Naciones Unidas CEDAW/C/PAK/1-3

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

Distr. general
3 de agosto de 2005
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Informe inicial e informes periódicos segundo y tercero combinados de los Estados partes

Pakistán*

Índice

Capítulo		*Página*
I.	Introducción	8
II.	Aplicabilidad de la Convención e información sobre el régimen constitucional, jurídico y administrativo	13
III.	Artículo 1 (Definición de "discriminación"); artículo 2 (Condena de la discriminación, medidas correctivas); artículo 3 (Aplicación de la Convención por todos los medios disponibles)	22
IV.	Artículo 4 (Adopción de medidas positivas)	27
V.	Artículo 5 (Eliminación de estereotipos)	30
VI.	Artículo 6 (Trata de mujeres y niñas)	35
VII.	Artículo 7 (Derechos políticos de la mujer)	38
VIII.	Artículo 8 (Representación en el extranjero)	55
IX.	Artículo 9 (Nacionalidad)	58
X.	Artículo 10 (Educación)	60
XI.	Artículo 11 (Empleo)	74

* El presente informe se publica sin revisión editorial.

05-45440 (S)

XII. Artículo 12 (Salud) 87
XIII. Artículo 13 (Derechos económicos, sociales y culturales de la mujer) 105
XIV. Artículo 14 (La mujer rural) 113
XV. Artículo 15 (Igualdad ante la ley) 124
XVI. Artículo 16 (Igualdad en los asuntos de familia) 129
XVII. Violencia contra la mujer 133

Abreviaturas

ACI	Área capitalina de Islamabad
AFPP	Asociación Federal de Periodistas del Pakistán
AFS	agente femenino de salud
AIOU	Universidad a distancia Allama Iqbal
AJC	Azad Jammu y Cachemira
AN	Asamblea Nacional
AP	Asamblea Provincial
APFA	asistente de planificación familiar en las aldeas
APS	atención primaria de salud
ARN	Agencia de la Reconstrucción Nacional
ASAF	áreas septentrionales de administración federal
ATAF	áreas tribales de administración federal
B.A.	bachiller en Humanidades
BDAP	Banco de Desarrollo Agropecuario del Pakistán
BDIP	Banco de Desarrollo Industrial del Pakistán
BK	Banco Khushhal
BMP	Bait-ul-Mal del Pakistán
B.S.	bachiller en Ciencias
CAPF	Comisión de la Administración Pública Federal
CAPM	Comisión de Alfabetización del Primer Ministro
CAPS	Comisión de la Administración Pública de Sindh
CDA	centros de desarrollo de aptitudes
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CES	Comisión de Enseñanza Superior
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CET	Comité escolar Tawana
CIEDR	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
CMOP	Consejo Médico y Odontológico del Pakistán
CNCM	Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
CNDH	Comisión Nacional de Desarrollo Humano

CNPFI	Comisión Nacional de Protección y Formación de la Infancia
CPAP	Colegio del Personal Administrativo del Pakistán
CPP	Código Penal del Pakistán
CPrP	Código de Procedimiento Penal
CP-I	documento proforma I de la Comisión de Planificación
CSMI	centro de salud maternoinfantil
CSR	centro sanitario rural
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DETFP	Dirección de Enseñanza Técnica y Formación Profesional
DNI	Día Nacional de Inmunización
DNRBD	Dirección Nacional del Registro de bases de datos
DNRE	Dirección Nacional del Registro de Extranjeros
EBS	escala básica de sueldos
EDIP	encuesta domiciliaria integrada del Pakistán
EDSP	encuesta demográfica y de salud del Pakistán
EF	ejercicio financiero
EFPFP	encuesta de fecundidad y planificación de la familia en el Pakistán
EIEF	encuesta integrada sobre la economía familiar
EPAP	encuesta sobre la prevalencia de la anticoncepción en el Pakistán
EPT	Educación para Todos
EyD	eficiencia y disciplina
FGP	Fondo general de prevesión
FPAP	Fondo Pakistaní de Alivio de la Pobreza
GAVI	Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización
GP	Gobierno del Pakistán
ICA	informes confidenciales anuales
IMSR	Iniciativa sobre la maternidad sin riesgo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INS	Instituto Nacional de Salud
IPA	incidencia parasitaria anual
M.A.	licenciado en Humanidades
MAM	Ministerio para el Adelanto de la Mujer
METE	Mutualidad de Empleados de la tercera edad

M.S.	licenciado en Ciencias
MyD	la mujer y el desarrollo
OA	organizaciones asociadas
OAAS	Organización de Apoyo al Agro de Sindh
OC	organización cívica
OCD	Organización del Censo Demográfico
OCM	Organización Comunitaria de la Mujer
OFE	Oficina Federal de Estadística
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ord.	ordenanza
PA	Plataforma de Acción
PAA	Programa de Apoyo al Agro
PAAl.	Programa de Asistencia Alimentaria
PAI	Programa Ampliado de Inmunización
PBMSRL	Primer Banco de la Mujer S.R.L.
PFNO	Provincia de la Frontera del Noroeste
PIB	producto interno bruto
PKP	Programa Khushhal del Pakistán
PNA	Plan Nacional de Acción
PNB	producto nacional bruto
PNLS	Programa Nacional de Lucha contra el SIDA
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PT	partera tradicional
QyD	Qisas y Diyat
RSE	reformas en el Sector de la Educación
SAARC	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional
SBS	servicio básico de salud
SD	sede del distrito
SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIGG	sistema de información sobre la gestión de género
SML	sentencia dictada en el marco de la ley
SSC	servicios superiores centrales

TCY	trastornos por carencia de yodo
TI	tecnología de la información
TIR	Tribunal Internacional para Rwanda
TVP	Televisión del Pakistán
UIB	Unión de instituciones de beneficencia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VIH	virus de la inmunodeficiencia humana
VS	visitadora de salud

Prefacio

El Pakistán ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) el 12 de abril de 1996. Aunque se debió haber presentado un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención un año después de la fecha antedicha, no fue posible llevar a cabo esa presentación ni la de los dos informes periódicos subsiguientes. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer ha trabajado durante más de un año en la preparación del presente informe compilando y actualizando datos nacionales, provinciales y multisectoriales que comprenden la participación de la sociedad civil en la lucha por eliminar la discriminación contra la mujer. El informe abarca hasta diciembre de 2004.

Este documento es el resultado de un complejo proceso de consultas a escala nacional durante el cual se prepararon, modificaron y perfeccionaron numerosos borradores. El informe fue analizado en muchas reuniones interministeriales y de organizaciones de la sociedad civil. Sus redactores reconocen los derechos de los ciudadanos pakistaníes y, por lo tanto, expusieron su texto en el sitio Web del Ministerio y publicaron avisos en la prensa nacional invitando al público a formular observaciones por correo electrónico. Se generó así un gran debate que contribuyó a pulir la versión final.

En el informe se procura hacer una reseña de la situación fáctica sobre el terreno y explicar los puntos de vista del Gobierno sobre los 16 artículos fundamentales de la CEDAW.

Por último, el informe fue puesto a consideración del Comité Permanente de la Asamblea Nacional, que lo ratificó después de examinarlo y debatirlo en una reunión celebrada el 7 de febrero de 2005.

Se confía en que el presente informe contribuya a que la comunidad mundial comprenda mejor las tendencias consolidadas e incipientes que con respecto a la igualdad entre los géneros se observan en la sociedad pakistaní.

Capítulo I

Introducción

1. El 12 de abril de 1996 el Pakistán se adhirió a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) formulando una declaración con respecto a la Convención y dejando constancia de una reserva en relación con el párrafo 1 del artículo 29:

a) Declaración: "La adhesión del Gobierno de la República Islámica del Pakistán (a la antedicha Convención) queda supeditada a las disposiciones de la Constitución de la República Islámica del Pakistán."

b) Reserva: "El Gobierno de la República Islámica del Pakistán declara que no se considera obligado a cumplir con el párrafo 1 del artículo 29 de la Convención."

Razón y efecto de la Declaración y la Reserva relativas a la aplicación de la Convención

2. La Declaración facilitó la adhesión del Pakistán a la Convención y expresa su posición jurídica sobre la cuestión. La reserva que atañe al párrafo 1 del artículo 29 es coherente con la posición general del Pakistán ante la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

3. La Declaración fue redactada cuidadosamente. No quiere ir en contra de los objetivos y propósitos de la CEDAW, pero pretende disipar las inquietudes de todos aquellos que abrigan dudas sobre la Convención. Supeditar la aplicación de la CEDAW a la Constitución de Pakistán es una línea de conducta sensata.

4. La Constitución del Pakistán fue aprobada en 1973. Sus autores aprovecharon la oportunidad de estudiar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos por entonces vigentes: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Muchos de los principios que figuran en los documentos antedichos han quedado reflejados en la Constitución. Cabe sostener, pues, que la Declaración no produce efectos negativos en cuanto a la aplicación de la CEDAW y, en cambio, permite que el Pakistán se adhiera a la Convención.

5. En la práctica, tampoco parece que las directrices de política o las medidas legislativas y administrativas adoptadas por el Gobierno sobre la base de la Declaración contravengan las disposiciones de la CEDAW. Las deficiencias que se observan en la aplicación de la Convención, inevitables en cualquier país, no son directamente atribuibles a la Declaración.

Información sobre las reservas o declaraciones depositadas en relación con obligaciones similares derivadas de otros tratados de derechos humanos

6. En noviembre de 1990 el Pakistán ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño formulando una reserva general: "Las disposiciones de la Convención serán interpretadas a la luz de los principios de las leyes y de los valores islámicos". El Pakistán retiró su reserva el 23 de julio de 1997. Así, el Pakistán somete constantemente a revisión sus reservas y declaraciones relativas a los tratados de derechos humanos. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer ha solicitado a la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer que examine la Declaración del Pakistán con respecto a la CEDAW y exprese su opinión sobre la posibilidad de retirarla.

Descripción del país

7. El Pakistán logró su independencia el 14 de agosto de 1947, tras la división de la ex India británica.

8. El Pakistán se encuentra entre los 23º – 42º y 36º – 55º de latitud Norte y los 60º – 45º y 75º – 20º de longitud Este. Toca la cordillera Hindu Kush al Norte y se extiende desde el Pamir hasta el Mar Arábigo. Limita con el Irán al Oeste, Afganistán al Noroeste, India al Este y Sudeste y el Mar Arábigo al Sur. La frontera común con China está situada a lo largo de Gilgit y Baltistan.

9. La superficie total es de 796.095 km^2 y la población estimada llega a 148.723.000 habitantes sobre la base de una proyección (de marzo de 2004) del censo demográfico de 1998. Se divide en cuatro provincias: el Baluchistán, la Provincia de la Frontera del Noroeste (PFNO), Penjab y Sindh. A estas cuatro provincias se añaden el área capitalina de Islamabad (ACI), las áreas septentrionales de administración federal (ASAF) y las áreas tribales de administración federal (ATFA).

10. El Pakistán goza de una considerable variedad de climas. La temperatura en las altas montañas del Norte y el Noroeste es extremadamente fría en invierno y agradable en los meses veraniegos que se prolongan de abril a septiembre. El clima de las llanuras del valle Indus es sumamente cálido en verano y frío y seco en invierno. Las temperaturas son moderadas en la franja costera del Sur. En general hay un déficit de precipitaciones. Las lluvias son monzónicas por su origen y caen a fines del verano.

11. La economía del país es predominantemente agrícola: hay una red de canales que riegan la mayor parte de las tierras cultivadas. El trigo, el algodón, el arroz, el mijo y la caña de azúcar son los principales cultivos. Entre las frutas, los mangos, las naranjas, las bananas y las manzanas crecen en abundancia en diferentes partes del país.

12. Los principales recursos naturales son el gas natural, el carbón, la sal y el hierro. La industria nacional está en expansión. El algodón, el azúcar, el cemento y los productos textiles y químicos desempeñan un importante papel en la economía del país.

13. El urdu es el idioma nacional y se utiliza como medio para entenderse e instruirse en todo el Pakistán. También se hablan diversas lenguas regionales. Son el penjabi, 48%; el sindhi, 12%; el siraiki (un dialecto del penjabi), 10%; el pashtu, 8%; el balochi, 3%; el hindko, 2%; el brahui, 1% y el inglés y otras, 8%.

14. El Pakistán es una República Islámica. La Constitución vigente fue adoptada en 1973 y prescribe una forma de gobierno parlamentaria. Hay dos Cámaras: el Senado o Cámara Alta y la Asamblea Nacional, que es la Cámara Baja. En 2002 se amplió la composición de los órganos legislativos del país y se elevó el número de escaños reservados para las mujeres mediante la aplicación de medidas de acción afirmativa. También quedó abolido el sistema de electorados separados, conforme al cual musulmanes y no musulmanes votaban respectivamente por candidatos musulmanes y no musulmanes. De resultas de estas medidas, ahora la Cámara Alta está constituida por 100 senadores, de los cuales 17 son mujeres, y la Asamblea Nacional comprende 342 escaños, de los cuales 60 están reservados para mujeres. Las mujeres también tienen derecho a participar en los comicios donde se eligen escaños generales. Para más detalles, véase el capítulo VII, en particular sus párrafos 106 a 110.

15. Cada provincia cuenta con una Asamblea Provincial. Consideradas todas las Asambleas Provinciales, el número acumulativo de escaños es de 728 y el número de escaños reservados para mujeres, 128. La Constitución contiene listas de temas, que en algunos casos deben ser examinados por la Asamblea Nacional y en otros por las Asambleas Provinciales.

16. El sistema judicial comprende la Corte Suprema, los tribunales superiores provinciales y otros tribunales inferiores del fuero civil y penal. El Tribunal Federal de Shariah determina si una ley civil es incompatible con los mandamientos del Islam.

17. El Pakistán es un país en desarrollo con un ingreso per cápita de más de 600 dólares estadounidenses[1]. Las principales industrias son la textil, la de elaboración de alimentos y de bebidas, la de materiales de construcción, la de la confección, la papelera y la del langostino. La población activa es de unas 43.200.000 personas, de las cuales 39.600.000 están empleadas y 3.600.000 desempleadas. Casi un 42% se dedica a la agricultura y el 57,9% a las actividades no relacionadas con la agricultura y las industriales. Las actividades no relacionadas con la agricultura comprenden, entre otras, la industria manufacturera, el comercio, los servicios y el transporte. La mayor parte (un 64,6%, o sea los dos tercios) de las personas empleadas en actividades no relacionadas con la agricultura pertenece al sector no estructurado de la economía. El índice de desempleo ha aumentado de 7,8% en 1999-2000 a 8,3% en 2001-2002[2].

18. La economía del Pakistán pasó por un período difícil en el decenio iniciado en 1990. Aumentó la pobreza, la moneda sufrió repetidas devaluaciones, creció la deuda, tanto la externa como la interna, y se redujo la tasa de crecimiento. Se adoptaron medidas radicales para frenar el derrumbe de la economía y esos esfuerzos se vieron recompensados. La tasa de crecimiento se ha recuperado y las reservas en divisas pasaron de los 12.000 millones de dólares estadounidenses. También ha mejorado la situación de la deuda. Según las últimas cifras dadas a conocer en el Estudio económico del Pakistán, 2003-2004, la incidencia de la pobreza[3] ha registrado una disminución del 4,2% desde 2000-2001. Se estima que en la actualidad el 28,35% de la población vive en la pobreza.

---

[1] *Economic Survey of Pakistan* (Estudio económico del Pakistán), 2003-2004.

[2] Estudio sobre la población activa del Pakistán, 2001-2002 (publicado a fines de 2003).

[3] Calculada sobre la base de los adultos que ingieren menos de 2.350 calorías por día o disponen de menos de 748,56 rupias (su equivalente) por mes.

Información sobre la preparación del informe

19. En 2002/2003 el Ministerio para el Adelanto de la Mujer instituyó una oficina, la Asesoría Técnica Superior (ATS), para que colaborara en la recopilación del material del informe. La Asesoría preparó una carpeta sobre la CEDAW para todos los ministerios, departamentos y organismos federales y provinciales interesados. La carpeta comprendía:

a) El texto de la CEDAW;

b) Una introducción y un breve análisis de la CEDAW y de las obligaciones que la Convención impone al Pakistán;

c) Una introducción y un resumen de las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;

d) El texto de las recomendaciones generales;

e) Un Modelo de Gestión sobre la base del texto de la CEDAW y de las recomendaciones generales y a la medida de cada ministerio o de un grupo determinado de ministerios. El Modelo constaba de tres columnas: en la primera se sintetizaban los requisitos que era preciso cumplir con arreglo a la CEDAW y las recomendaciones generales, en la segunda se daban explicaciones pormenorizadas al respecto y en la última se pedía la información pertinente. Este Modelo se envió en forma de documento impreso y de disquete para computadora a todos los ministerios, departamentos y organismos federales y provinciales interesados en la cuestión;

f) Un pedido a los ministerios, departamentos y organismos para que designaran "coordinadores de la CEDAW" que colaborasen en la recopilación de material para el informe.

20. Se desplegaron todos los esfuerzos posibles por cumplir las directrices del Comité sobre la redacción del informe. Cada capítulo sobre un artículo determinado de la Convención se estructura a partir de líneas similares. La primera parte se refiere a las disposiciones constitucionales sobre el artículo o el derecho que se examina. Después se enumeran y analizan como es debido las leyes pertinentes. A continuación se brinda información sobre el sistema administrativo. Por último se examina la situación sobre el terreno y se dedica un pasaje a los principales desafíos y a las futuras líneas de acción.

21. Se toma el texto completo de los primeros 16 artículos de la Convención y de todas las recomendaciones para plantear temas específicos y preguntas concretas que se procura responder. Se utiliza la letra negrita para indicar esos temas y esas preguntas. Así se tiene la seguridad de no eludir ni pasar por alto ninguno de los temas.

22. Por último, a pesar de que ningún artículo determinado de la Convención se refiere directamente a la violencia contra la mujer, se añadió un capítulo dedicado a este importante problema para ofrecer un panorama integral de la cuestión examinada.

23. Una vez preparado el borrador del informe, se lo dio a conocer por Internet[4] para que todas las personas interesadas tuvieran la oportunidad de leerlo y formular las observaciones correspondientes. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer sacó

[4] http://pakistan.gov.pk/women-development-division/informationandservices/report.html.

avisos en los principales diarios del país para anunciar que el informe se podía consultar en Internet e invitar a todo el público a formular sus observaciones. También se envió el borrador a todas las organizaciones no gubernamentales (ONG) importantes y a los principales activistas preocupados por los derechos humanos y los derechos de la mujer para que formularan sus observaciones y opiniones.

24. El 17 de diciembre de 2004, el Ministerio celebró una consulta nacional en que se examinaron a fondo tanto el informe en sí como una serie de recomendaciones y sugerencias formuladas en su texto.

25. El 22 de diciembre de 2004 se examinó el informe en el Comité Permanente del Parlamento encargado de los Asuntos de la Mujer.

26. El 10 de enero de 2005 el informe fue puesto una vez más a consideración de los interesados con ocasión de una consulta nacional sobre Beijing + 10 y la CEDAW.

27. También el 18 de enero de 2005 fue examinado el informe, página por página, conjuntamente por el Ministerio para el Adelanto de la Mujer y Shirkatgah, una destacada ONG pakistaní que defiende los derechos de la mujer. Shirkatgah formuló varias sugerencias muy valiosas, que en su mayoría fueron incorporadas en el texto final. Por último, el informe fue sometido a la consideración del Primer Ministro del Pakistán, que lo aprobó en abril de 2005.

Capítulo II

Aplicabilidad de la Convención e información sobre el régimen constitucional, jurídico y administrativo

28. En el Pakistán, ningún tratado internacional es aplicable directamente, tras su ratificación, en el derecho interno. No se promulgó ninguna ley supletoria cuando el Pakistán suscribió los tres grandes tratados de derechos humanos en los que el Pakistán es Estado parte: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y la CEDAW. Para cumplir las disposiciones de los antedichos tratados se aplican algunas leyes ya vigentes, se han reformado o están por reformarse otras y, en ciertos casos, también habrá que dictar leyes nuevas.

¿Hasta qué punto está garantizado en la Constitución o en otras leyes del Pakistán el cumplimiento de las disposiciones de la Convención?

29. A continuación se ofrece un cuadro panorámico del régimen constitucional, jurídico y administrativo que determina la aplicación de la CEDAW

Régimen constitucional, jurídico y administrativo

30. En la Constitución del Pakistán figuran en lugar destacado los derechos humanos. Aunque es posible encontrar conceptos relativos a los derechos humanos en toda la Constitución, a partir del Preámbulo, cabe destacar que se dedica un capítulo aparte a los derechos fundamentales de los ciudadanos. A renglón seguido, se ofrece un breve cuadro panorámico de las disposiciones constitucionales pertinentes:

a) En algunas disposiciones del Preámbulo y en los capítulos relativos a los Derechos fundamentales y las Normas de política se destacan los principios de la igualdad de derechos y la igualdad de trato que rigen para todos los ciudadanos/todas las personas sin distinción de sexo ni de ninguna otra índole;

b) El artículo 3 apela al Estado para que elimine todas las formas de explotación;

c) El artículo 4 consagra el derecho de las personas a gozar de la protección de la ley y a ser tratadas de conformidad con ella. Esto se aplica tanto a los ciudadanos como "a todas las demás personas que estén viviendo en el Pakistán". En este artículo se señala claramente que ciertos derechos no pueden ser suspendidos;

d) Con arreglo al artículo 8, será nula toda ley o práctica en vigencia que sea incompatible con los derechos fundamentales o que los menoscabe. También se prohíbe al Estado que promulgue leyes o políticas que entren en conflicto con los Derechos fundamentales, salvo que sean "leyes relacionadas con los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía … o de cuerpos encargados del mantenimiento del orden público … a efectos de garantizar el correcto cumplimiento de sus funciones …";

e) En el artículo 25 se garantiza la igualdad ante la ley y la misma protección legal y se señala que no habrá discriminación alguna exclusivamente por motivo del sexo;

f) En los artículos 26 y 27 se estipula que todas las personas están en condiciones de igualdad para acceder a los lugares públicos y tener un empleo en el sector público y en el privado;

g) En el artículo 11 y el inciso g) del artículo 37 se prohíben la trata de seres humanos y la prostitución;

h) En el artículo 32 se establecen disposiciones especiales que atañen a la representación femenina en los gobiernos municipales;

i) En el artículo 34 se ordena al Estado que adopte medidas apropiadas que permitan que la mujer participe en todas las esferas de la vida nacional y de las actividades comunitarias. Además, el inciso 3) del artículo 25 y el inciso 2) del artículo 26 autorizan al Estado a dictar disposiciones especiales para proteger a las mujeres y los niños;

j) En el artículo 35 se pide al Estado que se encargue de la protección del matrimonio, la familia, la madre y los hijos;

k) En el inciso e) del artículo 37 se ordena al Estado que adopte providencias para garantizar condiciones de trabajo justas y humanas para todos, el empleo de niños y mujeres en ocupaciones apropiadas para su edad o sexo y las prestaciones de maternidad a las mujeres empleadas. (Aunque la redacción de esta disposición es arcaica en relación con la concepción actual de los derechos de la mujer, las prestaciones de maternidad mencionadas en su texto pueden ser aprovechadas por las mujeres porque les corresponden de pleno derecho. El tema de la mujer que está empleada ejerciendo "ocupaciones inapropiadas para su edad o sexo" se insertó como garantía contra la explotación y esta inserción fue oportuna en el momento y en las circunstancias en que se redactó la Constitución. Sin embargo, no se ha utilizado para impedir la incorporación de la mujer en esferas o sectores de trabajo no tradicionales; confirma esta aseveración el número creciente de mujeres que se incorpora en los servicios "uniformados": la policía, el ejército, la fuerza aérea, etc.);

l) En los artículos 51 y 106 se prevé la reserva de escaños para mujeres en las asambleas legislativas.

La realidad concreta y la aplicabilidad práctica de estos derechos

31. Cualquier ciudadano puede interponer un recurso ante un tribunal competente si se violan sus derechos fundamentales. Por un cúmulo de razones, en la práctica no todos los ciudadanos tienen las mismas posibilidades de recurrir a la justicia. Una de esas razones es el bajo nivel de instrucción y la falta de conciencia de los derechos que les corresponden como personas. Entablar contacto con el poder judicial por conducto de un abogado es caro, lleva tiempo, exige esfuerzos y resulta difícil por las grandes distancias. Es preciso incrementar la sensibilidad de todos los órganos del Estado, incluido el Poder Judicial, en materia de género.

32. En cierta medida se está corrigiendo la situación gracias a las medidas que adopta el Gobierno y la sociedad civil. Las organizaciones cívicas desarrollan numerosos programas para ayudar a los sectores de la población en peores condiciones, en particular a las mujeres pobres, a recurrir a los tribunales y obtener justicia. Los activistas que defienden los derechos humanos, muchos de los cuales son también abogados, mantienen la sana tradición de proporcionar servicios rebajados a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

33. El Gobierno también dispone de numerosos mecanismos que pueden aprovechar los ciudadanos para hacer valer sus derechos. Esos mecanismos son:

i) La Oficina Federal del Defensor del Pueblo. La Carta institucional estipula que el Defensor del Pueblo "determina, investiga, repara y corrige cualquier injusticia cometida por la mala administración en perjuicio de una persona". En la propia Carta se ofrece una completa definición de "mala administración". Entre otras cosas, la definición comprende toda decisión "perversa, arbitraria o irrazonable, injusta, parcial, opresiva o discriminatoria".

ii) Tribunal de los servicios. Es un organismo al que pueden recurrir los ciudadanos pakistaníes que prestan servicios públicos.

iii) Tribunal del trabajo.

Cuadro 2.01
Oficina Federal del Defensor del Pueblo, Islamabad

Año	*Número de reclamaciones presentadas por mujeres*	*Número total de las reclamaciones recibidas*
2000	2 311	38 735
2001	1 956	38 843
2002	2 098	40 263

Fuente: Oficina Federal del Defensor del Pueblo, 2003.

Cuadro panorámico de algunas de las medidas jurídicas y prácticas con las que se ponen en vigencia las disposiciones de la Convención

34. Numerosas leyes y medidas administrativas producen efectos, directa o indirectamente, en diversas disposiciones de la Convención. A continuación se las examina rápidamente:

a) Ordenanza relativa a la familia musulmana, 1961: se propone proteger los derechos de la mujer en relación con el matrimonio y el divorcio;

b) Ley de prohibición del matrimonio de menores, 1929: prohíbe el casamiento de menores de edad y prescribe penas para todas las personas, incluidos los padres o guardianes, que gestionen el matrimonio de un menor;

c) Ley de los tribunales de familia, 1964: estipula la constitución de tribunales de familia especiales para que pronuncien sentencias en casos de familia (divorcio, mantenimiento y custodia de los hijos, etc.). En tales casos no se paga tasa de justicia y se requiere que los tribunales adopten sus decisiones con rapidez. La Ley se reformó por completo en 2002 y, para actualizarla al máximo, se incorporaron en su texto antiguas demandas planteadas por activistas de los derechos humanos;

d) Rige la prohibición de que las mujeres trabajen como empleadas en un turno de noche (artículo 45 de la Ley de Fábricas, 1934 e inciso c) del artículo 23 de la Ley de Minas) o en ocupaciones peligrosas (Reglamentación de las ocupaciones peligrosas, 1963);

e) Ley relativa a las prestaciones de maternidad para las mineras;

f) Ordenanza relativa a las prestaciones de maternidad en el Pakistán occidental, 1958;

g) Reglamentación de las prestaciones de maternidad en el Pakistán occidental, 1961;

h) Ordenanza relativa a la seguridad social de los empleados provinciales, 1965;

i) Reglamento para los funcionarios públicos: dispone que las funcionarias puedan hacer uso de la licencia de maternidad con goce de sueldo;

j) Código Penal del Pakistán (CPP), 1860: se prescriben penas severas para los delitos de secuestro o rapto de niñas y mujeres (artículos 361, 363 y 369 e inciso a) del artículo 364), de proxenetismo con niñas (inciso a) del artículo 366) y de importación de niñas y mujeres (inciso b) del artículo 366);

k) Código de Procedimiento Penal (CPrP), 1898: prevé un trato especial para la mujer enfrentada con la ley. La policía encargada de realizar un allanamiento o de practicar un arresto, no puede entrar a una casa residencial ocupada por una mujer sin previo aviso y sin facilitar la partida de esa mujer (artículo 48);

l) Una mujer acusada sólo puede ser buscada o arrestada por otra mujer (artículo 52 del CPrP);

m) Ninguna mujer detenida puede permanecer en una comisaría durante la noche. Además, toda mujer, incluso si está acusada de un delito no excarcelable, castigado con pena de muerte o prisión perpetua, puede ser liberada bajo fianza (artículo 497 del CPrP);

n) Un tribunal también puede otorgar la libertad condicional por buena conducta, con o sin fianza, a una mujer condenada por haber cometido un delito que no se castigue con pena de muerte ni con prisión perpetua;

o) La ley también prevé la indemnización. En virtud del artículo 545 del CPrP del Pakistán, el tribunal indemniza a las víctimas ordenando que se les pague el importe de las multas cobradas a los delincuentes.

35. Las leyes y disposiciones administrativas enumeradas *supra* fueron promulgadas antes de que el Pakistán se adhiriera a la Convención. Se ha considerado que, en su mayoría, se relacionan con las obligaciones contraídas por el Pakistán de conformidad con una o más disposiciones de la Convención y facilitan el cumplimiento de éstas. No se ha promulgado ninguna ley general que cubra todos las disposiciones de la Convención. Se sigue estudiando la posibilidad de redactar una ley así.

Marco administrativo para la aplicación de la Convención

Ministerio para el Adelanto de la Mujer

36. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer es el mecanismo nacional encargado de coordinar el adelanto de la mujer con la aplicación de la CEDAW. Los Departamentos provinciales para el Adelanto de la Mujer (DAM) colaboran en la búsqueda de este objetivo a escala provincial. Las principales funciones del Ministerio son las siguientes:

a) Formular políticas públicas que safisfagan necesidades concretas de la mujer;

b) Garantizar que los diversos órganos gubernamentales protejan los intereses y satisfagan las necesidades de la mujer convenientemente;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades en la educación y el empleo y promover una mayor participación de la mujer en todas las esferas de la vida nacional;

d) Promover y llevar a cabo, por un lado, investigaciones sobre la condición y los problemas de la mujer y, por el otro, programas y proyectos para proporcionar servicios especiales a la mujer;

e) Promover la participación de la mujer pakistaní y ocuparse de sus problemas en las organizaciones internacionales estableciendo contactos bilaterales con otros países;

f) Ocuparse de las cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades en la educación y el empleo y con una mayor participación de la mujer en todas las esferas de la vida nacional;

g) Cumplir los compromisos internacionales contraídos por el Pakistán con respecto a la mujer: por ejemplo, en la CEDAW y en la Plataforma de Acción de Beijing.

37. Hasta 2004, el Ministerio se conocía con el nombre de Ministerio del Adelanto de la Mujer, Asistencia Social y Educación Especial. Sin embargo, tras la reorganización de diversos ministerios llevada a cabo ese año, el Ministerio pasó a llamarse Ministerio para el Adelanto de la Mujer. Se estableció otro Ministerio aparte que quedó a cargo de la Asistencia Social y la Educación Especial. Aunque así se redujo su tamaño, ahora el Ministerio puede prestar toda su atención al adelanto de la mujer y, por lo tanto, es un órgano del Gobierno del Pakistán más eficaz para formular una política pública en relación con la mujer. La aplicación efectiva de esta política está a cargo de los Ministerios de ejecución: entre otros, los de Salud, de Educación, de Acción Social, de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior y de Derecho, Justicia y Derechos Humanos.

Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

38. La Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CNCM) fue establecida por una ordenanza presidencial del 17 de julio de 2000. La Comisión está encargada de:

a) Examinar la política, los programas y otras medidas del Gobierno que promuevan el adelanto de la mujer y la igualdad entre los géneros, evaluar su aplicación y formular recomendaciones apropiadas para que produzcan resultados eficaces;

b) Revisar las normas, leyes y reglamentaciones que afecten a la condición y los derechos de la mujer, sugerir su derogación o reforma o la aprobación de otras nuevas que considere esenciales para eliminar la discriminación, proteger y promover los intereses de la mujer y lograr la igualdad entre los géneros, de conformidad con la Constitución y las obligaciones derivadas de pactos y compromisos internacionales;

c) Controlar los servicios de asistencia social y los mecanismos y procedimientos institucionales que permiten reparar las violaciones de los derechos de la mujer y las injusticias que ésta sufre, así como emprender iniciativas que conduzcan a una mejor gestión y una más eficaz provisión de justicia y de servicios sociales en los foros pertinentes y ante las autoridades que corresponda;

d) Fomentar y patrocinar investigaciones que generen información, análisis y estudios sobre la mujer y las cuestiones de género a efectos de proporcionar conocimientos y concienciar a la opinión pública para que promueva políticas y medidas estratégicas racionales;

e) Desarrollar y mantener, por un lado, interacción y diálogo con organizaciones no gubernamentales (ONG), expertos y miembros de la sociedad y, por el otro, una asociación activa con comisiones e instituciones similares de otros países en procura de colaboración y asistencia para lograr la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer a escala nacional, regional e internacional, y

f) Cumplir cualquier otra función que le asigne el Gobierno federal.

39. La Comisión está compuesta por 20 miembros: dos por cada provincia, uno por el área capitalina de Islamabad (ACI), uno por Azad Jammu y Cachemira (AJC), uno por las áreas septentrionales de administración federal (ASAF), uno por las áreas tribales de administración federal (ATAF) y uno por las minorías, además de tres eruditos y de tres delegados *ex officio* de las Secretarías de Hacienda, Justicia e Interior. Si así se solicita, es posible designar a asesores y expertos.

40. La Comisión revisó diversas leyes y sugirió su reforma. Una de las que sugirió reformar es la Ley de ciudadanía pakistaní (1951). También examinó minuciosamente las leyes *Hudood* y, después de una votación en que dos miembros emitieron votos en contra, decidió recomendar que fuesen derogadas (se ofrecen más detalles en los párrafos 477 a 480 del capítulo XV).

Progresos logrados en el proceso de garantizar el goce de los derechos consagrados en la Convención

41. En el Pakistán, la mujer va a la zaga del hombre en casi todas las esferas de la vida nacional. No obstante, indicadores como los de educación, salud y empleo ponen de manifiesto una reducción de las diferencias entre los sexos. En algunas de esas esferas los cambios se producen muy lentamente. Para acelerar el proceso, se han adoptado algunas medidas que se exponen a continuación.

a) Compromisos internacionales

i) Firma del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el 26 de septiembre de 2001.

ii) Ratificación del Convenio No. 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, el 11 de octubre de 2001.

iii) Ratificación de la Convención de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional sobre la prevención y la lucha contra la trata de mujeres y niños con fines de prostitución, en enero de 2003.

b) Leyes promulgadas o reformadas

i) Se reformó la Ley de ciudadanía pakistaní (1951) para otorgar a los hijos de mujeres pakistaníes casadas con extranjeros el derecho a tener la nacionalidad pakistaní.

ii) En noviembre de 2002 se promulgó la ordenanza relativa a la acción preventiva y la lucha contra la trata de seres humanos.

iii) En 2004 se reformó el Código Penal para cubrir ciertas lagunas legales y facilitar así el procesamiento de los autores de los denominados "homicidios de honor".

iv) Se abolió el sistema de electorados separados.

c) Políticas y planes de acción

i) Anuncio y puesta en marcha, el 7 de marzo de 2002, del Plan Nacional de Acción (PNA) para el Adelanto de la Mujer

ii) Adopción de la Política Nacional sobre la Mujer.

d) Creación de nuevos organismos

i) Establecimiento de la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CNCM) en julio de 2000.

e) Otras medidas

i) Declaración del Año 2000 como Año de los Derechos Humanos y la Dignidad Humana.

ii) Establecimiento de centros para mujeres en peligro que funcionan como refugios en situaciones de emergencia en Islamabad, Vehari y Sahiwal. En ellos se proporciona asistencia jurídica y médica y albergue temporal a las mujeres víctimas de violencia, especialmente de violencia en el hogar. Se proyecta aumentar hasta diez el número de esos centros. Los otros siete se construirán en Karachi, Mianwali, Kohat, Rawalpindi, Quetta, Peshawar y Lahore. Se espera que empiecen a funcionar hacia el 30 de junio de 2005.

iii) Establecimiento de comisarías con personal policial femenino en diez importantes ciudades del país. Se trabaja con ahínco no sólo para aumentar el número de esas comisarías sino también para mejorar su funcionamiento brindando una adecuada capacitación a su personal. Además, en las comisarías tipo se incorporan oficiales del sexo femenino para que se ocupen de las mujeres que presentan demandas.

iv) Lanzamiento, en abril de 2000, de una campaña masiva de concienciación y educación en la esfera de los derechos humanos auspiciada por el Ministerio de Información. La campaña, que se desarrolló durante todo ese año en los medios visuales e impresos, contribuyó a que la población adquiriera un mayor conocimiento de sus propios derechos.

Plan nacional para el adelanto y la potenciación del papel de la mujer

42. El Plan se elaboró como complemento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer para impulsar un proceso de participación a escala nacional en el que intervienen los gobiernos federal y provincial, ONG, asociaciones de mujeres y expertos a título individual: en el Plan se enumeran más de 180 medidas centrales y numerosas medidas accesorias.

43. En el Plan Nacional de Acción se establece que la igualdad entre mujeres y hombres atañe a los derechos humanos y es un requisito de la justicia social; la igualdad, el desarrollo y la paz son asimismo condiciones necesarias y fundamentales para la promoción de un desarrollo sostenible centrado en el pueblo.

44. En el Plan se determinan objetivos estratégicos y medidas concretas en relación con las 12 esferas prioritarias enumeradas en la Plataforma de Acción de Beijing y con una decimotercera esfera denominada "mujeres y niñas con discapacidad".

45. En 2002 el Ministerio para el Adelanto de la Mujer llevó a cabo una auditoría del Plan para evaluar los progresos logrados. Por otra parte, estableció la Oficina del Coordinador del Plan Nacional para seguir midiendo los avances conseguidos y acelerar su aplicación, con miras a adoptar la totalidad de las medidas previstas hacia 2013, es decir, en el plazo fijado por el propio Plan.

Política nacional para el adelanto y la potenciación del papel de la mujer

46. El 7 de marzo de 2002 se anunció la adopción de la política nacional para el adelanto de la mujer y la potenciación de su papel después de la realización de un proceso de consultas a escala nacional. Durante 67 reuniones celebradas a lo largo de un período de ocho meses (en 2002) fueron consultados alrededor de 2.000 interesados (el Gobierno nacional, organizaciones cívicas, los donantes, el sector empresarial y líderes de los gobiernos de distritos, entre otros). La Política comprende una visión de futuro, una meta, propósitos y objetivos, establece principios rectores y determina medidas normativas esenciales encaminadas especialmente a potenciar el papel de la población en la vida social, económica y política del país. Las medidas de política fundamentales abarcan temas interrelacionados y se reflejan en la Política Nacional de Salud, las reformas del sector de la educación, la política laboral, el Programa de Acceso a la Justicia, las reformas de la Policía, el Programa de Alivio de la Pobreza, etc.

Desafíos

47. El principal desafío que enfrenta el Pakistán en la esfera de la promoción y la protección de los derechos de la mujer es conseguir que, como consecuencia de las obligaciones internacionales, las disposiciones constitucionales, las leyes promulgadas, los mecanismos de aplicación, los instrumentos de control establecidos y los diversos programas puestos en marcha, se produzcan efectivamente cambios positivos en la vida de la mujer pakistaní. Todavía no se ha podido vencer este desafío por una multiplicidad de factores. El Estado sufre una seria reducción de sus recursos. Además, entre los distintos estratos de la sociedad, se observa cierta falta de conciencia y la persistencia de actitudes sociales arraigadas en relación con la mujer y los derechos femeninos. Esta situación reduce el alcance y la calidad de las iniciativas que se pueden impulsar para promover y proteger los derechos de la mujer. Los agentes estatales, en particular los funcionarios del Ministerio para el Adelanto de la Mujer, no cuentan con suficientes recursos ni tienen la preparación requerida para resolver los numerosos y complejos problemas que enfrentan durante el desempeño de sus funciones. Una escasez de recursos similar y, en ciertos casos, la falta de conciencia y la insuficiencia de la preparación afligen tanto al poder judicial como a los departamentos y organismos encargados de hacer cumplir la ley.

48. El bajo nivel de instrucción produce efectos irritantes. Mujeres y hombres desconocen los derechos que les asisten. Por otra parte, aunque los hombres sepan que las mujeres tienen derechos, muchas veces no están dispuestos a reconocerlos ni a concederlos.

49. Todavía no se entiende bien el papel que desempeña la mujer en el proceso de desarrollo nacional. Siguen predominando diversos estereotipos. Por esta razón, a veces no se aplican plenamente las garantías constitucionales y legales contra la discriminación. A veces se cometen actos que no merecen una sanción religiosa y se justifican en función de los principios del Islam.

50. Al igual que en muchos otros países, los problemas domésticos son considerados cuestiones privadas y es habitual que los incidentes o los problemas en el seno de la familia, incluida la violencia en el hogar, no sean notificados; además, aunque sean denunciados, muchas veces no son considerados con la debida seriedad por las autoridades competentes.

51. Las mujeres que saben leer y escribir son pocas en el Pakistán y esto impide que tomen conciencia clara de sus propios derechos. En las zonas rurales del país, escasean las maestras preparadas y competentes.

Capítulo III

Artículos 1, 2 y 3

(Definición de "discriminación" y adopción de todas las medidas apropiadas para aplicar la Convención)

Régimen constitucional, jurídico y administrativo

Definición de "discriminación"

52. La Constitución no contiene una definición ni una descripción de "discriminación contra la mujer". No obstante, el concepto de no discriminación está incorporado implícitamente en el texto de la Constitución.

53. Las disposiciones pertinentes de la Constitución son el inciso 2 del artículo 25: "No habrá discriminación por motivo del sexo únicamente" y el artículo 27: "Ningún ciudadano que aspire a ser nombrado en un cargo (al servicio del Pakistán) será discriminado por motivos de raza, religión, casta, sexo, sitio de residencia o lugar de nacimiento únicamente". La Constitución establece, pues, garantías expresas y claras contra la discriminación por motivo del sexo.

54. Los dirigentes políticos, empezando por el Presidente, han condenado la discriminación contra la mujer en varias ocasiones. El motivo de la creación del Ministerio para el Adelanto de la Mujer y de la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es el deseo de garantizar que la mujer no sufra discriminación.

Consagrar en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio

55. Las disposiciones constitucionales que ponen de relieve la igualdad de derechos y la igualdad de trato para todos los ciudadanos y todas las ciudadanas han sido expuestas en el párrafo 30 del capítulo II. Las leyes promulgadas en el Pakistán no pueden infringir estas disposiciones constitucionales. En ciertos sectores de la población pakistaní se manifiestan diferencias de opinión sobre el tipo de relación existente entre algunas leyes, como las leyes *Hudood*, y la Constitución[5].

Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer

Garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación

56. La Constitución establece garantías expresas y claras contra la discriminación por motivo de sexo. Sin embargo, ninguna ley prohíbe explícitamente la discriminación contra la mujer. Tampoco hay penas impuestas por ley para la discriminación contra la mujer ni, a decir verdad, para ningún tipo de discriminación. No obstante, cualquier acto discriminatorio cometido por funcionarios, agentes o representantes del Estado puede ser impugnado ante un tribunal. Los tribunales pueden conceder y

[5] Capítulo XV, párrafo 477 y siguientes.

conceden indemnizaciones por daños y perjuicios a las partes querellantes y se puede entender que estas indemnizaciones equivalen a las "sanciones" de que habla la Convención. Sin embargo, a menudo es difícil entablar acciones legales; además, la cuantía de las indemnizaciones que los tribunales pueden conceder no obedece a principios preestablecidos. También se puede obtener una reparación adecuada en la Oficina Federal del Defensor del Pueblo (capítulo II, párrafo 33), los tribunales de los servicios y los tribunales del trabajo.

57. En la esfera de la admisión de muchachas en las facultades de medicina del Pakistán, que son institutos de enseñanza mixta, encontramos un ejemplo de la vida real sobre el funcionamiento de las medidas compensatorias[6]. Hasta 1990 había un cupo fijo reservado a las muchachas que querían ingresar en una facultad de medicina del Pakistán. Por consiguiente, se negaba el ingreso a estas prestigiosas instituciones a muchas muchachas con mejores notas que los muchachos. Esas muchachas presentaron una petición para que se dejara sin efecto esa práctica de cupos de ingreso. Un tribunal determinó que el ingreso a las facultades de medicina debía basarse exclusivamente en los méritos. Así se inició la aplicación de una nueva política basada en el ingreso libre y transparente en todos los institutos de enseñanza profesional superior. La selección final se basa por entero en los méritos, con independencia del género. En 2003 había 322 muchachas entre los 350 estudiantes de la Facultad de Medicina Dow, en Karachi, la más importante Facultad de Medicina de la provincia de Sindh.

Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación

58. Las disposiciones constitucionales mencionadas *supra* también contribuyen a impedir que el Gobierno y las personas o instituciones que actúen con su autorización o en su nombre discriminen a la mujer.

59. Un amplio cuerpo de normas y reglamentaciones rige la conducta de los funcionarios del Gobierno. En él se prescribe una serie de penas que castigan la negligencia en el cumplimiento del deber o la conducta impropia de los funcionarios. Aunque "la discriminación contra la mujer" no se cita como conducta impropia, podría abrirse una causa contra un funcionario público invocando las Normas de conducta y actuación en el Gobierno del Pakistán si se puede demostrar que ha habido prejuicios o parcialidad, incluso por motivo del sexo.

60. El Código Penal del Pakistán contiene una serie de disposiciones (artículos 161 a 171) que atañen a delitos cometidos por funcionarios estatales. Delinque:

a) El funcionario público que acepta una gratificación que no sea la remuneración establecida por la ley cuando ejecuta un acto oficial (artículo 161);

b) El funcionario público que desobedece la ley con la intención de causar un perjuicio a una persona (artículo 166);

c) El funcionario público que fragua un documento erróneo con la intención de causar perjuicios (artículo 167).

[6] En el Pakistán no hay facultades de medicina exclusivamente para varones. Sin embargo, hay una, la Fatima Jinnah, de Lahore, exclusivamente para mujeres. La cuestión que se examina en este caso atañe a las facultades de medicina que imparten enseñanza mixta.

61. Según la definición del Código Penal del Pakistán, "perjuicio" es "cualquier daño provocado ilícitamente a una persona en su cuerpo, mente, reputación o patrimonio". Teóricamente es posible invocar las disposiciones enumeradas *supra* para castigar a un funcionario público que se permita discriminar a una mujer; si bien no parece que se hayan invocado nunca en tal sentido, cabe esperar que algún día se invoquen.

Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas

62. El sector público está relativamente bien cubierto. Aunque todavía no se ha podido conseguir el mismo grado de protección en el sector privado, también en él es teóricamente posible recurrir a los tribunales.

Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer

63. El artículo 8 de la Constitución ya se ha examinado en el párrafo 30 del capítulo II. Habida cuenta de que en la Constitución se reafirma reiteradamente el principio de igualdad para todos los ciudadanos del país, cabe señalar que el antedicho artículo 8 cubre suficientemente las exigencias de esta disposición de la Convención.

64. La Constitución establece ideales. Estar a la altura de esos ideales es una tarea difícil. En el Pakistán se siguen denunciando casos en que se citan costumbres y prácticas o se tergiversa la religión para justificar actitudes indulgentes ante actos de discriminación contra la mujer.

65. La Ley (de reforma) de la legislación penal enmienda los artículos 299, 302, 305, 308, 310, 311, 316, 324, 337 y 338 del Código Penal del Pakistán (CPP) y los artículos 345 y 401 del Código de Procedimiento Penal (CPrP) para garantizar el procesamiento efectivo de los acusados de cometer los denominados homicidios de honor. En la Ley se incorpora al artículo 310 del CPP el inciso a), que reprime la entrega de mujeres en matrimonio (como parte de un compromiso para resolver un conflicto entre dos familias o clanes) con severas penas de prisión, que no puede ser de menos de tres años y puede llegar hasta 10. También se han añadido dos artículos en el CPrP.

66. De conformidad con el Programa de Acceso a la Justicia, se presta especial atención a la concienciación de la policía y la judicatura en materia de género. La Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CNCM) ha emprendido la tarea de examinar las leyes consideradas discriminatorias contra la mujer. Ya ha sugerido que es conveniente reformar la Ley de ciudadanía pakistaní, de 1951, para modificar ciertas disposiciones discriminatorias contra la mujer. Consiguientemente, el Gobierno ha reformado la Ley. En agosto de 2003, la Comisión recomendó asimismo la derogación de las leyes *Hudood*, que muchos consideran discriminatorias contra la mujer.

Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer

67. El Código Penal del Pakistán comprende 511 artículos. En muchos de ellos se concede a la mujer más protección que al hombre. En el CPrP (1898) se proporciona un trato especial a la mujer enfrentada con la ley. Véanse al respecto los subpárrafos k) a o) del párrafo 34 del capítulo II.

68. Las leyes consideradas discriminatorias para la mujer se examinan en la sección correspondiente al artículo 15 de la Convención.

Información proporcionada de conformidad con las recomendaciones generales 6 y 9

Recomendación general 6

Mecanismos, instituciones o procedimientos nacionales efectivos … para: a) asesorar acerca de las repercusiones que tendrán sobre la mujer todas las políticas gubernamentales; b) supervisar la situación general de la mujer; c) ayudar a formular nuevas políticas y aplicar eficazmente estrategias y medidas encaminadas a eliminar la discriminación

69. En el Pakistán, el mecanismo nacional que promueve los derechos femeninos y el adelanto y la emancipación de la mujer es el Ministerio para el Adelanto de la Mujer. La función principal del Ministerio es determinar las políticas públicas. Su mandato se ha expuesto en el párrafo 36 del capítulo II del presente informe. La Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es la encargada, entre otras cosas, de examinar las leyes y de controlar todas las políticas públicas y brindar asesoramiento sobre sus efectos (véase el párrafo 41 del capítulo II). Estos dos organismos satisfacen ampliamente los requisitos enumerados en la recomendación general 6.

Difusión de la Convención y los informes de los Estados partes en el idioma de los Estados interesados; solicitud de ayuda al Secretario General para que se traduzcan la Convención y los informes del Comité

70. La Convención ha sido traducida al urdu y a lenguas nacionales y regionales como el balochi, el penjabi, el pashtu y el sindhi. El Ministerio ha difundido la Convención distribuyéndola entre los ministerios y departamentos del Estado, los establecimientos de enseñanza y otras instituciones. Incluso ha hecho llegar su texto a casi todos los ministerios y departamentos federales y a las secretarías generales de cada una de las provincias para facilitar su participación en el proceso de redacción del informe. El informe del Pakistán no ha sido traducido al urdu ni a ninguna otra lengua regional. Actualmente el Ministerio examina la posibilidad de traducirlo por lo menos al urdu.

Recomendación general 9

Los Estados partes deben hacer todo lo posible para asegurar que sus servicios estadísticos nacionales … formulen cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo, en lo que se refiere a números absolutos y a porcentajes

71. La División de Estadística es el principal organismo del Gobierno del Pakistán que se encarga de la recopilación de datos. Comprende tres entidades —la Oficina Federal de Estadística (OFE), la Organización del Censo Agropecuario (OCA) y la Organización del Censo Demográfico (OCD). También funciona el Instituto Nacional de Estudios sobre la Población, que describe las características demográficas del país. Asimismo reúne datos la División de Planificación del Pakistán, que es el departamento encargado de elaborar los planes nacionales de desarrollo. Por último, el Instituto de Economía para el Desarrollo (IED) recopila los datos que le interesan para cumplir su mandato.

72. La División de Estadística mantiene un sitio Web que ofrece información pormenorizada incluso a personas poco expertas en computación; se caracteriza, además, porque es posible trasvasar gratuitamente la mayoría de sus publicaciones. Muchos de los datos contenidos en éstas están desglosados por género.

73. Sin embargo, la recopilación de datos desglosados por género sigue siendo un punto débil en muchas esferas. Por ejemplo, no es posible obtener fácilmente datos desglosados por género de diferentes delitos. La Oficina Federal del Defensor del Pueblo tampoco mantiene registros desglosados por género. (A petición del Ministerio para el Desarrollo de la Mujer, tuvo que revisar sus registros para proporcionar la información ofrecida en el cuadro 2.01.)

74. El Ministerio para el Desarrollo de la Mujer trabaja ahora por aunar esfuerzos para convencer al Gobierno Federal de la conveniencia de impartir instrucciones a todos sus ministerios, departamentos y agencias, así como a las instituciones asociadas y a los gobiernos provinciales, para que procuren recopilar datos desde una perspectiva de género. Al respecto, el Ministerio para el Adelanto de la Mujer ha efectuado un examen pormenorizado de las publicaciones de la División de Estadística y formulado sugerencias concretas para que se obtengan datos desglosados por género en tantas esferas como sea posible.

Capítulo IV

Artículo 4

(Adopción de medidas positivas)

Disposiciones constitucionales y régimen administrativo (medidas administrativas)

75. El artículo 34 de la Constitución estipula que "se adoptarán medidas para garantizar la plena participación de la mujer en todas las esferas de la vida nacional". Esta disposición complementa las garantías contenidas en los artículos 25, 26 y 27. Es claro, pues, que la Constitución proporciona una base para acelerar el proceso hacia la igualdad entre mujeres y hombres adoptando medidas positivas.

a) El Gobierno ha tomado una serie de providencias al respecto:

i) La creación del Ministerio para el Adelanto de la Mujer (para más detalles, véanse los párrafos 34 y siguientes del capítulo II);

ii) La asignación de un cupo de 5% para mujeres en la administración pública, aparte del sistema de concurso abierto establecido para ingresar en ella; sin embargo, este cupo no se respeta de manera uniforme ni siquiera en una misma provincia. En dos provincias directamente no lo aceptan. En ninguna provincia hay una mayoría de departamentos estatales donde se llegue al 5% establecido.

b) La asignación de un cupo de 2% para personas de ambos sexos con discapacidad en la administración pública;

c) El establecimiento del Primer Banco de la Mujer S.R.L., que no sólo tiene una clientela formada por mujeres, sino que les proporciona microfinanciación para que pongan en marcha pequeñas empresas (para más detalles, véanse los párrafos 402 a 404 del capítulo XIII);

d) La reserva de escaños para mujeres, que llega a 33% en los concejos municipales y a 17% en la Asamblea Nacional, el Senado y las asambleas provinciales. El resultado ha sido la elección de más de 36.105 concejalas. Entre los 342 miembros de la Asamblea Nacional se cuentan 73 mujeres: 60 ocupan escaños reservados y 13 escaños generales. En las cuatro asambleas provinciales hay en total 143 mujeres: 128 ocupan escaños reservados y 15 escaños generales. La Cámara de Senadores cuanta con 100 miembros, de los cuales 18 son mujeres. En la actualidad dos mujeres forman parte del Gabinete Federal (para más detalles, véanse los párrafos 124 a 135 del capítulo VII);

e) El establecimiento de la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (se brindan más detalles en el párrafo 14 del capítulo II);

f) La promoción a departamentos con todas las de la ley de los centros de estudios sobre la mujer de cinco importantes universidades. En la actualidad están en funcionamiento los departamentos de tres de las universidades: Lahore, Peshawar y Karachi;

g) El establecimiento de comisarías con personal formado también por mujeres;

h) Se están habilitando en las comisarías ventanillas especiales para atender a las mujeres que presentan denuncias. En esas ventanillas atenderán al público agentes del sexo femenino;

i) Un programa de nutrición especial para niñas en las escuelas de los 29 distritos más pobres del Pakistán. El programa costará 3.600 millones de rupias y beneficiará a más de medio millón de niñas (se brindan más detalles en el párrafo 239 del capítulo X).

Desafíos y planes futuros

76. Aunque en el Pakistán hay una sana tradición con respecto a la aplicación de medidas positivas en favor de grupos postergados y esta práctica está consagrada en la Constitución, las providencias adoptadas al respecto no han generado los progresos que se había previsto. Posiblemente una de las razones de esto sea la inexistencia de una política global en materia de medidas positivas que se aplique en la totalidad de las instituciones gubernamentales. El Ministerio para el Desarrollo de la Mujer se esfuerza por conseguir una mayor coherencia de los programas estatales de medidas positivas impulsando el Plan de Acción para promover reformas en favor de la igualdad entre los géneros.

77. Este Plan de Acción es un plan general, basado en la idea de adoptar medidas positivas, que procura contribuir a que se acelere la integración de la mujer en la vida nacional. Aborda explícitamente la cuestión y formula recomendaciones para que se adopten medidas especiales que faciliten el ingreso y el adelanto de la mujer en esferas tales como la administración pública o la política. El objetivo es lograr que en los mecanismos estatales, tanto federales como provinciales, se cobre conciencia de las necesidades de la mujer y de la manera de satisfacerlas.

78. En el antedicho Plan de Acción se proponen dos series de reformas —unas fundamentales y otras complementarias— que comprenden:

a) Reformas institucionales;

b) Reformas de las políticas, de la presupuestación y de los mecanismos del gasto público;

c) Reformas para aumentar el número y la calidad de los empleos para la mujer en las organizaciones del sector público;

d) Reformas para favorecer la participación de la mujer en la política;

e) Intervenciones relacionadas con el desarrollo de la capacidad.

79. Se prevé la adopción de diversas medidas en cada una de las esferas enunciadas. En el presupuesto 2004-2005 se ha asignado la suma de 385 millones de rupias para adoptar medidas acordes con el Plan de Acción para promover reformas en favor de la igualdad entre los géneros. El Plan, adoptado por las cuatro provincias, fue aprobado por el Primer Ministro en junio de 2005. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer eligió a otros seis Ministerios —entre los que se destacan el de Derecho, Justicia y Derechos Humanos, el de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior, el de Educación y el de Salud— a efectos de que colaboraran con él para establecer “secciones de género” que ayudasen a ejecutar el Plan de Acción e incorporar las cuestiones y los intereses de género en todas las actividades relacionadas con el mandato de cada Ministerio. Cada sección de género estará dirigida por un

funcionario de categoría BS-18 (aproximadamente 12 años de servicios en la administración pública), que contará con la asistencia de un funcionario BS-17 y de seis a ocho funcionarios más. Cabe destacar que, con arreglo al Plan de Acción descrito, se reservará a las mujeres el 10% de los puestos en los servicios superiores centrales (véanse al respecto los párrafos 156 a 160 del capítulo VII). Con esta medida se dará un gran impulso a la participación de la mujer en la administración pública.

Capítulo V

Artículo 5

(Eliminación de estereotipos)

Medidas administrativas

80. El cambio de las percepciones sociales requiere un largo proceso. No obstante, se trabaja con ahínco para que cambie positivamente la actitud ante la mujer.

a) Información y medios de difusión

i) El Ministerio para el Desarrollo de la Mujer lanzó una campaña de concienciación con respecto a la violencia contra la mujer en el período 1996-1999. La Televisión del Pakistán (TVP) transmitió en numerosas ocasiones breves mensajes publicitarios sobre ese tipo de violencia. También emitió debates sobre sus consecuencias negativas. En el período 1998-2002 se produjeron y televisaron por la TVP 66 programas destinados a formar conciencia sobre las cuestiones de género.

ii) En 1998 se organizaron cursillos sobre concienciación en materia de género para los principales directores y directores de la TVP, así como para otros profesionales del medio. Participaron en esos cursillos 504 representantes de los sectores público y privado, de los cuales 200 eran mujeres.

iii) En 1999 la TVP impartió instrucciones para que no se transmitieran por televisión actos de violencia contra mujeres ni manifestaciones verbales o físicas humillantes para ellas.

iv) En los medios de comunicación se ofreció una representación de la mujer positiva, equilibrada y diversa de resultas de la ejecución de un proyecto denominado “Representación de la mujer en los medios de comunicación”, que fue financiado con donaciones. La programación resultante de este proyecto, que por cierto fue dirigido una mujer, Directora Nacional de Proyectos, recibió con orgullo dos premios: el otorgado a la mejor actuación y el concedido por la Asociación de Radiodifusión del Commonwealth a la mejor programación sobre cuestiones de género y a la excelencia técnica.

v) La Televisión del Pakistán ha establecido una academia para que los profesionales de los medios de comunicación se perfeccionen en la preparación de programas y las técnicas de producción. La concienciación y la integración de la perspectiva de género en todas las actividades son elementos importantes del programa de perfeccionamiento.

vi) Las mujeres están representadas tanto en la Junta Central de Censores Cinematográficos como en la Junta de Censura de Producciones Privadas, la Junta de Censura de la Publicidad y la Junta de Censura de Obras de Teatro. En la actualidad no rige ninguna disposición que exija que la mujer esté representada en esos organismos. El Ministerio para el Desarrollo de la Mujer estudia la manera de garantizar que las mujeres ocupen el 25% de los cargos en dichas Juntas.

Cuadro 5.01
Representación de la mujer en las distintas juntas de censura

	Número de mujeres	*Número total*
Junta Central de Censores Cinematográficos	13	86
Junta de Censura de Producciones Privadas	5	21
Junta de Censura de la Publicidad	2	11
Junta de Censura de Obras de Teatro (TVP-1 y TVP-2)	1	52

Nota: Compilación de la información recibida de todas las Juntas (2004).

vii) Dos mujeres son miembros del Jurado que otorga premios a la cinematografía nacional.

viii) El Ministerio para el Adelanto de la Mujer ha puesto en marcha en los medios de comunicación una campaña de concienciación dirigida a las mujeres que tiene un costo de 18.280.000 rupias. Uno de los medios utilizados para despertar conciencia sobre los asuntos de la mujer es el teatro de títeres. La campaña pretende a) generar en toda la población conciencia sobre los derechos de la mujer y su condición jurídica y social y b) promover en la sociedad un cambio de actitud positivo respecto de la mujer.

ix) El Gabinete aprobó un Código de Ética para el Ejercicio de la Profesión (prensa escrita) en 2002. Se han dictado directrices para que se notifiquen la publicación y difusión de materiales relacionados con la discriminación entre los géneros y la violencia contra la mujer.

x) El Código de Ética adoptado por la Asociación Federal de Periodistas del Pakistán (AFPP) establece en su artículo XII que la prensa tiene una gran responsabilidad en la prevención de la manifestación de prejuicios contra las mujeres, las minorías y otros sectores desfavorecidos de la sociedad. Por consiguiente, será menester que se obre con suma prudencia al brindar información sobre incidentes relacionados con ellos.

b) Educación

i) Se revisa el programa de enseñanza para dar realce a los derechos humanos.

ii) En Penjab se ha puesto en marcha un proyecto para los establecimientos provinciales del primer ciclo de enseñanza secundaria con arreglo al cual se prepara material didáctico donde se tienen en cuenta las cuestiones de género. El proyecto comprende, por un lado, la edición de 220 publicaciones que, gracias al apoyo de donantes, se distribuyen en cuatro etapas (1997-2000) y, por el otro, la impresión de 6.885.000 libros, que se distribuyen en los colegios del primer ciclo de la enseñanza secundaria en todo Penjab.

Los derechos humanos y un proyecto de concienciación en gran escala

81. En 1999, el Ministerio de Derecho, Justicia y Derechos Humanos puso en marcha este proyecto con la asistencia de los Gobiernos de Noruega y Suiza. En los dos últimos años se adoptaron las importantes medidas que se resumen *infra*.

82. Los principales componentes del proyecto fueron: concienciación de la opinión pública por conducto de los medios de comunicación, capacitación local, preparación de planes de estudio y establecimiento de un Instituto Universitario.

83. A partir de mediados de junio de 2003 se transmitieron 13 programas de entrevistas por la Televisión del Pakistán y Primera Función. En los programas de entrevistas se abordaron temas tales como los homicidios de honor, la violencia contra la mujer, la justicia de menores, la reforma de los establecimientos carcelarios, el trabajo infantil y los derechos de la minoridad. Radio Pakistán (tres meses) y FM 100 (dos meses y medio) emitieron mensajes publicitarios, parodias y anuncios cantados sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos. En seis grandes ciudades se organizaron representaciones teatrales callejeras en que se abordaron los temas analizados en las entrevistas transmitidas por televisión. Además, en las cuatro provincias se llevaron a cabo representaciones de títeres sobre los mismos temas. En mayo de 2003 también se organizó un concurso literario en que los alumnos de colegios primarios, intermedios y secundarios federales y provinciales estudiantes presentaron ensayos. Los alumnos ganadores fueron galardonados con diplomas de honor. En la Academia Nacional de Policía se dictó un seminario sobre derechos humanos y mantenimiento del orden que abarcó, entre sus componentes esenciales, los derechos de la mujer. Asimismo, en todas las capitales de provincia y en otras ciudades importantes se organizaron 12 seminarios sobre mantenimiento del orden, que se llevaron a cabo en las oficinas de los inspectores generales de la policía. Se dictaron cursos para que más de 2.000 oficiales de policía tomaran conciencia de la importancia de los derechos humanos y del papel de la policía en la protección de estos derechos, así como de la necesidad de que los oficiales de policía respetaran el código de conducta en su contacto con el público.

84. Hace ya tres años y medio que funciona un Centro de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Peshawar. Los derechos de la mujer son parte esencial de su actividad. Entre otras cosas, ha desarrollado un plan de estudios para obtener licenciaturas. En noviembre de 2002 el Centro dictó asimismo cursillos sobre el planeamiento de programas de estudios. Además, a lo largo de 2002 organizó seminarios sobre derechos humanos y democracia, en particular sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos, y una conferencia sobre la violencia contra niños. También en 2002 el Colegio del Personal Administrativo del Pakistán, la más importante institución de enseñanza superior del país, organizó un cursillo de perfeccionamiento en la esfera de los derechos humanos para 25 profesores experimentados. Asimismo se invita a destacados activistas y a miembros de ONG que defienden los derechos de la mujer a colaborar con la Academia de la Administración Pública para concienciar a los nuevos funcionarios de la importancia de la CEDAW y de los derechos y asuntos de la mujer y para enseñarles cómo se deben abordar estas cuestiones. Los Institutos Nacionales de Administración Pública (INAP), en que deben capacitarse los funcionarios de las categorías intermedias antes de ser ascendidos a una categoría superior, también organizan conferencias sobre la CEDAW y otros instrumentos de derechos humanos y sobre el tema de los derechos de la mujer como parte de los derechos humanos, e invitan a destacados oradores del sector estatal y de la sociedad civil para que hablen ante dichos funcionarios.

85. En cuanto al planeamiento de los programas de enseñanza, ya se han preparado, corregido y revisado módulos sobre derechos humanos, que comprenden los derechos de la mujer. Ya se ha seleccionado el material de los textos para los grados IV y V y VI a X y se lo ha enviado a las juntas provinciales que examinan los ma-

nuales para determinar la incorporación de los temas que corresponda en el nivel apropiado. Se ha logrado éxito al incorporar temas relativos a los derechos humanos, traducidos a idiomas regionales, como temas optativos en distintos planes de estudio.

Situación sobre el terreno

86. A pesar de la adopción de las medidas enumeradas *supra*, grandes sectores de la sociedad pakistaní sustentan al menos algunas opiniones preestablecidas con respecto a los papeles del hombre y la mujer en la sociedad. Por lo general se supone que el marido es el sostén y la cabeza de la familia. Se espera, en cambio, que la mujer se ocupe del hogar y que cuide a los hijos y los ancianos. No se dispone de datos sobre la proporción de los hombres que ayudan en los quehaceres domésticos. De todas maneras, se puede decir que esos hombres no son muchos y que su número puede ser insignificante en las zonas rurales. En este aspecto, es probable que la sociedad pakistaní no sea diferente de la de cualquier otro país del Asia meridional.

87. No obstante, la percepción de los papeles que corresponden al hombre y la mujer se va modificando gradualmente. Gracias a la educación y a la amplia información disponible por radio, televisión, antena parabólica y otros medios, se ha ampliado el criterio de los telespectadores y se advierte que las mujeres, además de ser esposas y madres, pueden desempeñar otras funciones importantes. Las mujeres pakistaníes participan activamente en la dirección de las ONG. Varía el número de mujeres que trabajan en los distintos sectores de la economía, desde la tecnología nuclear, la asistencia alimentaria una vez terminadas las cosechas, la cría de animales, la petroquímica, la educación, los medios de difusión, la atención de la salud, el servicio diplomático y los servicios sociales hasta la investigación o la gestión administrativa.

88. Un fenómeno más reciente es el ingreso de mujeres en los servicios uniformados. Las mujeres representan ahora una parte significativa y cada vez mayor de la fuerza policial y complementan en buena medida las Fuerzas de Seguridad del Aeropuerto. También reciben adiestramiento como guardias aéreas. En 2001 se designó a una mujer para que ocupara el cargo de general de división del Cuerpo Médico del Ejército. Asimismo se reclutan mujeres en las fuerzas armadas regulares. Por ejemplo, trabajan en la fuerza aérea como controladoras del tráfico aéreo y pilotos de transporte. Además, las mujeres encuentran empleo como pilotos de aerolíneas comerciales.

Información sobre la salud genésica y educación para la vida en familia

89. Habida cuenta de la naturaleza tradicional de la sociedad, es difícil para los padres e incluso para los maestros educar a sus hijos o a sus alumnos. Los Ministerios de Educación y de Servicios Sociales diseñan métodos para incorporar la educación para la vida en familia en los planes de enseñanza, empleando al efecto los canales de comunicación apropiados. Se han dictado cursos para las alumnas de las escuelas sobre temas relacionados con la salud genésica, de conformidad con el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA.

Desafíos y cursos de acción futuros

90. El artículo 5 de la Convención es, en muchos aspectos, el más difícil de cumplir. Las actitudes, preferencias, inclinaciones y prejuicios de una sociedad se desa-

rrollan a lo largo de siglos y son producto de una compleja combinación de costumbres con cultura, historia y religión. Es difícil modificar los patrones socioculturales. No hay duda de que, en comparación con países más adelantados, las ideas sobre los papeles que corresponden a hombres y mujeres están más profundamente arraigadas en el Pakistán. El aumento del porcentaje de niñas que asisten a la escuela, de la tasa de alfabetismo femenino y de la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo, así como la disminución de las tasas de crecimiento demográfico y de fecundidad, indican que hay un cambio en la dirección correcta, por más que desde un punto de vista estrictamente numérico no tengan nada de extraordinario.

91. El principal desafío consiste en satisfacer la necesidad de impulsar cambios en las percepciones del público en todas las políticas del Gobierno, en particular en las esferas de la educación, los medios de comunicación y la información. Antes que adoptar medidas aisladas a escala ministerial o departamental, es preciso tener un panorama general sobre la manera de manejar los distintos órganos del Estado para lograr un cambio positivo en las actitudes de la sociedad ante la mujer. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer está por finalizar el proceso de examen de la aplicación de la CEDAW y el proyecto para presentar el respectivo informe. La cuestión del cambio de las actitudes de la sociedad ante la mujer será parte integrante del proyecto.

Capítulo VI

Artículo 6

(Trata de mujeres y niñas)

Marco constitucional

92. La Constitución ordena al Estado que "impida la prostitución …" en el inciso g) de su artículo 37 y declara que "se prohíben todas las formas de trabajo forzado y la trata de seres humanos" en el párrafo 2 de su artículo 11.

93. El 15 de agosto de 2001, el Pakistán ratificó el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Entre "las peores formas de trabajo infantil" figuran la prostitución y la trata de niños. En septiembre de 2001 el Pakistán suscribió asimismo el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Las obligaciones que imponen la Constitución y estos instrumentos internacionales proporcionan un marco pormenorizado dentro del cual el Gobierno combate la trata de personas.

Marco legislativo

94. La Ordenanza sobre la acción preventiva y la lucha contra la trata de seres humanos fue promulgada en octubre de 2002. La Ordenanza es una disposición jurídica de carácter general dictada para dar cumplimiento tanto a las obligaciones contraídas por el Pakistán con arreglo a diversos tratados internacionales sobre la trata de personas (y a las disposiciones pertinentes de la CEDAW) como a otras obligaciones que contraiga en el futuro, pues es probable que el Pakistán llegue a ser parte en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. A continuación se señalan los aspectos más destacados de la Ordenanza.

a) Contiene una completa definición de "trata de seres humanos": "procurarse los servicios de una persona o constituirla en garantía, venderla, comprarla, contratarla, detenerla, albergarla o recibirla, sin que importe su consentimiento implícito o explícito, como resultado de la coacción, el secuestro o el rapto; dar o recibir algún pago o prestación o tener participación o recibir una cuota de participación en el posterior transporte de esa persona, fuera del Pakistán o al Pakistán, por cualquier medio y con cualquiera de los propósitos mencionados en …". Esta definición queda reforzada con la definición, por separado, de "coacción": "el uso de fuerza, violencia, encierro efectivo, engaño o fraude o la realización de un acto o la colocación en una situación que, sin entrañar el empleo de fuerza física, conlleve el deliberado propósito de producir el mismo efecto: por ejemplo, la amenaza creíble de recurrir a la fuerza o de infligir un daño grave". La ordenanza prohíbe la trata de seres humanos por cualquier motivo, lo que comprende el trabajo, la participación en un espectáculo o la prostitución.

b) El hecho de que dos personas se junten para cometer un delito comprendido en el articulado de la Ordenanza es suficiente para constituir una "agrupación delictiva organizada" que merece una sanción más rigurosa. Esta definición es más

estrecha que la de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, según la cual una agrupación delictiva requiere la participación de tres o más personas.

95. La Ordenanza prescribe sanciones más severas si las víctimas son mujeres o niños. El inciso iii) del artículo 3 de la Ordenanza estipula:

a) Toda persona que a sabiendas comprare, vendiere, albergare, transportare, prestare asistencia o detuviere a un niño o a una mujer o se procurare sus servicios como resultado de la coacción, el secuestro o el rapto, o que proporcionare o recibiere —o tuviere la intención de proporcionar o recibir— algún beneficio por transportar a un niño o una mujer al Pakistán o fuera del Pakistán a fin de que el niño o la mujer participe en un espectáculo que constituya una forma de explotación, y que a cambio hubiere recibido o esperare recibir algún beneficio, será reprimida con pena de prisión hasta un máximo de diez años y estará obligada, además, a pagar una multa;

b) Si la comisión del delito definido en esta cláusula involucrare el secuestro o el rapto de la víctima o la tentativa de secuestrarla o raptarla, el término de la prisión podrá extenderse hasta los 14 años con pago adicional de multa.

96. Asimismo, la Ordenanza prescribe que sea sancionado el delito, aunque sólo esté en la etapa de planificación y no se haya cometido todavía, y que se indemnice a la víctima si procede.

Situación sobre el terreno

97. Se puede considerar, pues, que es apropiado el marco constitucional y legislativo en que se lleva a cabo la lucha contra la trata de personas en el Pakistán.

98. El Pakistán ha sido declarado país de origen, destino y tránsito de personas víctimas de trata. Lamentablemente, hay una gran divergencia de opiniones sobre la magnitud del problema. Algunas ONG estiman que casi 200.000 personas, en su mayoría mujeres, son llevadas al Pakistán como objeto de trata. Según las estimaciones globales, el número de personas que entran clandestinamente en el Pakistán oscila entre 800.000 y casi dos millones. Incluso si se admite que la cifra de dos millones es la real, no parece razonable sostener que el Pakistán es, por sí solo, el causante del 10% del problema mundial.

99. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer remitió a todos los gobiernos provinciales un cuestionario detallado con instrucciones de hacerlo llegar a todas las cárceles del Pakistán para obtener información sobre el número de mujeres detenidas con arreglo a la Ley de Extranjería o a cualquier otra ley relativa a la trata. Las primeras respuestas indican que hay muy pocas mujeres víctimas de la trata en las cárceles del Pakistán.

100. Parece, pues, que las personas que entran en el Pakistán como víctimas de la trata pronto se esfuman entre la población. Es difícil seguir oficialmente el rastro de esas personas y mantener registros exactos.

Medidas preventivas para frenar la trata de personas

101. Después de la promulgación de la Ordenanza, la Oficina Federal de Investigaciones (OFI) fue elegida como organismo de ejecución y control del cumplimiento del Gobierno del Pakistán. Por orden de la Oficina, se hacen allanamientos, en particular en la zona de Mandi Bahawaldin (en Penjab), en busca de agentes de viaje inescrupulosos que ayudan a la gente a trasladarse al extranjero con documentación falsa.

102. Entre las medidas adoptadas para combatir la trata de seres humanos, se destacan las siguientes:

a) En todos los aeropuertos funcionan puestos de la OFI y únicamente se permite subir a los aviones a los pasajeros con documentos válidos. Por otra parte, el Ministerio del Interior ha establecido la Dirección Nacional de Registro de Extranjeros (DNRE) para que se encargue de determinar el número de extranjeros ilegales residentes en el Pakistán y de inscribirlos en el registro pertinente;

b) Se ha completado una base de datos de los ciudadanos adultos del Pakistán (BDCAP). Ahora la BDCAP computariza y emite cédulas nacionales de identidad para todos los ciudadanos adultos del Pakistán. Los requisitos que se deben reunir para obtener estas cédulas computarizadas impiden que los extranjeros ilegales, entre los cuales están las personas introducidas en el Pakistán por los tratantes de seres humanos, puedan conseguirlas sin ser automáticamente identificados. Se podrá ayudar así a las víctimas de la trata para que puedan retornar a sus países de origen;

c) Se han establecido puestos de control en las zonas de frontera para frenar el ingreso ilegal en el Pakistán;

d) El Gobierno ha puesto en funcionamiento tres centros de socorro en Vehari, Sahiwal e Islamabad para proporcionar asistencia a las mujeres y los niños en aprietos. Se realizan gestiones para extender este servicio a las mujeres y los niños víctimas de la trata de personas. También se trabaja por aumentar a diez el número de dichos centros. Los siete adicionales se emplazarán en Karachi, Mianwali, Kohat, Rawalpindi, Quetta, Peshawar y Lahore. Se espera que empiecen a funcionar hacia el 30 de junio de 2005.

Capítulo VII

Artículo 7

(Derechos políticos de la mujer)

Marco constitucional y legislativo

Criterios de habilitación de votantes y candidatos

103. El inciso 2) del artículo 51 y el inciso 2) del artículo 106 de la Constitución establecen los requisitos que debe reunir un elector para votar en las elecciones de la Asamblea Nacional y de las asambleas provinciales, respectivamente. Los requisitos para ser elegido miembro de la Asamblea Nacional se enumeran en el artículo 62 de la Constitución; los criterios de inhabilitación se establecen en el artículo 63. También los senadores deben llenar los requisitos enumerados en el artículo 62. Estos artículos no son para nada discriminatorios.

104. Los requisitos para ser Presidente del Pakistán se determinan en el artículo 41. Tampoco en este caso hay una prohibición legal para que una mujer sea elegida Presidenta. Sin embargo, el artículo 41 estipula que el Presidente debe ser musulmán y tener más de 45 años de edad.

105. Los requisitos que se deben reunir para ser elegido Primer Ministro son los mismos que los exigidos a los miembros de la Asamblea Nacional. Tampoco aquí se establece la prohibición de que una mujer ocupe el cargo. En la práctica, el Pakistán es el primer país musulmán donde una mujer ha sido elegida Primera Ministra.

106. El artículo 51 de la Constitución establece la composición de la Asamblea Nacional y el número de sus miembros. Hasta el año 2002, la Asamblea Nacional estaba formada por 207 miembros musulmanes, 10 miembros que representaban a las comunidades minoritarias y 20 miembros del sexo femenino. Los 20 escaños reservados para mujeres fueron suprimidos después de las elecciones generales de 1988, las terceras que se celebraron desde que entró en vigor la Constitución. No obstante, las mujeres pueden presentarse como candidatas a ocupar los escaños generales. Posteriormente, en virtud de la Reglamentación del Régimen Jurídico (RRJ), promulgada en octubre de 2002, se reformó el artículo 51. En consecuencia, se aumentó el número de miembros de la Asamblea Nacional a 342; de este total de escaños, 60 están reservados para las mujeres.

107. El artículo 59 de la Constitución determina la composición del Senado y el número de sus miembros. Hasta 2002, en el Senado no había escaños reservados para las mujeres. Sin embargo, también el artículo 59 fue reformado conforme a la RRJ. El número de escaños senatoriales fue aumentado de 87 a 100. Los reservados para las mujeres ascienden ahora a 17.

108. El artículo 106 de la Constitución establece la composición de las asambleas provinciales y el número de sus miembros. Hasta la promulgación de la RRJ, en las asambleas provinciales había 23 escaños reservados para las mujeres: 12 en la Asamblea de Penjab, 5 en la de Sindh, 4 en la de la Provincia de la Frontera del Noroeste y 2 en la de Baluchistán. Sin embargo, de conformidad con las reformas introducidas en el artículo 106 en virtud de la RRJ, el número total de escaños se llevó a 728 y el número de escaños reservados para las mujeres se aumentó a 128. El

porcentaje de escaños reservados para las mujeres en el Senado, la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales es de 17% aproximadamente.

109. A continuación se indica el número de escaños reservados para las mujeres conforme a la Reglamentación del Régimen Jurídico.

Cuadro 7.01
Representación de la mujer en los órganos legislativos

Provincias	*Escaños reservados para las mujeres en el Senado (Cámara Alta) Total de escaños: 100*	*Escaños reservados para las mujeres en la Asamblea Nacional (Cámara Baja) Total de escaños: 342*	*Asambleas provinciales*	
			No. total de escaños	*No. de escaños reservados para las mujeres*
Penjab	4	35	371	66
Sindh	4	14	168	29
Baluchistán	4	3	65	11
PFNO	4	8	124	22
ATAF	0	0	nd	0
ASAF	1	0	nd	0
Total	**17**	**60**	**728**	**128**

Fuente: Reglamentación del Régimen Jurídico.

110. No hay, pues, restricciones ni impedimentos para que las mujeres pakistaníes participen en cualquiera de los aspectos de la actividad política. En efecto: las mujeres tienen derecho a votar en todos los actos electorales y referendos y a ser elegidas como miembros de órganos electivos o para desempeñar cargos públicos. Las reformas introducidas en virtud de la RRJ representan importantes medidas positivas en favor de la mujer.

Marco legislativo

111. Las normas jurídicas más importantes relacionadas con la elección de los miembros de la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales son la Ley de la Representación Popular, de 1976, y el Reglamento de la Representación Popular (Celebración de Elecciones), de 1977. La elección de senadores (miembros de la Cámara Alta) se lleva a cabo de conformidad con las disposiciones jurídicas pertinentes comprendidas en la Ley (de Elección) del Senado, de 1975, los Decretos relativos a los Senadores (de la Capital Federal), de 1985 y 1988, y el Reglamento (de Elección) del Senado, de 1975.

112. La Ley relativa a los padrones electorales, de 1974, y el Reglamento de los padrones electorales, del mismo año, atañen a la preparación, revisión anual, modificación y mantenimiento de las listas de electores. El electorado de la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales se determina de conformidad con las disposiciones de la Ley de delimitación de los distritos electorales, de 1974.

113. Otras disposiciones jurídicas pertinentes son el Decreto relativo a los partidos políticos, de 2002, que rige el funcionamiento de los partidos políticos, el Decreto relativo a la celebración de elecciones generales, de 2002, que se promulgó para

facilitar las elecciones celebradas en octubre de 2002, y el Decreto relativo a la Comisión electoral, de 2002.

114. La Ordenanza relativa al Gobierno municipal, de 2001, regula las elecciones de los organismos municipales.

115. Los miembros de la Asamblea Nacional y de las asambleas provinciales que ocupan escaños generales son elegidos por mayoría simple. Sin embargo, los escaños reservados para las mujeres y los tecnócratas se adjudican con arreglo a las listas de los partidos.

116. Por su parte, los senadores del Pakistán son elegidos por el voto individual de los ciudadanos que se traspasa en función del sistema de representación proporcional.

117. Estas leyes y reglamentaciones no son en ningún caso discriminatorias ni imponen restricciones a las mujeres.

Marco administrativo

118. La Oficina de la Comisión Electoral, establecida con arreglo al artículo 218 de la Constitución, es el marco administrativo de las elecciones. Son obligaciones del comisario electoral principal: a) preparar —y revisar todos los años— los padrones para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales; b) organizar y supervisar los comicios para elegir senadores o cubrir vacantes ocasionales en alguna de las Cámaras o en una asamblea provincial, y c) designar los tribunales electorales.

Disposiciones penales

119. La Ley de la Representación popular, de 1976, y el Reglamento de la Representación popular (celebración de las elecciones), de 1977, establecen la forma de celebrar las elecciones y las sanciones por infringir sus disposiciones. También el Código Penal del Pakistán comprende disposiciones que atañen a las elecciones en los incisos a) a j) del artículo 171. Los incisos de más interés son el a), el c) y el j).

120. Las leyes y disposiciones constitucionales mencionadas *supra* son bastante amplias y se puede decir que prevén casi todas las situaciones en que las mujeres pueden ser privadas de sus derechos políticos como electoras o como candidatas. La principal dificultad consiste en la aplicación de la legislación vigente. El hecho de que se aplique con poco rigor puede atribuirse a la falta de capacitación y recursos de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, a la propensión de las personas privadas de sus derechos —incluidas las mujeres privadas de sus derechos electorales— a no presentarse para entablar una querella y a la falta de testigos para fundamentar la acusación.

Situación sobre el terreno

Votantes

121. Con respecto al total de personas que votaron en las elecciones de 1988, el porcentaje de mujeres fue de 46,3%. Ese porcentaje disminuyó ligeramente en las elecciones de 1990 (a 46,1%), 1993 (a 45,5%) y 1997 (a 44,5%), para volver a elevarse (a 46,1%) en las elecciones celebradas el 10 de octubre de 2002.

