



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

Distr. general
22 de mayo de 2009
Español
Original: inglés

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

**Examen de los informes presentados en virtud del 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**

Papua Nueva Guinea*

* El presente informe se publica sin revisión editorial.



**INFORME SOBRE LA CONDICIÓN DE LA MUJER EN PAPUA NUEVA GUINEA Y EN LA
REGIÓN AUTÓNOMA DE BOUGAINVILLE 2008**

INFORME INICIAL E INFORMES PERIÓDICOS SEGUNDO Y TERCERO COMBINADOS
ACERCA DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE
DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Gobierno de Papua Nueva Guinea

Índice

Lista de cuadros	5
Siglas	6
Prólogo	8
Introducción	9
Parte A: Papua Nueva Guinea	10
1ª Parte: Contexto nacional	11
1.0 La tierra y la población	11
2.0 Antecedentes constitucionales y políticos	13
3.0 Situación económica	14
4.0 Rendimiento sectorial	15
5.0 Condición de la mujer	18
6.0 Retos	19
2ª Parte: Comentarios sobre los artículos de la Convención	21
Artículo 1. Definición de discriminación	21
Artículo 2. Obligación de eliminar la discriminación	25
Artículo 3. Desarrollo y adelanto de la mujer	35
Artículo 4. Aceleración de la igualdad entre hombres y mujeres	43
Artículo 5. Funciones Características de cada sexo y fijación de estereotipos	46
Artículo 6. Explotación de la mujer	51
Artículo 7. Participación de la mujer en la vida política y pública	54
Artículo 8. Representación y participación a escala internacional	59
Artículo 9. Nacionalidad	60
Artículo 10. Educación	60
Artículo 11. Empleo	69
Artículo 12. Salud	71
Artículo 13. Vida económica y social	79
Artículo 14. Mujeres rurales	84
Artículo 15. Igualdad ante la ley y en asuntos civiles	89
Artículo 16. Matrimonio y derecho de familia	89
Parte B: El Gobierno Autónomo de Bougainville	95
1ª Parte: Antecedentes	96
1.0 La tierra y la población	96
2.0 Antecedentes constitucionales y políticos	96
3.0 Situación económica	97
4.0 Sistema político	98
5.0 Condición de la mujer	99
2ª Parte: Comentarios sobre los artículos de la Convención	100

Artículo 1.	Definición de discriminación	100
Artículo 2.	Obligación de eliminar la discriminación	101
Artículo 3.	Desarrollo y adelanto de la mujer	102
Artículo 4.	Aceleración de la igualdad entre hombres y mujeres	104
Artículo 7.	Participación de la mujer en la vida política y pública	105
Artículo 8.	Representación y participación a escala internacional	108
Artículo 9.	Nacionalidad	108
Artículo 10.	Educación	108
Artículo 12.	Salud	110
Artículo 13.	Vida económica y social	111
Artículo 14.	Mujeres rurales	112
	Referencias	113

Lista de cuadros

- 1: Indicadores sociales, Censo de 2000
- 2: Mujeres candidatas en las elecciones nacionales de Papua Nueva Guinea 1964-2007
- 3: Datos referentes a la educación, Censo de 2000
- 4: Progresos logrados en la esfera de la educación, 1996-2000
- 5: Matriculaciones a tiempo completo en instituciones de educación superior, 2001-2007
- 6: Distribución de la matriculación de hombres y mujeres según tipo de institución
- 7: Resumen de la matriculación en la educación terciaria por tipo de institución, titularidad y sexo
- 8: Infecciones por VIH/SIDA detectadas en Papua Nueva Guinea, 1987-2006
- 9: Nuevos casos de infección por VIH y SIDA declarados por meses en 2006
- 11: Distribución de la población en las regiones de Bougainville

