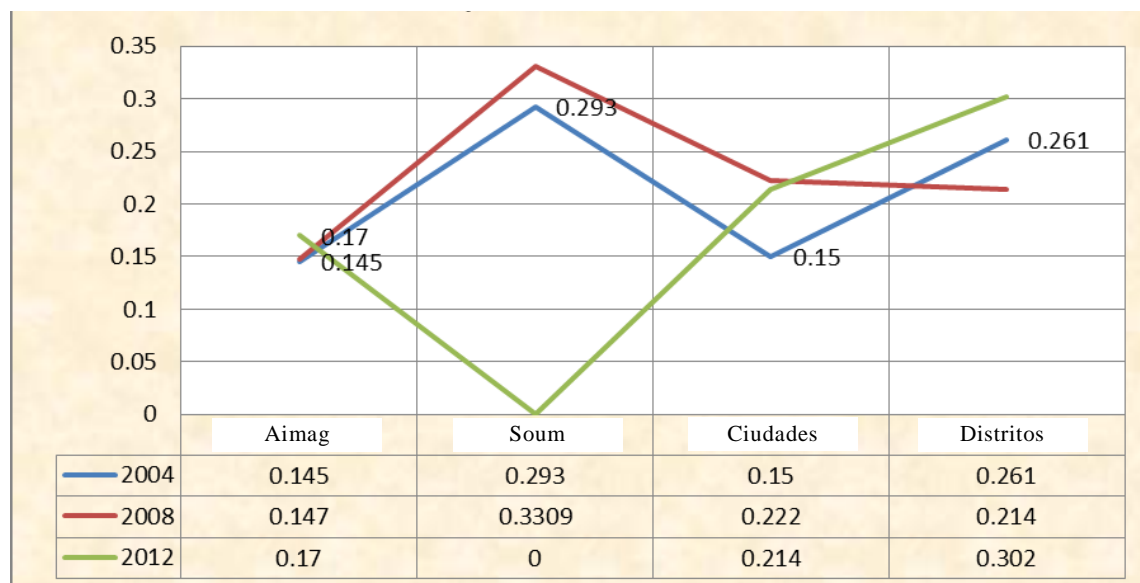
contribuido a estos logros a través de una serie de medidas destinadas a promover el empoderamiento de las mujeres y la aplicación efectiva de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género.

Se deben superar todavía muchos obstáculos para que las mujeres lleguen a tener una participación adecuada en la política y en los procesos de adopción de decisiones. Por un lado, algunos partidos políticos están sujetos a la influencia de grupos financieros, con el consiguiente debilitamiento de la democracia interna, la participación de los miembros y la transparencia de los medios de comunicación. Por otra parte, los resultados de las investigaciones y los datos de las encuestas de las ONG de mujeres señalan que los estereotipos patriarcales tradicionales sobre condición de la mujer siguen sólidamente arraigados en la población.

La proporción y participación de las mujeres siguen siendo bajas en los cargos de decisión a nivel de los *aimag*, los *soum*, las ciudades, los distritos y los *horoo*. Por esta razón, el Gobierno ha orientado sus esfuerzos a la formación de las mujeres elegidas como representantes en las comunidades locales. Se ha procurado alcanzar un cupo de 40% de mujeres participantes a nivel local en las asambleas de los *aimags*, las ciudades y los distritos.

Gráfico 2

Proporción de mujeres elegidas en las asambleas de representantes (*jural*) a nivel local (porcentaje en los años electorales 2004, 2008 y 2012)



Fuente: Comité Electoral, 2012.

El artículo 10 de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género estipula que la representación femenina en los puestos de decisión de la administración pública a nivel central y local debe situarse como mínimo entre el 15% y el 40%. En la actualidad, las mujeres representan el 57,4% de los 17.900 empleados públicos y ocupan el 27,6% de los puestos de adopción de decisiones.

En 2014 el Gobierno de Mongolia tenía tres ministras y dos viceministras. El 81% de los secretarios de Estado eran hombres y el 19% mujeres (tres). El 74% del total de ministros, viceministros, secretarios de Estado, jefes de departamento y jefes de división eran hombres, frente a un 26% de mujeres. Todavía ninguna mujer ha resultado elegida o nombrada para gobernar un *aimag* o una ciudad.

Mongolia mantiene relaciones diplomáticas con 173 Estados, tiene embajadas en 32 países, 2 oficinas de representación permanente, 9 consulados generales y 3 oficinas consulares. De los 32 embajadores que trabajan en el extranjero, 4 son mujeres.

La Dra. S. Oyun, miembro del Consejo de Ministros, diputada y Ministra de Medio Ambiente y Desarrollo Ecológico, fue elegida recientemente Presidenta de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, primera mujer en ocupar ese cargo.

Hay en Mongolia 458 jueces, de los que el 65,9% son mujeres. En el Consejo General del Poder Judicial, 2 de sus 5 miembros son mujeres, como también lo son 12 de los 25 magistrados del Tribunal Supremo. La magistrada principal de la capital es una mujer.

2.2. Igualdad de derechos de ciudadanía para las mujeres, los hombres y los niños

(Artículo 9)

De acuerdo con la Constitución de Mongolia (artículo 15, párrafo 1), los fundamentos y el procedimiento relativos a la nacionalidad mongola y a la adquisición o pérdida de la ciudadanía solo se pueden establecer mediante la ley. Por lo tanto, está prohibida la privación de la ciudadanía mongola, así como el exilio o la extradición de ciudadanos de Mongolia.