122. Por lo general se considera que, entre los votantes, el número de mujeres es menor que el número de hombres. Un estudio realizado durante las elecciones de 1990 en el 25% de los centros electorales reveló que habían emitido su voto el 30% de las mujeres y el 48% de los hombres inscriptos en los padrones. Otro estudio efectuado en Lahore (Penjab) con ocasión de las elecciones de 1993 indicó que habían emitido su voto 40,4% de las mujeres y 46,9% de los hombres que figuraban en los padrones[7].

123. Como ya se señaló, se imponen sanciones a los que amenazan a los posibles votantes o directamente les impiden ejercer sus derechos electorales. Sin embargo, en ciertas zonas del país se ha impedido el ejercicio de esos derechos en las elecciones municipales y en las últimas elecciones generales (en octubre de 2002). Se entabló una querella ante el Tribunal Supremo de Peshawar, que en marzo de 2004 determinó que no se podía impedir que las mujeres ejercieran sus derechos políticos. Sin embargo, el Tribunal no declaró la nulidad de las elecciones en que se había impedido que el electorado femenino emitiera su voto.

Las mujeres que se presentan como candidatas o que resultan electas en el Senado, la Asamblea Nacional o las asambleas provinciales

124. El hecho de que las mujeres dispongan de un cupo especial reservado para ellas, además de la posibilidad de participar en las elecciones para ocupar los escaños que se conquistan sin restricciones, es algo habitual en el sistema político del Pakistán como expresión de una medida positiva en favor de las mujeres. El cupo reservado para las mujeres de conformidad con la Constitución de 1973 se acordó por un período determinado que expiró en 1988. De todas maneras, las mujeres siguen participando desde entonces en las elecciones donde se asignan los escaños accesibles para todos. La proporción de las mujeres que participaron como candidatas en las elecciones donde se adjudicaron escaños accesibles para todos fue de 1,2%, 1,8%, 0,97%, 1,0% y 2,0% en 1985, 1988, 1990, 1993 y 1997 respectivamente.

Cuadro 7.02
Mujeres electas para ocupar escaños generales en la Asamblea Bacional y las Asambleas Provinciales a partir de 1970

Año	*Porcentaje en la Asamblea Nacional*	*Porcentaje promedio en las cuatro asambleas provinciales*
1970	0,0	*
1990	1,0	0,4
2002	0,21	0,20

Fuente: Comisión Electoral del Pakistán. Cita del Informe inicial sobre la participación de la mujer en la vida pública y política del Pakistán, Fundación Aurat, octubre de 1999.

* No se dispone de datos.

[7] Datos extraídos del *Informe inicial sobre la participación de la mujer en la vida pública y política del Pakistán,* Fundación Aurat, octubre de 1999.

Cuadro 7.03
Número de senadores electos, por sexo y año de elección

	Número de senadores electos	*Número de senadores electos*			
		Mujeres		*Hombres*	
Año de elección	**Total**	*Número*	*Porcentaje*	*Número*	*Porcentaje*
1985	**87**	0	0,0	87	100,0
1990	**87**	1	1,1	86	98,9
1997	**87**	2	2,3	85	97,7
2002	**100**	18	18[8]	72	72

Fuente: Secretaría del Senado, Cámara Alta, Islamabad. Cita del *Informe inicial sobre la participación de la mujer en la vida pública y política del Pakistán*, Fundación Aurat, octubre de 1999.

Cuadro 7.04
Número de miembros de la Asamblea Nacional que resultaron electos, por sexo y año de elección

	Número de miembros electos	*Número de miembros electos*			
		Mujeres		*Hombres*	
Año de elección	**Total**	*Número*	*Porcentaje*	*Número*	*Porcentaje*
1985	**237**	23	9,7	214	90,3
1990	**217**	2	0,9	215	99,1
1997	**217**	6	2,8	211	97,2
2002	**342**	73	21,3	269	78,7

Fuente: Secretaría de la Asamblea Nacional, Cámara Baja, Islamabad. Cita del *Informe inicial sobre la participación de la mujer en la vida pública y política del Pakistán*, Fundación Aurat, octubre de 1999.

Participación en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y desempeño de cargos públicos y ejercicio de todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales

125. Aunque la participación de la mujer en la formulación de las políticas gubernamentales no está prohibida, tampoco hay un mecanismo institucional que garantice que las mujeres sean consultadas durante ese proceso. A guisa de medida correctiva, la División de Planificación ha dado instrucciones a todos los ministerios y departamentos para que, en todos los proyectos, hagan hincapié en el adelanto de la mujer. La provincia de Baluchistán ha incluido un anexo en que se evalúan las consecuencias de género en el documento proforma I de la Comisión de Planificación, el principal documento donde el Gobierno del Pakistán formula sus políticas. Se trabaja intensamente en la preparación de un documento similar en las otras tres provincias y en el plano federal.

[8] Además de las 17 mujeres elegidas para ocupar escaños reservados para ellas, otra resultó elegida como tecnócrata.

126. El Gabinete, el Poder Legislativo, los servicios públicos y los organismos municipales pueden exponer sus opiniones sobre el proceso de formulación de las políticas y adopción de decisiones. A continuación se ofrece la información pertinente en todos estos niveles.

Gabinete

127. El Gabinete es el instrumento de gobierno de más alto nivel. En términos generales, se puede decir que ha habido por lo menos una mujer entre los ministros de cada uno de los gabinetes pakistaníes. Seguidamente se indica el porcentaje de mujeres en varios gabinetes del Pakistán.

Cuadro 7.05
Ministros y Secretarios de Estado del Gabinete Federal, por sexo y año de designación

	Ministros federales			*Secretarios de Estado*		
Año	*Mujeres*	*Hombres*	*Ambos sexos*	*Mujeres*	*Hombres*	*Ambos sexos*
1995	–	16	16	–	5	5
1998	1	18	19	1	4	5
2003	1	17	18	–	7	7

Fuente: *Informe inicial sobre la participación de la mujer en la vida pública y política del Pakistán*, Fundación Aurat, octubre de 1999.
Nota: Los datos de la última hilera fueron añadidos por el Ministerio para el Adelanto de la Mujer.

Cuadro 7.06
Asesores y auxiliares especiales del Primer Ministro en el Gabinete Federal, por sexo y año de designación

	Asesores			*Auxiliares especiales*		
Año	*Mujeres*	*Hombres*	*Ambos sexos*	*Mujeres*	*Hombres*	*Ambos sexos*
1995	–	16	16	–	5	5
1998	1	18	19	1	4	5
2003	1	17	18	–	7	7

Fuente: *Informe inicial sobre la participación de la mujer en la vida pública y política del Pakistán*, Fundación Aurat, octubre de 1999.
Nota: Los datos de la última hilera fueron añadidos por el Ministerio para el Adelanto de la Mujer.

128. Tradicionalmente se adjudican a mujeres ciertas carteras ministeriales. Así ocurre en los Ministerios para el Adelanto de la Mujer y de Asistencia Social y Educación Especial. En 1999 integraban el Gabinete federal tres mujeres: eran las Ministras de Educación, del Adelanto de la Mujer, Asistencia Social y Educación Especial y de Derecho, Justicia y Derechos Humanos. En 1999 se estableció asimismo el Consejo Nacional de Seguridad, uno de cuyos miembros era una mujer: la Ministra de Adelanto de la Mujer, Asistencia Social y Educación Especial.

129. Es habitual la designación de ministras, secretarias parlamentarias y asesoras de los Primeros Ministros provinciales. En 2003-2004, el Gabinete de Penjab estaba compuesto por 31 ministros (de los cuales cinco eran mujeres), cuatro asesores gubernamentales (dos de ellos mujeres) y 38 secretarios parlamentarios (ocho de ellos mujeres).

Órganos legislativos

130. De resultas de las elecciones generales celebradas en octubre de 2002, fueron electas 74 mujeres entre los miembros de Asamblea Nacional (para ocupar 60 escaños reservados y 14 escaños generales), 18 mujeres entre los senadores (para ocupar 17 escaños reservados a las mujeres y un escaño reservado a los tecnócratas) y 143 mujeres entre los miembros de las distintas asambleas provinciales (para ocupar 128 escaños reservados y 15 escaños generales).

131. La presencia de estas mujeres en el Senado, la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales les permite desempeñar un papel más importante en la determinación de las prioridades legislativas de sus respectivas cámaras legislativas.

Organismos municipales

132. En el año 2000, el Pakistán puso en marcha un proyecto muy amplio con el propósito de delegar poderes en las comunidades y revitalizar los organismos municipales. Se denominó Plan de Delegación de Poderes y quedó concluido en agosto de 2001. En virtud de su aplicación, las mujeres tienen acceso a los escaños reservados para ellas (33% del total) y, además, pueden participar libremente en las elecciones en que se adjudican los escaños generales.

133. En total, participaron 60.512 mujeres en los tres niveles de las elecciones municipales. Los niveles, de menor a mayor, corresponden a las corporaciones sindicales y a los concejos de *tehsil* o ciudad y de distrito. En todos estos organismos resultaron electas como concejalas 36.105 mujeres. De este total, 35.953 ocuparon escaños reservados para las mujeres y 126, escaños reservados para las minorías. Dieciséis mujeres resultaron electas como *nazims* (alcaldesas) o *naib nazims* (vicealcaldesas): 13 en las corporaciones sindicales (11 como *nazims* y dos como *naib nazims*), una en un concejo de *tehsil* y dos en concejos de distrito (estas tres como *nazims*).

134. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer puso en marcha el Programa Nacional para la participación política de la mujer a efectos de consolidar los avances logrados con la reserva de escaños para las mujeres (de 33% en los organismos municipales y de 17% en las legislaturas provinciales y federales). Con arreglo al Programa, las legisladoras y concejalas recientemente electas asistieron a cursos propedéuticos sobre el sistema político, los mecanismos legislativos, el servicio del electorado, las investigaciones, la documentación y las interconexiones.

Cuadro 7.07
La mujer en el gobierno municipal

Provincias	*C. de distrito*	*C. de* tehsil/*ciudad*	*C. sindicales*
Penjab	1 139	1 143	20 718
Sindh	361	363	6 498
Baluchistán	173	258	3 108
PFNO	215	231	5 742
Total			40 049*

Fuente: Proyecto relativo a la participación política de la mujer (W3P).

* Total de escaños para las mujeres; sin embargo, los ocupados efectivamente por mujeres son 36.105.

135. Las últimas elecciones municipales se celebraron en 2001. Aunque el Gobierno ha reducido ahora el número total de concejales, la proporción de hombres y mujeres seguirá siendo la misma.

La mujer en la administración pública

Marco constitucional de la participación de la mujer en la administración pública

136. La norma fundamental es el artículo 27 de la Constitución: "Ningún ciudadano que reúna condiciones de idoneidad para trabajar en la administración pública pakistaní será discriminado por motivo de raza, religión, casta, sexo, sitio de residencia o lugar de nacimiento". Además, las mujeres cuentan con la garantía adicional del artículo 34, que brinda al Gobierno muchas oportunidades de adoptar medidas positivas en favor de las mujeres en todas las esferas en que la representación femenina sea baja.

Disposiciones legislativas y administrativas relativas a la administración pública

137. Un voluminoso cuerpo de leyes y reglamentos rige el funcionamiento de la administración pública. Por ejemplo:

a) El Reglamento de las licencias de los funcionarios públicos en el Pakistán occidental, normas relativas a las pensiones/TA (1963);

b) Las Normas de conducta (1966);

c) La Ley del funcionario público (1973);

d) La Ley relativa a los tribunales que entienden en materia de servicios (1973);

e) Las Normas de eficiencia y disciplina para los funcionarios públicos (1973);

f) La Reglamentación (de la designación, el ascenso y el traslado) del funcionario público (1974);

g) La Ordenanza relativa a la destitución del servicio (poderes especiales) (2000);

h) La Ley vigente para los tribunales que entienden en materia de servicios.

138. Ninguna de estas disposiciones es discriminatoria. Las leyes relativas a cuestiones tales como la licencia de maternidad comprenden disposiciones especiales y verdaderamente generosas. Además, por lo general no se puede destinar a una mujer a un lugar donde esté lejos de su marido.

139. El escalafón de los funcionarios de la administración pública comprende 22 categorías o niveles. Este escalafón también se denomina escala básica de sueldos (EBS). Los sueldos más bajos corresponden a la categoría EBS-1 (conserjes, por ejemplo) y los más altos a la categoría BPS-22 (Secretarios, como el de Asuntos Exteriores o el del Interior).

140. La División de Políticas del Personal es la entidad gubernamental que se encarga de todo lo relacionado con el funcionamiento de la administración pública. Su mandato abarca todas las cuestiones aplicables a los distintos grupos de funcionarios, como por ejemplo su forma de contratación, la conducta y la disciplina y los términos y condiciones de los contratos.

La mujer en la administración pública[9]

141. El año 2001 la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer encargó que se efectuara una encuesta sobre la situación del empleo femenino en las instituciones del sector público y que se redactara el informe pertinente.

142. A continuación se señalan algunos de los principales aspectos del empleo de la mujer en la administración pública y se transcriben las recomendaciones del antedicho informe.

Cuadro 7.08
La mujer en la administración pública

Escala básica de sueldos	*Número total de empleados*	*Hombres*	*Mujeres*	*Proporción de empleadas (%)*
Todas las categorías (1 a 22)	175 189	165 802	9 387	5,4
Categorías 16 a 22	21 872	19 974	1 898	8,7
Otras categorías (1 a 15)	153 317	145 828	7 489	4,9

Fuente: Censo de los funcionarios públicos, de 1993, según una cita del *Informe de la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre una encuesta realizada para determinar la situación del empleo femenino en el Pakistán*, diciembre de 2003.

143. Este cuadro pone de manifiesto que la representación femenina en la administración pública es muy baja. La disparidad entre hombres y mujeres se advierte desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo. Son muchos los factores que explican este estado de cosas. Entre los analfabetos, es mayor la proporción de mujeres

[9] Información extraída de una *Encuesta sobre la situación del empleo de la mujer en instituciones del sector público (2003)*, patrocinada por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD).

que la de hombres. La prestación de un servicio público entraña cierto grado de movilidad, pues los destinos y traslados abarcan distintas zonas del país o de una provincia. Para algunas mujeres, esto es un inconveniente. Es innegable que en muchos departamentos no se toma en serio el cupo fijado por el Gobierno, probablemente porque las medidas de control no son rigurosas y no se exige una rendición de cuentas si no se llena ese cupo en un plazo determinado.

144. Se observan ciertos indicios de que aumenta gradualmente la proporción de mujeres que trabajan en la administración pública: uno de ellos es que las mujeres representaban la tercera parte de los funcionarios cuyo ascenso recomendó la Comisión de la Administración Pública de Sindh en 2002. Datos similares relativos a los exámenes por concurso para ingresar en los servicios superiores centrales indican que, si bien no se ha establecido un cupo para rendirlos, aumenta el número de mujeres que los aprueban. Entre los examinandos que han salido airosos de esos concursos, el porcentaje de mujeres fue de 11% en 1997 y se elevó a 18% en 2001.

Cuadro 7.09
Comportamiento de los aspirantes en los exámenes por concurso realizados en los últimos cinco años (1997-2001)

	1997		*1998*		*1999*		*2000*		*2001*	
Aspirantes	*Hombres*	*Mujeres*	*Hombres*	*Mujeres*	*Hombres*	*Mujeres*	*Hombres*	*Mujeres*	*Hombres*	*Mujeres*
Se presentaron	2 498 (89)	295 (11)	2 174 (89)	260 (11)	2 480 (87)	380 (13)	4 119 (88)	550 (12)	2 271 (85)	404 (15)
Fueron considerados idóneos en definitiva	445 (87)	65 (13)	464 (88)	62 (12)	386 (86)	61 (14)	783 (87)	117 (13)	602 (83)	123 (17)
Fueron seleccionados	186 (89)	24 (11)	185 (86)	29 (14)	205 (87)	30 (13)	177 (86)	29 (14)	131 (82)	28 (18)

Fuente: Comisión Federal de Servicios Públicos (2003).
Nota: Las cifras entre paréntesis son porcentajes.

145. En estos momentos, el Ministerio para el Adelanto de la Mujer está por terminar el Plan de Reformas pro Igualdad entre los Géneros (PRIG), en que se recomienda la adopción de una política más coherente y mejor meditada para promover medidas positivas en favor de la integración de la mujer en los servicios públicos.

Información relativa a las cuestiones planteadas en la recomendación general No. 23

Los Estados partes están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas a fin de garantizar que organizaciones como los partidos políticos y los sindicatos, a las que tal vez no se extiendan directamente las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en los artículos 7 y 8

146. No hay restricciones ni prohibiciones para que las mujeres puedan ser miembros de partidos políticos o sindicatos. Casi todos los partidos políticos cuentan con alas femeninas. De todas maneras, la afiliación de mujeres a los partidos políticos sigue siendo un punto flaco. Es difícil obtener datos que inspiren confianza. En su

mayoría, los partidos políticos no mantienen de manera sistemática datos desglosados por sexo sobre sus afiliados.

147. Según un informe detallado de dos de las principales ONG pakistaníes consagradas a la defensa de los derechos de la mujer, la Fundación Aurat y Pattan, las mujeres constituyen los siguientes porcentajes del total de afiliados a los partidos políticos: 17,4% en el Tehreek Insaf del Pakistán (TIP), 4,55% en el Jamaat-e-Islami (12,5% de los trabajadores afiliados son mujeres), 16,66% en el Partido Paktoon Khwa Milli Awami (PKMAP), 20% en el Partido Nacional Awami (PNA), 20% en el Partido Popular del Pakistán (PPP) y 2,14% en el Partido Jahoori Watan (PJW). En la Agrupación Fazlur Rehman del Jamiat Ulema-I-Islam (JUI-F) no hay ninguna mujer entre sus 38.000 afiliados[10]. Quizás estos porcentajes hayan mejorado a partir de 1999, pero no se dispone de cifras actualizadas.

148. En el siguiente cuadro se brinda información sobre la participación de la mujer en los sindicatos:

Cuadro 7.10
Trabajadores afiliados a los sindicatos, por sexo

Año	*Total de sindiatos registrados*	*Total de sindicatos registrados que presentan informes*	*No. de afiliados de los sindicatos que presentan informes*	*Número de afiliados*		
				Total	*Hombres*	*Mujeres*
1991	7 027	1 441	–	**288 803**	283 245	5 558 (1,92%)
1999	7 382	1 493	–	**301 104**	296 617	4 487 (1,49%)
2000	–	–	–	**–**	–	–

Fuente: Ministerio de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior.

Medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8

149. La mayor novedad registrada en el Pakistán en la esfera de los derechos humanos femeninos ha sido la emancipación política de la mujer. Los escaños reservados para las mujeres llegaron a 33% en las elecciones municipales y a 17% en las elecciones de representantes en la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales y de senadores. Estas cifras se pueden comparar ventajosamente con las correspondientes a la mayoría de los demás países que han adoptado medidas positivas en favor de la mujer. El desafío consiste en lograr que esta mayor presencia física se traduzca en una labor legislativa eficaz, particularmente en la esfera de los derechos de la mujer.

Información sobre las reservas a los artículos 7 y 8 y su justificación a partir de actitudes basadas en la tradición, las costumbres o conceptos estereotipados de la función de la mujer en la sociedad

150. El Pakistán no ha formulado reserva alguna con respecto a los artículos 7 y 8.

[10] *Informe inicial de la participación de la mujer en la vida pública y política del Pakistán*, pág. 31. Fundación Aurat, octubre de 1999.

Medidas que aseguren que las mujeres entienden su derecho al voto, la importancia de este derecho y la forma de ejercerlo

151. Con ocasión de las últimas elecciones generales, el Gobierno del Pakistán logró el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, como por ejemplo la Fundación Aurat, para concienciar y movilizar a las mujeres votantes en zonas atrasadas del Pakistán. Muchas ONG, tales como la Alianza del Asia Meridional, SPO y SDPI, también llevaron a cabo campañas para despertar la conciencia de los hombres y, en especial, de las mujeres votantes. Asimismo, la Comisión Electoral del Pakistán, en apoyo del proceso electoral pakistaní, lanzó campañas publicitarias —que desarrollaron ONG con arreglo a un proyecto del PNUD— para educar a las personas, en particular a las mujeres, con derecho a votar.

Medidas que aseguren la eliminación de los obstáculos que se oponen a la igualdad, como los que derivan del analfabetismo, el idioma o la pobreza, y de los impedimentos al ejercicio de la libertad de circulación de las mujeres

Medidas que ayuden a las mujeres que tienen estas desventajas a ejercer su derecho a votar y a ser elegidas

152. El analfabetismo es sin duda un impedimento para que los ciudadanos y las ciudadanas del Pakistán ejerzan sus derechos. Se ha comprobado que no disponer de información escrita en ningún idioma es un obstáculo para la participación política. Además, la pobreza disminuye las posibilidades de ejercer todos los derechos. Las medidas adoptadas por el Gobierno para mitigar la pobreza se resumen en el capítulo XIII.

153. Se ha demostrado que la libertad de circulación de las mujeres es un problema sustancial en ciertas zonas del país. Se conocen informes de todas las provincias según los cuales se impide que las mujeres presenten sus candidaturas y ejerzan su derecho al voto. En los concejos quedan vacíos, pues, escaños reservados para las mujeres. Los concejales elegidos y las organizaciones de la sociedad civil han denunciado reiteradamente esta situación ante la opinión pública. Si bien están en vigencia leyes que sancionan a quienes impiden a otros el ejercicio de su derecho a votar, a veces es difícil hacerlas cumplir. Es más fácil aplicarlas si para violar el derecho al voto se recurre de manera manifiesta a la fuerza o a la amenaza de emplearla. En el caso de las mujeres a quienes se impide que presenten sus candidaturas, no resulta notorio que se utilice la fuerza o la amenaza de recurrir a la fuerza; por otra parte, nunca o en muy pocos casos esas mujeres presentan las demandas que corresponde. Todo esto obstaculiza la aplicación de las leyes pertinentes. Las organizaciones de la sociedad civil y las propias concejalas elegidas han puesto de relieve el problema, planteado por cierto en la causa No. 604/2001 “Sra. Bakhat Zarina y otro contra Gobierno de la PFNO y otros”. El Tribunal Supremo de Peshawar dictó su fallo en marzo de 2004 y declaró la ilegalidad de cualquier restricción del derecho de voto. Sin embargo, no anuló las elecciones en que hubo mujeres a quienes se impidió votar.

154. Además se presentan casos en que familias conservadoras no alientan a las mujeres a dedicarse a la política o a ingresar en una ONG. Sin embargo, también estas actitudes van cambiando de resultas de la generalización de la educación, de un acceso más fácil a la tecnología de la información y de las presiones económicas.

Contratación de las mujeres de modo abierto y con la posibilidad de apelación

155. El principal examen que se debe rendir para desempeñar altos cargos públicos es el examen de ingreso en los servicios superiores centrales (SSC). Todos los años, la Comisión Federal de Servicios Públicos (CFSP) organiza este examen para seleccionar el personal de 12 cuadros directivos: Contabilidad, Comercio, Aduanas, Gestión de Distritos, Relaciones Exteriores, Impuesto a los Réditos, Información, Territorios y Cantones Militares, Administración de Oficinas, Policía, Correos y Ferrocarriles.

156. Están en condiciones de rendir el examen todos los ciudadanos del Pakistán que sean licenciados y tengan menos de 28 años. Nada prohíbe que una mujer rinda el examen. Hasta 2005 no había ningún cupo reservado para las mujeres. Los datos estadísticos indican que aumenta el número de mujeres que rinden el examen (en 2001, las mujeres constituyeron 15% de los aspirantes y 18% de los examinandos finalmente seleccionados). Como parte del Plan de Reformas pro Igualdad entre los Géneros (párrafos 3 a 6 de la página 23), se reservó para las mujeres 10% de las plazas en los SSC. Esta medida se traducirá en un aumento del número de mujeres incorporadas en los cuadros de los servicios públicos superiores.

157. El proceso de selección para ingresar en los SSC es transparente y permite pedir la revisión de una calificación. Es frecuente que los aspirantes que consideran que han sido discriminados por un motivo cualquiera cuestionen una determinada decisión de la CFSP, que muchas veces es invalidada por los tribunales si se demuestra que es arbitraria o discriminatoria.

158. La Comisión Federal de Servicios Públicos también se encarga de seleccionar a los funcionarios que deben ocupar altos cargos no comprendidos en el examen de ingreso en los SSC. Son los denominados cargos especiales. Tampoco en estos casos está prohibido que una mujer se presente como aspirante o resulte seleccionada; además, los aspirantes acuden libremente a los tribunales para cuestionar las decisiones de la Comisión cuando las consideran arbitrarias o discriminatorias.

159. En todas las provincias hay organismos semejantes a la Comisión Federal, denominadas comisiones provinciales, que se encargan de la contratación de los funcionarios de los diferentes servicios provinciales. Tampoco es discriminatoria la legislación aplicable a estas comisiones. Tanto los aspirantes a una función pública como los funcionarios efectivos pueden acudir a juzgados o tribunales en busca de reparación si consideran que han sido objeto de discriminación.

Participación de la mujer en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país

Medidas para asegurar la promulgación de una legislación eficaz que prohíba la discriminación de las mujeres

Medidas para alentar a las ONG y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades

160. Ya se ha señalado que no hay leyes que prohíban la discriminación contra la mujer. El tono general es el que establece la Constitución en sus artículos 25 y 27. No se dispone de información que permita determinar si en organizaciones o en asociaciones no gubernamentales se discrimina contra la mujer. Sin embargo, los casos que se conocen producen la impresión de que las ONG no discriminan contra la

mujer al aceptar, promocionar o conceder beneficios a sus miembros. Ya se ha descripto la situación existente en los partidos políticos.

161. Las ONG, en particular las que trabajan por el desarrollo o despliegan actividades de propaganda o concienciación. constituyen en muchos aspectos el sector de la sociedad pakistaní que crece más aceleradamente y de manera más entusiasta. Las características más destacadas de estas ONG son la elevada representación femenina y la cantidad de altos puestos que en muchas de ellas ocupan las mujeres. Incluso en el seno de la comunidad de ONG, las que defienden los derechos humanos se distinguen por tener una proporción de mujeres más alta tanto entre sus afiliados como entre sus dirigentes.

Reseña de los tipos de políticas, las relacionadas con programas de desarrollo inclusive, en cuya formulación participen las mujeres; descripción del grado y la amplitud de esa participación

162. En los párrafos 125 a 146 de este mismo capítulo se brinda información pormenorizada de distintos niveles de formulación de políticas. A continuación se proporciona información sobre los programas de desarrollo y la formulación de las políticas correspondientes.

163. La planificación del desarrollo está a cargo de la División de Planificación del Pakistán. Aunque el Gobierno se preocupa por tener en cuenta los intereses que en materia de desarrollo tienen los ciudadanos pakistaníes y todos los sectores de la población del Pakistán, todavía no se ha institucionalizado un mecanismo determinado para incorporar, en la formulación de las políticas, los intereses de la mujer o, a decir verdad, de cualquier otro estamento de la población. Sin embargo, la División de Planificación del Pakistán ha dado instrucciones a todos los ministerios y departamentos para que hagan hincapié en el adelanto de la mujer en todos sus proyectos. Por otra parte, las autoridades de la provincia de Baluchistán decidieron incorporar un anexo en que se evalúan las consecuencias de las políticas para la mujer en el documento proforma I de la Comisión de Planificación (CP-I), el documento oficial más importante sobre los proyectos por ejecutar. Ahora se analiza la posibilidad de incorporar un anexo del mismo tipo en las otras tres provincias y en el plano federal. Así se habrá avanzado mucho en el intento de conseguir que el proceso de formulación de políticas sea más sensible en materia de género.

164. Las publicaciones de las ONG ejercen una influencia indirecta en las prioridades del Gobierno en materia de planificación. Por su parte, el Ministerio para el Adelanto de la Mujer procura garantizar que en las políticas públicas que promueven el desarrollo se preste la debida consideración a los intereses de la mujer pakistaní. Al respecto, el Ministerio encargó que, desde una perspectiva de género, se realizara un pormenorizado análisis del principal documento donde se examinan las principales políticas del Gobierno del Pakistán para combatir la pobreza: el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

165. Ya se señaló que, de conformidad con el Plan de Delegación de Poderes, los gobiernos de los distritos tienen facultades para preparar presupuestos y emprender programas de desarrollo. Las normas financieras emitidas por las autoridades municipales requieren que el *nazim* (alcalde) consulte a las agrupaciones femeninas, las ONG y las consejeras electas para preparar el presupuesto. Además, el documento resultante debe darse a conocer tres meses antes de ser aprobado para que se puedan plantear debates e introducir reformas en las partidas presupuestarias.

Análisis de la medida en que el Estado parte se asegura de que las ONG sean consultadas y de las repercusiones de ese asesoramiento en todos los niveles de la formulación y la ejecución de las políticas gubernamentales

166. No hay mecanismos establecidos para consultar a las ONG en los distintos niveles de la formulación y la instrumentación de las políticas. El papel que desempeñan las ONG es cada vez más importante en el ámbito de la formulación de las políticas, pero todavía no es institucional. Sin embargo, los estudios llevados a cabo por algunas ONG sobre distintos aspectos de la gobernanza, son tenidos cada vez más en cuenta cuando se formulan y se aplican las políticas públicas. Sea como fuere, no hay duda de que los informes y los estudios de la ONG son muy leídos en los círculos gubernamentales. Al respecto, cabe señalar que ciertos organismos gubernamentales tienen una afinidad natural con esas ONG: por ejemplo, los Ministerios para el Adelanto de la Mujer, de Salud y de Educación.

167. El Plan Nacional de Acción para la Mujer y la Política Nacional sobre la Mujer han sido el producto de un amplio proceso de consultas en que participaron todas las partes interesadas, incluidas las ONG. Del mismo modo, también la Política Nacional de Salud y la Política Nacional de Educación reciben aportaciones de las ONG, no sólo en la etapa de formulación de las políticas sino además en la etapa de su ejecución.

168. Además, se observa en el Gobierno una tendencia cada vez más fuerte a buscar apoyo en las ONG para ejecutar los programas. Las ONG trabajan en una serie de proyectos relacionados con la reducción de la pobreza, el desarrollo de aptitudes, la salud y la educación colaborando como asociadas e incluso siendo los únicos órganos de ejecución.

169. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer financia diversos proyectos de ONG relativos a los derechos de la mujer.

Participación de la mujer en el Poder Judicial

170. No está prohibido que las mujeres sean abogadas o juezas. Aunque hay mujeres entre los jueces designados para integrar tribunales inferiores, la proporción de mujeres es mucho menor que la de los hombres en la judicatura. En la actualidad el Gobierno adopta medidas para establecer un mayor equilibrio en la designación de juezas. En los últimos tiempos también se nombran juezas en los tribunales superiores. Es el mayor avance de las mujeres que ejercen la abogacía. El Colegio de Abogadas del Pakistán es una de las principales ONG que trabaja por el adelanto de la mujer en el campo de la abogacía y por la difusión de los conocimientos jurídicos por todo el país.

171. En 2002, un juez de un tribunal superior pakistaní fue elegido para integrar el Tribunal Internacional para Rwanda (TIR). Después de su renuncia, el Gobierno del Pakistán propuso para reemplazarlo la candidatura de una jueza de la Alta Corte de Peshawar.

172. A continuación se proporciona información sobre las juezas que forman parte de tribunales superiores en el Pakistán:

Cuadro 7.11
Juezas del Tribunal Supremo y otros tribunales superiores del Pakistán (datos de 1998)

Jurisdicción	*Juezas de tribunales superiores*	*Juezas del Tribunal Supremo*
Pakistán	3	0
Sindh	1	0
Penjab	1	0
PFNO	1	0
Baluchistán	0	0

Fuente: Oficina del Programa de Acceso a la Justicia, Ministerio de Derecho, Justicia y Derechos Humanos.

Cuadro 7.12
Proporción de mujeres entre los abogados del Pakistán

	Abogadas		*Abogados*	
Provincias	*Número*	*Porcentaje*	*Número*	*Porcentaje*
Sindh	550	5,3	9 756	94,6
Penjab	1 161	4,9	22 095	95,0
PFNO	225	1,7	12 595	98,2
Baluchistán	48	3,9	1 159	96,0

Fuente: Oficina de Administración de Proyectos del Programa de Acceso a la Justicia, Ministerio de Derecho, Justicia y Derechos Humanos.

173. El Gobierno del Pakistán, en colaboración con el Banco Asiático de Desarrollo (BasD), ha puesto en marcha un importante programa, el Programa de Acceso a la Justicia, que confiere particular importancia a tareas tales como facilitar el ingreso de la mujer en la abogacía y el Poder Judicial.

Desafíos y cursos de acción futuros

174. Las garantías constitucionales y el marco legislativo y administrativo proporcionan una base suficientemente sólida para el ejercicio de los derechos políticos de la mujer. Con el establecimiento o el aumento de escaños reservados para mujeres en las asambleas legislativas y los organismos municipales se ha logrado que la representación femenina en estas entidades sea significativa. Sin embargo, todavía queda por traducir esta importancia cuantitativa en una importancia cualitativa similar. Ya hay indicios de que así empieza a ocurrir. El Comité Permanente del Parlamento examinó exhaustivamente el presente informe antes de someterlo a la consideración del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Las mujeres que integran el Parlamento también participan activamente en otras reuniones del Comité y en los debates de las cámaras que las agrupan.

175. En el caso de los organismos municipales subsisten serios problemas. Desde hace mucho tiempo las concejalas reclaman asistencia financiera o dietas y un espacio exclusivo para ellas mientras esos organismos deliberen. Es probable que la propuesta de reducir el número total de miembros de los organismos municipales afecte desproporcionadamente a las mujeres, pues serán menos las admitidas en el sistema político y las incorporadas en el mundo de la política en cada ciclo legislativo.

Capítulo VIII

Artículo 8

(Representación en el extranjero)

Sistema constitucional y administrativo

176. La Constitución rechaza expresamente la discriminación por motivo de sexo. La igualdad de oportunidades de mujeres y hombres para representar al Pakistán en el plano internacional es, pues, un requisito constitucional que debe cumplir el Gobierno del Pakistán. En otras palabras, es habitual que las mujeres representen al Pakistán en conferencias y reuniones internacionales.

Proporcionar estadísticas, desglosadas por sexo, relativas al porcentaje de mujeres en el servicio exterior o que participen con regularidad en la representación internacional o en actividades en nombre del Estado, entre ellas las que integren delegaciones gubernamentales a conferencias internacionales y las mujeres designadas para desempeñar funciones en el mantenimiento de la paz o la solución de conflictos, así como su categoría en el sector correspondiente

177. Las mujeres pakistaníes han sido embajadoras desde principios de los años cincuenta. En 1952 Begum Raana Liaquat Ali Khan y Begum Shaista Ikram Ullab fueron embajadoras del Pakistán ante los Países Bajos y Jordania, respectivamente.

178. El proceso de contratación, ascenso y determinación del destino en el Ministerio de Asuntos Exteriores no es discriminatorio. El género no se tiene en cuenta para otorgar un ascenso o fijar un destino, salvo en el caso de que el marido y la esposa sean funcionarios del servicio. Entonces se asigna el mismo destino a ambos esposos. Entre los servicios cuyos funcionarios son seleccionados mediante el examen de ingreso en los SSC (véase el capítulo VII), el Servicio Exterior es uno de los que cuentan con un mayor porcentaje de funcionarios del sexo femenino. Los funcionarios del Servicio Exterior son aproximadamente 400, de los cuales 38 son mujeres. En el año 2003, representaban al Pakistán como embajadoras o cónsules generales once mujeres que ejercían sus funciones en i) Argel, ii) Almaty, iii) Ashgabat, iv) Beirut, v) Berna, vi) Bucarest, vii) Dublín, viii) Londres, ix) Lisboa, x) Rabat y xi) Varsovia (2003-2004).

179. El número total de consulados generales y embajadas del Servicio es aproximadamente de 78. Además de las mujeres que prestan servicios en calidad de embajadoras o cónsules generales, también es una mujer la Directora General de la Oficina del Ministro de Asuntos Exteriores: desempeña sus funciones desde el período 2000-2002. Otra funcionaria de la categoría BPS-21 (la segunda en el orden jerárquico) está en comisión en el Colegio de Defensa Nacional como miembro de su personal directivo. Además, varias mujeres trabajan como representantes del Pakistán en misiones en el exterior desempeñando funciones relacionadas con el comercio y la información. No hay discriminación entre hombres y mujeres desde el punto de vista de los sueldos, los sobresueldos y las vacaciones de los funcionarios.

Describir las medidas para establecer criterios y procedimientos objetivos para el nombramiento y el ascenso de mujeres a cargos importantes o para su participación en delegaciones oficiales

180. Es habitual que las mujeres formen parte de las delegaciones enviadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y otros ministerios y secretarías a reuniones y conferencias internacionales. Sin embargo, no hay una política que deliberadamente pretenda garantizar que las mujeres integren siempre las delegaciones enviadas al exterior. Los principios que rigen las designaciones están basados exclusivamente en los méritos y la competencia de cada funcionario en relación con cada reunión o conferencia internacional. Se incluye en la delegación al funcionario especializado de la cuestión pertinente, sin que importe su sexo.

181. Las ministras del Gobierno federal y de los gobiernos provinciales representan al Pakistán en las distintas reuniones internacionales. A guisa de ejemplo se indica la composición de la delegación que representó al Pakistán en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas entre los años 2000 y 2002:

Cuadro 8.01
Delegación del Pakistán en tres períodos anuales de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Período de sesiones Número y años	*Total de ministros en la delegación*	*Número de ministras en la delegación*	*Jefe o jefa de la delegación*
56º período de sesiones, 2000	4	2	Mujer. Ministra de Derecho, Justicia y Derechos Humanos
57º período de sesiones, 2001	4	2	Mujer. Ministra del Adelanto de la Mujer, Asistencia Social y Educación Especial
58º período de sesiones, 2002	4	2	Varón. Ministro de Asuntos Exteriores

Describir las medidas adoptadas para dar difusión amplia a la información sobre las obligaciones internacionales del gobierno que afecten a las mujeres y los documentos oficiales publicados por los foros multilaterales, en particular entre los órganos gubernamentales y no gubernamentales encargados del adelanto de la mujer

182. Ya se ha brindado información sobre la divulgación de la CEDAW. El texto de la Convención ha sido traducido al urdu y difundido ampliamente: en escuelas, colegios, universidades, secretarías gubernamentales, bibliotecas, etc. También se ha dado gran publicidad a la Convención sobre los Derechos del Niño, que se ha traducido a las principales lenguas regionales. Por lo general, las ONG ya disponen de los textos de importantes tratados de derechos humanos. Internet ha facilitado el acceso a los textos de diversos tratados.

183. **Proporcionar información relacionada con la discriminación de las mujeres a causa de sus actividades políticas, tanto si actúan como particulares como si son miembros de organizaciones femeninas o de otro tipo.**

184. Los funcionarios del Gobierno no pueden participar en actividades políticas. Aunque nada prohíbe que ejerzan su derecho a votar, no pueden afiliarse a partidos políticos. Aparte de esto, ningún ciudadano pakistaní tiene prohibido participar en actividades políticas y no parece que se discrimine a nadie, varón o mujer, por sus opiniones o actividades políticas, siempre que se expresen o desarrollen en el marco de la ley.

Capítulo IX

Artículo 9

(Nacionalidad)

Disposiciones constitucionales y legales

185. La Ley de ciudadanía pakistaní (Ley No. II de 1951) fue promulgada el 13 de abril de 1951 en reemplazo de la Ley del Gobierno de la India, de 1935. En virtud de la antedicha Ley, las mujeres tienen ahora los mismos derechos que los hombres en materia de adquisición, cambio o conservación de su nacionalidad. La ciudadanía se determina por nacimiento, parentesco o matrimonio o por la combinación de estos tres factores.

186. Con arreglo a la Ley de ciudadanía de 1951:

a) Se considera que corresponde la ciudadanía pakistaní a toda persona que hubiere nacido —o que descendiere de padre o madre o de abuelo o abuela que hubieren nacido— en el territorio que ahora comprende el Pakistán siempre que, después del 14 de agosto de 1947, no hubiere tenido residencia permanente en un país distinto del Pakistán, o

b) a quienquiera que hubiere nacido —o que descendiere de padre o madre o de abuelo o abuela que hubieren nacido— en un territorio comprendido por la India al 31 de marzo de 1937, o

c) a quienquiera que hubiere adquirido la ciudadanía británica en el Pakistán y hubiere renunciado a su otra nacionalidad, si la hubiese tenido, antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, o

d) a quienquiera que, antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, hubiere emigrado a un territorio ahora comprendido por el Pakistán.

Ciudadanía por nacimiento

187. En la Ley de ciudadanía pakistaní se estipula que:

a) Toda persona nacida en el Pakistán después de la entrada en vigencia de la Ley será ciudadana del Pakistán por nacimiento;

b) No se establece distinción alguna entre varones y mujeres ni esta forma de adquisición de la ciudadanía depende de que el padre, la madre o cualquier otro ascendiente sea ciudadano pakistaní (artículo 4);

c) Podrá inscribirse como ciudadana del Pakistán toda persona que residiere fuera del Pakistán durante la vigencia de la Ley, siempre que esa persona, varón o mujer, o su padre o su abuelo, hubiere nacido en algún territorio comprendido por el Pakistán (artículo 8).

Ciudadanía por emigración

188. La ciudadanía por emigración se rige por el artículo 6 de la Ley de ciudadanía. Este artículo estipula que podrá inscribirse como ciudadano del Pakistán quienquiera que hubiere emigrado a un territorio comprendido por el Pakistán con la intención de residir en él de manera permanente. Su esposa, si la tuviere, y cualquiera de sus

hijos menores de edad o de los familiares total o parcialmente a su cargo, también serán considerados ciudadanos del Pakistán.

189. El inciso 2) del artículo 10 estipula que se otorgará la ciudadanía del Pakistán a la esposa extranjera de un ciudadano pakistaní. Con arreglo a lo que disponen los incisos 1) y 4) del mismo artículo, la mujer que hubiere contraído matrimonio con un ciudadano del Pakistán o con una persona que, de no haber fallecido, hubiere sido ciudadana pakistaní a tenor de los artículos 3, 4 ó 5, tendrá derecho a inscribirse como ciudadana del Pakistán por haberse casado con un ciudadano pakistaní solicitándolo al Gobierno Federal de la forma prescrita o, en caso de ser extranjera, obteniendo un certificado de domicilio y pronunciando el juramento de lealtad que exige el Anexo de la Ley.