Siglas

ABG-Gobierno autónomo de Bougainville
ADB- Banco Asiático de Desarrollo
ARB-Región autónoma de Bougainville
BCC-Comisión Constituyente de Bougainville
BEC- Consejo Ejecutivo de Bougainville
BRA-Ejército Revolucionario de Bougainville
BWPF-Mujeres de Bougainville por la Paz y la Libertad
CCAU- Unidades Consultivas de los Tribunales Comunitarios
CIMC- Consejo Consultivo de Aplicación y Supervisión
DFCD-Departamento de Desarrollo Comunitario
DJAG-Departamento de Justicia y Fiscal General
ECPB- Programa de desarrollo educativo
FSCs-Centros de apoyo familiar
FSVAC- Comité de acción contra la violencia familiar y sexual
GDI- Índice de desarrollo humano ajustado por género
GoPNG- Gobierno de Papua Nueva Guinea
HDR-Informe sobre Desarrollo Humano
ICPD- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
IDH- Índice de Desarrollo Humano
IWDA- Organismo Internacional para el Desarrollo de la Mujer
LLG- Gobierno de ámbito local
LNWDA-Organismo Leitana Nehan para el desarrollo de la mujer
LPV- Votación preferente limitada
LRC- Comisión de reforma legislativa
MTDS- Estrategia de desarrollo a medio plazo
NCD- Distrito de la capital nacional
NCW- Consejo Nacional de la Mujer
NDOE- Departamento Nacional de Educación
NDOH- Departamento Nacional de Salud
NEC- Comité ejecutivo nacional
NEP- Plan nacional de educación
NES- Sistema educativo nacional
NPP- Política nacional de población
NSP- Plan Estratégico Nacional de lucha contra el VIH/SIDA
ODM – Objetivos de desarrollo del Milenio

ODW- Oficina de Desarrollo de la Mujer
OIT – Organización Internacional del Trabajo
OLIPPAC- Ley Orgánica sobre la integridad de los partidos políticos y de los candidatos
OMS - Organización Mundial de la Salud
PIC- Estados insulares del Pacífico
PNG- Papua Nueva Guinea
PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RPNGS- Gendarmería Real de Papua Nueva Guinea
SAP- Plan de Acción Estratégico (Bougainville)
SCP- Fortalecimiento de las comunidades en pro de la paz
UNGASS- Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
UNICEF- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM - Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNPOB- Oficina Política de las Naciones Unidas para Bougainville
WABHA- Mujeres afectadas por el VIH/SIDA
WIAD-Mujeres en servicios de desarrollo agrícola
WIP- Mujeres en política

PRÓLOGO

Somos conscientes de que, desde la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) el 12 de enero de 1995, Papua Nueva Guinea (PNG) había incumplido ya cuatro plazos de presentación de informes, si bien en el caso del presente informe detallado hemos logrado cumplir el plazo. El proceso de elaboración del informe inicial y de los informes nacionales periódicos segundo, tercero y cuarto de la CEDAW ha sido largo y a menudo complicado, después de varios intentos fallidos en el pasado.

Confío en que los distinguidos miembros del Comité de expertos de la CEDAW sabrán percibir que, pese a las enormes dificultades a las que se enfrentan las mujeres de Papua Nueva Guinea y de la Región Autónoma de Bougainville, el Gobierno mantiene el compromiso de trabajar con todos los interesados, incluidos los asociados para el desarrollo, para conseguir cambios positivos en pos de la igualdad entre los géneros.

Dame Carol Kidu, DBE MP
Ministro de Desarrollo Comunitario
Papua Nueva Guinea
Julio de 2008

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) el 12 de enero de 1995, el Gobierno de Papua Nueva Guinea se comprometió a informar sobre la situación de los compromisos asumidos en el marco de la citada Convención en el plazo de un año y, posteriormente, cada cuatro años. Ninguno de los tres primeros informes fue presentado al Comité de las Naciones Unidas para la CEDAW, si bien en 2004 se hicieron esfuerzos por recopilar datos y otras informaciones de las organizaciones públicas y privadas. El principal obstáculo encontrado ha sido la dificultad para producir y compilar datos referidos a materias diversas, incluido el desglose de los datos por sexo para los indicadores requeridos.