En los últimos tiempos ha aumentado en el país el número de matrimonios con ciudadanos de otros países; el 90% de los ciudadanos mongoles casados con extranjeros son mujeres. Han surgido nuevos temas, como los relativos a los contratos de matrimonio, la propiedad de bienes y la nacionalidad de los hijos.

Según las encuestas realizadas por algunas organizaciones no gubernamentales, varias “agencias matrimoniales” organizan matrimonios de niñas y mujeres mongolas con extranjeros, por dinero. Muchos de estos “matrimonios arreglados” ponen a la mujer en riesgo elevado de convertirse en víctima de violencia, explotación sexual y trata. No existe un mecanismo de coordinación especial para gestionar la actividad de tales “agencias matrimoniales”.

Parte III

3.1. Igualdad de género en el sector de la educación

(Artículo 10)

La Constitución de Mongolia (artículo 16, párrafo 7) establece que todo ciudadano tiene derecho a la educación, por lo cual el Estado ofrece gratuitamente la educación básica general. El conjunto de disposiciones de la Ley de Educación (2002) y la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género (2011) establece la igualdad de acceso de las niñas y los niños, y de las mujeres y los hombres de Mongolia, a la enseñanza primaria, media y secundaria, así como a los centros de formación profesional y las

instituciones de educación superior, ciencia y tecnología. La política educativa del Estado y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2005) tienen plena vigencia.

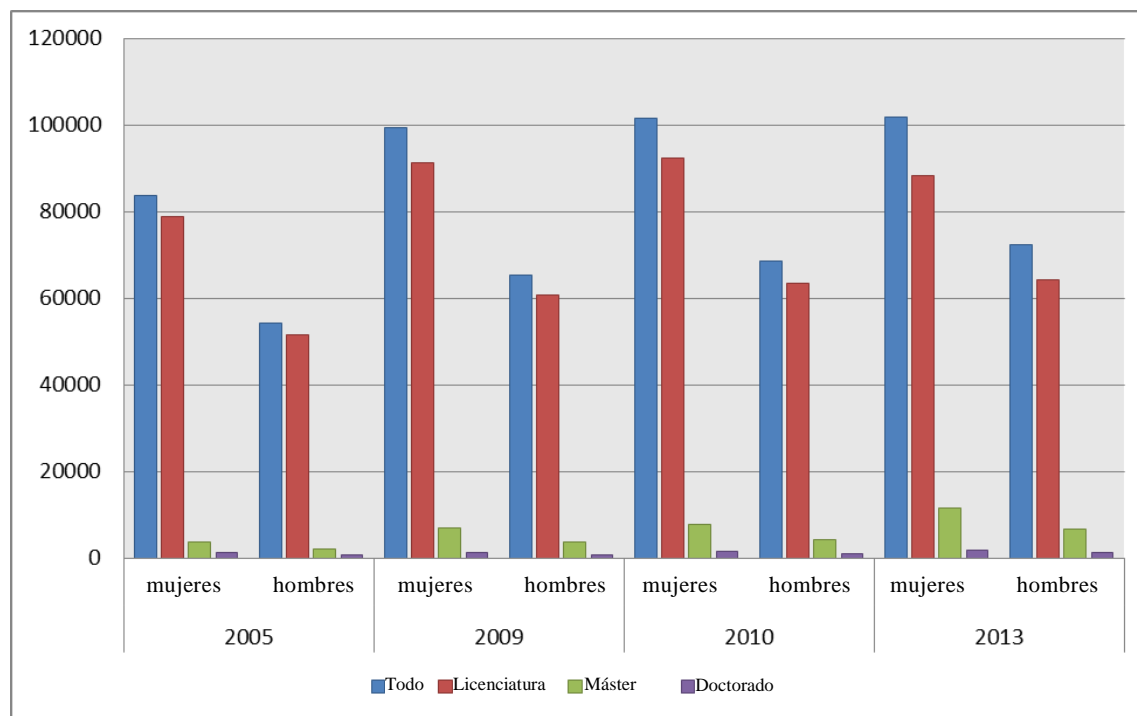
Los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) resaltan que Mongolia muestra una tasa de alfabetización comparativamente alta. Según las estadísticas, el 95,4% de la población mayor de diez años (95,5% de la población femenina y 95,3% de la masculina) sabe leer y escribir.

Aunque todos los ciudadanos de Mongolia tienen acceso a la educación, las madres adolescentes encuentran dificultades en este sentido, debido a sus limitados medios de subsistencia y a problemas de salud. El Ministerio de Educación está alentando a las mujeres de todas las edades a acudir a los “centros de educación permanente”, destinados a apoyar a las mujeres con menos oportunidades educativas.

Hay un 59,8% de graduados en la educación secundaria, el 15,5% en los diferentes niveles de formación profesional y el 24,7% en centros universitarios. Las mujeres representan el 58,5% de los 174.000 estudiantes matriculados en instituciones de educación superior de Mongolia. La proporción en función del género es de 1 en los centros de primaria, de 1,2 en secundaria y de 1,4 en la educación superior. Se dispone de datos estadísticos desglosados por sexo sobre los empleados del sector y los estudiantes de todos los niveles del sistema educativo. El 78% de los empleados que trabajan en el sector científico y educativo son mujeres.