190. La Ley no requiere que la mujer pakistaní pierda su nacionalidad por casarse con un hombre no pakistaní.

191. La Ley de ciudadanía de 1951 fue reformada en 2000 para permitir que las mujeres descendientes de pakistaníes reclamaran la nacionalidad del Pakistán para sus hijos nacidos de su matrimonio con extranjeros. Anteriormente, la Ley sólo permitía que se reconociera la nacionalidad pakistaní del niño o la niña de padre pakistaní, pues regía el principio de transmisión del derecho a la ciudadanía al descendiente tan sólo por línea paterna. Esta disposición beneficia a la mujer pakistaní que esté casada con un extranjero y viva fuera del Pakistán. Ahora la situación ha cambiado. No obstante, la Ley tendrá que ser reformada una vez más para que confiera el derecho a la nacionalidad pakistaní al esposo de una mujer pakistaní casada con un extranjero. La Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha recomendado que la Ley sea reformada convenientemente. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer ya ha puesto en marcha el proceso.

192. El inciso a) del artículo 14 reconoce a hombres y mujeres la misma facultad para renunciar a su nacionalidad. Sin embargo, únicamente el padre tiene derecho a esa renuncia en nombre de su hijo o hija menor. La ley permite que los ciudadanos (varones o mujeres) que no sean menores de edad se hagan ciudadanos de cualquier otro país renunciando a la nacionalidad pakistaní.

El derecho a tener pasaporte

193. La mujer puede obtener su pasaporte de la misma manera que el hombre. Los menores de edad pueden quedar anotados en el pasaporte de su madre. Por lo general no se entregan pasaportes por separado a los hijos menores de edad. No se exige el consentimiento del padre para inscribir los nombres de los hijos menores de edad en el pasaporte de la madre. Las mujeres gozan de libertad para viajar con sus propios pasaportes y jamás se ha restringido su derecho a circular por el territorio del Pakistán.

Capítulo X

Artículo 10

(Educación)

Disposiciones constitucionales

194. Las cláusulas b) y c) del artículo 37 estipulan lo siguiente: el Estado b) eliminará el analfabetismo y proporcionará enseñanza secundaria, gratuita y obligatoria, en el menor plazo posible; c) pondrá la enseñanza técnica y profesional al alcance de la generalidad de la gente y velará por que la enseñanza superior esté al alcance de todos exclusivamente sobre la base del mérito. Estas disposiciones no son discriminatorias. Es lógico interpretar que el artículo 34 —que estipula que han de tomarse medidas para garantizar la plena participación de la mujer en todas las esferas de la vida nacional— favorece a las niñas y las mujeres.

Marco legislativo

195. De conformidad con la Constitución, la educación es un tema provincial. Cada provincia tiene sus propias leyes en materia de educación. En tres de las cuatro provincias del Pakistán —Penjab, la Provincia de la Frontera del Noroeste y Sindh— rige la Ley de Enseñanza Primaria Obligatoria para niñas y niños de 5 a 9 años. Se espera que Baluchistán promulgue disposiciones similares. También está en vigencia la Ley Federal de Supervisión de los planes de estudio, los libros de texto y el mantenimiento del nivel de la enseñanza, de 1976.

Marco administrativo

196. El marco administrativo comprende el Ministerio de Educación en el plano federal y los Departamentos de Educación en las provincias. Un Ministro es el titular de la cartera de Educación Federal. Hasta fines de 2004 su titular fue una mujer. El Ministerio de Educación se encarga de determinar la política general por desarrollar en el país en materia de educación. También dependen de él las instituciones de enseñanza del sector público del área capitalina de Islamabad.

197. Los Departamentos de Educación provinciales están a cargo de las escuelas primarias y de los colegios secundarios de los ciclos básico y superior en sus respectivas provincias. Cada capital de provincia tiene una universidad con sus correspondientes facultades. El gobernador de la provincia es el rector de la universidad. También funcionan universidades en muchas otras ciudades. Se ha concedido jerarquía universitaria a algunas instituciones de enseñanza profesional.

198. Varios institutos de enseñanza superior están reservados exclusivamente a las mujeres. Entre ellos se encuentran la Facultad de Medicina Fatima Jinnah, en Lahore, y la Universidad de la Mujer Fatima Jinnah, en Rawalpindi.

199. Los departamentos de educación provinciales cuentan con juntas regionales que se encargan de los exámenes de todos los cursos hasta el nivel intermedio (los doce primeros años). También se han nombrado juntas supervisoras de los libros de texto para determinar los programas de estudio.

200. La coeducación está permitida en la enseñanza primaria (hasta el 5º grado) pero no se practica en todas las escuelas. En otros colegios que no sean primarios se permite únicamente si los establecimientos de enseñanza cuentan con instalaciones y servicios disponibles o accesibles para las alumnas. En tales casos, se permite que las mujeres asistan a institutos de enseñanza destinados a varones. Por lo general, no está prevista la asistencia de varones a establecimientos de enseñanza para mujeres. Sin embargo, hay escuelas primarias nuevas que se denominan escuelas de niñas aunque también admiten a los varones como alumnos. Esta situación se debe a la gran importancia atribuida a la educación de las niñas.

201. La coeducación es el sistema de enseñanza practicado en la mayoría de los colegios profesionales y en muchos colegios universitarios. El criterio de admisión se basa en la nota conseguida en el examen de ingreso establecido por la institución o en las notas obtenidas al cursar los estudios del nivel anterior. Por lo general, se considera que el proceso es transparente y no discriminatorio. Los estudiantes que consideran que han sufrido discriminación pueden recurrir a los tribunales. Muchos ejercen esta opción y los tribunales deciden en tales casos guiándose por los méritos de los actores.

202. Hay un amplio sistema de enseñanza privada que está en rápida expansión. Se estima que aproximadamente 33% de los alumnos de colegios primarios y secundarios asiste a establecimientos privados. Se considera que los servicios ofrecidos por este sistema, destinados por lo general a los sectores más adinerados de la sociedad, son mejores que los de la escuela pública. Una característica interesante de este sistema es que los propietarios, los administradores y el cuerpo docente de la mayoría de los establecimientos de enseñanza, primaria, secundaria e intermedia, son mujeres. Por lo general, las mujeres obtienen mejores resultados que los varones en los exámenes correspondientes a los niveles “O” y “A” que se toman en estos institutos.

Política gubernamental

203. Los documentos normativos del Estado relativos a la educación son la Política Nacional de Educación 1998-2010, el Plan de Desarrollo con una Perspectiva de Diez Años y las Reformas del Sector de la Educación (en los anexos se brinda información sobre todos ellos). En estos documentos se hace hincapié en el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Pakistán en virtud de la Iniciativa Educación para Todos y de los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), particularmente en la esfera de la educación de las mujeres y las niñas.

204. Algunas de las disposiciones que figuran en los documentos mencionados *supra* se refieren directa o indirectamente a las niñas y las mujeres:

a) Disposición relativa a la enseñanza extraescolar de distintos grupos etarios en los casos que no rija una cláusula explícita: sensibilidad ante las cuestiones de género y el trabajo infantil y criterios de apoyo a los desfavorecidos (niñas o niños, mujeres u hombres);

b) Programa de enseñanza extraescolar para nómadas, comunidades ribereñas y mujeres y niños en cárceles y *dar-ul-amans* (refugios para mujeres);

c) Disposición relativa a las escuelas para la primera infancia seleccionadas para perfeccionar los programas de enseñanza “katchi”[11].;

d) Adjudicación de edificios a escuelas desprotegidas del primer nivel de enseñanza;

e) Establecimientos elevados a la categoría de escuelas primarias, especialmente para niñas de zonas remotas y distritos subdesarrollados;

f) Incentivos por ofrecer: libros de texto gratuitos, alimentación en la escuela, becas y préstamos a los estudiantes en instituciones estatales o patrocinadas por ONG;

g) Reconocimiento de la facultad de las universidades privadas de otorgar becas a estudiantes necesitados, incluidas las mujeres y las niñas, que hayan demostrado los méritos suficientes;

h) Supervisión de los institutos de estudios superiores del sector público para que cobren cuotas de ingreso equitativas;

i) Comida nutricionalmente equilibrada proporcionada gratuitamente a las niñas con arreglo al Programa Tawana del Pakistán (véase el párrafo 239 *infra*).

Cuadro 10.01
Presupuesto nacional para educación entre 1995-1996 y 2002-2003
(en miles de millones de rupias)

Año	*Presupuesto ordinario*	*Presupuesto para la promoción de la enseñanza*	*Presupuesto total para educación*	*Porcentaje del PIB*
1995-1996	39,61	2,585	42,195	2,0
2000-2001	54,396	1,966	56,362	1,6
2001-2002	64,975	2,5	67,475	1,9
2002-2003	67,270	2,604	69,874	1,7

Fuente: Estudio económico del Pakistán, 2002-2003.

Situación sobre el terreno

205. En la actualidad hay 5.700.000 niños que no reciben educación en su primera infancia. De estos excluidos, 2.700.000 son varones y 3.000.000 son mujeres. Con respecto a la enseñanza primaria, los 6.300.000 excluidos se desglosan en 1.900.000 niños y 4.500.000 niñas. Del número total de escuelas primarias, 67% son para niños y 33% para niñas.

206. El Ministerio de Educación cuenta, pues, con un marco normativo para promover la igualdad entre los géneros en la esfera de la educación. Cada uno de los objetivos de los Programas de Reformas en el Sector de la Educación (RSE) y de Educación para Todos (EPT) está desglosado por género. Se han desarrollado diversos programas y estrategias, que comprenden programas compensatorios tales como estipendios durante la enseñanza media y secundaria, libros de texto distribuidos

[11] Preprimaria.

gratuitamente y apoyo alimentario a las alumnas de escuelas. Iniciativas puestas en marcha en alianzas entre institutos públicos y privados, como por ejemplo el programa de reclasificación por la tarde, han traído aparejada una mayor asistencia de niñas a los institutos de enseñanza media y secundaria en sus dos ciclos, básico y superior. De las 6.240 escuelas reclasificadas en Penjab y la PFNO en el período 2002-2003[12], 3.787 (60,76%) son para niñas y 1.123 (18%), mixtas. Por otra parte, por lo menos 50% de la asignación de fondos para la promoción de la enseñanza se destina ahora a las escuelas para niñas.

207. El Ministerio de Educación ha habilitado especialmente una mesa de información sobre cuestiones de género en la Sección Educación para Todos (EPT) para facilitar: a) la concienciación y la capacitación en dichas cuestiones, b) el desarrollo de las investigaciones, las encuestas y los sistemas e instrumentos de información para analizar cuestiones de género y tener la seguridad de que se utilizan los datos pertinentes desglosados por sexo, c) la receptividad en materia de género en el proceso de planificación y d) la comunicación, la utilización compartida de la información y la solución de los problemas que afectan al género y a la educación.

208. En el Pakistán, la tasa general de alfabetismo ha ido creciendo, aunque lentamente. En 1951, la tasa de alfabetismo (para ser considerada alfabeta, la persona sólo tenía que poder leer) era de 16,41% en el Pakistán. La tasa de alfabetismo estimada para 2001 llegó a 49,51%, por más que la definición de alfabeto se hiciera por ese entonces más estricta; se exigía que pudiera leer y comprender lo leído y, además, exponer brevemente su pensamiento por escrito. En promedio, la tasa de alfabetismo en el Pakistán ha ido creciendo a un ritmo de aproximadamente 3,2329% por año. En cambio, el número total de analfabetos casi se ha duplicado en números absolutos. Según el censo de 1988, la población que no sabe leer ni escribir asciende a 48.840.000. (Datos relativos a las tendencias y las estadísticas sobre el alfabetismo en el Pakistán, Oficina de la UNESCO en Islamabad, 2002).

209. En el Pakistán, la situación de la educación puede evaluarse mejor con los datos de los cuadros transcritos *infra*. Sin duda los cuadros demuestran una tendencia muy positiva y producen la impresión de que la mujer se está poniendo al nivel del hombre. Sin embargo, este cambio debe acelerarse mucho si se pretende alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y del Programa EPT.

210. En el cuadro 10.03 se indica que, en relación con la enseñanza primaria, el número de escuelas para varones registró un aumento de 4,1% entre 2000-2001 y 2003-2004; en el mismo período, el aumento de escuelas primarias para niñas o de enseñanza mixta fue de 8,2% y 9,4% respectivamente. También se puede observar la misma tendencia en el primer ciclo de la enseñanza secundaria. Con respecto a la enseñanza secundaria superior, el aumento de los colegios para varones fue de 4,4% y el de los colegios para niñas, de 4,1%. Sin embargo, el aumento llegó a 15,6% en los colegios mixtos de este nivel de enseñanza.

211. En cuanto a los estudios superiores, en la esfera de la enseñanza de las artes y las ciencias, el aumento registrado entre 1989-1990 y 2000-2001 fue de 49,3% y de 87,69% en los colegios para varones y para mujeres, respectivamente. Los porcentajes correspondientes al mismo período fueron 289% y 233,3% en relación con los colegios profesionales. También con respecto a ese mismo período, hubo un

[12] Capítulo relativo a la Educación del *Estudio Económico del Pakistán, 2002-2003*.

aumento de 12% en las universidades para varones y no se produjo ningún aumento en las universidades para mujeres.

212. Entre 2000-2001 y 2003-2004, la matriculación de varones en escuelas primarias y en colegios secundarios de los ciclos básico y superior, aumentó 3,6%, 18,9% y 10% respectivamente. En el mismo período, la matriculación de niñas aumentó 6,4% en el nivel primario. Sin embargo, disminuyó 6,5% en el ciclo básico de la enseñanza secundaria y aumentó apenas 0,6% en el segundo ciclo de los estudios secundarios.

213. Entre 1989-1990 y 2000-2001, la matriculación en colegios de artes y ciencias aumentó 25,3% entre los varones y 124,2% entre las mujeres. En el mismo período, el porcentaje de aumento de la matriculación en los colegios profesionales fue de 113,3% para los varones y de 117,1% para las mujeres. En el ámbito universitario, los porcentajes fueron de 38,7% y de 247,5% respectivamente.

Cuadro 10.02
Nivel de instrucción de la población pakistaní

Nivel de instrucción	*Ambos sexos (000)*	*Varones (000)*	*Mujeres (000)*	*Proporción de mujeres (%)*
Preprimaria	7 151	4 429	2 722	38,06
Primaria	11 781	7 304	4 477	38,00
Secundaria (ciclo básico)	8 168	5 627	2 541	31,10
Ingreso en la enseñanza superior	6 759	4 645	2 114	31,27
Enseñanza media	2 565	1 671	894	34,85
Bachilleratos en Humanidades y Ciencias o títulos equivalentes	1 712	1 148	564	32,94
Licenciaturas en Humanidades y Ciencias o títulos equivalentes o superiores	619	456	163	26,33
Diplomas o certificados	160	134	26	16,25

Fuente: Manual de Estadística del Pakistán, 2003. Oficina Federal de Estadística.
Nota: La quinta columna (porcentajes) se ha añadido sobre la base de los datos de las columnas 2, 3 y 4.

Cuadro 10.03
Total de los institutos públicos y privados de enseñanza primaria y secundaria (ciclos básico y superior)

	Enseñanza primaria				*Ciclo básico de la enseñanza secundaria*				*Segundo ciclo de la enseñanza secundaria*			
Años	*Niños*	*Niñas*	*E. mixta*	**Total**	*Niños*	*Niñas*	*E. mixta*	**Total**	*Niños*	*Niñas*	*E. mixta*	**Total**
2000-2001	73 796	42 870	31 070	**147 736**	6 551	5 875	13 046	**25 472**	6 201	2 773	5 812	**14 786**
2001-2002	73 788	43 525	31 773	**149 085**	6 834	6 257	13 699	**26 790**	6 198	2 762	6 091	**15 051**
2002-2003	75 272	44 411	32 864	**152 546**	6 978	6 385	14 370	**27 734**	6 333	2 823	6 388	**15 545**
2003-2004	76 785	46 315	34 000	**156 100**	7 125	6 516	15 075	**28 716**	6 472	2 886	6 700	**16 059**
% de aumento respecto de 2000-2001	4,1	8,2	9,4	**5,7**	8,8	10,9	15,6	**12,7**	4,4	4,1	15,3	**8,6**

Fuente: Ministerio de Educación. Cuadro 11.1 del Estudio Económico del Pakistán, 2003-2004.
Nota: La última hilera se ha añadido tomando en cuenta los datos correspondientes a 2000-2001 y 2003-2004.

Cuadro 10.04
Número de establecimientos de enseñanza por tipo de estudios, nivel académico y sexo de los estudiantes

Tipo de enseñanza	*1989-1990*	*1999-2000*	*2000-2001*	*2001-2002 (P)*	*% de aumento entre 1989-1990 y 2001-2002*
Escuelas de Artes y Ciencias					
Total	**575**	**889**	**916**	**939 (R)**	**63,3**
Varones	365	531	536	545	49,3
Mujeres	210	358	380	394	87,62
Colegios profesionales					
Total	**99**	**324**	**352**	**374 (R)**	**277,8**
Varones (c. mixtos)	91	309	334	354	289,0
Mujeres	6	15	18	20	233,3
Universidades					
Total	**26**	**26**	**26**	**29 (R)**	**11,5**
Varones (u. mixtas)	25	25	25	28	12
Mujeres	1	1	1	1	0

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Cuadro 4.1 (modificado) del Boletín mensual de estadística, diciembre de 2003.
Nota: *R* = Revisado. **R** = Real. P = Provisional. Se ha añadido la última columna.

Cuadro 10.05
Matriculación (total) en escuelas públicas y privadas, por sexo de los alumnos

	E. primaria			*E. secundaria (ciclo básico)*			*E. secundaria (ciclo superior)*		
	Niños	*Niñas*	**Total**	*Niños*	*Niñas*	**Total**	*Niños*	*Niñas*	**Total**
2000-2001	9 898 232	6 735 775	**16 634 007**	2 053 767	1 705 558	**3 759 325**	889 459	675 466	**1 564 925**
2001-2002	9 962 751	6 968 109	**16 930 860**	2 315 127	1 506 088	**3 821 215**	929 821	644 343	**1 574 164**
2002-2003	10 105 266	7 065 387	**17 170 652**	2 377 011	1 549 347	**3 926 359**	953 789	661 781	**1 615 569**
2003-2004	10 250 631	7 164 609	**17 415 240**	2 440 912	1 594 129	**4 035 040**	978 505	679 794	**1 658 299**
% de aumento respecto de 2000-2001	3,6	6,4	**4,7**	18,9	-6,5	**7,3**	10,0	0,6	**5,9**

Fuente: Ministerio de Educación. Cuadro 11.2 del Estudio Económico del Pakistán, 2003-2004.
Nota: La última hilera se ha añadido tomando en cuenta los datos correspondientes a 2000-2001 y 2003-2004.

Cuadro 10.06
Matriculación en establecimientos de enseñanza por tipo de estudios, nivel académico y sexo de los alumnos

Tipo de enseñanza y sexo de los alumnos	*1989-1990*	*1999-2000*	*2000-2001*	*2001-2002 (P)*	*% de aumento respecto de 1989-1990*
Escuelas de Artes y Ciencias					
Total (000)	**469**	**792**	**763**	**751 (R)**	**60,1**
Varones	304	420	389	381	25,3
Mujeres	165	372	374	370	124,2
Colegios profesionales					
Total (No.)	**75 310**	**160 985**	**158 828**	**161 349 (R)**	**114,2**
Varones (c. mixtos)	56 636	119 949	119 248	120 809	113,3
Mujeres	18 674	41 036	39 580	40 540	117,1
Universidades					
Total (No.)	**67 803**	**114 010**	**124 944**	**117 863 (R)**	**73,8**
Varones (u. mixtas)	56 383	86 641	88 245	78 181	38,7
Mujeres	11 420	27 369	36 699	39 682	247,5

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Cuadro 4.2 (modificado) del Boletín mensual de estadística, diciembre de 2003.
Nota: *R* = Revisado. **R** = Real. P = Provisional.

Cuadro 10.07
Matriculación en colegios profesionales por tipo de estudios y sexo de los estudiantes

	Todo tipo de estudios		*Agronomía*		*Ingeniería*		*Medicina*	
Año	*No. total*	*Mujeres*	*No. total*	*Mujeres*	*No. total*	*Mujeres*	*No. total*	*Mujeres*
1997-1998	162 239	40 659	1 317	104	12 441	180	25 795	12 675
1999-2000	160 985	41 036	1 550	118	10 455	124	22 905	11 947
2001-2002	161 349	40 540	1 272	133	9 177	133	18 880	10 547

	Comercio		*Derecho*		*Pedagogía*		*Otras disciplinas*		*Economía doméstica*
Año	*No. total*	*Mujeres*	*No. total*	*Mujeres*	*No. total*	*Mujeres*	*No. total*	*Mujeres*	*No. total*
1997-1998	52 612	6 620	18 133	2 331	10 889	5 837	36 794	8 654	4 258
1999-2000	55 233	7 853	17 914	2 660	8 742	4 979	39 767	8 936	4 419
2001-2002	57 255	7 302	20 117	2 887	7 774	5 150	42 715	10 249	4 159

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Cuadro 4.8 (modificado) del Boletín mensual de estadística, diciembre de 2003.

214. Niñas y mujeres tienen derecho a ingresar en la mayoría de los establecimientos de enseñanza y no tan sólo en los reservados para ellas. En cambio, los varones no son admitidos en los colegios para niñas.

Adopción de las medidas apropiadas para brindar las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; está igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional

215. La Constitución garantiza la igualdad de oportunidades, incluso en la esfera de la educación, para las personas de cualquier condición social. En la realidad, las niñas y las mujeres no han alcanzado todavía esa igualdad, como puede verse en los cuadros transcritos *supra*. Sin embargo, en algunos casos aislados las mujeres han superado a los hombres: por ejemplo, en el ingreso a las facultades de medicina.

216. Aunque el sistema de formación profesional no ha alcanzado aún su pleno desarrollo en el Pakistán, su importancia se aprecia cada vez más. Por la combinación de varios factores, lo cierto es que las mujeres del Pakistán optan generalmente por seguir una carrera en el campo de la pedagogía o de la salud.

217. Hay institutos de formación para el magisterio y escuelas de enfermería cuyos cursos son seguidos principalmente por mujeres. Esta afirmación es válida sobre todo para las escuelas de enfermería, pues en ellas estudian, en su mayoría, mujeres. En el cuadro 10.6 se puede apreciar la situación relativa a la formación profesional de la mujer en otros campos. La disparidad numérica entre varones y mujeres en el alumnado de los institutos de formación profesional puede atribuirse a diversas razones. Estos institutos enseñan fundamentalmente asignaturas que para las mujeres no son opciones viables en el marco de sus proyectos profesionales. A veces la

distancia y la disponibilidad de alojamiento apropiado se convierten en consideraciones importantes. Muchos padres, reacios a enviar a sus hijas lejos del hogar, tienen la última palabra cuando se trata de la carrera de éstas.

218. En términos generales, los criterios de admisión en los institutos de formación profesional no son discriminatorios. Sin embargo, puede ocurrir que determinadas disciplinas no sean accesibles para personas de un sexo determinado. Por ejemplo, los hombres casi nunca son admitidos en las escuelas de enfermería.

219. La orientación laboral y profesional no es todavía un elemento que esté habitualmente al servicio de varones y mujeres en el sistema de enseñanza del Pakistán. Sin embargo, la nueva política educativa hace particular hincapié en la formación profesional. Se procurará, pues, que la vocación profesional se defina mientras se cursan los estudios secundarios.

Cuadro 10.08
Matriculación en colegios secundarios con una orientación profesional determinada, por tipo de estudios y sexo de los alumnos

Tipo de institución	*Sexo*	*1999-2000*	*2000-2001*	*2001-2002*
Colegios comerciales	**Total**	**22 947**	**22 305**	**24 750**
	Varones	22 283	21 612	24 175
	Mujeres	664	693	575
Colegios industriales y de formación profesional	**Total**	**8 305**	**8 053**	**8 412**
	Varones	1 933	1 719	1 549
	Mujeres	6 372	6 334	6 863
Politécnicos y centros de enseñanza técnica	**Total**	**33 350**	**31 435**	**31 423**
	Varones	30 782	28 760	28 597
	Mujeres	2 568	2 675	2 826

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Cuadro 4.5 (modificado) del Boletín mensual de estadística, diciembre de 2003.

Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos de la misma calidad

220. Un departamento del Ministerio de Educación establece los programas de enseñanza. Se encarga de a) preparar los planes de estudio, b) ampliar su contenido, c) preparar o ampliar los manuales y los libros de lecturas complementarias, d) planear la estrategia para reformar los planes de enseñanza, e) revisar y aprobar los manuales de otros organismos, como por ejemplo los de las juntas de redacción de libros de texto y f) elaborar materiales tales como guías para docentes, planes para dictar clases o elementos de examen.

221. En la actualidad se revisa el programa de enseñanza para incluir entre los temas de estudio los derechos humanos, la salud y el VIH/SIDA y las prestaciones sociales. El Ministerio de Educación ha aprobado y desarrollado planes de estudio sobre los derechos humanos para los alumnos de los grados 1º a 10º. El concepto de derechos humanos se va incorporando en los manuales de enseñanza para los grados 4º a 10º. Ya se ha incorporado en los planes de estudio la explicación de las medidas de prevención contra el VIH/SIDA. También se ha preparado un manual para formar debidamente a los maestros de escuela primaria. Un sector de la población no se siente cómodo ante estas innovaciones.

222. En el Pakistán, el programa de estudios es el mismo para los niños y las niñas. En la escuela primaria (grados 1º a 8º) se enseñan las mismas materias a alumnos y alumnas. Sin embargo, tanto en la enseñanza secundaria como en la superior se dictan algunas materias adicionales para las niñas, como por ejemplo economía doméstica, habida cuenta de su mayor demanda. Desde el punto de vista normativo, no hay restricciones, reservas ni discriminación contra la mujer que quiere aprender una asignatura cualquiera. En su mayoría, las mujeres estudiantes están al corriente de las opciones de que disponen y las aprovechan cada vez más a menudo.

223. No hay diferencia entre las hojas de examen de varones y mujeres en ninguno de los niveles de la enseñanza ni se clasifica a los estudiantes en grados distintos en función de su sexo. A partir del grado 10º, las hojas de examen se identifican por el número de inscripción y los examinadores no pueden saber si la hoja que califican es de un varón o de una mujer.

224. Tampoco hay diferencia entre los docentes de las escuelas de varones y de niñas. Las instalaciones de los colegios son más o menos las mismas. No obstante, esto entraña ciertas dificultades para las niñas. Por lo general, en las escuelas estatales, la infraestructura y ciertas instalaciones indispensables, como los cuartos de baño, son deficientes. Es lo que ocurre, sobre todo, en las zonas rurales. La falta de cuartos de baño es una traba para las estudiantes. La situación es mejor en los establecimientos de enseñanza universitaria y postuniversitaria donde, por lo general, rige el sistema de coeducación y las aulas, las bibliotecas y los laboratorios son los mismos para varones y mujeres. En todos los niveles de la enseñanza, también los temas de la distancia y de la seguridad preocupan mucho a las niñas y mujeres estudiantes.

225. En el año lectivo 2001-2002, la razón entre estudiantes mujeres y profesores fue de 65:1 en la enseñanza primaria, 36:1 en el ciclo básico de la enseñanza secundaria y 11:1 en el ciclo superior de la enseñanza secundaria. En el caso de los estudiantes varones, la razón fue de 53:1, 45:1 y 9:1, respectivamente. Se comprueba, pues, que la proporción de profesores en relación con los estudiantes era mejor para los varones en la enseñanza primaria y el ciclo básico de la enseñanza secundaria pero favorecía a las mujeres en el ciclo básico de la enseñanza secundaria.

226. En todos los niveles de la enseñanza, los cuerpos docente y administrativo superior (directores y profesores principales) de los institutos de educación para niñas y mujeres están formados íntegramente por mujeres. Los directores y maestros principales de casi todas las escuelas modelo y de otras escuelas primarias donde se imparte enseñanza mixta también son mujeres. Asimismo, son del sexo femenino los funcionarios administrativos que se encargan de la administración y dirección de dichas instituciones, incluso a nivel de distrito.

La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza

227. En buena medida, los programas de enseñanza del Pakistán procuran que, al término de los cursos que hayan seguido, los egresados sean ciudadanos responsables del Pakistán. No parece que haya una intención deliberada de inculcar estereotipos de género por conducto de los planes de estudio.

228. Por lo general, se permite la enseñanza mixta en las escuelas primarias (hasta el 5º grado). Una vez terminada la educación primaria, la enseñanza mixta sólo se permite si las niñas y muchachas disponen de las instalaciones y los servicios que necesitan o tienen acceso a ellos. En tales casos, se permite que las mujeres asistan a institutos de enseñanza establecidos para varones. Sin embargo, no existe una disposición similar para los estudiantes varones. Salvo en el caso de los institutos de enseñanza superior reservados exclusivamente para mujeres, en los colegios profesionales y en casi todos los colegios universitarios se imparte enseñanza mixta. También en las escuelas privadas la enseñanza, por lo general, es mixta.

229. Varones y mujeres disponen de las mismas oportunidades para obtener becas y otros subsidios para estudiar.

230. Tanto en el sector público como en el privado funcionan sistemas y programas de subsidios y becas para varones y mujeres. Estos subsidios comprenden la entrega gratuita de libros y uniformes, la concesión de facilidades de crédito en condiciones favorables y la rebaja del importe de las matrículas. Las becas se otorgan midiendo el rendimiento de los estudiantes exclusivamente desde el punto de vista de los méritos demostrados.

231. No se establecen distinciones ni hay restricciones o discriminación contra la mujer en relación con la presentación de solicitudes de becas o con su obtención por méritos. También las niñas y las mujeres tienen derecho a las becas que se ofrecen para estudiar dentro o fuera del país.

Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres

232. Las mujeres tienen las mismas oportunidades que los hombres en materia de educación permanente. La distancia que media entre el hogar y el establecimiento de enseñanza siempre se tiene en cuenta, tanto en la escuela primaria como en etapas más avanzadas de la instrucción. Es posible que la mujer que quiera seguir estudios superiores se vea obligada a dejar su hogar y albergarse en una residencia para jóvenes. No todos los padres están dispuestos a que sus hijas se vayan de la casa. De la misma manera, tampoco todas las mujeres están dispuestas a desplazarse a otro lugar si no tienen garantías de seguridad y de un alojamiento satisfactorio.

233. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas funcionan escuelas de alfabetización de adultos que promueven la alfabetización funcional de mujeres y hombres. Es habitual que los maestros locales dicten sus clases en horas de la tarde. Las escuelas de alfabetización de adultos fueron inauguradas durante el desarrollo de un

programa iniciado a mediados de los años ochenta para incrementar el nivel de alfabetismo. En la actualidad funcionan casi 10.000 centros de alfabetización; su alumnado está compuesto por mujeres en casi el 90%. La matriculación media en dichos centros oscila entre 30 y 40 estudiantes.

234. La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado sus estudios prematuramente.

235. Lamentablemente, la tasa de deserción escolar es alta, tanto para niñas como para varones, en los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria. Esto ocurre principalmente por razones económicas. Las tasas de abandono de los estudios en las zonas urbana y rural son, respectivamente, de 8% y 20% para las niñas y de 13% y 16% para los varones (datos de 2001-2002). Puede comprobarse, pues, que la tasa de deserción escolar más alta corresponde a los varones en las zonas urbanas y a las niñas en las zonas rurales.

236. Se ha considerado seriamente la cuestión y se confía en que, con la puesta en práctica de la política de enseñanza primaria obligatoria, las niñas seguirán yendo a la escuela hasta los diez años de edad (normalmente, la admisión en el sistema de enseñanza se produce a los cinco años).

237. En la provincia de Penjab (la más grande del Pakistán, donde vive más de 50% de la población del país) se ha implantado un sistema conforme al cual las alumnas de los grados 6º, 7º y 8º reciben un estipendio y libros de texto gratuitos para incentivarlas a seguir asistiendo a la escuela. La implantación de este sistema es parte del Programa de Reformas en el Sector de la Educación de Penjab, puesto en marcha con un costo de 21.700 millones de rupias (374 millones de dólares de los EE.UU.) para que, durante tres años, las niñas cobren estipendios y reciban libros gratuitamente, los maestros se capaciten y se adopten providencias para desarrollar la capacidad y poner en marcha los consejos escolares.

238. Asimismo, el Gobierno ha establecido centros de enseñanza básica no convencional. En la actualidad el número de centros que funcionan en todas las provincias asciende a 8.045, de los cuales 7.685 tienen por destinatarias a las niñas. Un 80% de los maestros de dichos centros son mujeres. La matriculación de niñas asciende a un total de 310.345 (70,8%).

239. Además, el Ministerio para el Desarrollo de la Mujer ha puesto en marcha, con un costo de 3.600 millones de rupias, el Proyecto Tawana de Alimentación en las Escuelas, conforme al cual se cuida el estado nutricional de más de medio millón de niñas de 5 a 12 años de edad en unas 5.000 escuelas de los 29 distritos más pobres del Pakistán. Todas esas niñas reciben, todos los días en que funcionan las escuelas, una comida nutricionalmente equilibrada y micronutrientes; además, se les proporciona periódicamente medicación antiparasitaria. (Desde la bifurcación del Ministerio para el Adelanto de la Mujer, el Ministerio de Asistencia Social y Educación Especial está a cargo del Programa Tawana del Pakistán.)

240. También hay otro importante sistema de enseñanza no convencional de las niñas: es la enseñanza que les proporcionan sus mayores tanto en el hogar como en las escuelas y los seminarios de las mezquitas. Aunque no se conocen cifras exactas, se estima que las estudiantes de ese tipo son, por lo menos, decenas de miles.

Aprendizaje a distancia

241. Muchas de las personas que quieren proseguir sus estudios carecen del tiempo o de los medios necesarios para asistir a una institución de enseñanza. Esta aseveración es aún más cierta en relación con las mujeres. Por eso, en 1974 se estableció la Universidad a distancia Allama Iqbal. Su objetivo primordial es educar y formar a todos aquellos que no pueden dejar sus hogares o sus empleos para dedicarse a estudiar a jornada completa; proporciona, pues, educación de masas recurriendo a la enseñanza a distancia. La Universidad a distancia Allama Iqbal es la mayor universidad del país: ofrece más de 700 cursos y a fines del año lectivo 1999-2000 estaban matriculados en ella alrededor de un millón de estudiantes. Por otra parte, es la casa editora más grande del Pakistán, que imprime más de un millón y medio de libros por año. Más de 70% de los estudiantes inscriptos tienen empleos remunerados. La matriculación de mujeres llega a más del 50%. El alumnado se distribuye así: 58% en las zonas rurales y 42% en las urbanas. La Universidad ha puesto en marcha algunos proyectos innovadores conforme a los cuales pone a disposición de las personas adultas materiales de estudio redactados en idiomas locales bajo la supervisión del Departamento de Alfabetización de Adultos y Educación Permanente. Se ha hecho entrega a los gobiernos municipales de material didáctico y de la metodología que deben utilizar para aprovechar ese material e incorporarlo en sus programas de alfabetización. Esos programas dedican atención preferente a las niñas y las mujeres.

242. Asimismo, la Universidad organiza cursos dirigidos a la mujer sobre temas tales como la ganadería y la avicultura, la administración, el crédito rural, el déficit alimentario posterior a la cosecha, el desarrollo de los *barani* (terrenos agrícolas irrigados con agua de lluvia) o el uso eficaz de la electricidad.

Información requerida en virtud de las recomendaciones generales 21 y 24

Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, con inclusión de la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia

243. Se trabaja con ahínco para incorporar en los planes de estudios una asignatura, la asistencia social, que están desarrollando mujeres expertas en el tema. El Ministerio de Educación, en colaboración con organismos de las Naciones Unidas y diversas ONG, también impulsa proyectos especiales sobre educación y asistencia social. Por su parte, el UNFPA hace propaganda en favor de la educación para la vida en familia y despierta conciencia sobre su importancia difundiendo información y prestando asistencia técnica.

Desafíos

244. Las cifras que figuran en los distintos cuadros incluidos *supra* demuestran que, en casi todos los aspectos de la educación en el Pakistán, la mujer todavía tiene que recorrer un largo trecho antes de alcanzar la igualdad con el hombre. La magnitud de la tarea es enorme si se pretende cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio y con las metas de la iniciativa Educación para Todos y de la propia Convención. En tales circunstancias, el Pakistán ha logrado enormes progresos en materia de infraestructura básica, como atestiguan sus casi 170.000 escuelas. Sin embargo, muchas de ellas carecen de la infraestructura y de los servicios necesarios para

cumplir sus funciones debidamente. Muchas no tienen paredes que cierren los recintos y otras muchas no disponen de agua corriente ni de cuartos de baño. Todos estos factores influyen de manera negativa y en gran medida en la matriculación, sobre todo de las niñas. La capacitación del cuerpo docente también tiene que mejorar considerablemente. Asimismo, debe aumentar la asignación de recursos presupuestarios a la educación. Lamentablemente, esta cuestión se vincula con el funcionamiento general de la economía del país y con la situación de la región. De todas maneras, ya se ha prometido desarrollar una política educativa mejor e impulsar la reforma del sector de la educación

Capítulo XI

Artículo 11

(Empleo)

Disposiciones constitucionales

245. La legislación laboral no discrimina contra nadie por motivo de sexo. En unos pocos sectores no se permite que trabajen las mujeres por razones de salud y seguridad. Estas disposiciones están en consonancia con el inciso f) del artículo 11 de la Convención.

246. La Constitución garantiza el derecho al trabajo de hombres y mujeres. Su artículo 18 reza así: Con sujeción a los requisitos prescritos por la ley, si los hubiere, todo ciudadano tendrá derecho a ejercer cualquier profesión u ocupación que sea lícita o a realizar operaciones comerciales o negocios lícitos.

247. Sus artículos 25 y 27 no son discriminatorios y establecen que todos los ciudadanos del país tienen las mismas oportunidades en materia de empleo. Su artículo 34 atañe a la adopción de medidas positivas en favor de la mujer.

248. El artículo 240 de la Constitución se ocupa del nombramiento y de las condiciones de empleo de las personas que entran al servicio del Pakistán.

Marco legislativo

249. De conformidad con la Constitución, el trabajo es un "tema concurrente", es decir, un tema del que se ocupan el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Por lo general, mientras la legislación laboral es promulgada por el Estado federal, su aplicación incumbe a las provincias. El régimen laboral pakistaní está basado en unas 42 leyes. Los sindicatos gremiales son reconocidos en función de las plantas o establecimientos fabriles y no del sector industrial en su conjunto. Rigen en el Pakistán las siguientes disposiciones legales que protegen explícitamente a la mujer:

a) El inciso c) del artículo 23 de la Ley de Minas (1923) estipula que ninguna mujer podrá trabajar como empleada en ninguna parte de una mina subterránea y que tampoco podrá trabajar en la superficie de una mina en el horario nocturno comprendido entre las 19.00 horas y las 6.00 horas;

b) El artículo 45 de la Ley de Fábricas (1934) reza así: No se permitirá que una mujer trabaje en una fábrica fuera del horario comprendido entre las 6.00 horas y las 19.00 horas. Salvo que medie la autorización del Gobierno, no se permitirá que una mujer o una persona joven de cualquier sexo trabaje en un establecimiento fabril fuera del horario comprendido entre las 9.00 horas y las 19.00 horas;

c) El Reglamento de las ocupaciones peligrosas (1963).

250. Se acepta que las prestaciones de maternidad son parte integrante de la mayoría de las leyes laborales. Rigen las siguientes disposiciones legales en la esfera de esas prestaciones.: la Ley relativa a las prestaciones de maternidad para las mineras (1941), la Ordenanza relativa a las prestaciones de maternidad en el Pakistán Occidental, la Reglamentación de las prestaciones de maternidad en el Pakistán Occidental (1965) y la Ordenanza relativa a la seguridad social de los empleados provinciales (1965).

Igualdad en materia de contratación y prácticas de empleo

251. En cualquier organismo del sector público existen prácticas establecidas, procedimientos y normas de contratación que se aplican a todos los empleados, incluidas las mujeres. En las normas de contratación se determinan la naturaleza del trabajo, las funciones y responsabilidades que entraña el puesto, la nomenclatura del cargo, la preparación y la experiencia requeridas y la edad exigida para desempeñar una actividad determinada. Ninguna de estas normas discrimina por motivo del sexo.

252. Desde el punto de vista jurídico, no se restringe el derecho de la mujer a elegir empleo o profesión, salvo por ciertas restricciones impuestas por la legislación laboral a algunas formas de trabajo peligroso. Sin embargo, la práctica indica que las mujeres siguen centrando sus preferencias en determinadas profesiones relacionadas, por ejemplo, con la enseñanza y la atención de la salud.

253. La legislación laboral no se aplica a la totalidad de la fuerza de trabajo pakistaní. Las leyes sólo son aplicables en los establecimientos que cuentan con cierto número de empleados. La Ley de Fábricas de 1934 es aplicable en las plantas fabriles donde trabajan diez obreros como mínimo. La Ordenanza de 1968 relativa a los empleados del comercio y la industria del Pakistán Occidental sólo es aplicable parcialmente en los establecimientos comerciales e industriales que cuentan con 20 empleados o más. Tan sólo es plenamente aplicable si los empleados son 50 como mínimo. La Ley de prestaciones para los empleados de la tercera edad, de 1976, es aplicable únicamente en los establecimientos donde trabajan 10 ó más empleados.

254. El sector no estructurado de la economía —pequeñas tiendas, talleres y faenas agrícolas, por ejemplo— todavía no está comprendido por la legislación laboral. Sin embargo, los Ministerios de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior y de Alimentación, Agricultura y Ganadería suscribieron en noviembre de 2002 un memorando de entendimiento en virtud del cual se extendió la protección de la ley a los trabajadores de empresas dedicadas a la explotación agrícola. De conformidad con dicho memorando, todo trabajador tiene derecho a conocer, en el momento de su contratación y mediante una notificación por escrito, los términos y condiciones del servicio; entre otras cosas se dispone que la persona contratada trabaje como máximo 48 horas por semana y que las horas extraordinarias le sean pagadas como trabajo adicional, tenga derecho a prestaciones sociales al término de su contrato de empleo, reciba en concepto de remuneración por lo menos 2.000 rupias mensuales, en efectivo o en especie, y tenga derecho a cobrar una indemnización en caso de sufrir una lesión mientras trabaja. Las mujeres empleadas en dichas empresas gozan de los mismos beneficios que los hombres.

Compromisos internacionales

255. El Pakistán es signatario de los Convenios de la OIT No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958), y No. 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (1951).

Marco administrativo

256. El marco administrativo en que se encuadran las cuestiones laborales comprende el Ministerio de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior en el plano federal y los Departamentos de Trabajo en las provincias. En cumplimiento de sus funciones, el Ministerio se ocupa de las cuestiones relacionadas con: a) los sistemas de seguridad social para los empleados; b) la Ley de (Registro de los Servicios) de Empleo, de 1952; c) la legislación relativa, entre otras cosas, a los servicios sociales, las condiciones de trabajo, el fondo de previsión y las jubilaciones; d) la Ordenanza relativa a las relaciones laborales en la industria (1969); e) las investigaciones sectoriales, que comprenden la compilación de datos estadísticos sobre la mano de obra para consumo interno y externo; f) las negociaciones y los acuerdos con organismos internacionales en materia de trabajo y seguridad social; g) la vigilancia de la aplicación de la legislación laboral desde una perspectiva internacional, y h) la coordinación de las leyes laborales en el Pakistán.