Este es el primer informe que abarca el informe inicial y los informes periódicos segundo, tercero y cuarto acerca de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer del Gobierno de Papua Nueva Guinea y la Región Autónoma de Bougainville. La elaboración del informe comenzó tras la *Mesa redonda del Pacífico sobre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, celebrada en Fiji en marzo de 2006. A continuación, el Gobierno de Papua Nueva Guinea solicitó una misión respaldada por donantes con el fin de que los funcionarios públicos, tanto nacionales como provinciales, y los asociados de la sociedad civil mejorasen su capacidad para procesar datos desglosados por sexo y para trabajar con el Comité de Dirección de la CEDAW.

En 2008, el proceso de compilación de los informes comenzó con la orientación del comité rector intergubernamental de la CEDAW, compuesto por los departamentos de Desarrollo Comunitario, Justicia y Fiscal General, Asuntos Exteriores, Comercio e Inmigración, así como el del Primer Ministro, el de Planificación Nacional y Supervisión y el Consejo Ejecutivo Nacional. Este comité se amplió con un Grupo de referencia más extenso, que incluía otros departamentos gubernamentales pertinentes para la Convención con los que se celebró una serie de talleres participativos. Se consultó al Consejo Nacional de la Mujer, así como a varios organismos especializados de las Naciones Unidas.

El informe está dividido en dos secciones: la primera parte abarca el resto de Papua Nueva Guinea, mientras la segunda examina la región autónoma de Bougainville, que celebró sus primeras elecciones en 2005. Los acuerdos de autonomía para Bougainville incluyen un alto grado de libertad para elegir sus propias estructuras de gobierno y la posibilidad de ejercer amplios poderes y funciones y de establecer su propio servicio público, policial, judicial y penitenciario. El Gobierno de Papua Nueva Guinea conserva las competencias en materia de Asuntos Exteriores, Defensa y Poder Judicial.

Debido a la prolongada duración del conflicto (ocho años) y al hecho de que el Gobierno autónomo de Bougainville se encuentra todavía en una fase muy inicial, existe una carencia de datos e información específicos. La información disponible se ha presentado en los artículos correspondientes de la CEDAW, facilitando así la elaboración de un informe separado más adelante. En la actualidad se está preparando el primer Informe sobre Desarrollo Humano para Bougainville, que proporcionará un análisis actualizado de la situación.

PARTE A: PAPUA NUEVA GUINEA

MAPA DE PAPUA NUEVA GUINEA



1ª PARTE: CONTEXTO NACIONAL

1.0 La tierra y la población

Papua Nueva Guinea limita al sur con Australia, al oeste con Indonesia, al este con las Islas Salomón y al norte con los Estados Federados de Micronesia. La superficie total de su territorio es de aproximadamente 465.000 km². Papua Nueva Guinea es el mayor y más poblado de los Estados insulares del Pacífico.

Desde el punto de vista topográfico, es uno de los países más escarpados y con mayor diversidad del mundo, siendo extraordinaria la variedad de sus ecosistemas.

Papua Nueva Guinea es una de las naciones más heterogéneas del planeta. Conviven en ella cientos de grupos étnicos nativos de Papua Nueva Guinea. La mayoría de ellos son no austronesios, cuyos ancestros llegaron a la región de Nueva Guinea hace miles de años. El resto son austronesios, cuyos antepasados llegaron a la región hace menos de 4.000 años. También hay presencia de otras nacionalidades, incluidos asiáticos, europeos, polinesios y micronesios. Aunque se ha clasificado a Papua Nueva Guinea como “Melanesia”, existe una diversidad cultural considerable.

El Censo nacional de 2000 se elaboró por primera vez utilizando un único cuestionario armonizado que incluía algunas preguntas básicas sobre fecundidad y mortalidad. La población de Papua Nueva Guinea, que en 2007 ascendía a cerca de 6,3 millones de personas, se encuentra fuertemente dispersa por todo el país y presenta una tasa de crecimiento media superior al 2% anual. La fecundidad se mantiene en niveles elevados y, como resultado de ello, la población presenta una estructura de edad y sexo con una base muy amplia: cerca de un 40% de la población tiene menos de 15 años. Esto implica un alto nivel de dependencia juvenil así como una elevada tasa de fecundidad y una baja edad mediana, inferior a 20 años.¹