Gráfico 3
Estudiantes en instituciones de educación superior

Por género y nivel de estudios



Es cada vez mayor el número de mujeres que estudian para profesiones tradicionalmente reservadas a los hombres, como la minería y la construcción. Las mujeres representan el 21% de los trabajadores cualificados de la construcción, tras graduarse en 57 diferentes escuelas de formación profesional; no obstante, la mayoría de mujeres sigue trabajando en sectores “tradicionales menos arduos” y peor pagados.

3.2. Igualdad de género en el mercado laboral

(Artículo 11)

Mongolia garantiza el principio de no discriminación en el trabajo, y la Constitución (1992) estipula que todo ciudadano tiene derecho a elegir su especialización y aptitudes, a reclamar condiciones de trabajo dignas y una retribución adecuada, y a dirigir su propio negocio. La política del Gobierno no solo tiene como objetivo animar a los ciudadanos a ejercer su derecho constitucional al empleo, sino también a poner en práctica programas específicos en este ámbito.

La Ley Laboral (1999) garantiza la igualdad de trato para las mujeres y los hombres en términos de relaciones laborales; su artículo 7 especifica los principios de no discriminación. Los inspectores y especialistas de la Inspección del Estado participan en la solución de los asuntos relativos a la violación de las disposiciones de la Ley Laboral.

La Ley de Apoyo al Empleo (2001) fue fundamental para mejorar la política estatal de empleo y sus principios, identificar sus fuentes de financiación y reducir la tasa de desempleo. Esa ley estipulaba que los empleadores que proporcionaran empleo sostenible durante más de seis meses a personas con un alto riesgo de desempleo, como las mujeres cabeza de familia con cuatro o más hijos menores de 16 años, las personas discapacitadas o las personas mayores de 45 años, recibirían el reembolso del 60% del salario que pagaban a esos empleados, con cargo al Fondo de Apoyo al Empleo.

La Ley de Seguridad e Higiene en el Trabajo (2008) coordina los aspectos relativos a la seguridad, la salud y la higiene en el ámbito laboral, y prevé el seguimiento de otros asuntos conexos. Los organismos especializados encargados de garantizar la seguridad y crear un entorno laboral saludable realizan regularmente los análisis y valoraciones necesarios para prevenir las enfermedades laborales y los accidentes de trabajo. El Programa Nacional de Mejora de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2005-2010) fue crucial para aplicar de manera coherente la Ley de Seguridad e Higiene en el Trabajo (2008).

La Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género (2011) dio fuerza legal a los principios de la igualdad de género en relación con la asociación y la participación de los hombres y las mujeres en los entornos político, económico, social, cultural y doméstico. Esta ley no solo garantiza la igualdad de las mujeres y los hombres en las relaciones laborales y el empleo, sino que también prohíbe el despido de las mujeres embarazadas y las madres con niños pequeños, así como el acoso sexual en el lugar de trabajo. El Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros se encarga de coordinar la política intersectorial, mientras que la Comisión Nacional de Derechos Humanos asume las funciones de seguimiento.

La Ley de Enseñanza y Formación Profesional (2009) reglamentó las relaciones en materia de formación profesional, desarrollo de aptitudes y capacitación técnica. El reciente surgimiento de mercados de mano de obra diversificados para las operaciones de exploración minera y extracción de minerales impulsó la creación

centros de capacitación profesional para formar a trabajadores especializados en dichos ámbitos.

El Programa Nacional para la Igualdad de Género (2002-2015) ha centrado su atención en suprimir la discriminación de género en las relaciones laborales, mejorar el entorno jurídico de los que trabajan en el sector no estructurado, cambiar los estereotipos de género en el mercado laboral, a todos los niveles, y poner de relieve las difíciles circunstancias de las mujeres, especialmente en los entornos rurales, que trabajan sin remuneración. La Política Estatal sobre Empleo No Estructurado (2006) se centra en reglamentar las normas y las prácticas en las relaciones de empleo en el sector no estructurado.

Aunque la Constitución y las leyes de promoción del empleo fomentan las relaciones y principios basados en la no discriminación, no existe un mecanismo de coordinación y rendición de cuentas para los que deseen denunciar prácticas discriminatorias. La marginación y la discriminación por edad en los anuncios de empleo que se publican en los periódicos y otros medios de comunicación es una prueba de la persistencia de prácticas discriminatorias en los mercados de trabajo.

Las leyes, políticas y programas de coordinación de las relaciones laborales prohíben la discriminación por motivos de género y exigen a los empleadores que apliquen una amplia gama de medidas e iniciativas para la igualdad entre los géneros en el lugar de trabajo. En la práctica cotidiana, por ejemplo, cuando los ciudadanos tratan de hacer cumplir las leyes que prohíben la discriminación contra las mujeres embarazadas o las madres al cargo de niños pequeños, el escaso conocimiento de sus derechos les impide interpretar la ley y pedir justicia. La mayoría todavía ignora que las personas ambos sexos tienen derecho al mismo salario por un trabajo de la misma calidad, que está prohibido el acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.