257. En el plano provincial, los Departamentos de Trabajo cumplen funciones similares en relación con los trabajadores de las respectivas provincias.

El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano

258. La Constitución reconoce este derecho en sus artículos 18 y 27. Ya se han dado las explicaciones pertinentes en el subtítulo “Disposiciones constitucionales” de este mismo capítulo.

El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo

259. El artículo 27 de la Constitución también es la norma fundamental en esta esfera. En relación con las oportunidades de empleo, no hay discriminación por motivo de sexo ni por ningún otro motivo. Para la selección del candidato se tienen fundamentalmente en cuenta su preparación y sus méritos. Sin embargo, la Constitución establece una serie de excepciones, que pueden considerarse medidas positivas en favor de los grupos más desfavorecidos. En efecto, con el propósito de acelerar el desarrollo de las zonas más atrasadas del país, las excepciones entrañan el establecimiento de cupos para personas procedentes de esas zonas.

El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y el readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico

260. Los artículos 18 y 27 de la Constitución también se refieren a estas cuestiones. No hay discriminación contra la mujer en esferas tales como la elección de la profesión, el derecho al ascenso, la estabilidad en el empleo y el derecho a la formación profesional, al readiestramiento o al aprendizaje.

261. Hay una serie pormenorizada de disposiciones en el Reglamento de la Administración Pública, que rige todos los aspectos del empleo en el sector público. Desde 1947 las reglamentaciones se han modificado de vez en cuando. También de vez en cuando se han añadido nuevas disposiciones reglamentarias.

262. Asimismo, en el sector público, el Gobierno ha establecido un cupo de 5% para las mujeres. Este cupo se añade al de 2% reservado para las personas, varones y mujeres, con discapacidad.

263. Nada prohíbe que una mujer busque y obtenga un empleo de cualquier jerarquía en un campo cualquiera del sector privado. Para la selección se tienen fundamentalmente en cuenta la preparación y los méritos.

264. En el Pakistán no hay ningún ministerio ni departamento que se ocupe exclusivamente de la formación profesional. Empero, en el marco de sus mandatos, son varios los ministerios y departamentos que ofrecen formación profesional. En la actualidad, tienen la posibilidad de formarse 29.842 cursillistas, que ocupan las plazas disponibles ofrecidas por la Dirección de Enseñanza Técnica y Formación Profesional (DETFP) y por las Oficinas de Capacitación de Recursos Humanos. Además, se capacitan en el país 8.807 aprendices que siguen los cursos del Programa de Capacitación de Aprendices.

265. El Ministerio de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior ha establecido cinco centros de desarrollo de aptitudes (CDA) en Islamabad, Karachi, Lahore, Peshawar y Quetta. Los consejos directivos de esos centros evalúan las necesidades de capacitación en sus respectivos territorios, las priorizan sobre la base de la demanda del mercado y facilitan la labor de los instructores encargados de capacitar a los trabajadores de los sectores público y privado. Los centros han capacitado hasta ahora a 48.486 cursillistas.

266. Sin embargo, el sistema de formación profesional no ha alcanzado su pleno desarrollo en el Pakistán. Se orienta primordialmente hacia los varones, quizás porque sigue habiendo una gran diferencia numérica entre los hombres y las mujeres que participan en la fuerza de trabajo. Por ejemplo, los cursos que ofrece la Oficina Nacional de Formación de Recursos Humanos, un organismo consagrado a la formación profesional, son los siguientes: dibujo industrial, electricidad, electricidad del automóvil, mecánica del automóvil, operación de máquinas, soldaduras, mecánica de la radio y la televisión, reparación de artículos del hogar, electrónica industrial, automatización de oficinas, comercio electrónico, diseño asistido por computadora (CAD) y diseño gráfico. Aunque, lamentablemente, no se dispone de datos sobre estos cursos desglosados por sexo, se tiene la impresión de que los cursillistas son en su mayoría varones. Parece que las mujeres sólo se interesan en los cursos de automatización de oficinas, diseño gráfico y comercio electrónico.

El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a la igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo

267. En el sector público, no hay discriminación entre hombres y mujeres con respecto a la remuneración y las prestaciones sociales. En el sector privado, las empresas comprendidas en las disposiciones de la legislación laboral también tienen que otorgar los mismos sueldos, bonificaciones y prestaciones a todos sus empleados, sea cual fuere su sexo, siempre que hagan trabajos de igual valor.

268. En lo que se refiere a la valoración de la calidad del trabajo de los empleados, en el sector público se aplica un mecanismo de evaluación preestablecido y bien definido que da lugar a los informes confidenciales anuales (ICA). Los criterios de evaluación y el modelo de los informes son los mismos para hombres y mujeres. No

queda librada al criterio discrecional de los funcionarios que redactan los informes la posibilidad de decidir teniendo en cuenta el sexo del funcionario evaluado.

269. Desde el punto de vista de la remuneración y las prestaciones, toda empresa privada que cuente con más de diez empleados debe respetar las mismas leyes que se aplican en el sector público. Por el momento estas leyes no se aplican en el sector no estructurado de la economía ni en el campo de la agronomía.

El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas

270. En el sector público no hay discriminación contra la mujer en relación con la seguridad social y el derecho a las vacaciones con goce de sueldo. De hecho, existe en este sector cierta flexibilidad en beneficio de las mujeres, que cuentan con más probabilidades que los hombres de obtener permiso para tomarse vacaciones. Esto es así porque se reconoce que la mujer empleada tiene que lograr algún equilibrio entre su trabajo profesional y su vida hogareña, pues por lo general debe encargarse del cuidado de su familia.

271. Las mujeres cobran las pensiones de viudedad mientras no se vuelvan a casar. A la muerte de su marido, puede otorgarse a la funcionaria de la administración pública una licencia especial, con el goce íntegro del sueldo, por un máximo de 130 días. Los días de esta licencia no se descuentan de los días de vacaciones que normalmente corresponden a la persona de que se trata.

272. El embarazo no produce efectos en el empleo. Las empleadas del sector público tienen derecho a 90 días de licencia de maternidad. La solicitud y la concesión de esta licencia son cuestiones de pleno derecho. La licencia de maternidad se puede conceder a continuación de otra licencia cualquiera o en combinación con una licencia, incluso extraordinaria, cuyo otorgamiento corresponda y sea admisible en términos generales.

273. En todas las demás circunstancias, las mujeres empleadas en la administración pública tienen idénticos derechos que sus colegas varones a hacer uso de licencias.

274. En el sector público, la edad de jubilación forzosa de hombres y mujeres es de 60 años. Ellos y ellas pueden jubilarse voluntariamente tras 25 años de servicios. De esta manera, hombres y mujeres adquieren el derecho a recibir las pensiones, gratificaciones y subsidios del Fondo General de Previsión. Los aportes jubilatorios son los mismos para hombres y mujeres.

275. El sistema de seguridad social no se ha desarrollado por completo en el Pakistán. La Ordenanza relativa a la seguridad social de las personas que trabajan en las provincias, de 1965, prevé la aplicación gradual de sus disposiciones en “esos” sectores, clases sociales, personas, industrias o establecimientos comerciales, a partir de “esa” fecha y con respecto a las prestaciones notificadas por el Gobierno. Los gobiernos provinciales han ido ampliando la iniciativa industria por industria. En la actualidad, se estima que el sistema brinda protección a 415.000 trabajadores. No hay discriminación entre hombres y mujeres desde el punto de vista de la cobertura de la seguridad social. Las trabajadoras tienen derecho, por supuesto, a las prestaciones de maternidad. También tienen derecho a dichas prestaciones las esposas de los trabajadores varones.

El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de la reproducción

276. El inciso e) del artículo 37 de la Constitución reza así: El Estado adoptará providencias para garantizar que las condiciones de trabajo sean justas y humanas y velará por que las mujeres y los niños no sean empleados para ejecutar tareas impropias de su sexo o de su edad y por que las mujeres con empleo puedan hacer uso de las correspondientes prestaciones de maternidad.

277. Estas disposiciones constitucionales se reflejan asimismo en la legislación: en el inciso c) del artículo 23 de la Ley de Minas, de 1923, en los artículos 27 y 32 y en el apartado 2 del inciso f) y en el inciso q) del artículo 33 de la Ley de Fábricas, de 1934, y en el Reglamento de las ocupaciones peligrosas, de 1963.

278. Las indemnizaciones por lesiones ocupacionales y mala salud se determinan en la Ley de indemnizaciones a los trabajadores, cuyas disposiciones se aplican a los asalariados comprendidos en la Ordenanza relativa a la seguridad social de los empleados provinciales, de 1965. Establecen las indemnizaciones por lesiones sufridas por un trabajador en el cumplimiento de sus funciones o como consecuencia del desempeño de sus tareas.

Seguridad ocupacional

279. El concepto de seguridad ocupacional todavía no se ha desarrollado plenamente en el Pakistán. Los estudios realizados anteriormente sobre la fuerza laboral no abordaron la cuestión. Sin embargo, el tema de la seguridad ocupacional se incluyó por primera vez en el Estudio sobre la fuerza laboral de 2001-2002, que se publicó en octubre de 2003. Según ese Estudio, aproximadamente una de cada 27 personas empleadas (3,6%) sufrieron lesiones ocupacionales o enfermedades profesionales durante el período examinado. Los datos estadísticos indican que los trabajadores son más propensos que las trabajadoras a sufrir ese tipo de lesiones o enfermedades (3,9% en comparación con 1,5%). De igual manera, los trabajadores rurales (3,9%) son más propensos a sufrirlas que los trabajadores urbanos (2,9%).

280. En su mayoría, las personas empleadas que sufren lesiones ocupacionales o enfermedades profesionales pertenecen al sector de la agronomía (42,9%). Le siguen en orden de importancia los siguientes sectores: la industria manufacturera (14,5%), la construcción (12,5%), los servicios comunitarios, sociales y personales (11,2%), el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones (9,4%) y el comercio mayorista y minorista (8,6%). Este ordenamiento general por sectores es válido tanto para las personas de ambos sexos como para los hombres. Las mujeres que sufren lesiones ocupacionales y enfermedades profesionales también pertenecen, en su mayoría, al sector de la agronomía (71,2%); empero, le siguen en importancia los sectores de la industria manufacturera (14,7%), de los servicios comunitarios, sociales y personales (9,1%) y del comercio mayorista y minorista (3,1%),

281. La mayoría (48,8%) de los trabajadores que sufren lesiones ocupacionales o enfermedades laborales consultan a un profesional de la medicina. De ese total, 19,3% se toman cierto tiempo libre y 14,7% son hospitalizados. Se observan diferencias en función del sexo en cuanto al tratamiento recibido. La mayoría de los trabajadores varones lesionados (48,6%) consultan a un médico o a otros profesionales de la medicina. Un 19,6% se toma cierto tiempo libre, un 15% es internado en un hospital y un 16,8% no recibe tratamiento alguno. En cuanto a las

trabajadoras lesionadas, un 51,5% consulta a un médico o a otros profesionales de la medicina, un 15,4% se toma algún tiempo libre y un 9,9% se interna en un hospital. Aproximadamente una cuarta parte (23,2%) de las trabajadoras lesionadas no recibe ningún tratamiento por razones no consignadas.

282. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil.

283. El sector público del Pakistán cumple plenamente estas condiciones. En efecto, las disposiciones relativas a la licencia de maternidad son muy generosas. Las trabajadoras del sector privado también se benefician con esta licencia si están empleadas en establecimientos que cuenten con el número de asalariados exigido por la ley.

284. Las mujeres empleadas en establecimientos en los cuales no rigen las disposiciones de la legislación laboral pertinente, pueden ser objeto de discriminación a causa de su embarazo. Lamentablemente, la mayoría de las personas empleadas en esas empresas comerciales e industriales trabajan por contrata o a destajo y es muy fácil destituirlas de sus cargos. Las mujeres empleadas no son una excepción. Por lo general, la trabajadora que queda embarazada procura rescindir su contrato cuando se acerca el momento de dar a luz, pues no es probable que le reconozcan el derecho a recibir las prestaciones de maternidad. Es posible que, una vez que esté en condiciones de reincorporarse al trabajo, se ponga en contacto con su ex empleador, que quizás la vuelva a contratar si hay alguna vacante y considera que era una buena empleada.

285. En lo que se refiere al estado civil de la mujer como factor que influye en su empleo, se puede decir que los criterios expuestos en la Convención se respetan plenamente en el sector público. La única excepción es que, en el Pakistán, un empleado público (hombre o mujer) no puede casarse con una persona extranjera. Para contraer enlace con una persona extranjera, el hombre o la mujer tienen que renunciar a su cargo en la administración pública.

286. Por lo general, el Gobierno sigue la política de asignar el mismo destino a marido mujer (si ambos son funcionarios públicos) para no perturbar la vida de la familia.

Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales

287. El sector público respeta suficientemente estas disposiciones. La norma pertinente reza así: Se concederá a toda funcionaria pública la licencia de maternidad, con el sueldo pagado íntegramente, por un máximo de 90 (noventa) días; si la licencia supera el período de 90 (noventa) días, se considerará que la funcionaria la desea y la acepta.

288. La licencia de maternidad no entraña la pérdida del empleo previo, la antigüedad ni los beneficios sociales. De hecho, la empleada puede solicitar una licencia adicional, haciendo uso de su licencia con goce de sueldo y combinándola con la que le corresponde por su maternidad.

289. En el sector privado, las leyes pertinentes se aplican en los establecimientos que cumplen los requisitos exigidos por ellas en cuanto al número de empleados de plantilla.

290. No asiste a la mujer empleada en el sector no estructurado de la economía el derecho a la licencia de maternidad que reconoce la ley.

Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños

291. Diversas entidades gubernamentales proporcionan algún tipo de servicios destinados al cuidado de los niños. Por ejemplo, los Ministerios para el Adelanto de la Mujer y de Asuntos Exteriores disponen de guarderías infantiles. Sin embargo, la práctica no es uniforme y hay entidades gubernamentales que no brindan ninguno de esos servicios. Por cierto, estas últimas entidades superan en número a las que sí los proporcionan. Por lo general, en el sector privado tampoco se mantienen guarderías infantiles.

292. El sistema de la familia unida, ampliamente aceptado y practicado en el Pakistán, entraña una forma de servicio social que pretende permitir a los padres que combinen las obligaciones de familia con sus responsabilidades laborales. No existe aún un sistema estructurado para satisfacer esta necesidad.

293. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer ha puesto en marcha un proyecto para ayudar a los establecimientos que proporcionan trabajo a establecer guarderías para los hijos de sus empleados. El Ministerio otorgará subsidios de contrapartida a los establecimientos que quieran establecer guarderías. Se proyecta ampliar el programa para que llegue al sector privado.

Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella

294. Las disposiciones constitucionales y legales abordan la cuestión convenientemente. Por otra parte, la sociedad venera la maternidad. Todos estos factores contribuyen a que, por lo general, la mujer goce de protección especial y reciba una consideración especial mientras trabaja.

La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda

295. Como ya se explicó, la revisión de la legislación laboral es una de las tareas que lleva a cabo el Ministerio de Trabajo, Recursos Humanos y Pakistaníes en el Exterior. Un ejemplo de su labor es la Ordenanza que reforma la Ley relativa a las prestaciones de maternidad para las mineras, de 1941, con objeto de mejorar proporcionalmente esas prestaciones de manera tal que sean equivalentes a las que corresponderían a la beneficiaria con arreglo al monto del último salario recibido.

Información relativa a la recomendación general 13

Ratificación del Convenio de la OIT No. 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor

296. El Paquistán ratificó el Convenio de la OIT No. 100 el 15 de agosto de 2001.

Estudio, fomento y adopción de sistemas de evaluación del trabajo sobre la base de criterios neutrales en cuanto al sexo que faciliten la comparación del valor de los trabajos de distinta índole en que actualmente predominen las mujeres con los trabajos en que actualmente predominen los hombres

297. Los criterios de contratación de los funcionarios de la administración pública son neutrales en cuanto al sexo. No se señalan preferencias de género en los avisos que el Gobierno publica en los periódicos, con una sola excepción: el anuncio de la vacante de un puesto incluido en el cupo de 5% establecido para las mujeres. Para la contratación del aspirante se consideran únicamente su preparación y sus méritos.

298. En el Pakistán no se han llevado a cabo estudios para comparar los trabajos en que predominan las mujeres con los trabajos en que predominan los hombres. Al respecto, cabe señalar que no parece haber en la sociedad una tendencia a considerar que los trabajos en que predominan las mujeres sean menos importantes o valiosos que los trabajos que suelen realizar los hombres. A decir verdad, las profesiones en que predominan las mujeres —la docencia y la enfermería— se consideran vitales para el funcionamiento de la sociedad.

Creación de mecanismos de aplicación y fomento de los esfuerzos de las partes en los convenios colectivos pertinentes por lograr la aplicación del principio de igual remuneración por un trabajo de igual valor

299. El Pakistán es parte en los Convenios de la OIT No. 87, relativo a la libertad de asociación, y No. 98, relativo a las negociaciones colectivas. La Constitución también garantiza el derecho a constituir asociaciones y sindicatos en el inciso 1) de su artículo 17, que reza así: "Todo ciudadano tiene derecho a constituir asociaciones y sindicatos, con sujeción a las lógicas limitaciones que imponga la ley …". Los sindicatos gremiales, como tales, son parte integrante del sistema de relaciones laborales en el Pakistán. Los sindicatos gremiales, que suelen coincidir con los sectores más liberales y progresistas de la sociedad, abogan constantemente por el respeto de los derechos de los trabajadores, uno de los cuales es el de igual remuneración por un trabajo de igual valor.

Información presentada en respuesta a la recomendación general No. 17

Encuestas sobre el empleo del tiempo como parte de los programas de encuestas nacionales y reunión de datos estadísticos, desglosados por sexo, relativos al tiempo empleado en actividades en el hogar y en el mercado de trabajo

Medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto

300. Periódicamente se llevan a cabo las encuestas domiciliarias integradas del Pakistán (EDIP). Sin embargo, las encuestas sobre el empleo del tiempo todavía no forman parte de las EDIP. Como consecuencia de la preparación del presente informe, el

Ministerio para el Desarrollo de la Mujer tomó la decisión de solicitar a la Oficina Fede-ral de Estadística (OFE), la institución nacional encargada de la recolección de datos, que incluyera encuestas sobre el empleo del tiempo en las futuras EDIP. La Oficina Federal de Estadística sustenta la opinión de que las encuestas domiciliarias integradas y la Encuesta sobre la Fuerza Laboral pueden proporcionar la información sobre el tema que requiere el Comité introduciendo muy pocas modificaciones en sus cuestionarios.

301. En la actualidad no se cuantifican los quehaceres domésticos no remunerados que llevan a cabo las mujeres y tampoco se incluyen los resultados correspondientes en el producto nacional bruto (PNB). También como consecuencia de la preparación del presente informe, se ha empezado a poner en conocimiento de los organismos gubernamentales pertinentes el contenido de la recomendación del Comité, pues se abriga la intención de solicitarles que adopten las medidas apropiadas al respecto.

Información relativa a la mujer en la esfera del empleo en el Pakistán

302. Los siguientes cuadros ofrecen un panorama de la situación existente en el Pakistán con respecto a la mujer y el empleo.

Cuadro 11.01
Participación de la mujer y el hombre en la fuerza laboral

Año	**Total (%)**	*Mujeres (%)*	*Hombres (%)*
1981	–	2,1	5’,6
1990-1991	–	8,2	46,3
2000	**29,0**	9,3	47,6
2001-2002	**29,6**	9,9	48,0

Fuente: Oficina Federal de Estadística.
Nota: Los datos de las dos últimas hileras se han extraído de la Encuesta sobre la Fuerza Laboral de 2001-2002.

Cuadro 11.02
Tasas de participación de la mujer y el hombre en la fuerza laboral

Indicadores	*1997-1998*	*1999-2000*	*2001-2002*
	Tasas brutas (%) de actividad (participación)		
	Pakistán		
Ambos sexos	29,4	29,0	29,6
Varones	48,0	47,6	48,0
Mujeres	9,4	9,3	9,9
	Zonas rurales		
Ambos sexos	30,6	29,8	29,9
Varones	48,4	48,2	47,6
Mujeres	11,5	10,7	11,1

Indicadores	*1997-1998*	*1999-2000*	*2001-2002*
	Zonas urbanas		
Ambos sexos	27,0	27,1	29,1
Varones	47,1	46,5	48,9
Mujeres	5,3	6,3	7,3
	Tasas ajustadas (%) de actividad (participación)		
	Pakistán		
Ambos sexos	43,3	42,8	43,3
Varones	70,5	70,4	70,3
Mujeres	13,9	13,7	14,4
	Zonas rurales		
Ambos sexos	46,4	45,1	45,2
Varones	73,4	73,1	72,2
Mujeres	17,4	16,1	16,8
	Zonas urbanas		
Ambos sexos	37,7	38,1	39,9
Varones	65,2	65,0	66,9
Mujeres	7,4	8,8	10,0

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Encuestas sobre la Fuerza Laboral de 1999-2000 y 2001-2002.

Cuadro 11.03
Distribucion de los trabajadores que no se dedican a la agricultura ni a la ganadería en los sectores estructurado y no estructurado de la economía (%)

	1999-2000								
	Total			*Zonas rurales*			*Zonas urbanas*		
Sector	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Estructurado	34,2	34,2	34,3	32,0	32,4	26,9	36,2	35,9	39,3
No estructurado	65,8	65,8	65,7	68,0	67,6	73,1	63,8	64,1	60,7

	2001-2002								
	Total			*Zonas rurales*			*Zonas urbanas*		
Sector	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Estructurado	35,4	35,3	37,0	31,7	31,5	34,3	38,9	38,9	39,3
No estructurado	64,6	64,7	63,0	68,3	68,5	65,7	61,1	61,1	60,7

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Encuestas sobre la Fuerza Laboral de 1999-2000 y 2001-2002.

Cuadro 11.04
Distribución de los trabajadores por activi dad y sexo

	1997-19998			*1999-2000*			*2001-2002*		
Tipo de actividad	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Empleadores	0,9	1,0	0,1	0,8	0,9	0,1	0,82	0,91	0,30
Trabajo por cuenta propia	41,5	46,4	11,7	42,2	46,4	16,7	38,5	42,4	15,72
Asistencia no remunerada a la familia	22,4	15,7	63,3	21,4	16,7	50,1	20,82	16,36	46,86
Empleados	35,2	36,9	24,9 |	35,6	36,0	33,1	39,85	40,32	37,12

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Encuestas sobre la Fuerza Laboral de 1999-2000 y 2001-2002.

303. El cuadro 11.04 pone de manifiesto una evolución alentadora. El porcentaje de mujeres que ayuda a su familia sin cobrar por ello descendió de 63,6% en 1997-1998 a 46,86% en 2001-2002. En cambio, el porcentaje de mujeres que trabaja por cuenta propia aumentó de 11,7% en 1997-1998 a 15,72% en 2001-2002, después de haber llegado a 16,7% en 1999-2000. Las empleadoras constituían 0,1% de la totalidad de las mujeres en 1997-1998. El porcentaje se elevó a 0,30% en 2001-2002. El porcentaje de empleadores varones descendió ligeramente de 1,0% en 1997-1998 a 0,91% en 2001-2002.

Cuadro 11.05
Tasas de desempleo por sexo y edad

	1999-2000			*2001-2002*		
Grupo etario	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*
15 a 19 años	15,2	12,4	40,7	16,2	15,3	20,5
20 a 24 años	11,6	9,9	21,8	10,9	9,1	20,5
25 a 29 años	6,2	5,2	10,5	6,3	5,1	12,9
30 a 34 años	3,0	1,9	7,4	4,2	3,2	9,6
35 a 39 años	2,3	1,6	5,2	2,6	1,5	8,2
40 a 44 años	2,3	1,5	6,0	3,2	2,2	8,2
45 a 49 años	3,1	2,3	7,2	3,3	2,5	7,9
50 a 54 años	4,5	2,6	14,5	6,0	4,0	18,2
55 a 59 años	6,7	3,6	24,6	8,0	4,6	31,8
60 años y más	13,9	8,9	46,6	13,6	8,9	45,5

Fuente: Oficina Federal de Estadística. Encuesta sobre la Fuerza Laboral de 2001-2002.

304. Los cuadros transcritos *supra* ponen de manifiesto que la mujer va a la zaga del hombre en casi todos los aspectos considerados en el artículo 11 de la Convención. No obstante, se observan signos de cambio. La participación femenina en la fuerza laboral sigue siendo escasa, aunque va en aumento. En 1981 era de 2,1% y en 2001-2002 llegó a 9,9%. De todas maneras, la evolución de las tasas de desempleo ofrece características dispares. La única excepción se encuentra en el grupo de mujeres de 15 a 19 años, pues entre ellas la tasa de desempleo disminuyó de 40,7% en 1990-2000 a 20,5% en 2001-2002. La tasa de desempleo de la mujer aumentó 2 ó 3 puntos porcentuales en otros grupos de edad (20 a 24, 25 a 29, 30 a 34, 35 a 39, 40 a 44, 45 a 49, 50 a 54 y 55 a 59 años). La tasa de desempleo de la mujer es muchas veces mayor que la del hombre en todos los grupos de edad. Esto indica que, como ocurre en la mayoría de los países en desarrollo y en muchos países industrializados, las mujeres son las últimas en conseguir empleo y las primeras en perderlo. Al mismo tiempo, se advierte que el porcentaje de hombres y mujeres es prácticamente el mismo tanto en el sector estructurado como en el no estructurado. No parece que las mujeres alcancen una proporción preponderante entre las personas que trabajan en el sector no estructurado de la economía.

305. Diversos factores explican que la tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral sea relativamente baja. Muchas mujeres prefieren quedarse en su hogar como amas de casa antes que incorporarse en la fuerza de trabajo. La familia, los maridos u otros factores, tales como la necesidad de cuidar a los hijos, impiden a muchas otras que salgan a trabajar. También es posible que muchas mujeres no estén suficientemente capacitadas para superar a los hombres en la competencia descarnada por conseguir empleo. Además, algunos de los empleadores del sector no estructurado pueden tener prejuicios que los induzcan a no contratar mujeres. Por otra parte, cuestiones tales como la movilidad, la seguridad y el ambiente laboral también influyen mucho en la decisión de la mujer de incorporarse en la fuerza laboral, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado, o de mantenerse al margen de ella.

Desafíos

306. Aunque las tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral van en aumento, da la impresión de que, en esta esfera, no se logrará en poco tiempo la igualdad entre hombres y mujeres. Muchas mujeres ni siquiera consideran que tienen la opción —o sienten la necesidad— de seguir una carrera profesional. Muchas asignan más importancia al cuidado de los niños y otros miembros de la familia. Muchas se sienten mal preparadas, sobre todo desde el punto de vista intelectual, para aventurarse en el mercado laboral. Hay también mujeres —al menos unas cuantas— que desisten de seguir una carrera por influencia de sus familias. La única manera de combatir esta compleja mezcla de factores es extender la educación y establecer un sistema eficaz de orientación y formación profesional. También es preciso tener en cuenta que los trabajadores agrícolas, entre los cuales las mujeres son mayoría, carecen de la protección de las leyes laborales. Es ésta una cuestión complicada que produce consecuencias en toda la economía nacional. Habrá, pues, que encontrar alguna solución para que los trabajadores agrícolas queden protegidos por la legislación laboral.

Capítulo XII

Artículo 12

(Salud)

Disposiciones constitucionales

307. Ninguno de los artículos de la Constitución se refiere expresamente a la salud. Empero, el inciso a) del artículo 38 habla de "elevar el nivel de vida" de los ciudadanos. Y se puede decir que el nivel de vida se relaciona indirectamente con la salud.

Marco administrativo

308. El Ministerio federal de Salud y los Departamentos provinciales de Salud mantienen un amplio sistema de hospitales, dispensarios, centros de salud maternoinfantil, centros sanitarios rurales y servicios de atención básica de salud. La organización general es la siguiente: los servicios de atención básica de salud están a cargo de los consejos sindicales y los centros sanitarios rurales (que cuentan con servicios de salud maternoinfantil), de los *tehsil*; los hospitales de distrito funcionan, como indica su nombre, en los distritos; los hospitales docentes (adscritos a los colegios médicos y a institutos de enseñanza de postgrado), en ciudades grandes, y los hospitales especializados, en las ciudades más grandes.

Política gubernamental

309. En 2001 el Gobierno adoptó la Política Nacional de Salud con el propósito de impulsar la reforma del sector de la salud en el Pakistán[13]. Un aspecto importante de esta política es la atención preferente que presta a las necesidades sanitarias de las mujeres y las niñas.

310. Se hace hincapié en diez esferas concretas y se han elaborado los programas que se proyecta desarrollar en cada una de ellas. Además, se han establecido plazos precisos para garantizar la eficacia, la correcta selección de los objetivos y la rendición de cuentas. Las esferas que se relacionan directa o indirectamente con las mujeres o las niñas se enumeran a continuación:

a) Reducción de la prevalencia de las enfermedades transmisibles.

i) En 57 distritos del país seleccionados por ser de alto riesgo se pondrá en marcha un programa nacional de inmunización de las madres contra el tétanos neonatal.

b) Corrección de las deficiencias de los servicios de atención primaria y secundaria de la salud.

i) De conformidad con el Programa Nacional de Planificación de la Familia y Atención Primaria de la Salud, se ha constituido un cuadro de 71.000 asistentes especializados en la planificación familiar incorporando en sus filas a 58.000 visitadoras de salud (VS), que dependen del Ministerio de Salud, y a 13.000 consejeros que trabajan en las aldeas, en la esfera de la planificación familiar, a las órdenes del Ministerio de Asistencia Social.

[13] Política Nacional de Salud, 2001. El camino hacia el futuro, Programa de Reformas del Sector de la Salud.

ii) Las provincias mejorarán los hospitales de distrito o de *tehsil*. Se incorporarán en sus servicios por lo menos seis especialidades (medicina clínica, cirugía, pediatría, ginecología, otorrinolaringología y oftalmología).

c) Promoción de una mayor igualdad entre los géneros.

i) Atención preferente a los servicios de salud genésica que, sobre la base del respeto al ciclo biológico, se prestan a las mujeres en edad de procrear a la puerta de sus propios hogares. Así se garantizará la provisión de servicios para una maternidad sin riesgos.

ii) Servicios obstétricos de urgencia en "hospitales amigos de la mujer", en 20 distritos del Pakistán, con arreglo al Proyecto relativo a la salud de la mujer.

d) Eliminación de las diferencias existentes en materia de nutrición básica entre la población destinataria.

i) Todos los años, durante el Día Nacional de Inmunización y aprovechando la red del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), se proporcionan a todos los niños menores de cinco años (unos 30 millones) dosis suplementarias de vitamina A junto con la vacuna oral contra la poliomielitis.

ii) Se garantizará la provisión de sal yodada enriqueciendo la harina y los aceites vegetales y suministrando estos productos junto con micronutrientes tales como hierro y vitamina A.

Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia

311. La infraestructura sanitaria del Pakistán es accesible para todos los ciudadanos pakistaníes, independientemente de su sexo. Cabe decir lo mismo de los servicios de planificación de la familia.

312. La infraestructura de la salud del sector público comprende ahora 906 hospitales, 4.590 dispensarios, 550 centros sanitarios rurales, 5.308 servicios de atención básica de salud y 98.264 camas de hospital. Estas cifras son perfectamente comparables con las de otros países en desarrollo. Sin embargo, el hecho de que se disponga de un médico para 1.466 personas, un dentista para 29.405, una enfermera para 3.347 y una cama de hospital para 1.517 pone de relieve la necesidad de seguir mejorando la infraestructura física. La mejora de los aspectos cualitativos del sistema de atención médica del Pakistán constituye un desafío aún mayor. La calidad de la atención y de los servicios que se proporcionan en las instalaciones disponibles no es uniforme. Se ha manifestado el temor de que algunos servicios, como los de atención básica de salud, sólo funcionen parcialmente o no funcionen en absoluto.

313. En septiembre de 2003 ejercían su profesión en el Pakistán 91.392 médicos: de este total, 33.649 (36,8%) eran mujeres. Había por entonces 5.108 dentistas, de los

cuales 2.040 (39,9%) eran mujeres. Entre los 44.520 enfermeros diplomados, las mujeres constituían la inmensa mayoría[14].

314. La tasa de mortalidad materna es alta en el Pakistán. Es probable que llegue a 340 por 100.000 nacidos vivos, aunque para algunas estimaciones la cifra podría ser aún mayor. Dos de cada cinco mujeres embarazadas son anémicas y cuatro de cada cinco partos se llevan a cabo sin la asistencia de personal de salud competente. En 2001, la esperanza de vida al nacer era de 64 años para los hombres y de 66 años para las mujeres.

315. A continuación se ofrecen algunos otros indicadores de salud:

Cuadro 12.01
Mortalidad infantil, por sexo y región

	Defunciones por 1.000 nacidos vivos								
	EDIP, 1995-1996			*EDIP, 1998-1999*			*EDIP, 2001-2002 (Período 1997-1998)*		
Región	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*	*Varones*	*Mujeres*	*Ambos sexos*
Zonas urbanas	77	85	81	67	80	73	60	70	65
Zonas rurales	115	101	108	98	91	95	92	84	88
Total	**105**	**97**	**101**	**90**	**89**	**89**	**84**	**81**	**82**

Fuente: Encuesta domiciliaria integrada del Pakistán (EDIP).

Cuadro 12.02
Acceso a los servicios de atención de la salud materna y planificación de la familia en las zonas rurales, por provincia y tipo de servicio (cuestionario comunitario de la EDIP, 2001-2002)

	Porcentaje de las unidades familiares rurales que disponen de servicios en su aldea				
Tipo de servicio	*Penjab*	*Sindh*	*PFNO*	*Baluchistán*	*Pakistán*
Centro de asistencia a la familia	9	3	10	0	8
Servicio móvil de planificación familiar	18	1	9	0	12
Planificación familiar en la aldea	29	16	27	1	24
Visitadora de salud	34	33	38	10	33
Dai (partera) capacitada	44	28	42	30	40
Partera empírica tradicional	81	72	77	46	77
Número de observaciones	230	136	113	87	566

Fuente: Encuesta domiciliaria integrada del Pakistán (EDIP), 2001-2002.

[14] Sitio Web del Consejo Médico y Odontológico del Pakistán.

Los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia

316. En virtud del artículo 35 de la Constitución, el Estado tiene el deber de proporcionar protección al matrimonio, la familia, la madre y el hijo.

317. Se ha puesto en marcha un Programa Nacional de Planificación de la Familia y Atención Primaria de la Salud, que pretende prestar atención básica de salud a los segmentos desfavorecidos de la sociedad, llevando sus servicios hasta la puerta de la vivienda del destinatario por conducto de visitadoras de salud (VS) residentes en la misma localidad. Actualmente trabajan en la ejecución del Programa 70.000 VS y 3.000 supervisoras, que desarrollan su acción en todo el país, principalmente en las zonas rurales y en las barriadas míseras de las ciudades. Estas trabajadoras proporcionan servicios médicos a los niños y asesoramiento general en materia de nutrición, planificación familiar y tratamiento de dolencias menores. Las actividades de las VS se han extendido y ahora abarcan cuestiones relacionadas con el concepto más amplio de salud genésica. Las VS participarán en las campañas de vacunación de mujeres y niños con arreglo al Programa Ampliado de Inmunización (PAI). Así aumentará el alcance del PAI. En la actualidad, el Programa Nacional proporciona cobertura al 50% de la población y la va ampliando por etapas. Se confía en alcanzar la meta de 100.000 VS que trabajen sobre el terreno para el año 2005. Una vez que lleguen a ese número, las VS atenderán al 90% de la población destinataria.

318. La atención médica durante el embarazo y el puerperio es prácticamente gratuita en los establecimientos públicos. Sin embargo, el sector privado cobra por proporcionar los mismos servicios. Las visitas prenatales y postnatales a los servicios públicos también son gratuitas. Las mujeres embarazadas reciben una alimentación más completa que la que se ofrece a los otros pacientes internados en hospitales públicos. En estos establecimientos la comida se proporciona gratuitamente o a un precio puramente simbólico. Sin embargo, muchos pacientes prefieren las comidas caseras o preparadas fuera del hospital. No hay un plan gubernamental de nutrición para las mujeres embarazadas o que amamantan a sus hijos.

319. La Encuesta domiciliaria integrada del Pakistán (EDIP) de 2001-2002 indica que 39% de las mujeres encintas (tanto de zonas rurales como de áreas urbanas) fueron inmunizadas con toxoide tetánico en 1998-1999. Este porcentaje se elevó a 46% en 2001-2002; en otras palabras, se registró un aumento de siete puntos porcentuales en un lapso de tres años. Aunque la atención prenatal entraña una gama de actividades mucho más amplia, la inoculación de toxoide tetánico es un indicador útil del grado de disponibilidad de la asistencia prenatal. En cuanto a la atención postnatal, 9% de las mujeres notificaron que la habían recibido durante las seis semanas posteriores al parto en el período 1998-1999. Este porcentaje no registró cambios en el período 2000-2002[15].

320. En los cuadros que se reproducen a continuación se proporcionan algunos datos sobre la atención prenatal, el lugar donde se realizó el parto, la persona que asistió a la parturienta y la atención brindada durante el puerperio.

[15] EDIP, 2000-2002.

Cuadro 12.03
Mujeres embarazadas inmunizadas con toxoide tetánico

	Porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron por lo menos una dosis de toxoi-de tetánico en el período prenatal					
	EDIP, 1998-1999			*EDIP, 2000-2002*		
Provincia	*Áreas urbanas*	*Zonas rurales*	*P. global*	*Áreas urbanas*	*Zonas rurales*	*P. global*
Pakistán	66	31	39	69	38	46
Penjab	65	38	45	73	46	53
Sindh	72	23	40	68	30	43
PFNO	54	26	29	59	31	35
Baluchistán	41	9	13	39	12	17

Fuente: EDIP, 2000-2002.

Cuadro 12.04
Partos – Lugar en que se realizaron y tipo de asistencia recibida por la parturienta

	Porcentaje de casos					
	EDIP, 1998-1999			*EDIP, 2000-2002*		
Lugar	*Áreas urbanas*	*Zonas rurales*	*P. global*	*Áreas urbanas*	*Zonas rurales*	*P. global*
Hogar	61	89	82	55	86	78
Hospital o dispensario público	15	5	7	18	6	9
Hospital o dispensario privado	23	5	10	26	7	12
Otro	2	1	1	2	1	1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Persona que prestó asistencia en el parto						
Miembro de la familia	10	22	19	7	20	17
Vecino	1	2	2	1	3	2
Obstetra	12	19	18	12	21	18
Comadrona competente	33	45	42	31	40	38
Médico	35	8	15	40	11	19
Vicitadora de salud	2	1	1	1	1	1
Trabajadora de salud	1	0	0	0	0	0
Enfermera	6	3	3	8	3	4
Otra persona	1	0	1	0	0	0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Los datos corresponden a los partos de mujeres casadas, de 15 a 49 años de edad, en los tres últimos años (se consideró únicamente el último embarazo). Las sumas totales no siempre dan 100% como consecuencia del redondeo.

321. En 1998-1999, 82% de los nacimientos se produjo en el hogar. Este porcentaje se redujo ligeramente, a 78%, en 2001-2002. El resto de los datos relativos a los partos se mantiene casi sin cambios. Parece que la gente va depositando cada vez más confianza en los hospitales privados; en efecto, mientras en 1998-1999, en las zonas urbanas, 15% de los partos se realizaron en hospitales públicos y 23% en hospitales privados, los porcentajes correspondientes a 2001-2002 llegaron a 18% y 26% respectivamente. En 1998-1999, personas inexpertas (familiares o vecinos) ayudaron a 24% de las parturientas; este porcentaje descendió a 19% en 2001-2002.

322. Los datos de los cuadros transcritos *supra* indican que los servicios de los sectores público y privado, en conjunto, sólo proporcionaron cobertura a 44% de las mujeres que dieron a luz en el período examinado.

323. Un aspecto positivo que cabe destacar es la transmisión, en forma sistemática, de mensajes sobre distintos aspectos de la salud pública por las redes nacionales de televisión. Entre otros, se abordan temas relacionados con las sales de rehidratación oral (SRO), la lactancia materna, la inmunización de las futuras madres, la nutrición, la planificación familiar o el VIH/SIDA.

Información presentada en cumplimiento de la recomendación general No. 15, relativa a la lucha contra el SIDA

324. El SIDA fue detectado por primera vez en el Pakistán en 1987. Ese mismo año se puso en marcha un amplio Programa de Prevención del SIDA. Posteriormente se estableció el Comité Directivo Nacional de Lucha contra el VIH/SIDA. Asimismo, se habilitó una línea telefónica directa (123) para notificar la aparición de casos nuevos; de esta manera se puede establecer comunicación durante las 24 horas del día en Islamabad, Karachi, Lahore, Hyderabad, Peshawar, Quetta y Abbottabad.

325. De conformidad con el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA (PNLS), básicamente se considera que el VIH/SIDA no es tan sólo un problema de salud sino también una grave amenaza para la seguridad humana. Los objetivos del Programa de Prevención del VIH/SIDA son: impedir la transmisión del VIH, reducir la morbilidad derivada del VIH/SIDA, promover transfusiones de sangre seguras y establecer sistemas de vigilancia apropiados.

326. La estrategia del Programa se basa en el desarrollo de campañas de información y educación para concienciar al público y lograr que las transfusiones de sangre sean seguras. Al respecto, desde febrero de 2003 se han emitido por televisión y radio más de 5.722 cuñas publicitarias. Se han impreso y distribuido afiches, boletines, recomendaciones y folletos.

327. Se han establecido 47 centros de vigilancia, en que se realizaron 3.526 millones de pruebas de detección de la infección por el VIH, y se notificaron 187 casos de SIDA. Fuentes extraoficiales consideran que a fines de 1999 había en el Pakistán unas 74.000 personas infectadas por el VIH.

328. Diversos factores pueden explicar el número relativamente bajo de infecciones notificadas. Son algunos de ellos: el número efectivamente bajo de infecciones por el VIH, pues la epidemia está todavía en sus primeras etapas en el Pakistán; la notificación incompleta de casos de resultas de las deficiencias del sistema de vigilancia, y la escasa atención prestada por las personas que pueden estar infectadas como consecuencia de la ignorancia o del estigma que lleva implícito la enfermedad.

329. Mas de 87% de los casos de VIH notificados en el Pakistán hasta enero de 2002 habían sido detectados en hombres. La mayoría de esos hombres (52%) pertenecía al grupo de edad comprendido entre los 20 y 40 años. Los casos notificados de VIH/SIDA eran originarios de todas las provincias del país, fundamentalmente de sus zonas urbanas.

330. Conforme a los datos proporcionados por el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA, en 2002-2003 se elevó a 1.741 el número de personas infectadas por el VIH y a 231 el de los enfermos de SIDA.