La distribución de la población es desigual: un 38% del total en la región de las tierras altas del interior, un 28% en la región costera septentrional de la Nueva Guinea continental, un 20% en la región costera del sur y un 14% en la región de las islas. *La fuerza de trabajo crece actualmente a un ritmo de 53.000 personas al año y se prevé que esta cifra aumentará hasta las 66.000 para 2020.*

Año	Total	Mujeres	Hombres	Nº de mujeres/100 hombres
2007	6 331,0	3 119,6	3 211,4	97

En el año 2000, la mortalidad infantil y materna había alcanzado unas tasas de 64 por cada 1.000 nacidos vivos (72 en 1980) y 370 por cada 100.000 nacidos vivos (400 en 1980), respectivamente. La tasa total de fecundidad era elevada, de 4,6 hijos por mujer². Pese a que los hombres superan en

¹ OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO – INFORME DE PROGRESO PARA PAPUA NUEVA GUINEA 2004. Este informe fue aprobado por el Consejo Ejecutivo Nacional el 20 de diciembre de 2004. Para su elaboración contó con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Papua Nueva Guinea.

² *Strategic Directions for Human Development in Papua New Guinea*, Banco Asiático de Desarrollo, Organismo Australiano de Desarrollo Internacional, Banco Mundial 2007.

número a las mujeres de acuerdo con los datos del censo, fallecen más bebés niños que niñas y más niños pequeños que niñas pequeñas. A pesar de que en todas las poblaciones mueren más recién nacidos que recién nacidas, este hecho tiende a equilibrar la proporción de cada sexo en edades más avanzadas; esto no sucede, sin embargo, en Papua Nueva Guinea. En el censo de 1990 la esperanza de vida de la mujer era inferior a la del hombre, mientras que en el censo de 2000 las mujeres han logrado superar ligeramente a los hombres en esta variable. Este hecho puede atribuirse a que el número de mujeres contabilizadas es inferior al real en las familias polígamas, en las que “en ocasiones, el cabeza de familia no declara la existencia de la segunda, la tercera y la cuarta mujer”.

Papua Nueva Guinea es un país con un perfil sociocultural extremadamente variado, con una cultura compleja y que presenta múltiples facetas. Se estima que existe más de un millar de grupos culturales diferentes; la mayoría de ellos tiene su propia lengua. El pequeño tamaño de la mayor parte de los asentamientos, su fuerte dispersión en un vasto territorio y el aislamiento extremo de cada grupo han provocado la aparición de más de 800 lenguas locales. La distribución de lenguas es compleja, aunque, por lo general, las de la zona costera meridional y las de algunas de las islas pertenecen a la familia de lenguas austronesias. Las lenguas de las tierras altas son más antiguas y están clasificadas como no austronesias, mientras las lenguas oficiales son el inglés, el tok pisin (pidgin) y el motu, principal lengua de la región costera del sur.

La tradición es una parte muy importante de la sociedad de Papua Nueva Guinea, incluso para aquellos que han recibido una educación occidental o que viven en zonas urbanas. El sistema “wantok” es uno de los elementos clave del entorno social, la red social establecida mediante la cual los miembros de familias y clanes se apoyan unos a otros. Sin embargo, debido a los cambios modernos y a la creciente carga que supone ese respaldo, el sistema “wantok” se está viendo sometido a fuertes presiones. Otro elemento esencial es el concepto de liderazgo por un “Gran Hombre” y el sistema de control que este concepto ha engendrado, fuertemente asociado a la masculinidad, la fortaleza física, el poder y la riqueza, además de que se espera que los líderes sean hombres. En el pasado el liderazgo era hereditario, en particular a través del sistema de jefes, basado en la reciprocidad (deudas contraídas y redes de intercambio, de entrega y recepción de bienes). Muchas de esas normas culturales ejercieron un impacto negativo sobre el concepto de mujer y liderazgo y contribuyeron a la escasa aparición de mujeres en cargos electos o de designación. El liderazgo moderno es de carácter más adquirido que hereditario y es de naturaleza transaccional.