En 2005 la Comisión Nacional de Derechos Humanos observó una tendencia a discriminar a las personas en función de su edad y origen étnico, lo cual era incompatible con el artículo 7 de la Ley Laboral. La Comisión recomendó introducir una enmienda en esta ley por la que se prohíba la discriminación por motivos de edad y origen étnico en las relaciones laborales.

En el mismo año el Gobierno de Mongolia adoptó el Programa Nacional de Mejora de la Seguridad y la Salud en el Trabajo; tres años más tarde, en 2008, el Parlamento aprobó la Ley de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En 2010 se aprobaron las Directrices para la Vigilancia de la Seguridad en el Trabajo, con lo que se estableció un entorno jurídico equitativo para que las organizaciones de interlocutores sociales pudieran evaluar el cumplimiento de las disposiciones sobre igualdad en las relaciones laborales. De acuerdo con la información de la Inspección General (2006-2010), cada año se producen entre 420 y 480 accidentes de trabajo, que afectan a una media de 450 a 500 personas, de las que fallecen del 15% al 20%. Anualmente más de 2.000 personas pierden su empleo debido a enfermedades laborales. No existen, sin embargo, datos desagregados por sexo en relación al número de personas que perdieron su empleo.

Según las estadísticas de 2013, la fuerza de trabajo total estaba formada en ese momento por 1.103.600 personas mayores de 15 años, con un 47,5% de mujeres y un 52,5% de hombres. De ello se deduce que la tasa de mujeres trabajadoras disminuyó en un 3%, mientras que en los hombres se produjo el efecto contrario, es

decir, un aumento del 3%. Las mujeres representan el 47,8% del total de asalariados, sin tener en cuenta el sector agrícola. Se demuestra así que Mongolia ha alcanzado el objetivo fijado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Aunque el porcentaje de mujeres y hombres que participan en el mercado de trabajo es ligeramente diferente, se observa en cambio una diferencia considerable en los salarios que perciben. El salario promedio a nivel nacional de un hombre es un 14,3% superior al de una mujer. El salario medio mensual (557.600 mil togros en 2012) varía según el sector. Los sectores que ofrecen puestos de trabajo mejor remunerados, como se ha indicado antes, están dominados por los hombres.

Las mujeres que viven en el medio rural deben todavía asumir un trabajo arduo, continuo y no remunerado. En comparación con las mujeres urbanas y con los hombres en su conjunto, las mujeres rurales dedican 2,5 horas más al día al trabajo no remunerado.

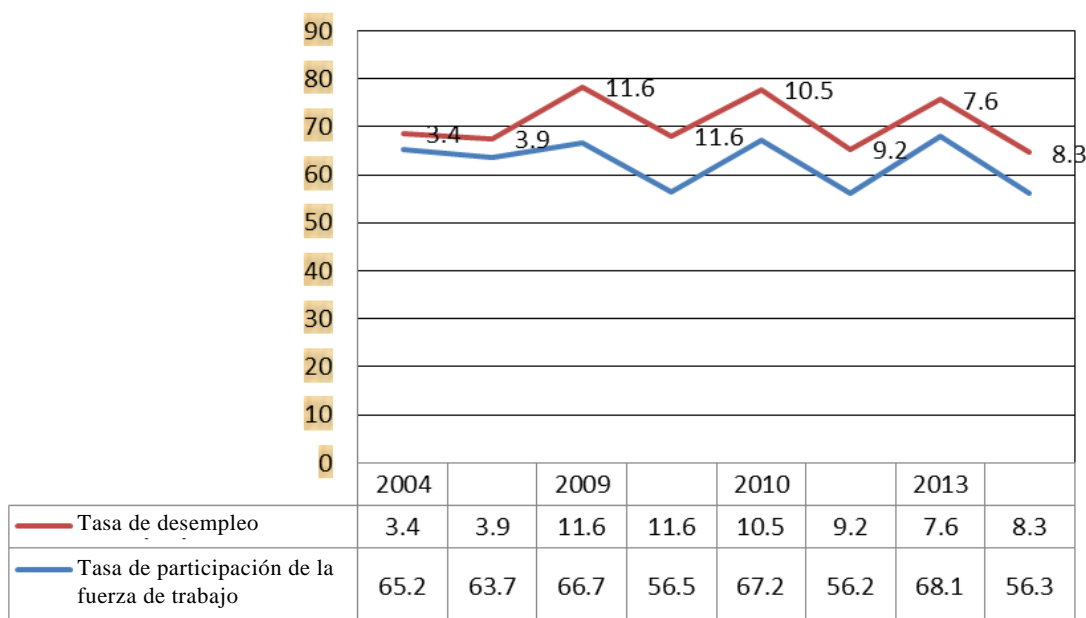
En 2013, la fuerza de trabajo nacional abarcaba al 61,9% de la población, y de ese porcentaje, el 56,3% eran mujeres y el 68,1% eran hombres. En los últimos diez años la tasa de actividad se ha mantenido estable, a pesar de la actual desaceleración económica. Ello podría atribuirse a los programas de gestión del Gobierno, que se esfuerzan por mantener la tasa de empleo en un nivel estable, ofreciendo posibilidades de empleo a tiempo parcial y fomentando nuevas oportunidades de trabajo.

El desempleo, con una tasa del 7,9%, sigue siendo motivo de especial preocupación para el país. En 2004 el número de desempleados registrados era de 35.500 personas (con un 44,8% hombres y un 55,2% mujeres), pero en 2013 esta cifra había aumentado en un 42,7% (el 45,2% hombres y el 54,8% mujeres).