Cuadro 12.05
Casos de SIDA en los niños y adolescentes del Pakistán

Grupo etario	*Varones*	*Mujeres*	*Total*
0 a 4 años	2	3	5
5 a 9 años	2	–	2
10 a 14 años	–	–	–
15 a 19 años	1	–	1
Total	**5**	**3**	**8**

Fuente: Instituto Nacional de Salud, septiembre de 2003.

331. Habida cuenta del tamaño de la población pakistaní (140 millones de habitantes aproximadamente), el número de personas infectadas por el VIH o de enfermos de SIDA plenamente declarado no es todavía muy grande. Sin embargo, no hay razones para sentirse satisfechos. El Gobierno, con la asistencia del Banco Mundial, ha invertido en total 2.800 millones de rupias para preparar y ampliar el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA. En el ejercicio económico 2002-2003 se dispuso una reserva de fondos por un total de 250 millones de rupias (100 millones para el Programa Nacional de Prevención del SIDA, ya en marcha, y 150 millones para el Programa Ampliado). Esto representa un incremento del 100% en el presupuesto asignado a la lucha contra el SIDA en todo el país.

332. La discriminación contra las personas infectadas por el VIH y los enfermos de SIDA no es todavía un problema, pues el número de casos es relativamente pequeño. Aún no se han dictado leyes ni reglamentos para combatir la discriminación contra los pacientes VIH-positivos.

Información presentada en cumplimiento de la recomendación general No. 24

La promulgación y aplicación eficaz de leyes y la formulación de políticas, incluidos los protocolos sanitarios y procedimientos hospitalarios, que aborden la violencia contra la mujer y los abusos deshonestos de las niñas, y la prestación de los servicios sanitarios apropiados

333. No hay leyes que se refieran explícitamente a la violencia relacionada con el género. No obstante, el Código Penal del Pakistán y el Código de Procedimiento Penal contienen cláusulas que describen de manera pormenorizada todos los tipos de violencia que se pueden cometer contra un ser humano y, en ciertos casos, se refieren

expresamente a la violencia perpetrada contra la mujer (artículo 354 del Código Penal: agresión a una mujer o uso de fuerza criminal contra ella con la intención de ofender su pudor e inciso a) del mismo artículo: agresión a una mujer o uso de fuerza criminal contra ella para despojarla de sus ropas).

334. En 2001 se incorporó el inciso a) en el artículo 174 del Código de Procedimiento Penal; con este aditamento se dio otro paso dirigido a proporcionar protección a la mujer que resultare víctima de un aspecto determinado de la violencia. Las principales disposiciones del inciso a) del artículo 174 son las siguientes:

335. Todos los casos de quemaduras deben ser notificados al magistrado más próximo por un profesional de la medicina que esté habilitado y haya sido designado por el Gobierno provincial, y además por el oficial a cargo de la comisaría interviniente.

336. El profesional de la medicina tomará nota de la declaración de la persona quemada (hombre o mujer) en el momento de ponerse en contacto con ella para determinar las causas de sus lesiones y las circunstancias en que se produjeron. Si la persona afectada también estuviere en condiciones de declarar ante el magistrado, se tomará nueva nota de su declaración. Si, por cualquier razón, la persona quemada no pudiere declarar ante el magistrado, se aceptará su declaración ante el profesional de la medicina en carácter de declaración postrera.

337. Los hospitales y los centros de atención de la salud tienen el deber de proporcionar asistencia médica a la mujer o la niña víctima de violencia relacionada con el género. Una vez que la víctima de este tipo de violencia llega al hospital o a cualquier otro centro de atención de la salud, se adoptan todas las medidas posibles para proporcionarle la mejor asistencia médica disponible. El tipo y la calidad de la atención que se brinda al paciente varían mucho de un hospital a otro y dependen asimismo del personal médico que intervenga y de la ubicación del hospital, en una ciudad o una zona rural.

338. En lo que se refiere a los "protocolos de atención sanitaria", se exige que el funcionario médico (varón o mujer) a cargo del Servicio de Traumatología del hospital informe a la policía de los casos en que considere que se ha perpetrado violencia criminal contra un ser humano. Sin embargo, no se ha definido con precisión el curso de acción que se debe emprender en presencia de una mujer que hubiere sido víctima de violencia de género. Por supuesto, se proporcionará a esa mujer la atención médica que necesite en relación con sus heridas o lesiones. Sin embargo, no es habitual que se la derive a un psiquiatra o que se establezca un calendario de controles complementarios una vez que se le ha dado el alta.

La capacitación de los trabajadores de la salud sobre cuestiones relacionadas con el género de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia basada en el género

339. Se requiere que todos los médicos estudien "Medicina forense" en el curso de su preparación. Por lo general, esta materia se enseña en el tercero de los cinco años de estudios que se deben cursar para obtener el título de médico. En el programa correspondiente a la medicina forense se estudia pormenorizadamente la violencia contra la mujer. Todo estudiante de medicina debe aprobar el curso de medicina forense antes de iniciar el siguiente año de estudios correlativos. La formación teórica se complementa con una capacitación práctica durante la cual se realizan visitas al

consultorio de un experto en medicina legal y se estudian, entre otros casos medicolegales, los relacionados con la violencia de género contra la mujer.

Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos

340. El Departamento de Asistencia Social es la principal sección administrativa que lleva a cabo actividades de asistencia social, entre las cuales está la planificación familiar. El Departamento se encarga, entre otras cosas, de diseñar y desarrollar las políticas del Programa Demográfico Nacional, así como de aplicarlas, supervisarlas y evaluarlas.

341. La asistencia social es un componente fundamental de los programas sociales del Gobierno. En el período comprendido entre 1991 y 2001 la tasa de crecimiento de la población se redujo de 3% anual a 2,2% anual.

342. En julio de 2002 el Ministerio de Asistencia Social estableció la Política Nacional de Salud Reproductiva. Entre otras cosas, esta Política procura: lograr un equilibrio entre los recursos y la población en el marco de los amplios parámetros del paradigma de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD); crear más conciencia de las consecuencias adversas que el rápido crecimiento demográfico tiene en todos los niveles: nacional, provincial, distrital y comunitario; promover la planificación familiar como un derecho basado en la elección fundamentada y voluntaria; lograr la reducción de la tasa de fecundidad facilitando el acceso a servicios de salud reproductiva de una calidad cada vez mayor, y aminorar la velocidad del crecimiento demográfico retardando el momento del primer alumbramiento y modificando las pautas relativas al espaciamiento de los embarazos y al tamaño deseable de la familia.

343. La Política persigue objetivos a corto y largo plazo. Los objetivos a corto plazo (es decir, para 2004) son la disminución de la tasa de crecimiento demográfico a 1,9% anual y la reducción de la tasa de fecundidad a cuatro alumbramientos por mujer mediante el aumento de la utilización voluntaria de métodos anticonceptivos. Los objetivos a largo plazo son la reducción de la tasa de crecimiento demográfico de 1,9% anual en 2004 a 1,3% anual en 2020 y la disminución de la tasa de fecundidad al nivel de sustitución —2,1 alumbramientos por mujer— para 2020, mediante el aumento de la utilización voluntaria de métodos anticonceptivos y el acceso universal, a partir de 2010, a métodos seguros de planificación familiar.

344. La infraestructura de los servicios de maternidad del Programa Demográfico Nacional comprende 1.958 centros para el bienestar de la familia, 177 unidades de tratamiento ambulatorio y 114 centros de salud reproductiva, además de 12.000 asistentes de planificación familiar en las aldeas (APFA), 1.285 varones movilizadores y 24.650 profesionales de la medicina que proporcionan servicios de salud reproductiva y planificación de la familia a la población urbana y al campesinado del país. El presupuesto del Programa registra constantes aumentos. En 1996-1997 era de 3.990 millones de rupias y en 1999-2000 ascendía a 4.200 millones de rupias[16].

[16] Capítulo relativo a la Salud del Estudio económico del Pakistán, 2003.

Los principales contribuyentes fueron el Ministerio de Asistencia Social (51,2%), el Ministerio de Salud (24,8%), el Ministerio para el Adelanto de la Mujer (0,3%), los Departamentos de Salud provinciales (23,6%) y organismos internacionales (26%)[17].

345. Desde el punto de vista de la accesibilidad de los servicios de planificación familiar, 69% de las mujeres los tienen a menos de 2 km de sus hogares, 8% a una distancia que varía de 2 a 5 km, 6% a más de 5 km y menos de 10 km, otro 6% a más de 10 km y menos de 20 km y 10% a más de 20 km. La mayor disponibilidad de servicios a menos de 5 km se observaba en la PFNO (81%); la menor, en Baluchistán (37%)[18].

346. De conformidad con una evaluación hecha sobre la base de la encuesta domiciliaria integrada del Pakistán (EDIP)[19], 95% de las mujeres (98% de las zonas urbanas y 93% de las zonas rurales) se muestran conformes con los servicios proporcionados por el Estado. Las razones esgrimidas por las que están descontentas son las siguientes: lejanía de los servicios (34%), escasez de personal (7%), tarifas demasiado altas (2%), falta de personal femenino (8%), irregularidad de la oferta (6%) y otras causas (25%).

347. En 1998-1999, 99% de las mujeres que vivían en zonas urbanas sabían qué era la anticoncepción, 39% la habían practicado y 29% recurrían a ella habitualmente. Para las mujeres de zonas rurales, los respectivos porcentajes eran 91%, 22% y 16%. En 2001-2002 esos porcentajes eran 99%, 40% y 31% para las mujeres de las ciudades y 95%, 21% y 14% para las mujeres de las zonas rurales. No se han producido, pues, cambios importantes en los porcentajes correspondientes a las mujeres de las ciudades. Por el contrario, los cambios han sido más significativos para las mujeres de las zonas rurales.

348. Según la EDIP de 2001-2002, la tasa total de fecundidad para las zonas urbanas fue de 5,29% en 1989-1991, 3,98% en 1994-1996 y 3,48% en 1998. Para las zonas rurales, los porcentajes fueron 6,64%, 4,68% y 4,93%. Los porcentajes correspondientes al Pakistán (zonas urbanas y rurales combinadas) eran 6,2%, 4,46% y 4,47%.

349. Si se tiene en cuenta que la sociedad es generalmente conservadora, que las distancias son grandes, que hay una falta total de desarrollo y que imperan el analfabetismo y la pobreza, los logros del Programa Nacional de Planificación Familiar no son insignificantes. La tasa de fecundidad va en descenso mientras aumenta el empleo de anticonceptivos. El presupuesto estatal asignado a la asistencia social ha registrado asimismo un constante incremento. De manera similar, también ha aumentado el porcentaje de parejas que conocen métodos anticonceptivos y los practican. Al mismo tiempo, si nos atenemos a una evaluación del Consejo de Población del Pakistán, una parte de las mujeres actualmente casadas (que oscila entre un cuarto y un tercio) experimenta la necesidad no satisfecha de hacer uso de la anticoncepción; aparentemente, esa fracción se ha mantenido invariable en los tres últimos decenios (según datos de 2001)[20]. Seis factores influyen en la decisión de practicar la anticoncepción: la razón fundamental de evitar el embarazo; el conocimiento de métodos anticonceptivos; el costo de practicar la anticoncepción, habida cuenta

[17] Informe del UNFPA: Estimación de la población del Pakistán, 2003.
[18] Encuestas en las provincias: cuestionario comunitario de la EDIP, 2001-2002.
[19] Véase la EDIP.
[20] Sitio Web del Consejo de Población del Pakistán: http://www.popcouncil.org/publications/popbriefs/pb7%282%29_3.html.

de la percepción social y cultural y de la aceptabilidad religiosa de su práctica; la percepción de la oposición del marido a la planificación familiar; la relación entre la salud y la anticoncepción, y las posibilidades de acceso a un sistema de planificación familiar de calidad aceptable.

Aborto

350. El aborto es ilegal en el Pakistán. En los incisos a) y d) del artículo 338 del Código Penal del Pakistán se establece la ilegalidad del aborto, salvo que se practique para salvar la vida de la madre. El aborto ilegal se reprime con pena de prisión, de cualquier tipo, que puede llegar hasta siete años; por otra parte, el autor del aborto se expone a tener que pagar una multa.

351. Los abortos aconsejados por médicos se llevan a cabo en los hospitales públicos.

Los Estados partes deben velar por que las mujeres en circunstancias especialmente difíciles, como las que se encuentren en situaciones de conflicto armado y las refugiadas, reciban suficiente protección y servicios de salud, incluidos el tratamiento de los traumas y la orientación pertinente

352. En teoría, todos los servicios médicos, desde los centros de atención básica de salud hasta los grandes hospitales, están equipados de manera tal que pueden proporcionar, al menos, algún tipo de tratamiento de los traumas. Tanto en los centros de atención básica de salud como en los centros sanitarios rurales, el médico de guardia está capacitado para tratar a cualquier paciente, sea hombre o mujer, con traumas. No obstante, el grado y la calidad de la asistencia que se puede prestar en dichos centros son limitados. La asistencia es mejor en los principales hospitales de distrito y en todos los hospitales de las grandes ciudades. Es habitual que los servicios de la periferia estabilicen a los pacientes con traumas graves y los deriven a otros servicios médicos más completos.

353. La noción de orientación individual de un paciente no se ha institucionalizado todavía en el Pakistán. Por lo general, la atención médica se limita a resolver los aspectos físicos del problema. No se acuerda la misma atención a sus aspectos psicológicos. La explicación comprende toda una serie de razones. Los psiquiatras son pocos, la gente no está dispuesta a aceptar que necesita tratamiento psicológico y el sistema de atención de la salud, con una sobrecarga de trabajo, sólo está preparado para resolver los problemas más evidentes.

354. En los grandes hospitales funcionan departamentos de psiquiatría y en casi todos ellos se proporciona tratamiento a los pacientes con cuadros psiquiátricos antes que a las personas que han sufrido traumas y necesitan asistencia psiquiátrica como parte de la terapia general y del plan de rehabilitación.

355. En lo que se refiere a las mujeres en situaciones de conflicto armado, el Pakistán ha albergado a millones de refugiados afganos desde 1979. Los refugiados, que en muchos casos eran mujeres refugiadas, recibieron toda la asistencia médica posible. Los esfuerzos desplegados por el gobierno anfitrión fueron complementados por ONG extranjeras, más especializadas en el manejo de esas situaciones.

356. Es común reconocer que el Pakistán se ha preocupado por los refugiados afganos de manera tal que se ha convertido en un modelo para otros países. Alguna vez el Pakistán recurrió a sus propias reservas estratégicas de alimentos para ayudar a dar de comer a los refugiados.

357. Los Estados partes deberían ejecutar una estrategia nacional amplia para fomentar la salud de la mujer durante todo su ciclo de vida. Esto incluirá intervenciones dirigidas a la prevención y el tratamiento de enfermedades y afecciones que atañen a la mujer, al igual que respuestas a la violencia contra la mujer, y a garantizar el acceso universal de todas las mujeres a una plena variedad de servicios de atención de la salud de gran calidad y asequibles, incluidos servicios de salud sexual y genésica.

358. La Política Nacional de Salud de 2001 procura fomentar la salud de la mujer durante todo su ciclo de vida. La "promoción de una mayor equidad de género" es una de las prioridades de la Política Nacional de Salud. Para lograr dicha equidad se procurará, entre otras cosas, que las mujeres en edad de procrear tengan acceso, desde la misma puerta de su hogar, a servicios de salud reproductiva que tengan en cuenta el ciclo biológico. De esta manera se asegurará la provisión de servicios de maternidad sin riesgo a la mayoría de las madres, con lo que se elevará la tasa de supervivencia de los bebés; además, de conformidad con el Proyecto Salud de la Mujer, se establecerán en 20 distritos del Pakistán "hospitales amigos de la mujer", que podrán proporcionar servicios obstétricos de urgencia.

359. La Política Nacional de Salud también presta atención preferente a los aspectos de prevención en materia de atención de salud; en todos los programas desarrollados conforme a esta Política se han desplegado esfuerzos por satisfacer las necesidades especiales de las mujeres y las niñas.

360. La prestación de atención de salud de alta calidad y a precios módicos sigue siendo un problema. El Pakistán no tiene un sistema establecido de seguro médico. El Estado, en cumplimiento del artículo 38 de la Constitución, procura proporcionar atención médica a todos los ciudadanos del país. Toda la infraestructura del sector público es financiada por el Estado con sus propios recursos. Todos los ciudadanos que recurren al sistema reciben tratamiento casi gratuito. El sistema funciona bien en los casos de dolencias menores que se pueden tratar con remedios comunes, como por ejemplo los analgésicos y los antibióticos genéricos. Sin embargo, a medida que aumenta la gravedad de la enfermedad o de la lesión, el ciudadano común debe afrontar gastos que a veces son muy altos. Estos gastos no derivan de tarifas hospitalarias, recargos por camas u honorarios de los médicos. Se incurre en ellos para pagar medicamentos y, en caso de intervenciones quirúrgicas, insumos relacionados con la cirugía. El Estado no cuenta con recursos suficientes para proporcionar remedios caros a todos los que los necesitan. De todas maneras, en la actualidad el Estado proporciona, en forma prácticamente gratuita, no sólo consultas médicas, hospitalización y, cuando es necesario, cirugía, con todo lo que ésta lleva implícito: cirujanos, anestesistas, encargados del oxígeno —que generalmente son los propios anestesistas— sino también, entre otros servicios, los postoperatorios de recuperación. Además, proporciona algunos insumos básicos, como por ejemplo el *catgut*. Sin embargo, el paciente debe costear con su propio peculio los insumos más caros: vendajes especiales, clavos y placas para operaciones ortopédicas, antibióticos de última generación, etc. Por lo general, los servicios de diagnóstico por imágenes comprenden radiografías y ecografías, que también se proporcionan gratis o a un precio simbólico, si bien las listas de espera para acceder a estos servicios son muy largas. De igual manera, la mayoría de los servicios de patología, como por ejemplo los análisis de sangre, se brindan gratis o a un precio simbólico. En cambio, los análisis más complejos tienen que ser pagados por el paciente (varón o mujer), que debe recurrir a laboratorios de patología del sector privado.

361. No se discrimina entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a los tratamientos disponibles en los hospitales públicos. Sin embargo, en algunos casos los hombres de la familia son los que tienen la última palabra cuando hay que decidir si una mujer debe ser llevada al hospital. En esos casos, la principal preocupación es saber si la mujer será atendida por una médica.

362. Todos los servicios públicos de salud de cierta importancia cuentan con servicios separados para la mujer. En la mayoría de los grandes hospitales funcionan salas de obstetricia y ginecología. Hay visitadoras de salud en la mayoría de los centros de atención básica de salud y en los centros sanitarios rurales. Los servicios que allí se proporcionan son por lo general gratuitos.

Los Estados partes deberían asignar suficientes recursos presupuestarios, humanos y administrativos para garantizar que se destine a la salud de la mujer una parte del presupuesto total de salud comparable con la de la salud del hombre, teniendo en cuenta sus diferentes necesidades en materia de salud

363. En el Pakistán, los gastos en salud, tanto del sector público como del privado, son bajos. Sin embargo, a lo largo de los años han ido aumentando constantemente en cifras absolutas, aunque no en función del PIB. Se calcula que en el ejercicio 2002-2003 los gastos totales en salud llegaron a 28.814 millones de rupias (6.609 millones para actividades de promoción y 22.205 millones en concepto de gastos corrientes), lo que representó un aumento con respecto al ejercicio anterior de 13,4% en cifras absolutas y de 0,7% en función del PIB. En 2003-2004, los gastos totales en salud ascendieron a 32.805 millones de rupias, equivalentes a 0,84% del PIB. Esto entrañó un aumento de 13,8% en relación con el ejercicio anterior.

364. Se carece de datos precisos sobre la cantidad de recursos presupuestarios destinada especialmente a las mujeres o de particular provecho para ellas. Sin embargo, se puede decir que probablemente sea la mitad, o más, de la totalidad del presupuesto. La razón es que todos los servicios del sistema de atención de la salud proporcionados por el Estado se prestan tanto a hombres como mujeres. No hay discriminación entre hombres y mujeres desde el punto de vista del tiempo y los esfuerzos que los médicos de los centros de atención básica de la salud dedican a sus pacientes. Los médicos de esos centros atienden a todos los pacientes que los consultan y, en la medida de lo posible, los medican sin que les importe su sexo. Además de los servicios generales proporcionados por todo el sistema de salud, el Estado ha establecido servicios especiales, como los de obstetricia y ginecología o de atención de la salud maternoinfantil, que son atendidos por mujeres, por ejemplo las visitadoras de salud. Parece que el principal problema relacionado con los recursos asignados a la atención de la salud de la población no atañe a su distribución equitativa sino a su carácter limitado.

365. Los Estados partes también deberían situar una perspectiva de género en el centro de todas las políticas y los programas que afecten a la salud de la mujer y hacer participar a ésta en la planificación, la ejecución y la vigilancia de dichas políticas y programas y en la prestación de servicios de salud a la mujer.

366. No parece haber discriminación entre mujeres y hombres en los servicios médicos proporcionados por el Estado. Sin embargo, esto no significa que se haya situado una perspectiva de género en el centro de todas las políticas y los programas que afectan a la salud de la mujer. Hasta ahora tampoco hay un mecanismo institucional que garantice la participación de la mujer en la planificación, la ejecución y la vigilancia de dichas políticas y programas. Sin embargo, en el Pakistán la mujer

está mejor representada en el sector de la salud que en la mayoría de los otros sectores y es probable que haya, al menos, cierta representación femenina en los procesos de formulación y aplicación de la política sanitaria.

367. Los Estados partes también deberían garantizar la eliminación de todas las barreras al acceso de la mujer a los servicios, la educación y la información sobre salud, inclusive en la esfera de la salud sexual y genésica y, en particular, asignar recursos a programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades venéreas, incluido el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).

368. La Política Nacional de Salud procura facilitar el acceso de la mujer al sistema de atención de la salud. Sin embargo, la sociedad manifiesta actitudes que a veces impiden el acceso de la mujer al sistema en algunas zonas muy alejadas y subdesarrolladas. En tales circunstancias, a menos que la mujer esté realmente muy enferma, la familia se esfuerza por medicarla en el hogar. A veces, se impide que la mujer establezca contacto con el sistema de salud aduciendo que no hay en él médicas disponibles. La política sanitaria procura resolver este problema. Para abordar la cuestión de la libertad de tránsito se requiere más tiempo.

369. La principal barrera a la información sobre cuestiones relacionadas con la salud, inclusive la salud genésica, es el analfabetismo. Se espera que todos los centros de atención de la salud maternoinfantil proporcionen a las mujeres que concurran a ellos información sobre la salud sexual y genésica y, en particular, sobre la anticoncepción. También se brinda información sobre la anticoncepción a las mujeres que visitan esos centros en busca de atención prenatal o postnatal.

370. La asignación de recursos a programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual (ETS), incluido el VIH/SIDA, es una cuestión más problemática. En la sociedad pakistaní, las relaciones sexuales premaritales son un tema tabú y, por lo tanto, es difícil hablar de programas para el tratamiento de ETS contraídas por adolescentes. De todas maneras, si bien las ETS no son objeto de tratamiento en un programa especial, sí lo son en cualquiera de los programas generales en vigencia, como parte de los servicios que habitualmente proporciona el Estado.

Los Estados partes también deberían supervisar la prestación de servicios de salud a la mujer por las organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas para garantizar la igualdad del acceso y la calidad de la atención

371. Hay un amplio sistema privado de atención de la salud. Es mucho más caro y presta servicios a los sectores más acaudalados de la sociedad pakistaní y a las personas que no confían en el sistema estatal. El control del sistema privado es una cuestión complicada. Por lo general, se lo considera mejor que el estatal, aunque aparentemente no hay un estudio empírico que confirme esta aseveración.

372. Muchos de los médicos del sector privado también forman parte del personal que trabaja en el sistema de salud proporcionado por el Estado. Algunos, especialmente los más experimentados, dirigen clínicas y hospitales privados en su tiempo libre. Se supone asimismo que los hospitales privados cuentan con personal paramédico más idóneo y mejores instalaciones.

373. Lo único que se necesita para aprovechar los servicios del sistema privado es poder pagarlos. No importa el sexo de la persona que recurra a ellos.

Los Estados partes también deberían exigir que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa

374. Se supone que la intimidad, la confidencialidad y el consentimiento fundamentado se extienden a todos los pacientes, sea cual fuere su sexo. Por ejemplo, no se lleva a cabo ninguna operación quirúrgica sin el consentimiento del paciente o de la paciente. Si el paciente o la paciente no está en condiciones de prestar su consentimiento, lo presta su cónyuge o su pariente más cercano.

375. La cuestión de la autonomía y la opción requiere una explicación muy detallada. Antes de someterse a un tratamiento médico o a una intervención quirúrgica, la mujer tiene el mismo derecho que el hombre a prestar su consentimiento o a negarse a prestarlo. Para algunas operaciones, como por ejemplo la ligadura de trompas, se requiere el consentimiento mutuo del marido y la mujer, conforme a la práctica dominante.

Los Estados partes también deberían velar por que los programas de estudios para la formación de los trabajadores sanitarios incluyan cursos amplios, obligatorios y que tengan en cuenta los intereses de la mujer sobre la salud y sus derechos humanos, en especial la violencia basada en el género

376. Los programas de enseñanza de los estudiantes de medicina comprenden cursos sobre la salud de la mujer en relación con la violencia basada en el género, la medicina forense y la medicina comunitaria. Cabe considerar que esos cursos son bastante completos, por más que sea posible ampliarlos y aumentar su sensibilidad en materia de género. Los cursos deben seguirse obligatoriamente y los estudiantes tienen que aprobarlos para recibirse de médicos. De todas maneras, es preciso reforzarlos desde la perspectiva de los derechos humanos.

377. Los programas de estudios de enfermería y otras profesiones relacionadas con la salud tienen que incorporar en detalle las materias de dichos cursos.

Los Estados partes deben garantizar que sean justos y seguros los procedimientos para atender las denuncias e imponer las sanciones correspondientes a los profesionales de la salud culpables de haber cometido abusos sexuales contra las pacientes

378. No se dispone de información ni de datos fidedignos sobre la magnitud de los abusos sexuales cometidos por médicos contra las pacientes. No hay leyes que explícitamente se refieran a ese tipo de proceder de los profesionales de la medicina.

379. Quizás se pueda decir que el artículo 354 del Código Penal del Pakistán: agresión a una mujer o uso de fuerza criminal contra ella con la intención de ofender su pudor, atañe a esa cuestión. Para determinar la esencia del artículo 354 es preciso establecer el alcance de las palabras “agresión” y “fuerza criminal”, que conforme a las definiciones que por separado formula el propio Código entrañan claramente el uso de la fuerza o la amenaza de usarla. El artículo 354 cubriría, pues, los casos de abuso sexual cometidos por personal médico contra mujeres mediante el uso de la fuerza o la amenaza de usarla. Empero, quedarían excluidos los casos en que un médico se aprovecha de una paciente indefensa después de haberle suministrado un soporífero o un narcótico.

380. Por lo general, en todos los grandes hospitales funcionan comisiones que, además de garantizar la buena marcha de los servicios, se ocupan de cualquier otra cuestión importante, como sería la conducta impropia de miembros de su cuerpo médico. No obstante, no se dispone de información fidedigna sobre el número de denuncias formuladas ante esas comisiones ni sobre las medidas adoptadas contra los miembros del personal implicados. También se puede recurrir al Consejo Médico y Odontológico del Pakistán, que está facultado para inhabilitar a los médicos o dentistas declarados culpables de cualquier abuso sexual.

381. La cuestión se enreda si se aplican las leyes *Hudood*, cuyas disposiciones establecen que la carga de la prueba corresponde a la mujer que alega que ha sido objeto de abusos deshonestos o violada. (Las leyes *Hudood* se examinan en la sección correspondiente al artículo 15.)

382. Teóricamente, en caso de que un médico o profesional de la medicina de un servicio público de atención de la salud incurra en negligencia en el cumplimiento de su deber, podría aplicarse el artículo 166 del Código Penal: Funcionarios públicos que desobedezcan la ley con la intención de causar un perjuicio a cualquier persona. El propio Código Penal define "perjuicio" como daño provocado ilegalmente a una persona en su cuerpo, mente, reputación o patrimonio. También se puede recurrir al Consejo Médico y Odontológico del Pakistán, un organismo autónomo donde se matriculan los médicos y dentistas del Pakistán, y a la Oficina del Defensor del Pueblo, a la que corresponde ofrecer una reparación a los pacientes y las pacientes cuyos derechos hayan sido vulnerados por profesionales de la medicina al servicio del Estado. Los casos de mala práctica de médicos del sector privado pueden ser llevados a la justicia o denunciados ante el Consejo Médico y Odontológico del Pakistán.

Recomendación general No. 14 relativa a la circuncisión femenina

Los Estados partes deben garantizar la promulgación y aplicación eficaz de leyes que prohíban la mutilación genital de la mujer y el matrimonio precoz

383. No hay información precisa que indique la existencia de la mutilación genital de la mujer en el Pakistán. No hay en el país leyes que se refieran al tema.

Otras iniciativas en la esfera de la salud

Programa Ampliado de Inmunización

384. Los propósitos fundamentales del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), cuyo costo total fue de 5.367 millones de rupias para el período 1999-2004, son reducir la mortalidad vacunando a los niños de 0 a 11 meses de edad y a las mujeres en edad de procrear y vacunar todos los años a cinco millones de niños contra enfermedades prevenibles mediante vacunación, con miras a alcanzar una cobertura vacunal de 77% de los niños y 50% de las futuras madres. A partir de la incorporación de la vacuna contra la hepatitis B en el régimen del PAI, casi todo el personal femenino de salud que trabaja en los 57 distritos del país ha sido adiestrado convenientemente con la ayuda de subvenciones de la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI).

Proyecto relativo a la salud de la mujer

385. El Proyecto procura mejorar la salud, el estado nutricional y la condición social de las mujeres y las niñas mediante el establecimiento de hospitales "amigos de la mujer" en 20 distritos del Pakistán. El Proyecto, en el que se han invertido 3.750 millones de rupias en total, se ha puesto en marcha con la ayuda del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD). Sus objetivos explícitos son:

a) Extender las intervenciones médicas a las poblaciones subdesarrolladas;

b) Desarrollar en los distritos sistemas de salud "amigos de la mujer" para proporcionar a ésta atención médica de calidad desde los servicios comunitarios hasta el primer nivel de remisión de pacientes, en el cual se incluyen los servicios obstétricos de urgencia;

c) Aumentar la capacidad de las instituciones de atención de la salud y formar recursos humanos con miras a mejorar la salud de la mujer a largo plazo.

Alimentación y nutrición

386. A pesar de que ha habido un rápido progreso en materia de producción y elaboración de alimentos, la malnutrición sigue siendo objeto de gran preocupación para los funcionarios de la salud pública. Resultados extraoficiales de la Encuesta Nacional de Nutrición de 2002 indican que 38% de los niños tienen un peso menor que el normal, 12,5% de las mujeres están malnutridas (este porcentaje se eleva a 16,1% en el caso de las madres lactantes), 6,5% de los niños en edad escolar (de seis a 12 años) y 21,2% de las madres tienen bocio palpable o visible y 22,9% de los niños en edad escolar y 36,5% de las madres padecen trastornos graves por carencia de yodo. El Gobierno ha puesto en marcha una serie de programas para corregir la situación.

a) Programas de lucha contra la carencia de micronutrientes. Comprenden la lucha contra los trastornos por carencia de yodo mediante el uso universal de sal yodada; la lucha contra la ferropenia mediante el enriquecimiento de la harina con hierro; el enriquecimiento de los aceites comestibles y de la mantequilla clarificada de leche de búfalo con vitamina A, y el suministro suplementario de vitamina A a los niños de seis meses a cinco años de edad como parte de la rutina practicada en los días nacionales de inmunización (en horario completo o parcial).

b) Programa de nutrición en la atención primaria de salud (APS). Su objetivo es mejorar desde el punto de vista cualitativo el estado nutricional de mujeres, niñas y lactantes ampliando los servicios de nutrición de la APS que se les proporcionan. Más de 70.000 mujeres que integran el personal de salud que trabaja en las aldeas se encargan del suministro suplementario de micronutrientes y brindan asesoramiento sobre la promoción del crecimiento, la nutrición de madres e hijos, la lactancia materna y el suministro sistemático de alimentación suplementaria. Como parte del componente de nutrición de la APS, se han emprendido actividades que abarcan las esferas de la información, la educación y la comunicación. La formación de los profesionales de la salud en materia de educación nutricional y para la salud se centra en los problemas nutricionales de las mujeres y los niños, así como en las medidas necesarias para corregirlos.

c) El Programa Tawana del Pakistán (véase el párrafo 239 del capítulo X).

Desafíos

387. En el Pakistán, el funcionamiento del sector de la salud tiene que mejorar en gran medida. A pesar del constante aumento de su número, los servicios no dan abasto para proporcionar a la población una cobertura sustancial en muchas esferas importantes. Aunque todos los ciudadanos del país sufren las consecuencias negativas de la insuficiencia cuantitativa y cualitativa del sistema, puede decirse que las mujeres y las niñas son las que más sufren a causa de las condiciones y necesidades especiales que atañen a su salud. La relación entre personal paramédico capacitado y médicos es proporcionalmente muy baja y es obvio que esto repercute negativamente en el funcionamiento global del sistema de atención de la salud. La Política Nacional de Salud procura corregir las deficiencias del sistema. No obstante, es demasiado pronto para evaluar y comentar su eficacia.

Capítulo XIII

Artículo 13

(Derechos económicos, sociales y culturales de la mujer)

Disposiciones constitucionales

388. El preámbulo de la Constitución reza así: Considerando que el pueblo del Pakistán ha manifestado su voluntad de establecer, con arreglo a la ley y la moral pública, un orden que garantice los derechos fundamentales, que comprenden la igualdad de la condición social, de oportunidades y ante la ley, la justicia social, económica y política y la libertad de pensamiento, expresión, creencias, fe religiosa, culto y asociación.

389. El artículo 23 de la Constitución estipula que todo ciudadano tiene derecho a adquirir, poseer y enajenar bienes en cualquier parte del Pakistán, con sujeción a la Constitución y a cualesquiera restricciones razonables impuestas por la ley en aras del interés público.

390. El artículo 18 de la Constitución establece que, con sujeción a las restricciones que pudiere prescribir la ley, todo ciudadano tiene derecho a dedicarse a cualquier profesión u ocupación lícita y a llevar a cabo actividades comerciales o negocios lícitos.

391. En la esfera de la igualdad económica y social, el artículo 25 de la Constitución tiene una importancia capital porque garantiza que todos los ciudadanos sean iguales ante la ley y tengan el mismo derecho a su protección.

392. La cláusula 1 del artículo 26 de la Constitución estipula que, en lo que se refiere al acceso a sitios públicos de recreo o esparcimiento no dedicados con exclusividad a fines religiosos, ningún ciudadano o ciudadana será objeto de discriminación por motivo de raza, religión, casta, sexo, residencia o lugar de nacimiento únicamente. La cláusula 2 del mismo artículo aclara que nada de lo estipulado en la cláusula 1 podrá impedir que el Estado adopte disposiciones especiales en relación con las mujeres y los niños.

393. De conformidad con la Constitución, no hay, pues, discriminación alguna entre hombres y mujeres en la esfera económica ni en la social.

Marco administrativo

394. Los principales mecanismos administrativos en el campo de la economía del Pakistán son el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planificación. No hay un órgano administrativo estatal dedicado exclusivamente a la "vida social" del país. Sin embargo, podría decirse que el Ministerio para el Adelanto de la Mujer cumple algunas de las funciones previstas por la Convención en su artículo 13. En lo que se refiere a las actividades culturales y recreativas, el organismo administrativo correspondiente es el Ministerio de Minorías, Turismo, Juventud, Cultura y Deportes.

Situación sobre el terreno

395. En el Pakistán, la mujer tiene *de jure* el mismo derecho que el hombre a las prestaciones sociales y económicas.

396. Las mujeres y los hombres asalariados tienen derecho a recibir ciertas prestaciones sociales, que pueden reclamar tanto el marido como la mujer. Esas prestaciones comprenden subsidios de vivienda, viáticos, asignaciones para atención médica y beneficios sociales. Tienen acceso a dichas prestaciones todas las personas asalariadas, independientemente de su sexo.

397. En materia de educación, en las escuelas del Estado se imparte a niñas y niños enseñanza gratuita o pagando derechos de matrícula meramente simbólicos. No se discrimina entre varones y mujeres en la educación superior —fuertemente subvencionada— que se brinda en los establecimientos públicos.

Tributación, pensiones y gratificaciones

398. En el marco del sistema tributario del Pakistán, los impuestos y los descuentos impositivos no guardan relación directa ni indirecta con la naturaleza y el tamaño de la familia. Las pensiones, las gratificaciones y las prestaciones de la seguridad social están basadas en deducciones de los salarios de los empleados y en aportaciones de los empleadores. No hay, al respecto, discriminación de género.

399. Aparte de las bonificaciones que forman parte de cualquier salario (y que corresponden tanto a hombres como a mujeres), no hay un sistema de "prestaciones familiares" o de asistencia a la familia como se entiende en Europa. No se tiene en cuenta el número de hijos de los contribuyentes para asignar subvenciones o subsidios de educación ni tampoco para conceder desgravaciones fiscales.

Derecho de propiedad y acceso a los bienes

400. El artículo 23 de la Constitución del Pakistán estipula que todo ciudadano tiene derecho a adquirir, poseer y enajenar bienes en cualquier parte del Pakistán. Las mujeres pakistaníes son propietarias de bienes inmuebles, joyas y otros activos y tienen sus propias cuentas bancarias. No hay datos que permitan comparar el porcentaje de mujeres propietarias con el porcentaje de hombres propietarios. El Ministerio para el Adelanto de la Mujer ha solicitado al Departamento de Estadística que estudie la posibilidad de modificar debidamente los formularios y cuestionarios censales de encuestas, como la encuesta domiciliaria integrada del Pakistán (EDIP), para obtener dicha información.

Préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero

401. Hombres y mujeres del Pakistán tienen acceso al crédito. Las instituciones financieras del sector privado, como por ejemplo el Banco Zarai Taraquiati del Pakistán (Banco de Desarrollo Agropecuario del Pakistán) y el Primer Banco de la Mujer S.R.L., otros bancos comerciales y una serie de entidades financieras del sector público otorgan crédito a las mujeres.

Primer Banco de la Mujer

402. El Primer Banco de la Mujer S.R.L. se fundó en 1989. Es una institución financiera singular, en que se combinan las funciones del banco comercial y del fondo de seguros para el desarrollo a fin de satisfacer las necesidades socioeconómicas de la mujer pakistaní; su objetivo es alentar y ayudar a ésta para que promueva y desarrolle actividades comerciales e industriales y ejerza una profesión. El Banco tiene 38 sucursales, concentradas fundamentalmente en zonas urbanas y semiurbanas. Ha

financiado diversas industrias medianas que son propiedad de las mujeres encargadas de dirigirlas. El Banco exige que al menos 50% de las empresas que soliciten préstamos sea propiedad de mujeres. Además, todo el personal profesional del Banco está formado por mujeres.

403. Entre los servicios bancarios no tradicionales proporcionados por el Primer Banco de la Mujer S.R.L. se cuentan los servicios de asesoramiento y consultoría en materia de inversiones e identificación de proyectos, identificación y conquista de mercados, promoción y patrocinio del trabajo de mujeres empresarias y funcionamiento de centros de exposición de productos de empresas dirigidas por mujeres. En la mayoría de los casos, para los préstamos de menos de 25.000 rupias, no se exigen a las solicitantes más garantías que las que puedan proporcionar dos fiadores a título personal. Para los préstamos de más de 25.000 rupias se exigen garantías tangibles.

404. Hasta ahora, el Banco ha desembolsado 6.670 millones de rupias en concepto de préstamos y ha ayudado a que 25.226 mujeres pusieran en marcha sus propias empresas. La cartera de préstamos del Banco se distribuye así: 9,6% para microcréditos, 77% para pequeñas y medianas empresas y el resto para las otras empresas integrantes de la clientela. Hasta ahora se han concedido 19.525 microcréditos a mujeres.

Alivio de la pobreza

405. El alivio de la pobreza es de máxima urgencia para el Gobierno del Pakistán. En noviembre de 2001, en medio de un reconocimiento cada vez más generalizado de que la incidencia de la pobreza iba en aumento en el Pakistán, el Gobierno adoptó una estrategia global. El resultante documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) articula un marco global que comprende cuestiones relacionadas con el género y políticas de desarrollo rural, promoción del empleo y defensa del medio ambiente. El programa de desarrollo rural se inserta en intervenciones previstas que apuntalan la antedicha estrategia. Conforme al criterio adoptado, en la estrategia también se otorga atención preferente al desarrollo humano y se reconoce que es fundamental el papel que desempeñan los gobiernos provinciales y municipales en la consecución de los objetivos perseguidos por el desarrollo humano.

406. El Gobierno se ha comprometido a aumentar los gastos presupuestarios mínimos a más de 0,2% del PIB por año a partir del ejercicio económico 2001-2002. Esto indica un cambio significativo respecto de las últimas ejecuciones presupuestarias, durante las cuales el gasto público para la lucha contra la pobreza descendió, en promedio, un 0,25% del PIB por año durante el período 1995-2000. Es un gran desafío garantizar que ese gasto siga aumentando en el mediano plazo al mismo tiempo que se lleva a cabo un ajuste fiscal. El Gobierno habrá de gastar 161.000 millones de rupias en beneficio de los pobres durante el actual ejercicio económico 2003-2004.

Cuadro 13.01

Gastos presupuestarios a favor de los pobres
(en millones de rupias)

	2001-2002 Reales	*2002-2003 Reales*	*2003-2004 Presupuesto*	*2004-2005 Proyectados*
Servicios comunitarios	**10,98**	**16,57**	**18,57**	**21,46**
i. Caminos, carreteras y edificios	6,34	13,15	14,59	16,58
ii. Abastecimiento de agua y saneamiento	4,64	3,42	3,98	4,88
Desarrollo humano	**90,67**	**105,81**	**126,56**	**147,73**
i. Educación	66,29	78,61	88,84	102,38
ii. Salud	19,21	22,37	29,17	36,08
iii. Planificación demográfica	1,33	3,12	4,60	4,88
iv. Seguridad social y prestaciones asistenciales	3,66	1,30	3,68	3,90
v. Desastres naturales	0,19	0,41	0,27	0,49
Desarrollo rural	**24,30**	**34,18**	**34,15**	**23,04**
i. Riego	10,13	15,54	25,19	32,37
ii. Recuperación de tierras	1,84	1,76	1,77	2,44
iii. Desarrollo rural	12,33	16,88	0,19	7,23
iv. Electrificación rural			1,00	1,00
Redes de seguridad	**8,33**	**13,75**	**17,67**	**19,03**
i. Subsidios a los alimentos	5,51	10,86	13,26	14,63
ii. Programa de ayuda alimentaria	2,02	2,24	3,54	3,90
iii. Tawana del Pakistán	0,80	0,59	0,70	0,50
iv. Viviendas baratas		0,06	0,17	
Gobernanza	**32,98**	**38,54**	**41,86**	**46,80**
i Administración de justicia	1,98	2,25	2,65	3,41
ii. Orden público	31,00	36,29	39,21	43,39
Total	**167,25**	**208,84**	**238,80**	**278,02**

Fuentes: DELP, Departamento de Hacienda. Cuentas públicas mensuales. Estudio económico del Pakistán, 2000-2004.