En buena parte del país, las mujeres ostentaban en el pasado un poder mayor en sus respectivas sociedades que el que tienen hoy en día. La colonización y el desarrollo han sido factores que han influido de manera fundamental en la disminución del papel de la mujer. Tampoco fueron ajenos a ello algunos misioneros, con sus modelos familiares basados en la religión cristiana, en los que la principal función de la mujer es la ejercer como esposa y madre. El dominio de las religiones cristianas también ha contribuido a incrementar la preeminencia del liderazgo masculino. El Censo de 2000 puso de manifiesto que el 96% de los ciudadanos eran miembros de una iglesia cristiana, aunque muchos ciudadanos combinan la fe cristiana con determinadas prácticas indígenas tradicionales.

Pese a que la cristiandad incluye aspectos que marginan de hecho a la mujer, también abrió nuevos espacios para su participación en la esfera pública, por ejemplo ayudando a las mujeres a asumir cargos de responsabilidad en la iglesia como directoras de oración, mientras otras realizaban cursos de capacitación para formarse como profesionales del sector sanitario. Las organizaciones de mujeres tanto de la iglesia protestante como de la católica han actuado a modo de catalizadores de la participación de la mujer en el ámbito público. Sin embargo, mientras la iglesia cristiana brindaba oportunidades educativas para hombres y mujeres en sus escuelas y colegios, el liderazgo en esta área continúa siendo un terreno dominado por los hombres.

2.0 Antecedentes constitucionales y políticos

Papua Nueva Guinea obtuvo la independencia política de Australia el 16 de septiembre de 1975 y se rige por un sistema de democracia parlamentaria, siguiendo el modelo de Westminster que aplica el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La Reina del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es la Jefa del Estado y está representada por el Gobernador General, que es elegido por el Parlamento. El Parlamento designa también al Primer Ministro, quien nombra su gabinete entre los miembros de su partido o de sus socios de coalición.

Todos los actos ordinarios promulgados por el Parlamento deben ser coherentes con la Constitución; los tribunales son competentes para pronunciarse sobre la constitucionalidad de dichos actos. La "*ley no escrita*", es decir, la ley común de Papua Nueva Guinea, es el derecho común de Inglaterra tal como quedó fijado en la Independencia (16 de septiembre de 1975) y en las decisiones posteriores de los tribunales de Papua Nueva Guinea. Los tribunales se rigen por la Constitución y, en última instancia, por la *Ley sobre la legislación subyacente*, con el fin de tener en cuenta las costumbres de las comunidades tradicionales y con miras a determinar qué costumbres son comunes al conjunto del país y pudieran ser declaradas también parte de la legislación subyacente.

El Parlamento nacional actual, compuesto por una única Cámara, consta de 109 miembros: un representante de cada una de las 19 provincias y del distrito de la capital del país, y uno representante de cada una de las 89 circunscripciones abiertas. *Los Gobiernos provinciales se crearon poco después de la declaración de independencia a fin de responder a las demandas de libre determinación por parte de ciertos grupos culturales y con el objetivo último de descentralizar los poderes responsables de la adopción de decisiones y los servicios a la población. Dichos Gobiernos, que se eligen en elecciones separadas y tienen sus propias asambleas legislativas, están formados por ministros de Estado. La Ley Orgánica sobre el Gobierno provincial y local de 1995 estableció un nuevo sistema de representación provincial que combina representantes nacionales y locales en una misma Cámara legislativa.*

Cada cinco años se elige a los dirigentes políticos de dos terceras partes del Gobierno nacional y local. La asamblea legislativa provincial está compuesta por los presidentes de los Gobiernos locales y por los representantes designados de los colectivos de mujeres y otros componentes de la sociedad civil. El distrito electoral (que suele abarcar una aldea o un grupo de aldeas) es la unidad política de nivel inferior y está representado por un concejal del Gobierno local. En el marco del sistema reformado de Gobiernos provinciales que se introdujo en 1995, el representante regional suele actuar como Gobernador.