Gráfico 4

Tasa de participación de la fuerza de trabajo y tasa de desempleo

Por sexo y año



Las desigualdades salariales entre los géneros se pueden resumir en que los hombres tienen empleos mejores y mejor remunerados que las mujeres, en líneas generales. Las mujeres se jubilan entre cinco y diez años antes que los hombres, y si tienen más hijos, se jubilan antes. Por lo general, las mujeres se quedan en casa con sus hijos pequeños y cuidan de los miembros de la familia directa y ampliada. A pesar de que muchas se las arreglan para conseguir un empleo y asumen una carga de trabajo doble o triple, es inevitable observar que su crecimiento profesional y la consiguiente promoción pueden verse limitados (*Promoción de la igualdad de género mediante una legislación laboral no discriminatoria*, encuesta realizada por la OGN Centro de Género para un Desarrollo Sostenible, 2012).

Los padres de familia tienen una vida laboral compleja, ya que deben compaginar la atención de los hijos, la actividad profesional y la vida social. El número de jardines de infancia, guarderías y establecimientos preescolares en general no es suficiente para proporcionar una experiencia satisfactoria a los niños y los padres; desde el año académico 2008-2009, los años de escolarización para completar la enseñanza secundaria pasaron de 10 a 12 años. Por lo tanto, los niños comienzan la escuela primaria a los seis años, con lo que las tareas de sus madres para atenderlos se duplica. En Ley Laboral en vigor no existe un sistema de coordinación con respecto a esta cuestión. Recientemente, muchas mujeres rurales nómadas han optado por trasladarse a centros educativos del *soum* durante el año escolar para enviar a sus hijos a las clases de primaria, lo que conlleva la separación de sus maridos y familiares mayores. El Gobierno está estudiando la posibilidad de introducir la “horario laboral flexible” y el “programa de conciliación de la vida laboral y personal”, así como aumentar el número de instituciones para la atención y al desarrollo del niño.

El artículo 40, párrafo 1.3 de la Ley Laboral establece que los trabajadores se pueden jubilar a los 60 años. La Ley de Pensiones (1994) ofrece, con el apoyo del fondo del seguro social, un conjunto de prestaciones de jubilación a los hombres mayores de 60 años y las mujeres mayores de 55 que han trabajado durante al menos 20 años. Las mujeres que han criado cuatro o más hijos y han aportado a la caja de pensiones durante al menos 20 años tienen derecho a jubilarse a los 50 años.

Las ONG de mujeres han declarado que la jubilación anticipada de las mujeres limita sus oportunidades de carrera profesional, las priva del derecho a disfrutar de libertad política y actúa como “techo de cristal”. La encuesta de 2009 sobre la fuerza de trabajo reveló que la jubilación anticipada era la principal razón de desempleo entre las mujeres de 50 años o más. Como casi el 30% de ellas son cabeza de familia, la jubilación anticipada no es realmente una buena opción, pues afecta negativamente sus ingresos.

En junio de 2014, la pensión de jubilación mínima era de 207.300 togrogs al mes, la pensión mínima calculada proporcionalmente era de 172.200 togrogs y la pensión de asistencia social era de 168.000 togrogs.

En diciembre de 2012, el Gobierno aprobó la decisión de “reconocer las prestaciones del seguro de pensiones y los años de servicio” para regular la situación de las personas que perdieron puestos de trabajo y oportunidades de empleo a causa de las vicisitudes económicas del período 1990-2000. Como resultado, alrededor de 494.800 personas se beneficiaron de esta opción en 2013.

En 2014 se incorporó una disposición adicional a la decisión anterior, que establecía que los individuos que se habían jubilado anticipadamente durante el período 1991-1994, así como las mujeres jubiladas con cuatro o más hijos, también podían acogerse a la opción mencionada. Durante el período 1991-1994, las mujeres con cuatro o más hijos y los individuos que habían cotizado durante al menos 27 años pudieron jubilarse, con independencia de su edad. Durante el período de transición de la década de 1990, muchas fábricas y entidades económicas cerraron como consecuencia de la transición de una economía de planificación centralizada a un sistema de libre mercado. Durante ese período, muchas mujeres tuvieron que jubilarse en la mitad de la treintena, y solo tenían derecho a programas de jubilación mínima. De acuerdo con información preliminar, se han registrado en este programa complementario unas 41.000 personas, de las que el 82% son mujeres. Por lo tanto, la diferencia de importe de la pensión de vejez se podrá compensar a partir de enero de 2015.

El informe titulado “Impacto de la crisis económica y financiera a nivel mundial sobre la economía de Mongolia: mercado de trabajo, vulnerabilidad social y pobreza”, estableció que del 30% al 35% de la fuerza laboral del país se ocupa en el sector no estructurado. Las mujeres trabajan en gran medida en pequeñas empresas comerciales que requieren una inversión inicial modesta, y no se ha creado todavía un marco jurídico para proteger sus derechos.

3.3. Igualdad de género en el sector de la salud

(Artículo 12)

El artículo 16, párrafo 6 de la Constitución de Mongolia establece que todo ciudadano tiene derecho a la protección de la salud y la atención médica. Así, el artículo 4 de la Ley de Salud estipula que la población debe recibir atención y servicios médicos sin discriminación alguna. Actualmente se aplican en el sector de la salud tres políticas estatales, 13 leyes, un plan director y más de 20 documentos estratégicos.