407. Además de los gastos asignados a la lucha contra la pobreza, una parte importante de los recursos públicos se destina a proporcionar protección social a los sectores más pobres de la sociedad y, en particular, a las mujeres. Con sus últimas iniciativas, como por ejemplo el Programa de Asistencia Alimentaria (PAAl), el Programa Khushhal del Pakistán (PKP) y los traspasos de tierras, el Gobierno ha incrementado de manera significativa la asistencia a las personas más necesitadas. Las transferencias que realiza el Estado en la esfera de la seguridad social se dividen en tres amplias categorías: transferencias en efectivo, transferencias en especie y programas de obras públicas. Los respectivos programas gubernamentales abarcan el Zakat, el PAAl y la Mutualidad de Empleados de la tercera edad (METE); la concesión de microcréditos corre por cuenta del Banco Khushhal (BK), el Fondo Pakistaní

de Alivio de la Pobreza (FPAP) y el Banco de Desarrollo Agropecuario del Pakistán (BDAP).

Cuadro 13.02
Gastos no presupuestarios a favor de los pobres
(en millones de rupias)

Sectores	*Ejercicio económico 2000-2001*	*Ejercicio económico 2001-2002*	*Julio a diciembre del ejercicio 2003-2003*
Pagos del Zakat	1 829	5 169	2 731
Pagos de la METE	1 261	1 366	777
Concesión de microcréditos	577	1 215	1 986
Total	**3 667**	**7 750**	**5 494**
Tierras distribuidas (en acres)	153 197	53 803	2 538
Redes de seguridad social (número de beneficiarios)			
PAA1	1 136 46	2 200 916	1 009 330
Zakat	930 223	1 700 189	617 000
METE	100 384	103 231	132 000
Microcrédito	48 252	148 728	225 000
Empleo temporal (PKP)	400 916	270 333	318 089
Receptores de tierras fiscales	14 419	3 144	310
Número total de beneficiarios	**2 606 445**	**4 365 657**	**1 010 932**

Fuente: Estudio económico del Pakistán, 2003.

408. Aunque en cierta medida el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) hace hincapié en distintos aspectos de género, el Ministerio para el Adelanto de la Mujer consideró que sería conveniente realizar una auditoría del documento desde una perspectiva de género. Por lo tanto, se llevó a cabo un examen del DELP y se formularon varias sugerencias para que el documento diera una respuesta aún más completa a las necesidades concretas de la población femenina del país. Uno de los resultados del antedicho examen fue la inclusión provisional en el DELP de un programa experimental para una presupuestación que tuviese en cuenta las cuestiones de género.

Medidas explícitamente dirigidas al alivio de la pobreza

Zakat

409. El sistema islámico del *Zakat* (un impuesto anual del 2,5% sobre el patrimonio no consumido y el activo disponible) que se concibió con el propósito de beneficiar a las viudas, los huérfanos, los pobres y todos aquellos que estuvieren en situación desesperada. La mayoría de los musulmanes adinerados que viven en el Pakistán pagan este tributo voluntariamente (además de las deducciones que el Gobierno hace una vez al año de las cuentas de ahorros de todos los musulmanes). Por lo general, estas contribuciones voluntarias se destinan a mujeres directamente necesitadas

(viudas, divorciadas, huérfanas, niñas y ancianas). Los fondos del *Zakat* recolectados por el Gobierno se distribuyen fundamentalmente entre las mujeres pobres, las viudas, etc. por conducto de comités del *Zakat* establecidos por todo el país en localidades, aldeas y barrios. Los pagos realizados (en rupias) con fondos del *Zakat* ascendieron a 1.829 millones, 5.169 millones y 2.731 millones en 2000-2001, 2001-2002 y julio a diciembre de 2002-2003, respectivamente. Las mujeres constituyeron la mayoría de los beneficiarios del *Zakat*.

410. El Consejo del *Zakat* y la Fundación *Zakat* proporcionan asistencia primordialmente a las mujeres y los niños apelando a diversos sistemas:

a. un 70% del subsidio Guzara se destina a las mujeres y los niños;

b. se ha revitalizado el Programa de Asistencia Alimentaria para los sectores más pobres de la población. Ahora las mujeres constituyen 75% de los beneficiarios residentes en 1.200.000 de viviendas rurales atendidas por el Programa.

Bait-ul-Mal *del Pakistán*

411. El *Bait-ul-Mal* del Pakistán es una entidad con personería jurídica establecida con arreglo a la Ley *Bait-ul-Mal* del Pakistán, de 1991, que empezó a funcionar en febrero de 1992. Se ocupa del bienestar de personas viudas, huérfanas, discapacitadas, necesitadas y pobres sin tener en cuenta su sexo, casta, credo o religión.

412. El *Bait-ul-Mal* se financia con la transferencia de los ingresos derivados del pago de gravámenes establecidos con tal fin, subvenciones del Gobierno federal, los gobiernos provinciales y las autoridades municipales, donaciones de organismos nacionales e internacionales y otras donaciones voluntarias, como por ejemplo el *sadqat*[21] y el *atiyyat*[22], procedentes de personas, sociedades, organismos, instituciones u organizaciones, la venta de bienes (muebles e inmuebles) del *Bait-ul-Mal* y los ingresos derivados de esas propiedades, inversiones y demás activos.

413. Los principales objetivos del *Bait-ul-Mal* son proporcionar asistencia financiera a los indigentes y necesitados, las viudas, los huérfanos, los inválidos, los débiles con predisposición a enfermar y otras personas necesitadas; ayudar a todas esas personas a rehabilitarse y seguir una profesión o un oficio; proporcionarles alojamiento y los servicios necesarios, y suministrar asistencia a sus hijos para que puedan educarse.

414. El *Bait-ul-Mal* del Pakistán administra una serie de programas y proyectos. Entre ellos se destacan las casi 700 escuelas *Dasktkari* (bordado, etc.) —institutos de formación profesional para mujeres indigentes— que ofrecen cursos de corte y confección, diseño y sastrería a medida, tejido y bordado a mano y a máquina.

415. Los cursos duran seis meses y dos de ellos se dictan todos los años. Las escuelas trabajan en dos turnos y el número de aprendices que asisten a cada turno no pasa de 30. Los aprendices deben provenir en todos los casos de familias que vivan bajo el umbral de la pobreza y, la mayoría de las veces, de hogares en que la cabeza de familia sea una mujer. Los aprendices cobran un estipendio de 10 rupias, considerado el costo de oportunidad para las niñas que asisten a dichas escuelas. Las estudiantes cuyo rendimiento es sobresaliente y otras que no pueden comprarse sus

[21] Limosnas otorgadas por motivos religiosos.
[22] Regalos.

propias máquinas de coser, son premiadas con una de esas máquinas, que reciben en donación cuando terminan con éxito sus estudios.

416. Además, el *Bait-ul-Mal* desarrolla un ambicioso programa de asistencia alimentaria cuyos beneficiarios son, en su mayoría, mujeres. Este programa, que proporciona una red de seguridad eficaz a 1.250.000 personas, las más pobres de hogares pobres, fue concebido no sólo para satisfacer las necesidades nutricionales básicas de los pobres y extender su acción tanto a las zonas urbanas como a las rurales, sino también para reconocer —en la medida de lo posible— a las mujeres de las unidades familiares como sus principales destinatarias. Con arreglo al programa de asistencia alimentaria, cada hogar que merece ayuda recibe 1.000 rupias dos veces por año para compensar los aumentos del precio del trigo. Una característica distintiva del programa es el criterio que se aplica para seleccionar e identificar a los auténticos beneficiarios. El elemento de explotación política, que socavaba el tejido social de la comunidad, ha sido reemplazado por la selección de los más pobres entre los pobres como beneficiarios del programa. Las autoridades del distrito y los equipos de supervisión del ejército han constituido un grupo de tareas que se encarga de identificar a los posibles destinatarios y de recomendar cuáles han de ser en definitiva los beneficiarios. Se ha asignado la suma de 2.500 millones de rupias a cada uno de los ejercicios económicos 2000-2001 y 2001-2002; 3% de ese total es la parte que corresponde a las minorías.

Redes de seguridad

417. Los programas de la red de seguridad del Estado comprenden, entre otros, los que atañen a los subsidios a los alimentos, la asistencia alimentaria, el Tawana del Pakistán, las viviendas de bajo costo y el *Bait-ul-Mal.* Estos programas se relacionan directamente con los sectores más pobres de la sociedad. El Gobierno aumenta las asignaciones presupuestarias año tras año; por ejemplo, en comparación con los gastos de 13.750 millones de rupias en el ejercicio económico 2002-2003, las asignaciones presupuestarias para el ejercicio actual pasaron a 17.670 millones de rupias; de ese total, 13.260 millones de rupias correspondieron exclusivamente a los subsidios a los alimentos.

Sistemas de microcrédito

418. El Gobierno ha adoptado asimismo una serie de iniciativas con el propósito de combatir la pobreza en la población rural. El Gobierno ha fundado una institución especializada: el Banco Khushhal. El Banco ha otorgado más de 100.000 préstamos, en su mayoría en zonas rurales. Aproximadamente 40% de sus clientes son mujeres y la tasa de recuperación de los préstamos es de más de 95%. Los créditos, cuya cuantía media es de 10.000 rupias (US$ 180), se utilizan por lo general para poner en marcha pequeñas empresas.

419. El Fondo Pakistaní de Alivio de la Pobreza (FPAP) es otra iniciativa estatal para proporcionar microcrédito a la población rural en general y a la mujer rural en particular. El Fondo procura mitigar la pobreza y potenciar el papel tanto de la mujer rural como de la mujer urbana pobre, facilitándoles el acceso a recursos y servicios y contribuyendo a construir la infraestructura comunitaria.

420. Los componentes del proyecto son los siguientes:

a. Se otorgará microcrédito a organizaciones asociadas (OA) para que a su vez otorguen pequeños préstamos a personas o grupos de personas que reúnan las condiciones exigidas por el FPAP y en definitiva puedan pagar los intereses que permitan cubrir los costos administrativos directamente atribuibles al microcrédito, el valor de los préstamos que no se recuperan, los costos de los fondos y una ganancia razonable para mantener el valor real del capital social.

b. La infraestructura comunitaria apoyará, en forma de subsidios concebidos con el criterio de participar en la distribución de los gastos, subproyectos de infraestructura comunitaria en pequeña escala dirigidos a mejorar la calidad de vida de los pobres. En el marco del proceso de fortalecimiento de la capacidad de las OA, se apoyará, en forma de subsidios, el desarrollo de la capacidad de las comunidades y de las propias OA con miras a aumentar su eficacia en la ejecución de los programas de alivio de la pobreza.

c. El aumento de la capacidad del FPAP contribuirá a solventar los gastos de operación, la capacitación del personal, la asistencia técnica para llevar a cabo diversos estudios y los costos del activo fijo.

421. El Fondo presta atención preferente a la mujer. Aproximadamente 36% de los miembros de su personal y casi 40% de sus beneficiarios son mujeres. La tasa de recuperación de los préstamos es prácticamente del 100%.

Desafíos

422. En el Pakistán, al igual que en muchos otros países en desarrollo, la pobreza tiene rostro de mujer. El nivel de la pobreza también ha aumentado radicalmente en los últimos 15 años, poco más o menos, y las mujeres han sido las más afectadas. Sin embargo, las recientes iniciativas del Gobierno y de la sociedad civil abren la esperanza de que, hasta cierto punto, se pueda combatir la amenaza de la pobreza. Al mismo tiempo, será preciso ampliar sustancialmente dichas iniciativas si se quiere detener y reducir efectivamente la propagación de la pobreza. Según las últimas cifras publicadas en el Estudio económico del Pakistán de 2003-2004, la incidencia de la pobreza[23] ha registrado un descenso de 4,2% desde 2000-2001. Se estima que, en la actualidad, 28,35% de la población vive en la pobreza.

[23] Calculada sobre la base de los adultos que ingieren menos de 2.350 calorías por día o disponen de menos de 748,56 rupias (su equivalente) por mes.

Capítulo XIV

Artículo 14

(La mujer rural)

Marco constitucional

423. La Constitución del Pakistán garantiza la igualdad de la mujer, urbana y rural. En efecto, la garantizan sus artículos 25, 26, 27, 32, 34, 35 y 37. Por otra parte, su artículo 32 reza así: El Estado alentará a las instituciones públicas municipales compuestas por los representantes electos de distintas circunscripciones a que asignen una representación especial a los campesinos, los trabajadores y las mujeres.

424. El inciso f) del artículo 370 de la Constitución estipula que, apelando a la educación, la formación, el desarrollo agropecuario e industrial y otros métodos, el Estado procurará que la gente participe plenamente en cualesquiera formas de la actividad nacional, incluso con el ejercicio de un cargo al servicio del Pakistán.

425. En capítulos anteriores se ha hecho referencia pormenorizadamente a los artículos 25, 26, 27 y 34 de la Constitución. En conjunto, estos artículos hacen hincapié en los derechos de la mujer rural.

Marco administrativo

426. En el ámbito federal funciona el Ministerio de Gobierno municipal y Desarrollo rural. Con arreglo a las normas de operación de los organismos públicos, corresponde a este Ministerio la ejecución de programas integrados de desarrollo rural; con respecto a estos programas, se ocupa de la formulación de la política, la determinación de la orientación, la adopción de medidas de seguimiento, la coordinación, la asistencia externa y la evaluación. Cada gobierno municipal y cada departamento encargado de las actividades agropecuarias proporcionan, en el plano provincial, el marco administrativo apropiado que requiere el artículo 14 de la Convención.

427. Además del Ministerio de Gobierno municipal y Desarrollo rural, también el Ministerio de Alimentación, Agricultura y Ganadería se ocupa de los temas enumerados en el artículo 14 de la Convención. La agricultura es el eje de las actividades económicas del Pakistán. Contribuye directamente a formar 25% del producto interno bruto (PIB) y proporciona empleo a 44% de toda la fuerza laboral del país. En lo que se refiere a los ingresos por exportaciones, tanto directos como indirectos, la porción correspondiente a la agricultura es muy grande. La mayor parte de la población depende, total o parcialmente, de los ingresos derivados de la agricultura.

428. También hay una Organización del Censo Agropecuario que recopila datos estadísticos sobre diversos aspectos de la agricultura.

429. Durante el ejercicio económico 2003-2004 se asignaron fondos presupuestarios por valor de 34.150 millones de rupias exclusivamente para actividades relacionadas con el desarrollo rural: 25.190 millones para riego, 1.770 millones para recuperación de tierras, 6.190 millones para desarrollo rural y 1.000 millones para la electrificación del campo.

430. La Primera Dama del Pakistán fue la Presidenta del Comité Directivo Regional para el Adelanto de la Mujer Rural e Isleña de noviembre de 2001 a noviembre de 2004. En febrero de 2004 se celebró en Islamabad una Cumbre de Primeras Damas

de los Estados miembros. El Presidente del Pakistán anunció que se asignarían especialmente 100 millones de rupias para el adelanto de la mujer en el Pakistán y el presupuesto nacional correspondiente a 2004-2005 ya incluye dicha suma en una de sus partidas.

Los Estados partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales

431. En teoría, todos los derechos incluidos en la Convención son aplicables por igual a la mujer rural y a la mujer urbana. Lo atestiguan las disposiciones constitucionales y el establecimiento de mecanismos administrativos bastante amplios para el desarrollo rural y la actividad agrícola.

432. Según el último censo (1998), el número de mujeres que integran la población de las zonas rurales asciende a unos 43 millones.

433. Tan sólo 20,8% de las campesinas saben leer y escribir (Informe sobre el desarrollo rural de Asia meridional de 2001). Las mujeres constituyen 42% de las personas económicamente activas que viven en hogares dedicados a la agricultura. La mujer rural pakistaní no sólo consume el tiempo y la energía que requiere la realización de los quehaceres domésticos: también aporta una contribución importante a la economía rural, especialmente en tres subsectores: la producción agrícola, la producción ganadera y la industria artesanal.

434. En algunas zonas rurales llega a 82% el porcentaje de las mujeres que participan en faenas agrícolas. Algunos estudios indican que las mujeres se encargan de 25% de la plantación de los principales cultivos y de 30% de la producción de alimentos. En la producción y explotación ganaderas, la mujer tiene una participación fundamental en ocho de 14 procesos y también participa activamente en las seis actividades restantes. Aunque la agricultura y la ganadería son la fuente preponderante de empleo femenino, también son importantes para la mujer las actividades que generan ingresos desarrolladas en su propia casa. Un 15,7% de las mujeres que integran la fuerza laboral llevan a cabo actividades remuneradas en su hogar. La mujer pakistaní es la encargada de realizar, casi exclusivamente, tareas tales como el bordado, la confección de ropa, el tejido, la fabricación de artículos de cuero, la alfarería y la cerámica o la elaboración de alimentos.

435. En función de los principales indicadores (véase *infra*), la población rural sufre la falta de la calidad y quizás de la cantidad de los servicios de que dispone la población urbana. El principal problema no es la discriminación entre la población rural y la urbana (y al hablar de la población también hablamos de las mujeres) sino la capacidad del Estado para garantizar la provisión de servicios iguales y accesibles en todo el país: el campo y la ciudad. Por lo general, desde el punto de vista de la atención médica y la educación, las comunidades rurales no gozan del mismo tipo de servicios que las zonas urbanas en los países en desarrollo. El Pakistán no es una excepción. Sin embargo, en todos los documentos normativos recientemente dados a conocer por el Gobierno, como por ejemplo el Programa de Reformas del Sector de la Educación y la Política Nacional de Salud, se presta atención preferente a las zonas rurales. Se confía en que esta atención preferente se traduzca en medidas efectivas y en que se reduzca la brecha que separa a la población rural de la urbana.

Los Estados partes asegurarán el derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles

436. El reciente aumento del número de legisladoras ha abierto un camino, al más alto nivel político, para que las mujeres expresen sus opiniones cuando se toman decisiones y se establece un orden de prelación. Muchas legisladoras proceden de zonas rurales y, por consiguiente, pueden conseguir que sus preocupaciones y prioridades se vean reflejadas en el programa legislativo.

437. El Plan de delegación de poderes es otra cuestión importante. (El Plan se ha examinado pormenorizadamente en los párrafos 133 a 136 del capítulo VIII). Con arreglo a este Plan, se ha delegado en las comunidades locales la facultad de gestionar sus propios asuntos por conducto de corporaciones sindicales y concejos de *tehsil* o de distrito. Estos organismos se manejan ahora con un sistema contable por partida simple y pueden disponer libremente de los recursos presupuestarios para satisfacer las necesidades de sus comunidades. Las mujeres constituyen 33% de los miembros de estos organismos y pueden lograr que sus prioridades y preocupaciones se vean reflejadas en la planificación del desarrollo a escala municipal.

438. En el proceso de planificación del desarrollo se reconocen las necesidades especiales de la población rural del Pakistán. Sin embargo, no hay todavía un mecanismo institucional mediante el cual la mujer rural pueda participar en la elaboración y aplicación de los planes de desarrollo a nivel macro, con la única excepción de la labor que puedan desplegar sus representantes electas en el seno de las asambleas.

439. Como ya se ha señalado, de conformidad con el Plan de delegación de poderes, los gobiernos municipales tienen la facultad de establecer presupuestos y emprender proyectos de desarrollo. Antes de formular el presupuesto y a efectos de dictar las normas financieras del gobierno municipal, el *nazim* (alcalde) tiene que consultar a agrupaciones femeninas, ONG y las concejalas electas. Además, se debe dar publicidad al proyecto de presupuesto por lo menos tres meses antes de su aprobación para permitir el debate y, si procede, su reforma.

Los Estados partes asegurarán el derecho a tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia

440. En el capítulo XII se ha proporcionado información pormenorizada sobre distintos aspectos de la salud. A continuación recapitularemos los más importantes.

441. En 2001-2002, la tasa de mortalidad infantil —de niñas (por 1.000 nacidas vivas)— fue de 70 en las zonas urbanas y de 81 en las zonas rurales (EDIP, 2001-2002). En 1998-1999 fue de 80 y 91, respectivamente. La tasa de mortalidad infantil —de niños (por 1.000 nacidos vivos)— fue, en ambos períodos, de 67 y 60 en las zonas urbanas y de 98 y 92 en las zonas rurales. Cabe señalar, pues, que la tasa de mortalidad infantil más baja se observaba en las zonas urbanas para los varones y en las zonas rurales para las niñas.

442. En función de la distribución de los servicios de atención de la salud, los centros de asistencia terciaria se concentraban más en las zonas urbanas (721 hospitales con 68.437 camas) que en las zonas rurales (144 hospitales con 5.112 camas). Esta situación está en consonancia con la tendencia general que se manifiesta en el mundo: la atención más especializada se brinda en los centros urbanos más a menudo

que en las zonas rurales, porque en las ciudades se dispone de mejores instalaciones de apoyo. Sin embargo, si nos desplazamos de la atención terciaria hacia la atención primaria, observamos que los servicios de esta última son más numerosos en las zonas rurales que en las zonas urbanas. En efecto, hay 2.804 dispensarios con 2.006 camas en las zonas rurales en comparación con 1.719 dispensarios con 810 camas en las zonas urbanas. Los centros de lucha contra la tuberculosis son más numerosos en las zonas urbanas que en las rurales. Ocurre lo mismo con los centros de atención de la salud maternoinfantil (635 en las ciudades y 218 en las zonas rurales). Es obvio que los centros sanitarios rurales son más numerosos en las zonas rurales (378 centros con 5.636 camas) que en las urbanas (135 centros con 2.250 camas). De las 5.329 unidades de atención básica de la salud, 5.073 se encuentran en las zonas rurales[24].

443. En cuanto a la atención prenatal, medida por la incidencia de la inoculación de toxoide tetánico, 69% de las embarazadas que vivían en zonas urbanas y 38% de las embarazadas de zonas rurales recibieron la vacuna antitetánica en 2001-2002 según la EDIP correspondiente a ese mismo período. Los porcentajes fueron de 66% y 31%, respectivamente, en el período 1998-1999, lo que indica que ha habido un ligero aumento del número de mujeres rurales receptoras de atención prenatal.

444. En 2001-2002, el porcentaje de partos realizados en el hogar de la parturienta fue de 86% en las zonas rurales y de 55% en las zonas urbanas. En 1998-1999, los porcentajes fueron de 89% y 61%, respectivamente, lo que indica que un mayor número de mujeres residentes en zonas urbanas prefiere dar a luz en un hospital. Parteras empíricas tradicionales asistieron a 21% de las parturientas rurales y a 12% de las parturientas urbanas. De manera análoga, 40% de las mujeres rurales y 31% de las mujeres urbanas fueron asistidas por parteras competentes. Por el contrario, 40% de las mujeres urbanas y 11% de las mujeres rurales recibieron asistencia de un médico. Un 16% de las mujeres urbanas, en comparación con 6% de mujeres rurales, recibieron atención puerperal en el transcurso de las seis primeras semanas posteriores al parto[25].

445. También en el capítulo XII se ha suministrado información sobre los servicios de planificación familiar. De todas maneras, volvemos a suministrar algunos datos pertinentes. La conclusión básica es que la tasa de prevalencia de la anticoncepción entre las mujeres rurales es menor que entre las mujeres urbanas. Sin embargo, el grado de conformidad con los servicios que se proporcionan es más o menos el mismo para las mujeres urbanas (98%) y para las rurales (93%). En 2001-2002, la mayoría de las mujeres de las zonas rurales del Pakistán disponían de servicios de planificación familiar en un radio de 2 kilómetros contados a partir de su lugar de residencia. En Penjab, 74% de las mujeres rurales en edad de procrear vivían a menos de 2 kilómetros de un centro de planificación familiar; los porcentajes correspondientes a Sindh, la Provincia de la Frontera del Noroeste y Baluchistán eran de 55%, 81% y 37%, respectivamente. Entre las mujeres casadas residentes en zonas urbanas, 99% sabían en qué consistía la anticoncepción, 40% la habían practicado al menos alguna vez y 31% la practicaban cuando se compilaron los datos de la EDIP de 2001-2002. Los porcentajes correspondientes a las mujeres rurales eran de 95%, 21% y 14%.

[24] Datos correspondientes a 1997 proporcionados por el Ministerio de Salud.
[25] Datos de la EDIP de 2000-2002.

446. Ahora, la Política Nacional de Salud hace renovado hincapié en las zonas rurales. Se solicitará a los colegios médicos, tanto del sector público como del privado, que añadan al hospital docente asociado, por lo menos otro centro médico: un hospital de distrito o de *tehsil* o un servicio de atención primaria de la salud. Así, los estudiantes de la Facultad de Medicina podrán realizar visitas rotativas que los ayuden a adquirir selectivamente conocimientos especializados en beneficio de la población destinataria. Los médicos recién graduados tendrán la obligación de prestar servicios en las zonas rurales. Como incentivo, se dará preferencia a los funcionarios médicos y los egresados de la Facultad de Medicina que hubieren completado dos años de servicios profesionales en zonas rurales en caso de que quieran sumarse a los aspirantes a cursar programas de postgrado. Las provincias se irán beneficiando gradualmente con esta inclusión de hospitales de distrito o de *tehsil*. En esos hospitales se hará la práctica de por lo menos seis especialidades: medicina clínica, cirugía, pediatría, ginecología, otorrinolaringología y oftalmología.

Los Estados partes asegurarán el derecho a beneficiarse directamente de los programas de seguridad social

447. Como se señaló en el capítulo XI, el sistema de seguridad social no está muy desarrollado en el Pakistán. La legislación laboral no se aplica aún a la agricultura ni al sector no estructurado de la economía. Esto quiere decir que, lamentablemente, por ahora, las trabajadoras rurales no tienen derecho a recibir las prestaciones de la seguridad social, a menos que estén empleadas en grandes empresas agroindustriales.

448. Sin embargo, las mujeres rurales son las principales beneficiarias del *Zakat*. Aunque estos fondos no son un sustituto de la seguridad social, contribuyen efectivamente a incrementar los ingresos familiares de los sectores más pobres de la sociedad, en particular de las mujeres rurales, y forman una red rudimentaria de seguridad social. (Para más detalles de los pagos que se efectúan con fondos del *Zakat*, véanse los párrafos 409 y 410 del capítulo XIII.)

Los Estados partes asegurarán el derecho a obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica

449. Los datos relativos a la educación, incluso la que se brinda a los sectores rurales de la población, se exponen en el capítulo X. Según la EDIP de 2001-2002, 61% de las mujeres y niñas urbanas de más de 10 años de edad habían asistido a la escuela al menos por algún tiempo. El porcentaje correspondiente a las mujeres y niñas rurales fue de 25%. Los mismos indicadores para hombres y niños fueron de 78% y 60%. Concretamente, 50% de las mujeres y niñas de más de 10 años residentes en zonas rurales, en comparación con 17% de las mujeres y niñas de más de 10 años residentes en zonas urbanas, han terminado los estudios primarios o incluso superiores. Los porcentajes para los varones fueron de 64% y 42%, respectivamente. La tasa bruta de matriculación en escuelas primarias era, para las mujeres, de 87% en las zonas urbanas y de 52% en las zonas rurales. Para los varones, los porcentajes eran de 94% y 80%, respectivamente. La tasa bruta de matriculación en establecimientos de enseñanza media era, para las mujeres, de 68% en las zonas urbanas y de 21% en las zonas rurales. Para los varones, los porcentajes eran de 58% y 41%, respectivamente.

450. En el ámbito de la educación, no se discrimina contra la mujer rural ni en la Constitución ni en las leyes. En las zonas rurales, la mujer tiene los mismos derechos que el hombre a recibir instrucción, tanto académica como no académica. Sin embargo, como consecuencia de una serie de razones, los indicadores revelan que la mujer rural va a la zaga tanto del hombre como de la mujer urbana. El problema es la accesibilidad. Se considera que las instalaciones dedicadas a la educación en las zonas rurales son inferiores a las de las zonas urbanas desde los puntos de vista de la calidad y de la infraestructura. Por otra parte, en algunas zonas rurales se vacila antes de enviar a las niñas a la escuela.

451. Por lo general, las clases de los institutos de enseñanza superior de las zonas rurales son de inferior calidad que las que se dictan en las zonas urbanas. En su mayoría, las universidades funcionan en zonas urbanas. La aseveración anterior también es válida con respecto a los institutos de enseñanza profesional o que expiden títulos universitarios prestigiosos. Sin embargo, no hay discriminación entre la mujer urbana y la rural en lo que se refiere al ingreso en dichos institutos que, por lo general, proporcionan alojamiento en albergues a las muchachas procedentes de zonas remotas o de otras ciudades. No obstante, el problema sigue siendo el de la calidad de la educación que en general se ofrece: en efecto, la enseñanza accesible a las muchachas rurales no es del mismo nivel que la ofrecida en las zonas urbanas o en las escuelas privadas (la mayoría de las cuales están precisamente en zonas urbanas). Esto quiere decir que, en promedio, las niñas y mujeres rurales obtienen calificaciones inferiores en los exámenes importantes, y esas calificaciones sirven de puntos de referencia para la admisión en colegios profesionales o de mayor nivel. Las Reformas en el Sector de la Educación pretenden resolver esos problemas.

Los Estados partes asegurarán el derecho a organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener la igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena

452. No se prohíbe que las mujeres rurales formen cooperativas. De hecho, la tendencia a constituir cooperativas se ha acentuado en las zonas rurales del Pakistán desde que se aceleró el crecimiento de las instituciones que otorgan microcréditos, tales como el Banco Khushhal y el Fondo Pakistaní de Alivio de la Pobreza. En el cuadro 14.01 se presentan algunos datos sobre las organizaciones comunitarias de mujeres.

453. Como se ha señalado en el capítulo XI, nada prohíbe que una mujer busque empleo o emprenda una actividad comercial. El principal problema es garantizarle el acceso a las oportunidades de empleo. Ya se ha dicho que la participación de la mujer en la fuerza laboral va en aumento. También crece la proporción de mujeres que se clasifica entre las personas que "trabajan por cuenta propia". Ese porcentaje, que fue de 11,7% en 1997-1998, aumentó a 15,7% en 2001-2002.

454. El Gobierno del Pakistán apoya una serie de iniciativas que procuran incrementar la capacidad de generar ingresos de la mujer pakistaní. El Gobierno proporciona apoyo financiero y técnico para establecer los mecanismos requeridos para fomentar el espíritu de empresa en la mujer. Son ejemplos de esas iniciativas:

i) *Ayuda para organizar los programas de apoyo al agro (PAA*): el Gobierno ha proporcionado capital simiente para establecer el Programa Nacional de Apoyo al Agro, el Programa de Apoyo al Agro de Penjab y la Organización de Apoyo al Agro de Sindh (OAAS). También ha aportado fondos para el Programa de

Apoyo al Agro de Sarhad. Todos estos PAA promueven el desarrollo de la capacidad de la mujer rural pakistaní mediante la movilización social, la asistencia técnica y la provisión de servicios de microfinanciación. El sistema integrado de PAA ayuda a la mujer rural a superar la barrera que le impide el acceso a las oportunidades económicas. Los PAA funcionan ahora en 71 distritos del Pakistán.

ii) *Apoyo brindado por organizaciones de cúspide*: el Gobierno federal ha establecido asimismo el Fondo Pakistaní de Alivio de la Pobreza (FPAP) y la Unión de instituciones de beneficencia (UIB). En el plano local, el principal objetivo de estas instituciones es llegar a la población pobre del Pakistán por conducto de las organizaciones no gubernamentales (ONG). El FPAP proporciona asistencia financiera a los principales PAA y ONG para que desarrollen su capacidad y proporcionen servicios de microfinanciación a toda la población pobre en general y a las mujeres pobres en particular. El FPAP también apoya a las pequeñas ONG para que abran más bocas de expendio en las zonas rurales y aumenten la competencia en procura de una mejor prestación de servicios a clientes seleccionados.

iii) *Comisión Nacional de Desarrollo Humano (CNDH)*: el Gobierno ha establecido, además, una organización que se encarga de aumentar el grado de alfabetización, mejorar las condiciones básicas de salud y fomentar el espíritu empresarial. La CNDH empezó a funcionar en 16 distritos del Pakistán. Se espera que la integración de las intervenciones de carácter social en las actividades que generan ingresos afiance la influencia de las iniciativas que promueven el desarrollo.

455. Los programas de apoyo al agro (PAA) son los principales agentes de la provisión de servicios financieros y técnicos a las comunidades pobres en general y a las mujeres rurales en particular, con miras al mejoramiento de su capacidad de generación de ingresos. Con una visión global de su cometido, los PAA proporcionan diversos servicios a las mujeres clientes. Antes de prestar un servicio cualquiera a la mujer rural, el PAA del caso la integra en organizaciones comunitarias femeninas. Estas organizaciones eligen a sus empleados administrativos, que son capacitados en administración y liderazgo por el personal de los PAA. Esta capacitación permite que esos empleados administrativos se encarguen de todo los relacionado con las antedichas organizaciones, en particular de la gestión financiera de sus recursos. Las organizaciones comunitarias de la mujer (OCM) se reúnen periódicamente y cada uno de sus miembros realiza ahorros voluntarios. Estos ahorros son depositados en la cuenta bancaria de la OCM respectiva. El proceso de reuniones y ahorro inculca en las OCM una disciplina que contribuye en gran medida al desarrollo de la capacidad empresarial de sus integrantes. El proceso de movilización social logra que muchas cosas resulten posibles. Por ejemplo, en las reuniones de las OCM también se examinan y resuelven los problemas relacionados con la movilidad de la mujer y la mala distribución de los ingresos en el seno de la familia. Las OCM contribuyen asimismo a identificar a las mujeres con espíritu empresarial y a las potenciales usuarias del microcrédito, con lo que reducen los gastos de funcionamiento de los PAA.

456. En el siguiente cuadro se ponen de manifiesto algunos de los logros cuantitativos de los PAA en función del comportamiento de las mujeres empresarias:

Cuadro 14.01
Organizaciones comunitarias de la mujer formadas con arreglo a un programa de apoyo al agro

Organizaciones comunitarias de la mujer (OCM) ya formadas	19 000
Integrantes de las OCM	180 000
Ahorros de las OCM	270 millones de rupias
Integrantes de las OCM capacitadas en administración comunitaria y desarrollo de las aptitudes profesionales	180 000
Crédito otorgado a las integrantes de OCM	1.100 millones de rupias
Número de préstamos	137 000

Participación en las actividades comunitarias

457. Se puede decir que, en este tema, es fundamental el artículo 34 de la Constitución, que ordena al Estado que adopte medidas apropiadas para que la mujer participe plenamente en todas las esferas de la vida nacional. El Plan de delegación de poderes, conforme al cual se reserva para las mujeres 33% de los escaños en los órganos electivos municipales, es una garantía más de que la mujer sea parte integrante de las actividades comunitarias.

Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento

458. Desde el punto de vista técnico, nada prohíbe que una mujer busque crédito o procure obtener un préstamo. El problema consistía en la mala situación económica de la mujer, que por lo general le impedía conseguir las garantías que le exigían para concederle un préstamo. Ahora la situación ha mejorado notablemente. El Gobierno ha establecido una institución especializada en el microcrédito: el Banco Khushhal (BK). El BK ha otorgado más de 170.000 préstamos, la mayoría de las veces en zonas rurales, y ha desembolsado en total 1.700 millones de rupias. Las mujeres constituyen 40% de sus clientes y la tasa de recuperación de los préstamos es de más de 95%. Es habitual que los préstamos —cuya cuantía es, en promedio, de 10.000 rupias (180 dólares estadounidenses)— se utilicen para iniciar pequeños negocios. Una dificultad que enfrenta la mujer es que necesita una cédula nacional de identidad para conseguir un préstamo. La mujer encuentra más dificultades que el hombre para obtener la cédula porque es más frecuente que sea analfabeta y tenga problemas para desplazarse de uno a otro sitio. Las destinatarias del Fondo Pakistaní de Alivio de la Pobreza (FPAP) son también, primordialmente, las comunidades rurales. Al respecto, se han suministrado detalles en los párrafos 419 a 421 del capítulo XIII.

Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones

459. El nivel de vida en las zonas rurales es por lo general inferior al de las zonas urbanas. Por ahora, no todas las zonas rurales están electrificadas. Las cifras correspondientes al agua corriente y a las instalaciones sanitarias en las viviendas son mucho más bajas en las zonas rurales. Aunque el acceso a los cuartos de baño sigue

siendo reducido en las zonas rurales, hay indicios de que la situación ha mejorado entre 1995-1996 y 2001-2002. Parece que estos cambios favorables se concentran en Penjab y la Provincia de la Frontera del Noroeste.

460. Se espera que la situación mejore a medida que la educación se generalice y la población rural adquiera más conciencia de la importancia de las instalaciones sanitarias.

Cuadro 14.01
Provisión de servicios sanitarios a la población

	Indicadores clave: abastecimiento de agua e instalaciones sanitarias								
	1995-1996			*1998-1999*			*2001-2002*		
	Urbana	*Rural*	*Total*	*Urbana*	*Rural*	*Total*	*Urbana*	*Rural*	*Total*
Fuente principal del agua potable (% de casas de familia)									
Agua de grifo en la casa	56	11	25	50	9	22	53	8	22
Agua de grifo fuera de la casa	4	2	3	5	3	4	5	2	3
Bombeo a mano o mecánico	34	66	56	38	65	57	36	70	61
Pozo excavado	3	11	8	2	11	8	2	10	7
Río/arroyo/canal	0	5	3	0	12	8	0	9	6
Otras fuentes	3	6	5	3	1	2	3	1	1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Tipo de baño (% de casas de familia)									
Con descarga de agua en la casa	75	17	34	88	22	41	89	26	45
Sin descarga de agua en la casa	13	14	14	6	15	12	5	15	12
Descarga de agua comunitaria	4	3	3	–	–	–	–	–	–
Sin retretes	9	66	48	6	63	46	5	59	43
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Tipo de sistema sanitario (% de casas de familia)									
Alcantarillado subterráneo	42	2	14	44	1	14	45	1	14
Alcantarillado cubierto	–	–	–	–	1	2	5	1	2
Alcantarillado al descubierto	48	43	45	41	31	32	40	33	35
Pozos negros	3	10	8	–	–	–	–	–	–
Ningún sistema	7	46	34	10	68	50	10	66	49
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Encuesta domiciliaria integrada del Pakistán de 2001-2002, según aparece en el sitio Web de la Oficina Federal de Estadística.

461. Con el programa de electrificación del campo y las aldeas, que forma parte integrante del desarrollo de todo el sector energético del Pakistán, se pretende aumentar la capacidad productiva y mejorar el nivel socioeconómico de 70% de la población que vive en zonas rurales. El número de aldeas electrificadas había aumentado a 73.063 en marzo de 2003. Campesinos y campesinas se benefician por igual con el programa de electrificación rural.

462. El Pakistán tiene una red vial que abarca 251.845 kilómetros: 151.028 km de carreteras pavimentadas y 100.817 km de caminos sin pavimentar. La extensión de la red, que era de 170.823 km en 1990-1991, aumentó a 251.661 km en 2001-2002 y a 251.845 km en 2002-2003; es decir, desde 1990-1991 se registró un aumento de 47,4%. Durante el último ejercicio económico, la extensión de los caminos sin pavimentar disminuyó 1,9%: en otras palabras, hubo caminos sin pavimentar que se transformaron en carreteras pavimentadas. Todo esto fue posible gracias al programa Khushhal del Pakistán. Una vez más los hombres y las mujeres rurales se benefician por igual de los caminos que cruzan los campos.

Información presentada con arreglo a la recomendación general No. 16

Información sobre la situación jurídica y social de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares

Reunión de datos estadísticos relacionados con las mujeres que trabajan sin remuneración, seguridad social ni prestaciones sociales en empresas de propiedad de un familiar, e inclusión de esos datos en los informes al Comité

Medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar

463. El porcentaje de mujeres que trabajaban como ayudantes de la familia sin cobrar remuneración alguna descendió de 63,3% en 1997-1998 a 46,86% en 2001-2002. No hay ninguna ley que se refiera al tema de la mujer que trabaja gratuitamente en la empresa de un familiar. En muchas unidades familiares rurales se consiente en trabajar a destajo para complementar los ingresos. Las personas a cargo de un hombre que administra una granja y trabaja en ella consideran que su deber es ayudarlo y, por lo general, no es probable que la esposa o la hija todavía a cargo de ese hombre insista en solicitar que se le pague por la ayuda que le presta. Si la hija o la hermana de esa persona no está a su cargo, no es muy probable que trabaje a jornada completa en la granja o la empresa de su hermano o de su padre sin recibir una remuneración de éste. En cambio, sí es probable que la mujer ayude a su marido. Esta noción de la ayuda mutua es un lazo muy fuerte que mantiene la unión de la comunidad rural. De todas maneras, no hay una ley laboral en virtud de la cual una mujer que trabaje en la empresa de un familiar pueda reclamar alguna remuneración. Puede, no obstante, recurrir a los tribunales para obtener alguna indemnización. Ahora bien: no sólo es probable que este proceso se dilate y resulte caro; también reinará la incertidumbre acerca de sus resultados.

Desafíos

464. En esferas tales como la educación, la salud y el empleo, la población rural del Pakistán carece en la actualidad de los mismos servicios y comodidades que tiene a su disposición la población urbana. Aunque esta situación no se produce exclusivamente en el Pakistán, no hay razones para dejar de trabajar con ahínco por la reducción de esa brecha. En los nuevos documentos de política de los Ministerios de Educación y de Salud se presta explícitamente atención especial a las zonas rurales. Las principales instituciones que proporcionan microcrédito también hacen mucho hincapié en dichas zonas. Sin embargo, todo esto no produce aún afectos positivos apreciables desde el punto de vista de la reducción de las disparidades existentes entre las zonas rurales y las urbanas.

Capítulo XV

Artículo 15

(Igualdad ante la ley)

Disposiciones constitucionales

465. La información proporcionada en capítulos anteriores ofrece una visión panorámica pero bastante detallada de la letra y el espíritu de la Constitución en lo relativo a la igualdad de todos los ciudadanos del Pakistán. A este respecto, el artículo fundamental de la Constitución es el 25, que reza así: Todos los ciudadanos son iguales ante la ley y gozan de la misma protección legal. No habrá discriminación alguna por motivo del sexo exclusivamente. Ninguna disposición del presente artículo impedirá que el Estado adopte providencias especiales para proteger a las mujeres y los niños.