Los partidos políticos concurren en cada proceso electoral, si bien con frecuencia se trata de alianzas débiles y temporales en lugar de organizaciones coherentes con una amplia base de afiliación y capaces de expresar una ideología política diferenciada. El amplio número de candidatos que se presentaban a las elecciones, que hasta 2007 se combinaba con un sistema de elección del candidato más votado, se traducía en la elección de representantes con menos de un 10% de los votos, y provocaba que hasta la mitad de todos los miembros electos perdiesen sus escaños en cada proceso electoral. La reforma electoral de 2001 introdujo el sistema de votación preferente limitada (LPV), que se utilizó por primera vez en las elecciones de 2007 y en el que se emitieron alrededor de cuatro millones de votos sobre una población total de Papua Nueva Guinea de cerca de seis millones de habitantes.

Durante los primeros años de independencia, sin embargo, la inestabilidad del sistema de partidos llevó a frecuentes votaciones de censura en el Parlamento, con las consiguientes fallas en la gestión cotidiana del Gobierno y la necesidad de celebrar elecciones nacionales de conformidad con las convenciones de la democracia parlamentaria. En los últimos años, los sucesivos Gobiernos han

promulgado distintas leyes que impiden este tipo de votaciones antes de que transcurran 18 meses desde unas elecciones nacionales. Podría decirse que esto se ha traducido en una mayor estabilidad aunque, quizás, a cambio de una pérdida de rendición de cuentas por parte del brazo ejecutivo del Gobierno.

En cuanto a la participación de la mujer en la vida política, Papua Nueva Guinea ocupa el lugar 132º en una clasificación internacional de 138 países ³, con una sola mujer elegida al Parlamento nacional en el decenio pasado. Y ello, pese al hecho de que, durante ese período, el porcentaje de mujeres que concurrieron a las elecciones nacionales aumentó y se introdujo el sistema de votación preferente limitada, que pretende favorecer a las mujeres candidatas.

3.0 Situación económica

La economía de Papua Nueva Guinea presenta una fuerte dualidad, con una economía de exportación basada en los recursos naturales que sirve de respaldo a un pequeño número de personas, y una economía rural de subsistencia (o de semisubsistencia) en la que se apoya más del 80% de la población. ⁴ La mayor parte de la población vive gracias al desempeño de actividades rurales, incluida la agricultura. Una proporción elevada de la fuerza de trabajo participa en la economía de las aldeas, produciendo para su propia subsistencia en tierras reconocidas por el derecho consuetudinario una amplia gama de cultivos como café, té, copra, cacao y aceite de palma. Las zonas rurales siguen siendo las más desfavorecidas en términos de disponibilidad de infraestructuras físicas y de acceso a los servicios públicos y financieros, lo que dificulta el crecimiento agrícola y ensombrece las perspectivas de las zonas rurales.

Papua Nueva Guinea ha sufrido a lo largo del pasado decenio una carencia sostenida de *crecimiento económico*, que fue negativo durante buena parte de la primera mitad del decenio de 2000; asimismo, los niveles de pobreza han aumentado de manera significativa y son, en proporción, superiores a los de las regiones de Asia oriental y el Pacífico así como a los del resto del mundo. Se calcula que un 40% de la población del país vive con menos de 2 dólares de EE.UU. al día, y un 70% con menos de 1 dólar de EE.UU. al día, frente a unos porcentajes del 39% y del 12%, respectivamente, que viven en esas mismas condiciones en las regiones de Asia oriental y el Pacífico. ⁵ **El Informe sobre Desarrollo Humano 2007-8 del PNUD sitúa a Papua Nueva Guinea en el lugar 145 de un total de 177 países en la escala del Índice de Desarrollo Humano, la posición más baja de los países del Pacífico.**

En Papua Nueva Guinea, el tamaño del sector formal es pequeño. Pese a no disponer de estadísticas fiables, se calcula que el empleo en el sector formal asciende a unos 135.000 puestos de trabajo, de los que cerca de 70.000 pertenecen al sector privado, cuando la población activa del país es de aproximadamente 2,6 millones de personas. El empleo del sector formal ha permanecido prácticamente estancado desde 1990; en los doce años entre 1990 y 2002 creció en total un 3,5%, y a partir de 1996 se observa una *reducción* del 2,5%⁶.