Desde 1997 el Programa Nacional de Salud Reproductiva se ocupa de las cuestiones relativas a la planificación familiar. Más tarde se aprobó la Estrategia Nacional sobre la Medicina relacionada con la Salud Reproductiva y sobre la Seguridad y el Suministro Sostenible de los Equipos Médicos. El Gobierno, a través del Ministerio de Salud, destinó al suministro de los medicamentos y equipos de salud reproductiva más necesarios 85 millones de togrogs en 2010, 100 millones en 2011, 150 millones en 2012, 180 millones en 2013 y 210 millones en 2014.

El UNFPA, por conducto del Ministerio de Salud, dedica cada año el importe de 300.000 dólares de los Estados Unidos para la compra y distribución de medicamentos e instalaciones de salud reproductiva para la población vulnerable.

La Oficina Nacional de Estadística lleva a cabo anualmente la encuesta de salud reproductiva a nivel nacional; en la correspondiente a 2008, del 96% al 98% de los encuestados, de zonas rurales y urbanas, con independencia de su educación, nivel de ingresos y edad, indicó que conocía los métodos más comunes de control de la natalidad. No obstante, pese a disponer de conocimientos amplios sobre métodos de planificación familiar, muchas personas no los aplican, por lo que las tasas de aborto siguen siendo altas. En casi el 70% de los casos, los abortos se repiten. Se observa

la necesidad de mejorar la accesibilidad y calidad de los servicios de asesoramiento para la planificación familiar, a fin de poder llegar a la población destinataria.

La accesibilidad y calidad de los servicios de salud materna e infantil han mejorado gracias a la aplicación de dos estrategias nacionales para la disminución de la mortalidad materna (2001-2005 y 2006-2010), la Estrategia Nacional para Prevenir la Deficiencia de Micronutrientes en los Niños (2005) y la Estrategia Nacional sobre Salud Materna e Infantil (2011-2015). El índice de mortalidad materna en Mongolia fue de 166,2 en 2000 y se redujo a 96,7 en 2008, con lo cual pasó de “alto” a “medio”. Ese índice fue de 46,2 en 2013, lo que supone una disminución de 4,7 veces en comparación con la cifra de 1990. En 2015 el país seguirá esforzándose para cumplir con las metas de reducción de la mortalidad materna de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hay 341 maternidades en el país, que atienden al 74,9% de las madres embarazadas.

La disminución de la tasa de mortalidad materna se ha visto influida por los siguientes factores: un mayor conocimiento sobre el parto y el proceso de nacimiento del niño en general por parte de las mujeres y los hombres, una disminución de las complicaciones en el nacimiento y una mejora en la protección de la salud y la prevención en general. No obstante, en algunos casos los problemas de subsistencia impiden seguir los consejos médicos.

Las leyes sobre la atención de salud, el trabajo y la protección social ofrecen una orientación general sobre los servicios sanitarios prenatales y postnatales, esbozan consideraciones especiales hacia la atención médica gratuita y facilitan servicios y disposiciones relativos a las madres lactantes y los niños que carecen de los nutrientes necesarios. El Estado se encarga de las revisiones médicas, los análisis y los tratamientos de las mujeres embarazadas antes del parto y durante los 45 días posteriores al nacimiento. Las mujeres tienen derecho a una prestación mensual durante 12 meses, a partir del quinto mes de embarazo.

Las prestaciones, financiadas a través el sistema del seguro de salud, a menudo no se corresponden con los servicios médicos prestados. Cuando sus ingresos dependen exclusivamente de las prestaciones sociales, las mujeres embarazadas y las madres en periodo de lactancia sufren con frecuencia de escasez de los micronutrientes considerados necesarios; esta situación varía según la región.

Desde 2013, el Estado destina el 20% de su presupuesto al funcionamiento del sector sanitario, en el que trabajan 36.300 mujeres de un total de 45.000 empleados.

3.4. Eliminación de la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social

(Artículo 13)

La Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Género prohíbe la discriminación por razón de género en las esferas económica y social.

El artículo 9 de esta ley garantiza la igualdad de derechos en el ámbito económico. El Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros designó el 2014 como “Año de la Mejora de los Derechos Económicos y el Liderazgo de la Mujer”, y en el marco de esta campaña organizó un debate nacional, con la participación de mujeres creadoras de pequeñas y medianas empresas, así como organizaciones de la sociedad civil. En junio de 2014 se aprobó una subestrategia para promover las

oportunidades económicas y el liderazgo de las mujeres. El Comité Nacional para la Igualdad entre los Géneros ha emprendido una serie de actividades dirigidas a mejorar los ingresos de los hogares, aliviar la pobreza y mejorar la situación económica de las mujeres mediante la aprobación de la mencionada subestrategia y la formulación de los programas pertinentes.

El actual crecimiento económico no ha contribuido a la erradicación de la pobreza, sino que ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, y ha aumentado la vulnerabilidad de la mayoría de las mujeres y los niños. En 2014 el 17% de los hogares estaban encabezados por mujeres. El Gobierno trabaja para diversificar las oportunidades económicas y prestar asistencia social a las familias de ingresos bajos.