466. El artículo 25 de la Constitución establece primero el principio de igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, prohíbe después la discriminación por motivo del sexo y permite por último que el Estado adopte medidas especiales para proteger a las mujeres y los niños. Satisface, pues, por sí solo las exigencias del artículo 15 de la Convención. Sin embargo, también hay en la Constitución otros artículos que refuerzan considerablemente la antedicha prohibición de discriminar. A continuación nos referiremos a algunos de ellos:

i) Artículo 3: El Estado garantizará la eliminación de todas las formas de explotación y velará por la gradual observancia del principio fundamental: a cada cual según su capacidad y en la medida de su trabajo.

ii) Artículo 4: Asiste el derecho inalienable a gozar de la protección de la ley y a recibir un trato conforme a ella a todo ciudadano, dondequiera que se encuentre, y a cualquier otra persona que esté en el Pakistán. En particular: no se atentará contra la vida, la libertad, la integridad física, la reputación o el patrimonio de una persona fuera del marco de la ley; en el marco del derecho de todos a gozar de la plena protección de la ley y a ser tratados de conformidad con ella, tampoco se impedirá que alguien haga algo que no esté prohibido por la ley ni se obligará a nadie a realizar algo que la ley no exija. Conforme a la opinión de los tribunales superiores, estas disposiciones equivalen a la doctrina del "imperio del derecho".

467. El marco jurídico que proporcionan los artículos 3, 4 y 25 de la Constitución se ve fortalecido por otros artículos que establecen expresamente el principio de no discriminación en cuestiones tales como la propiedad de bienes, la libertad para comerciar y la no discriminación en el empleo público. Todo esto ya se ha examinado en capítulos anteriores del presente informe.

468. Los últimos escalones del régimen de no discriminación contra la mujer son los artículos 27, 34 y 35 de la Constitución: los dos primeros autorizan a adoptar medidas positivas en favor de la mujer y el tercero confiere una protección especial a la familia, el matrimonio, la madre y los hijos. Puede decirse que, en su conjunto, la Constitución establece un régimen de no discriminación bastante completo.

469. La Corte Suprema del Pakistán ha opinado que los derechos y principios consagrados en el Preámbulo y en el capítulo relativo a los Principios normativos amplían el alcance de los derechos y libertades fundamentales garantizados por la propia Constitución y los afianzan aún más.

470. Mujeres y hombres gozan de la misma capacidad jurídica en cuestiones civiles, tanto en lo que se refiere a la firma de contratos o a la administración de bienes como en lo atinente al ejercicio de la abogacía o a la administración de justicia. En el Pakistán hay muchas abogadas, magistradas y juezas. Toda mujer puede demandar o ser demandada.

Los Estados partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales

471. Las mujeres tienen la misma capacidad jurídica que el hombre e iguales oportunidades para ejercerla.

472. De conformidad con la Ley relativa a los bienes de la mujer casada, de 1874, la mujer casada tiene derecho a poseer bienes propios y a iniciar acciones judiciales en su nombre. Una mujer casada es responsable de los contratos que afecten a sus bienes. Tanto desde el punto de vista de la ley como del derecho islámico, la mujer tiene las mismas facultades que el hombre para adquirir, poseer, administrar o enajenar bienes.

473. Cuando la mujer comparece ante un tribunal, puede tener sus propios asesores jurídicos. Las abogadas están facultadas para representar a sus clientes en juzgados o tribunales. Se registran designaciones de juezas. Las juezas actúan en todos los niveles del Poder Judicial, con excepción de la Corte Suprema. Nada prohíbe que una jueza sea miembro de la Corte Suprema. Sin embargo, hasta ahora ninguna mujer ha sido designada en tal carácter. Recientemente, una jueza de la Alta Corte de Peshwar ha sido propuesta por el Gobierno del Pakistán para integrar el Tribunal Internacional para Rwanda (TIR).

474. Hombres y mujeres gozan de los mismos derechos para firmar contratos en materias civiles; la única excepción entraña una pequeña distinción: para atestiguar en una causa relacionada con un contrato jurídico celebrado con arreglo al inciso 2 del artículo 17 de la Ley *Qanun-e-Shahadat* (Ley relativa a la prueba) se requiere que el testigo sea un varón.

Los Estados partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo

475. La cuestión que aquí se aborda se refiere a los contratos y cualesquiera otros instrumentos privados en que se restrinja la capacidad jurídica de la mujer. Esos contratos e instrumentos no están permitidos por la ley y, por lo tanto, carecen de validez. Cabe señalar, no obstante, que los contratos en virtud de los cuales una parte, sea hombre o mujer, autoriza a una segunda parte a ejercer en su nombre determinados derechos legítimos, trascienden del ámbito de la citada disposición. En

efecto: una mujer que autoriza a su esposo a administrar sus bienes en su nombre no sufre disminución alguna de su capacidad jurídica.

Los Estados partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio

476. En el Pakistán hay completa libertad de tránsito. Todos los ciudadanos pakistaníes, independientemente de su género, tienen derecho a elegir residencia y domicilio. Tampoco en este aspecto hay discriminación entre hombres y mujeres. A veces se prohíbe el acceso de una persona a una zona determinada para mantener el orden público. Por ejemplo, puede impedirse el ingreso de ciertos líderes políticos durante un lapso determinado en una zona donde haya mucha tensión política y peligro de que se desate la violencia. Sin embargo, no se podrá impedir el acceso a un distrito a ninguna persona que resida en él.

Ordenanzas *Hudood* y ley *Qisas y Diyat*

477. En 1979 fueron promulgadas e incorporadas en el Código Penal del Pakistán las ordenanzas *Hudood.* Son ellas: la ordenanza relativa (a la aplicación de las normas *Hudood*) a los delitos contra la propiedad, de 1979; la ordenanza relativa (a la aplicación de las normas *Hudood*) a los delitos de *Zina*, de 1979; la ordenanza relativa (a la aplicación de las normas *Hudood*) a los delitos de *Qazf*, de 1979, y la ordenanza relativa a la ejecución del castigo de azotes, de 1979.

478. Un gran sector de la población, que comprende en particular a los activistas y las organizaciones que defienden los derechos humanos y los derechos de la mujer, considera que las antedichas disposiciones, especialmente la ordenanza relativa (a la aplicación de las normas *Hudood*) a los delitos de *Zina*, son discriminatorias para la mujer. Sin embargo, otro importante sector de la población, que comprende a muchas mujeres, considera que esas disposiciones son convenientes y nada tienen de malo.

479. Las personas que oponen reparos a la ordenanza consideran que otorga inmunidad a los autores de actos de violencia sexual contra mujeres para no ser procesados y castigados o que, al menos, dificulta mucho su procesamiento y condena. La ordenanza estipula que, para establecer la existencia del delito de violación, es preciso que haya cuatro testigos varones, adultos y musulmanes o que el acusado confiese que lo ha cometido. Si una mujer acusa a alguien de violación y no puede cumplir los requisitos probatorios exigidos, puede ser procesada por haber prestado su consentimiento para mantener relaciones sexuales ilícitas.

480. En 2002, consciente de la controversia generada en relación con las leyes *Hudood*, la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CNCM) llevó a cabo un completo examen de sus disposiciones. En agosto de 2003, después de haber estudiado la cuestión durante más de un año y de haber examinado todos los aspectos de las cuatro ordenanzas, la Comisión recomendó que las leyes *Hudood* fueran derogadas. Dos de los 20 miembros de la Comisión votaron en contra de esta recomendación.

481. Como ya se señaló, las opiniones sobre las leyes *Hudood* y *Qisas y Diyat* (véase *infra*) están divididas y se manifiestan con energía. En la actualidad se desarrolla un animado debate al respecto, en particular acerca de las leyes *Hudood*,

como consecuencia de la recomendación de la CNCM de que éstas sean derogadas. Se han realizado manifestaciones a favor y en contra de dichas leyes.

482. Es difícil abordar la cuestión de las leyes *Hudood* sin conseguir consenso social. Es una cuestión que se examina detalladamente en la prensa, en particular después del informe de la CNCM. Es de esperar, pues, que se desarrolle un riguroso debate sobre los defectos de esas leyes que contribuya a allanar el camino hacia una solución satisfactoria para todos los interesados.

483. Además de las leyes *Hudood*, también es tema de debate la ley *Qisas* (castigo) y *Diyat* (indemnización).

484. De conformidad con la ley *Qisas y Diyat* (*QyD*), la víctima o su heredero tiene el derecho a optar entre exigir un castigo (*qisas*) o una indemnización (*diyat*) y perdonar a la persona acusada. Si la víctima o su heredero opta por renunciar al castigo (*qisas*) o si se determina judicialmente que ese castigo (*qisas*) no es aplicable, el delincuente puede ser sancionado con una pena discrecional (*tazir*) de prisión. Se aduce que, en estos casos, los jueces están facultados no sólo para determinar el alcance de la pena sino también para decidir si el delincuente debe ser penado.

485. Para la ley *QyD*, el homicidio (*Qatl-e-Amd*) no queda sujeto a *qisas* cuando algún *wali* (heredero) de la víctima es descendiente directo del delincuente, sin que importe el grado de parentesco. Por consiguiente, si una mujer es asesinada por su esposo, éste quedaría exento de la pena (*qisas*) máxima, es decir, de la pena capital, siempre que la pareja tuviese hijos, habida cuenta de que un hijo o heredero de la víctima sería también descendiente directo del autor del homicidio. Sin embargo, en un caso de esta índole, los tribunales están facultados para imponer una pena *tazir*, que puede llegar a 14 años de prisión como máximo.

486. Por lo tanto, se aduce que la ley *QyD* proporciona inmunidad a los autores de ciertos actos de violencia contra la mujer, como por ejemplo los denominados homicidios de honor, o que por lo menos dificulta su procesamiento y condena.

487. Asimismo, muchos activistas que defienden los derechos humanos consideran que ciertas disposiciones del Código Penal del Pakistán también son discriminatorias para la mujer: por ejemplo, el inciso 1 del artículo 310, que se refiere a la indemnización mutuamente convenida (*Badal-i-Sulh*) que debe pagar el asesino al pariente más cercano de la víctima para obtener su perdón. En el párrafo 2 de ese mismo inciso 1 se aclara: … siempre que la simple cesión de una mujer en matrimonio no entrañe una *Badal-i-Sulh* válida.

488. La verdadera intención de los redactores de la norma fue desalentar la cesión de mujeres en concepto de indemnización (*badal-i-sulh*). Sin embargo, la redacción que eligieron parece legitimar la cesión de mujeres en matrimonio cuando a la vez se dice que esa cesión no es por sí suficiente y que, además, debe pagarse una indemnización en efectivo o en especie (o en efectivo y en especie a la vez).

489. Se han superado casi todas las lagunas observadas en la ley *QyD* con la promulgación de la Ley (de reforma) de la legislación penal, de 2004. Con esa Ley se han enmendado los artículos 299, 302, 305, 308, 310, 311, 316, 324, 337 y 338 del Código Penal del Pakistán y los artículos 345 y 401 del Código de Procedimiento Penal a efectos de garantizar un más eficaz procesamiento de los autores de los denominados homicidios de honor. En virtud de la Ley (de reforma) de la legislación penal se inserta en el artículo 310 del Código Penal un nuevo inciso a), que castiga

la cesión de una mujer en matrimonio, como parte de una transacción para resolver una disputa entre dos familias o clanes, con pena de prisión rigurosa, de tres años como mínimo y 10 años como máximo. También se han añadido dos artículos al Código de Procedimiento Penal.

490. Sin embargo, muchos activistas consideran que la nueva Ley no va lo suficientemente lejos en su intento de superar las lagunas legales que permiten que algunos autores de actos de violencia contra mujeres se liberen de un castigo cabal.

Capítulo XVI

Artículo 16

(Igualdad en los asuntos de familia)

Disposiciones constitucionales

491. Las normas constitucionales fundamentales en esta esfera, que son las del artículo 25, se ven reforzadas por el artículo 35, que estipula que el Estado es el encargado de brindar protección al matrimonio, la familia, la madre y los hijos.

Disposiciones legales

492. En el Pakistán, la condición social y jurídica de las personas se rige por disposiciones legales diferentes para cada comunidad religiosa. Estas normas son anteriores a la creación del Pakistán. El inciso 3) del artículo 227 de la Constitución establece que las leyes de la mayoría no afectan a la condición social y jurídica de las minorías.

El mismo derecho para contraer matrimonio

493. La legislación relativa a las personas garantiza a hombres y mujeres el mismo derecho para contraer matrimonio. Tanto el hombre como la mujer son libres para contraer matrimonio con la persona que elijan como cónyuge. En la práctica, los padres eligen a veces los cónyuges de sus hijos, en especial de sus hijas. En la mayoría de los casos no hay coacción por parte de los padres, sino deferencia de hijos e hijas hacia los deseos de sus progenitores. No obstante, en ocasiones se ejerce algún grado de presión, que varía de un caso a otro. Lamentablemente, no siempre es fácil probar que ha habido presión. La mayoría de las mujeres que son objeto de presión o coacción no se quejan ante las autoridades correspondientes y prefieren ceder a la exigencia de sus padres. Por añadidura, a veces los padres no reconocen el derecho de sus hijos a elegir sus cónyuges. Este proceder se observa más a menudo con respecto a las hijas. En ciertas ocasiones, en las zonas más atrasadas del país, si la muchacha persiste en su actitud de contrariar los deseos de su familia, se le hace el vacío, se la obliga a divorciarse e incluso, aunque raramente, se la mata para mantener el honor (esta cuestión se examina en el capítulo XVII). A veces el cónyuge o el amante elegido por la muchacha corre la misma suerte que ésta. La Ley (de reforma) de la legislación penal, de 2004, procura combatir esas conductas. Si las parejas afectadas buscan la protección de la ley, los tribunales dictan fallos que invariablemente favorecen a la mujer, pues siempre respetan su derecho a elegir su cónyuge.

Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución

494. También las leyes garantizan estos derechos. Sin embargo, hay una diferencia terminológica en el caso de los musulmanes. Un varón musulmán se divorcia de su mujer. La esposa tiene derecho al *khula*. La Ley relativa a la disolución del matrimonio musulmán, de 1939, establece las causas que justifican la declaración de disolución de un matrimonio musulmán. Las causas son muchas y comprenden también el derecho de la mujer a divorciarse sin tener que invocar una causa determinada

(*khula*), de conformidad con las normas del derecho islámico. El *khula* reconoce el derecho de la esposa a pedir la disolución del vínculo matrimonial aduciendo sencillamente que su esposo no le gusta y que no puede vivir con él. El derecho concedido a la esposa por el Islam, exhaustivo y absoluto, es el fundamento y la causa primordiales de las declaraciones de disolución del matrimonio dictadas por los tribunales a favor de la esposa a petición de ésta.

495. Sin embargo, a veces la mujer enfrenta dificultades en la práctica. La aplicación del *khula* requiere la intervención de un tribunal y a muchas mujeres les resulta difícil ejercer ese derecho por varias razones como, por ejemplo, la situación en que por lo general se encuentran y las limitadas posibilidades que tienen para trasladarse de un sitio a otro. A veces, los maridos no proporcionan a sus ex esposas la documentación que se requiere para acreditar que el vínculo matrimonial se ha disuelto. Esto coloca en una situación delicada a la mujer que se vuelve a casar, pues puede ser acusada de adulterio si no exhibe dicha documentación.

496. De conformidad con el derecho pakistaní, tras la disolución del matrimonio, la esposa mantiene el derecho de propiedad sobre todos los bienes que hubiere ganado personalmente y, además, adquiere el derecho a beneficiarse del patrimonio del marido: el *dower* (figura jurídica en virtud de la cual se concede a la mujer el uso o usufructo a perpetuidad de los bienes inmuebles del ex esposo para que atienda al sostén de sus hijos y al suyo propio); la prestación de alimentos durante el período *iddad* (130 días) o, en caso de estar embarazada, hasta que dé a luz a su hijo, y el sostén económico del hijo que hubiere quedado bajo su custodia.

497. Si la disolución del vínculo matrimonial es solicitada por la esposa, ésta no tiene derecho al *dower*. En ningún caso el marido adquiere derechos sobre los bienes de su esposa.

Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial

498. Teóricamente el padre y la madre tienen los mismos derechos y responsabilidades en todas las materias relacionadas con sus hijos. Sin embargo, por lo general se considera que el padre es el cabeza de familia y el encargado de tomar cualquier decisión definitiva, con respecto no sólo a los hijos sino también a todo el grupo familiar.

499. La ley pakistaní no admite las relaciones matrimoniales que no se mantengan en el marco de la religión, es decir, dentro del matrimonio. Cualquier otra forma de cohabitación (no matrimonial) que entrañe relaciones sexuales entre las partes es un delito que se castiga según prescribe la ley. Por consiguiente, no se plantea la cuestión de que los progenitores tengan los mismos derechos y responsabilidades "cualquiera que sea su estado civil".

Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de los hijos y el espaciamiento entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos

500. No hay documentación que indique hasta qué punto las parejas deciden conjuntamente establecer o ampliar una familia. Por lo general, en las parejas con mayor nivel de educación, la mujer queda embarazada después de una consulta mutua.

Sin embargo, en los sectores de la población con menor grado de instrucción, es probable que la consulta mutua no sea frecuente y que, por lo tanto, la mujer quede embarazada sin desearlo. Al respecto no se dispone de datos fidedignos.

501. La solución de este problema, como de muchos otros, es la expansión de la educación. La creciente utilización de anticonceptivos también contribuirá a disminuir el número de mujeres que quedan embarazadas sin desearlo. En los párrafos 340 a 349 del capítulo XII ya se han brindado detalles sobre los servicios de control de la fecundidad en el Pakistán.

Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la condición primordial

502. La Ley relativa a la tutela y la curatela, de 1890, reglamenta estas cuestiones. Establece los principios rectores que se tienen que aplicar y las circunstancias que se deben dar para otorgar la tutela y la custodia de los hijos en caso de disolución del matrimonio.

503. El derecho a la custodia de los hijos después de la disolución del matrimonio depende de la religión y de la secta a las que pertenezcan los cónyuges. Este derecho se ve afectado por el nuevo casamiento de la madre o del padre. Sin embargo, en todos los casos se tiene en cuenta el bienestar del hijo o la hija antes de adoptar una decisión.

504. El padre y la madre son, respectivamente, los encargados naturales de la tutela y la custodia del hijo o la hija. Así como el derecho preferencial a la custodia asiste a la madre, asiste al padre el derecho preferencial a la tutela. En caso de divorcio o de fallecimiento del marido, la custodia de los hijos menores se otorga habitualmente a la madre.

Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación

505. Desde el punto de vista de la ley, la mujer tiene el mismo derecho que el hombre a elegir profesión y ocupación. Ninguna disposición legal prohíbe esta elección. Por lo general, después del matrimonio, la elección de la profesión está influida o se ve afectada por los valores culturales del marido y los suegros. Así como no hay una disposición legal que prohíba que una mujer casada elija su profesión u ocupación, tampoco la hay para que elija su apellido. De hecho, el Islam no exige que la mujer cambie de apellido después de casarse. El cambio de apellido es una tradición occidental que también se ha arraigado en la sociedad pakistaní. En la práctica, es habitual que la mujer consulte a su marido antes de elegir una profesión u ocupación. A veces, el marido no está de acuerdo con que su esposa ejerza una profesión. Empero, no hay sanciones legales en caso de que decida ejercerla. Si la mujer hace valer su derecho y lleva la cuestión a la justicia, los tribunales respaldarán ese derecho.

Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso

506. La legislación vigente garantiza los derechos de cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso. Desde los puntos de vista del derecho común y de la ley islámica, la mujer tiene el mismo derecho que el hombre a adquirir, poseer, administrar y enajenar bienes. De manera análoga, los ingresos del marido y los de la mujer constituyen recursos separados y, por lo tanto, se clasifican como patrimonio independiente de cada uno de los cónyuges. La legislación se basa en la versión coránica, conforme a la cual tanto el hombre como la mujer, por separado, tienen el derecho a administrar sus bienes y a disponer de ellos. Legalmente, nadie puede oponerse al ejercicio de este derecho. En la práctica, la mujer suele dejar la administración de sus bienes a cargo de su marido.

507. Mientras dure el matrimonio, el sostén de la esposa y de los hijos está a cargo del marido exclusivamente.

No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial

508. La Ley de restricción del matrimonio de niños, de 1929, prohíbe ese matrimonio. La Ley estipula que toda persona que celebre, tramite u ordene un matrimonio de niños será punible con prisión, de hasta un mes de duración, o con multa, o con ambas penas a la vez. La edad mínima requerida para contraer matrimonio es de 18 años para los varones y de 16 años para las mujeres.

Capítulo XVII

Violencia contra la mujer

Recomendaciones generales Nos. 12 y 19

Información relativa a la legislación vigente para proteger a la mujer de la incidencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.)

Los Estados partes adoptarán todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia de género

509. El Código Penal del Pakistán contiene disposiciones que se refieren pormenorizadamente a casi todos los actos de violencia. Con arreglo al artículo 25 de la Constitución, esas disposiciones protegen a todos los ciudadanos, independientemente de su sexo.

510. El tema de la trata de mujeres y niñas se ha examinado de manera bastante detallada en el capítulo VI.

511. Cabe considerar que el artículo 294 del Código Penal del Pakistán atañe al acoso sexual en el lugar de trabajo, puesto que reza así: Quienquiera que, para molestar a otra persona, a) adopte actitudes obscenas en un lugar público o b) cante canciones, recite poemas o pronuncie palabras de carácter obsceno en un lugar público o en sus cercanías, será punible con prisión, de hasta tres meses de duración, o con multa, o con ambas penas a la vez.

512. No hay documentación que indique hasta qué punto se invoca esta disposición. Casos anecdóticos sugieren que no se invoca con frecuencia.

513. El artículo 545 del Código de Procedimiento Penal autoriza a los tribunales a otorgar una indemnización a la víctima de un delito con la multa impuesta al autor de ese delito.

514. Hay normas jurídicas que se refieren explícitamente a la violencia sexual: son las leyes *Hudood.* Para cierto sector de la sociedad, estas leyes no combaten la violencia contra la mujer sino que, en ciertos casos, protegen a los autores de los actos violentos. Estas cuestiones se han examinado de manera bastante detallada en el capítulo XV del presente informe.

515. Actualmente no hay en el Código Penal ningún artículo que se refiera a los "abusos en el seno de la familia". Se supone que el Código Penal debe abordar también esta forma de violencia.

516. Si la violencia provoca una lesión grave, entonces entran en juego las leyes *Qisas y Diyat.* Muchos sostienen que, en ciertos casos, estas leyes protegen al autor del acto violento. También con respecto a estas leyes está dividida la opinión pública. (El tema se ha examinado en los párrafos 483 a 490 del capítulo XV.)

Otras medidas adoptadas para erradicar la violencia contra la mujer

517. El Gobierno y el pueblo del Pakistán se dan cuenta de que la violencia contra la mujer es un grave problema.

518. Los medios de comunicación ponen de relieve la violencia contra la mujer y brindan información sobre ella, de manera que cada vez se cobra más conciencia de la gravedad del problema.

519. El Poder Judicial ha desempeñado un papel dinámico y constructivo en la lucha entablada para poner freno a la violencia contra la mujer. Se ha ocupado de motu propio de una serie de incidentes que entrañaban violencia contra la mujer.

520. El problema principal que afecta al Pakistán, al igual que a otros países en desarrollo, es la escasa aplicación de las leyes. En muchas ocasiones esto se debe a la falta de preparación adecuada del personal que debe actuar en tales circunstancias y aplicar las disposiciones legales pertinentes. Algunas veces se puede encontrar una explicación en la deliberada complicidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

521. Se han adoptado diversas medidas administrativas para combatir la violencia contra la mujer. En 2001 se insertó un nuevo inciso a) en el artículo 174 del Código de Procedimiento Penal de 1898 con el expreso propósito de poner coto a la violencia relacionada con la dote matrimonial. Con arreglo a esta disposición, todos los casos de quemaduras deben ser notificados al magistrado más próximo por el profesional médico habilitado que haya designado el Gobierno provincial y por el oficial de policía a cargo de la comisaría interviniente. El profesional médico debe tomar nota de la declaración de la víctima quemada inmediatamente después de su llegada al lugar del hecho. Si la víctima no sobreviviere, esa declaración será aceptada como declaración postrera.

522. Se sostiene que la falta de acceso de la mujer a la información y al asesoramiento sobre la protección que le brinda la ley contribuye a que siga siendo víctima de violencia. El Gobierno, con la colaboración del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), ha destinado US$ 350 millones al Programa de Facilitación del Acceso a la Justicia. Las mujeres se encuentran entre los principales beneficiarios del Programa, que les allana el camino para que se presenten ante los tribunales en condición de demandantes. En otro nivel más amplio, el Programa también procura facilitar el ingreso de la mujer en la carrera de abogacía.

523. El Pakistán suscribió el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de niños (en septiembre de 2001) y ratificó la Convención de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) sobre la prevención y la lucha contra la trata de mujeres y niños con fines de prostitución (en noviembre de 2002).

524. Asimismo, también en noviembre de 2002, el Gobierno promulgó la ordenanza relativa a la acción preventiva y la lucha contra la trata de seres humanos. La medida, que debió haberse adoptado mucho antes, proporciona al personal encargado de hacer cumplir la ley un poderoso instrumento de lucha contra el contrabando de seres humanos.

525. Algunas otras medidas adoptadas para combatir la violencia contra la mujer son:

a) Se han establecido comisarías atendidas por personal femenino en 10 ciudades del país.

b) Como consecuencia de la aplicación de un nuevo criterio, se han establecido secciones dedicadas a la atención de denuncias de actos cometidos en perjuicio de mujeres. Han sido habilitadas para recibir denuncias formuladas por mujeres y están atendidas por personal policial femenino.

c) Tres Gobiernos provinciales han establecido centros para mujeres en peligro. Ofrecen asistencia jurídica y médica y albergue temporal a las mujeres víctimas de violencia, especialmente de violencia en el hogar. Se proyecta aumentar hasta diez el número de esos centros. Los otros siete se construirán en Karachi, Mianwali, Kohat, Rawalpindi, Quetta, Peshawar y Lahore. Se espera que empiecen a funcionar para el 30 de junio de 2005.

d) En 1996, el Gobierno federal promulgó la Ley relativa a las mujeres en aprietos y la detención de personas. En ella se estipula la creación de un fondo para ayudar a las mujeres en conflicto con la ley.

e) La provincia de Penjab ha modernizado su sistema medicolegal para permitir, entre otras cosas, un seguimiento más rápido de los casos relacionados con el uso de violencia contra la mujer. Se han establecido 15 centros medicolegales a fin de facilitar el acceso a la asistencia médica y jurídica.

526. También se llevan a cabo reformas en la Policía como parte del Programa de Acceso a la Justicia. Los principales propósitos de esta reforma son la promoción de mejores relaciones entre policías y ciudadanos y la sensibilización de unos y otros en materia de género y derechos humanos.

Servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones y malos tratos

527. Se han establecido centros para mujeres en peligro en Islamabad, Vehari y Sahiwal. El Gobierno proyecta establecer centros similares en todas las grandes ciudades. En ellos se proporciona asistencia médica y jurídica, además de albergue temporal, a las mujeres víctimas de violencia, especialmente de violencia sexual.

Datos estadísticos sobre la incidencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia

528. Todavía no es fácil consultar datos desglosados por sexo sobre los distintos delitos cometidos en el Pakistán. Es un gran obstáculo para abordar debidamente la cuestión. El Ministerio para el Desarrollo de la Mujer trabaja con los departamentos correspondientes para corregir esta deficiencia. Algunas ONG ya recopilan datos sobre la violencia contra la mujer, en particular sobre crímenes tales como el homicidio por honor. El Gobierno no está en condiciones de refrendar ni de rechazar esos datos.

529. El 8 de julio de 2004, en respuesta a una pregunta formulada por el senador Abida Saif, los Ministros del Gobierno informaron al Senado que el *karo-kari* (homicidio por honor) se había cobrado la vida de 4.000 hombres y mujeres en el país durante los últimos seis años. Desde enero de 1998 a diciembre de 2003, el número de mujeres asesinadas en nombre del honor duplicó el número de hombres eliminados por ese mismo motivo. Durante el debate, los senadores del oficialismo señalaron que la práctica del *karo-kari* era cualquier cosa menos honrosa. El mayor número de episodios de *karo-kari* se produjo en Penjab; en orden decreciente, también se produjeron episodios de ese tipo en Sindh, la Provincia de la Frontera del Noroeste (PFNO) y Baluchistán. Del total de 2.774 mujeres asesinadas en el antedicho período,

1.578 lo fueron en Penjab, 751 en Sindh, 260 en la PFNO y 185 en Baluchistán. Las cifras correspondientes a los hombres asesinados en las cuatro provincias fueron 675, 348, 188 y 116, respectivamente. Se registraron 3.451 casos en todo el país: 1.834 en Penjab, 980 en Sindh, 361 en la PFNO y 276 en Baluchistán. Del total de 1.834 casos registrados en Penjab, 422 están todavía en trámite y 1.412 han tenido sentencia firme. De los 980 casos registrados en Sindh, 609 están en trámite y los restantes ya han tenido sentencia firme. En el período de seis años examinado, en la PFNO están en trámite 167 casos y han tenido sentencia firme 185. A fines de 2003, de los 76 casos registrados en el Baluchistán, seguían en trámite 23 casos y tenían sentencia firme 41.

En Penjab, los tribunales de primera instancia dictaron sentencia en 160 casos: 52 inculpados fueron condenados a la pena capital y otros 59 a cadena perpetua. Las penas impuestas a los restantes inculpados fueron menos rigurosas.

Los Estados partes deben adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo

530. El Gobierno está empeñado en establecer las condiciones que se requieren para que haya tolerancia cero frente a la violencia contra la mujer. Ya se han mencionado las medidas que ha adoptado el Gobierno. Es discutible, sin embargo, que abarquen todos los tipos de "violencia por razones de sexo". Ciertas cuestiones siguen siendo muy delicadas. Por ejemplo, existe una tendencia a desentenderse de los casos de violencia en el hogar, a menos que sean muy graves. Posiblemente pueda considerarse que el Código Penal abarca la mayoría de los casos de violencia contra la mujer. No obstante, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley por lo general propenden a promover la reconciliación entre los cónyuges.

Los Estados partes deben velar por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención

531. Como se señaló *supra*, no hay en el Pakistán leyes dirigidas explícitamente contra la violencia familiar. Todas las disposiciones del Código Penal que atañen a la violencia otorgan la misma protección a todos los ciudadanos, sean varones o mujeres. Las leyes *Hudood* ya se han examinado en los párrafos 477 a 482 del capítulo XV. Se despliegan esfuerzos por que se respeten la integridad y la dignidad de todas las mujeres que sufren violencia. No obstante, los activistas de derechos humanos opinan que, a veces, los policías y los jueces no son lo suficientemente sensibles ante la situación que viven las mujeres víctimas de violencia.

532. Las cuestiones de los servicios de apoyo y de la sensibilización de la policía en materia de género ya se han abordado en el párrafo 524 *supra*.

Se deben adoptar medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer

533. Por lo general, los medios de comunicación han desempeñado un papel positivo al poner de realce los episodios de violencia contra mujeres. Corresponde atribuir a ese papel una parte importante del mérito de haberse creado conciencia de los derechos de la mujer y de la vulneración de esos derechos, sobre todo en materia de violencia contra la mujer. Casi siempre los medios, en particular los grandes diarios nacionales, han mostrado una gran sensibilidad al describir episodios en que una mujer resulta víctima de violencia.

Los Estados partes deben especificar en los informes que presenten, la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos

Se recomienda que se adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer.

El reducido nivel de alfabetización que se observa en el Pakistán explica que, por lo general, ni hombres ni mujeres tengan conciencia de los derechos que les corresponden. Subsisten actitudes conforme a las cuales el lugar de la mujer es el hogar, mientras que el hombre tiene el deber de ser el sostén de la familia. Estas actitudes están cambiando.

534. En ciertos sectores de la población se manifiestan opiniones contradictorias acerca de la mujer. Existe una cultura de suma veneración de las funciones tradicionales de la mujer, especialmente de su función de madre. Se considera que el honor de la familia reside en las mujeres y que es deshonroso que un hombre no pueda proteger a las mujeres de su familia.

535. A veces, ese sentido del honor fuera de lugar produce graves consecuencias, como por ejemplo los homicidios por honor derivados del comportamiento de una mujer, que reafirma su independencia y actúa contra los deseos de su familia.

536. Las tribus y los clanes todavía desempeñan un papel de cierta importancia en la sociedad pakistaní, en particular en las zonas rurales. Las peleas no son extrañas entre ellos. A veces se celebra un matrimonio entre miembros de clanes distintos como fórmula de transacción y con objeto de sellar “la paz”. No necesariamente se consulta a las mujeres elegidas para contraer este tipo de matrimonio y, si se las consulta, no se hace mucho caso de sus opiniones. En una sentencia de la Alta Corte de Peshawar se ha declarado que estos matrimonios están fuera de la ley.

537. Para combatir al máximo estos problemas, se requiere que los mecanismos del Estado cuenten con la cooperación de la sociedad. Las medidas jurídicas y punitivas no pueden lograr pleno éxito si no cambian las actitudes de la sociedad. Este cambio requiere la extensión de la educación y el sostenido esfuerzo de los formadores de opinión, pues es imprescindible que la gente condene todas las actitudes e ideas que entrañen la negación de los derechos de la mujer. Los mecanismos de aplicación de la ley tienen que ser más idóneos y disponer de más recursos propios para no quedar al margen de los casos de violencia contra la mujer, en particular de los homicidios

de honor. Se confía en que la acción concertada de todos los elementos mencionados contribuya a reducir en gran medida la violencia contra la mujer.

Se recomienda que se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar con la trata de mujeres y la explotación sexual.

Se recomienda que los Estados partes describan en sus informes la magnitud de todos estos problemas y las medidas, hasta disposiciones penales y medidas preventivas o de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual. También deberá darse a conocer la eficacia de estas medidas.

Se recomienda que se provean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.

En el capítulo VI del presente informe se brinda información pormenorizada sobre la trata de mujeres y niñas.

Se recomienda que los Estados partes incluyan en sus informes datos sobre el acoso sexual y sobre las medidas adoptadas para proteger a la mujer del acoso sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo.

538. Los mecanismos del Estado no se encargan de reunir automáticamente datos estadísticos sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo.

539. Un estudio realizado por una ONG demuestra que el acoso sexual en el lugar de trabajo está muy extendido y que ninguna profesión u ocupación está exenta de que se produzca. Señala que 58% de las enfermeras y médicas entrevistadas admitieron que habían sido acosadas sexualmente, a menudo por otros médicos y enfermeras y también por auxiliares sanitarios, pacientes y visitantes. El porcentaje de las trabajadoras domésticas que alegan haber sido acosadas sexualmente es aún más alto: 91%. El informe relativo a la encuesta sobre la condición del empleo femenino, de 2003 —hecha por encargo de la Comisión Nacional de la Condición Jurídica y Social de la Mujer— señala que casi la mitad de las mujeres entrevistadas por estar trabajando en el sector público declararon que habían experimentado algún tipo de acoso sexual.

540. Como ya se señaló, se supone que el artículo 294 del Código Penal del Pakistán proporciona cierto grado de cobertura. Sin embargo, no parece que sus disposiciones sean invocadas con frecuencia.

541. También la cuestión del acoso sexual es bastante compleja y delicada. El acoso se manifiesta incluso en organizaciones respetables. En diciembre de 1997, 11 mujeres que trabajaban en la Oficina del PNUD en Islamabad presentaron un cargo de acoso sexual contra un alto funcionario administrativo. Plantearon el caso en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, desde donde fue enviado a Islamabad un grupo de investigadores para esclarecer los hechos. El grupo visitante encontró pruebas claras de acoso sexual en cuatro de los 11 casos. Decididas a lograr que el inculpado pagase por la "indulgencia" demostrada, las mujeres llevaron el caso a los tribunales. Su tesón se vio premiado en agosto de 1999 porque entonces consiguieron una histórica victoria y el funcionario fue despedido. El caso es un importante jalón en la lucha contra el acoso sexual en el Pakistán.

542. Por su parte, el Ministerio para el Adelanto de la Mujer ha empezado a trabajar en la redacción de un Código de Conducta para implantar la justicia de género en

los lugares de trabajo. Su propósito es establecer las condiciones necesarias para que la mujer trabajadora no sufra acoso sexual.

Se recomienda que los Estados partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.

Se recomienda que los Estados partes establezcan servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas.

543. En el Pakistán todavía no se comprenden del todo las nociones de rehabilitación y apoyo psicológico de las víctimas de violencia familiar. El Gobierno ha reaccionado estableciendo centros de atención para mujeres en aprietos (véase el párrafo 525 *supra*). La calidad de la atención proporcionada en esos centros está mejorando con la habilitación de albergues para mujeres víctimas de violencia y sus hijos menores hasta que puedan encontrar otro alojamiento.

544. Aunque el personal de esos centros es bastante idóneo, no se puede decir que esté "especialmente capacitado" para llevar a cabo tareas de rehabilitación y asesoramiento. La falta de recursos financieros y de instructores competentes es una grave limitación.

545. También funcionan albergues o refugios administrados por los gobiernos provinciales y diversas ONG.

Los Estados partes deben asegurarse de que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad

546. No hay documentación que indique hasta qué punto las parejas deciden conjuntamente establecer o ampliar una familia. Por lo general, en las parejas con mayor nivel de educación, la mujer queda embarazada después de una consulta mutua. Sin embargo, en los sectores de la población con menor grado de instrucción, no es frecuente que se realice esa consulta mutua y, por lo tanto, por lo menos algunas mujeres quedan embarazadas sin desearlo. Al respecto no se dispone de datos fidedignos. La solución de este problema, como de muchos otros, es la expansión de la educación. La creciente utilización de anticonceptivos también contribuirá a disminuir el número de mujeres que quedan embarazadas sin desearlo. En los párrafos 340 a 349 del capítulo XII ya se han brindado detalles sobre los servicios de control de la fecundidad en el Pakistán.

547. Con arreglo a la legislación del Pakistán, sólo se puede interrumpir un embarazo recurriendo al aborto si corre peligro la vida de la madre.

Se recomienda que los Estados partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.

548. Dos de los tres centros habilitados para mujeres en aprietos se encuentran en zonas rurales. La mujer rural en dificultades también puede buscar asistencia en las zonas urbanas.

Se recomienda que las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas.

549. En la actualidad no se dispone de mecanismos que permitan supervisar la situación de las empleadas domésticas. En el Pakistán, al igual que en los demás países en desarrollo, las empleadas domésticas constituyen uno de los grupos de trabajadores más vulnerables y explotados. Teóricamente, pueden invocar varias disposiciones del Código Penal del Pakistán para buscar alguna reparación en caso de ser víctimas de abusos. Sin embargo, en la práctica no es fácil y resulta costoso iniciar acciones judiciales. La ordenanza que reglamenta la seguridad social otorga cierta protección a las empleadas domésticas. El inciso a) de su artículo 55 estipula que el empleador es el responsable de la asistencia médica que necesite una empleada doméstica. La asistencia médica comprende la atención de médicos generalistas, la atención especializada en hospitales, la provisión de medicamentos esenciales, la hospitalización en casos de necesidad (incluidos el embarazo y el parto) y la atención prenatal y puerperal. Es dudoso que las empleadas domésticas o sus empleadores tengan conciencia de que estos derechos están reconocidos.

Se recomienda que los Estados partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.

550. Todavía hoy el Pakistán es en gran medida un país rural. Casi 68% de la población vive en zonas rurales. Los indicadores sociales ponen de manifiesto que, por lo general, la población rural va a la zaga de la población urbana. En su mayoría, los delitos perpetrados contra mujeres tienen lugar en zonas rurales. Sin embargo, hoy no existe ningún mecanismo que permita registrar sistemáticamente la frecuencia y la índole de la violencia contra la mujer rural. Como ya se ha señalado, el Ministerio para el Adelanto de la Mujer trabaja por corregir las deficiencias observadas en materia de recopilación de datos.

Sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar

551. Actualmente tampoco hay en el Código Penal un artículo que se refiera a “los abusos en el seno de la familia” o a la violencia en el hogar. Se puede argüir que el Código Penal proporciona protección en todos los casos y en cualquier escenario, incluido el familiar. Sin embargo, el Ministerio para el Adelanto de la Mujer estudiará la cuestión, junto con los otros ministerios interesados, a efectos de determinar si para solucionarla es mejor adoptar medidas administrativas o dictar nuevas leyes.

Legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte

552. La Ley (de reforma) de la legislación penal, de 2004, se promulgó con el expreso propósito de acabar con los denominados homicidios de honor (véase el párrafo 489 del capítulo XV).

Programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar

553. Hasta ahora el Gobierno no ha puesto en marcha programas de rehabilitación de los autores de episodios de violencia en el hogar. Una razón es la falta de recursos. También se asigna un valor insuficiente al apoyo psiquiátrico que se puede proporcionar a los autores de episodios de violencia en el hogar y, de todas maneras, hay una gran escasez de psiquiatras competentes en el Pakistán.

Servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto

554. Como en la mayoría de las sociedades, en la sociedad pakistaní no se habla de los abusos sexuales en el seno de la familia, y menos aún del incesto, porque son temas tabú. Por lo general se corre un velo sobre esos delitos. No es probable que las familias que los sufren los saquen a luz y busquen ayuda. Sin embargo, los centros de atención de personas en peligro y los diversos refugios administrados por el Estado y más a menudo por ONG, proporcionan ayuda a esas familias o a miembros de esas familias si se acercan a ellos en busca de ayuda.

Medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer

555. Entre las declaraciones públicas de franca condena de la violencia contra la mujer que alcanzaron más difusión se cuentan las formuladas en abril de 2000 y febrero de 2004 por el Presidente del Pakistán. Los episodios de violencia contra la mujer ocupan periódicamente un lugar destacado en la prensa. Así se cumplen dos propósitos: por un lado, se despierta conciencia sobre la existencia del fenómeno y por el otro se enseña a aborrecerlo. Los mecanismos gubernamentales pertinentes —en particular, el Ministerio de Difusión de Informaciones y Medios de Comunicación, con sus programas de radio y televisión, y el Ministerio de Educación, con sus programas de enseñanza— procuran promover cambios positivos en las actitudes de la gente con respecto a la condición social de hombres y mujeres y a las funciones que unos y otras cumplen en la sociedad.

Los informes de los Estados partes deben incluir información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas

556. Ya se ha examinado el tema de las medidas jurídicas y de prevención y protección. Aquí corresponde abordar la cuestión de su eficacia. Parece que las medidas de todo tipo adoptadas por el Gobierno para controlar la violencia contra la mujer todavía no han producido efecto. Esta ausencia de resultados se explica por una serie de razones. El Gobierno tiene que hacer más. Las medidas adoptadas se tienen que mantener durante más tiempo. Hay que aumentar el grado de competencia de la Policía y del Poder Judicial para enfrentar el problema. Es preciso modificar las actitudes de la sociedad, empezando por las que adoptan las propias mujeres. Muchas mujeres aceptan sin poner reparos los abusos que sufren en el lugar de trabajo o en el hogar. Una de las razones de su comportamiento es el desconocimiento de sus propios derechos. Empero, también es una razón fundamental la falta de confianza en la policía y en otros organismos encargados de ofrecer reparación a las víctimas.