La reciente e intensa corriente de migración interna de las zonas rurales a los asentamientos urbanos ha afectado especialmente a las infraestructuras de Ulaanbaatar, la capital, sobrecargado sus servicios sociales, y repercutido negativamente en sus niveles de contaminación del aire y del suelo. Esta migración ha conllevado mejores condiciones de vida para muchos hombres y mujeres. En los últimos años, la desigualdad del nivel socioeconómico entre las zonas urbanas y las zonas rurales y los desastres naturales han influido de forma crucial en la intensificación del flujo migratorio. El 64% de los migrantes recientes se ha desplazado junto con sus familiares, en su mayoría mujeres (69%). Las mujeres migrantes son más vulnerables y están expuestas a cualquier forma de discriminación; a menudo se ven obligadas a realizar todo tipo de trabajos, lo que propicia que sean víctimas de la violencia de género.

Las cuestiones relativas a las mujeres y los hombres con discapacidad se enmarcan en la política de protección social. Alrededor de 96.300 personas (un 3,8% de la población) sufren algún tipo de discapacidad; 52.700 son hombres y 34.500 mujeres. El empleo de las personas con discapacidad y su inclusión social es un tema que debe resolverse en prioridad.

3.5. Situación de la mujer en las zonas rurales

(Artículo 14)

Durante el período 2004-2009 la población rural se redujo y pasó del 39,3% inicial al 34,9% en 2009.

Las mujeres de las zonas rurales de Mongolia se han dedicado tradicionalmente a la ganadería nómada en condiciones climáticas adversas, adaptándose a entornos culturales y geográficos diversos. La ganadería depende en general de las condiciones climáticas y naturales, que van de la sequía severa al *zud* (invierno crudo con fuertes nevadas). Mientras tanto, los cambios ocasionados en el ecosistema por la actividad humana han repercutido negativamente en los medios de subsistencia de los pastores nómadas, particularmente las mujeres que viven en las zonas rurales, dando lugar a un aumento de la pobreza, una contracción de las tierras de pastoreo, un incremento de la migración y un desarrollo y expansión mal planificados de las explotaciones mineras en sus territorios y comunidades.

Mongolia fue patrocinadora de la resolución sobre “Mejoramiento de la situación de la mujer en las zonas rurales”, en el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y desde entonces se ha esforzado por cumplir sus disposiciones.

Las mujeres de las zonas rurales contribuyen al bienestar de la familia y a las empresas familiares con un promedio de 12 a 14 horas de trabajo diario no remunerado. El Gobierno está estudiando la posibilidad de incluir en la cobertura del seguro social, con carácter voluntario, a las mujeres y los hombres dedicados al pastoreo.

El Gobierno centra su atención en ofrecer servicios médicos a las mujeres que trabajan como pastoras y se ha esforzado concretamente para facilitar a las futuras madres el acceso a servicios de atención prenatal y materna a domicilio. Desde el régimen anterior se presta especial atención a asistir a las mujeres rurales con servicios médicos profesionales; además, se han creado centros de maternidad con las condiciones básicas. El 60-80% de las mujeres embarazadas que viven en *soums* y *bags* tiene acceso a centros de maternidad y servicios médicos relacionados, lo que se ha reflejado en una disminución significativa del nivel de mortalidad materna.

Desde 2013 todos los *aimags* tienen la oportunidad de instalar equipos de diagnóstico a distancia, así como de formar a los médicos y el personal técnico. La red de telemedicina se ha convertido en un recurso útil para las mujeres, los lactantes y los niños que viven en zonas remotas, pues les da acceso a servicios médicos profesionales y modernos, sin pérdidas de tiempo.

Desde 2009 se imparten sesiones de formación a las mujeres rurales para que mejoren sus medios de vida y los ingresos del hogar. El número de cooperativas de mujeres rurales y pastoras está en aumento desde 2012. El Ministerio de Agricultura introdujo una nueva práctica consistente en pagar 2.000 togrogs por kilo de lana, lo que alentó a las mujeres rurales a participar en el negocio de la recogida y procesamiento de la lana, así como a mejorar sus conocimientos, habilidades y capacidades en esta materia.

El Gobierno ha promovido la creación de cooperativas de producción de cultivos y hortalizas; desde 2012 se organiza en Ulaanbaatar y otras ciudades importantes la Feria de la Cosecha, en que los productores pueden comercializar sus productos y los habitantes de las ciudades, obtener productos frescos procedentes directamente del campo.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Ecológico ha aprobado la primera estrategia sectorial de género, que ofrecerá a las mujeres rurales y sus familias algunos medios para proteger su entorno natural de la degradación y la escasez, ejercitar una actividad económica inocua para el medio ambiente y ecológicamente equilibrada.

Parte IV

4.1. Igualdad de las mujeres y los hombres ante la ley

(Artículo 15)

La Constitución de Mongolia (1992) estipula que “Los hombres y las mujeres tienen derecho a poseer tierras y otros bienes”. La Ley de Privatización de la Tierra (2005) permite a cada familia tener su parcela de tierra (*khashaa*), pero esa parcela se registra a nombre del sostén de la familia, que a menudo es el hombre. En 2008 se modificó la ley para permitir que todos los ciudadanos puedan poseer su propia

parcela y registrarla a título individual. De esta forma, las mujeres pudieron participar en los procesos de privatización de terrenos y tomar la posesión de la tierra. Actualmente, todos los ciudadanos de Mongolia tienen derecho a poseer 0,07 hectáreas de tierra y arrendar hasta una hectárea para actividades empresariales.

No obstante, los terrenos arrendados para actividades empresariales suelen estar registrados a nombre de los hombres. Así pues, una encuesta llevada a cabo en ocho provincias indicó que el 65% de la tierra estaba registrado a nombre de hombres y el 35% restante a nombre de mujeres. Según las evaluaciones relacionadas con los derechos de propiedad, resulta bastante costoso encontrar lugares no privatizados, documentarlos, vallar la zona, etc. Estos costos pueden obstaculizar la participación de las mujeres en los procesos y prácticas de privatización de tierras.

Debido a la desigualdad existente en el proceso de privatización de cualquier forma de propiedad por motivo de género, las mujeres pueden tener menos posibilidades para iniciar negocios y/o su iniciativa empresarial puede verse menoscabada. Aunque desde 2008 el Gobierno fomenta programas y campañas para la creación de empresas pequeñas y medianas, la participación de la mujer en este ámbito sigue siendo modesta.

El artículo 126 del Código Civil considera que los dividendos y títulos de créditos son propiedad común de los miembros de la familia. Sin embargo, en caso de divorcio, es posible que los dividendos obtenidos por los cónyuges de su empresa común se determinen o coordinen con arreglo a la Ley de Sociedades. En tales casos, los derechos de los cónyuges y otros miembros de la familia que poseen bienes conjuntos pueden verse amenazados. Para evitarlo, el Gobierno está trabajando para corregir esta práctica.

4.2. Igualdad entre los géneros en el matrimonio y en las relaciones de familia

(Artículo 16)

La Constitución de Mongolia establece que los hombres y mujeres mongoles mayores de 18 años pueden casarse, con el consentimiento mutuo. La Ley de la Familia garantiza las relaciones familiares y la igualdad entre los cónyuges. De acuerdo con esta ley, el matrimonio debe basarse en la igualdad y el consentimiento mutuo. El Estado protege los intereses de las familias, las madres, los lactantes y los niños más grandes. Los futuros esposos deben registrarse en las instituciones estatales autorizadas para este fin.

La ley establece que en las relaciones matrimoniales no se aplicará ningún tipo de discriminación basada en la nacionalidad, origen, idioma, raza, posición económica, religión, opinión, educación u otras circunstancias o características. Añade que un hombre puede tener una sola esposa, y una mujer, un solo marido.

La media de edad del primer matrimonio es de 24,2 años en las mujeres y de 26,2 años en los hombres, edades que son tardías comparadas con las de hace diez años. El número de matrimonios está disminuyendo. En 2013 se registraron 15.800 matrimonios y se presentaron 3.500 solicitudes de divorcio, lo que redujo el número de matrimonios en un 67,8% con respecto a 2006, cuando llegó a su cifra más alta, y aumentó los casos de divorcio en un 2,5%.

La Ley de la Familia y otras leyes pertinentes establecen que los miembros de la pareja adoptarán sus decisiones sobre reproducción en pie de igualdad, de forma

voluntaria y con conocimiento de causa, y que el principio de igualdad se aplicará en los demás aspectos relativos al matrimonio, la planificación familiar, la decisión sobre el número de hijos, el espaciamiento entre los hijos, el lugar del nacimiento de los hijos y el tipo de servicios médicos y de salud necesarios. Una enmienda reciente a la Ley de la Familia establece que “los padres tienen la responsabilidad del cuidado de sus hijos”, con lo que se legitima la continuación de la custodia de los hijos después del divorcio.

Según una encuesta aleatoria realizada en 2013, el 98,6% de los hombres de 15 a 49 años y el 99,6% de las mujeres en esa misma franja de edad conocen algún método de control de la natalidad. El 45,4% de los hombres y el 52,4% de las mujeres manifestaron que habían adquirido sus conocimientos sobre planificación familiar a través de los medios de comunicación.

Para formular una política demográfica adecuada se deben analizar cuidadosamente las relaciones entre los sexos y los cambios en la estructura de las familias modernas, teniendo en cuenta al mismo tiempo los diferentes tipos de familias extendidas, con miembros discapacitados, las familias en las que conviven dos o más generaciones, las familias encabezadas por mujeres, etc.

En consecuencia, el Ministerio de Desarrollo de la Población y Protección Social ha sometido a consideración del Parlamento su Política Integral sobre el Desarrollo de la Población, que pone de relieve las cuestiones relativas al desarrollo de la familia. La Ley de la Familia, recientemente enmendada, sugirió cambiar el enfoque respecto al desarrollo de la familia y los derechos del niño. Su propuesta es convertir el actual Centro de Apoyo a la Infancia en un organismo estatal con sucursales y filiales a nivel local y de *aimag*.

En 2013 se establecieron las normas comunes para la educación familiar y la apertura de centros de asesoramiento familiar, y en particular la creación de sus contenidos, planes de acción, metodologías de orientación y reglamentos de personal. La página web www.ger-bul.info proporciona información sobre los asuntos relacionados con la familia y sobre la difusión de servicios de asistencia social en línea destinados a satisfacer las necesidades de las familias.