³ Mujeres en los Parlamentos nacionales, IPU, 30 de abril de 2008.

⁴ Banco Asiático de Desarrollo, 2006.

⁵ MARCO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: PAPUA NEW GUINEA 2008 – 2012 *CAPACITY DEVELOPMENT AND PARTNERSHIPS FOR NATION-BUILDING (DESARROLLO DE CAPACIDADES Y ALIANZAS PARA LA CONSOLIDACIÓN NACIONAL)*. Port Moresby, noviembre de 2006.

⁶ **PAPUA NUEVA GUINEA: POVERTY ASSESSMENT (EVALUACIÓN DE LA POBREZA)**, junio de 2004. Banco Mundial.

En las zonas urbanas y rurales, el sector formal, que es intensivo en capital, ofrece escasas oportunidades laborales. Ni la agricultura ni el resto de sectores han generado un número suficiente de puestos de trabajo para absorber el desempleo ni el creciente volumen de población que intenta acceder por primera vez al mercado de trabajo. Al mismo tiempo, gran parte de la fuerza de trabajo presente en el mercado laboral adolece de un bajo nivel educativo, escasas aptitudes y una motivación muy pobre. Las elevadas tasas de desempleo, especialmente entre los jóvenes, contribuyen –entre otros problemas– al deterioro de la situación jurídica y social.

El *Informe de Papua Nueva Guinea sobre los objetivos de desarrollo del Milenio* correspondiente a 2004 afirma no solo que el país es incapaz de cumplir las metas establecidas en los ODM, sino que además puede que tampoco sea capaz de cumplir los objetivos establecidos por su propio Gobierno, que son inferiores a los ODM fijados a escala internacional. Hay mucha gente en una gran parte del sector rural que tiene un acceso muy limitado (e incluso nulo) a la educación básica y a los servicios de salud. Además, el escaso empoderamiento de la mujer y el alto nivel de desigualdad entre los géneros también contribuyen a la pobreza en Papua Nueva Guinea.

La estrategia de desarrollo a medio plazo es el plan general para el desarrollo económico y social de Papua Nueva Guinea. La estrategia de desarrollo a medio plazo es un marco de política general diseñado en una perspectiva de medio plazo con los objetivos fundamentales de lograr “*un crecimiento orientado a la exportación, el desarrollo rural y la reducción de la pobreza, a través de una adecuada gobernanza y la promoción de la agricultura, los bosques y la pesca con criterios de sostenibilidad ecológica*”. La actual estrategia de desarrollo a medio plazo 2005–2010 reitera el compromiso del Gobierno con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y reconoce que es crucial obtener buenos resultados en materia de salud y educación para alcanzar los objetivos de desarrollo humano de Papua Nueva Guinea.

La estrategia de desarrollo a medio plazo tiene la finalidad de promover la introducción de mejoras sostenibles en la calidad de vida de todos los ciudadanos de Papua Nueva Guinea y, si bien el género ha sido identificado como una cuestión importante en dicha estrategia, no ha sido designado como una prioridad para el gasto público. El manual sobre el marco de gestión del desempeño, elaborado por el Departamento de Planificación y Supervisión Nacional, incluye tres indicadores específicos de igualdad entre los géneros así como varios indicadores destinados a supervisar y evaluar la aplicación de la estrategia de desarrollo a medio plazo. Los desafíos clave relacionados con la aplicación de la estrategia hacen referencia a la buena gobernanza, la estabilidad política, la responsabilidad y el Estado de derecho.

4.0 Rendimiento sectorial

El índice de desarrollo humano ajustado por género (GDI), que incluye la esperanza de vida, el nivel educativo y los ingresos muestra que en todas las provincias los resultados logrados por los hombres en este índice superan a los que alcanzan las mujeres. De manera similar, la medición del empoderamiento de género, que incluye la medición de la desigualdad entre hombres y mujeres en áreas clave de la participación política y económica así como en los procesos de adopción de decisiones, arroja un resultado bajo.

Son numerosas las provincias en las que las mujeres disfrutan de un menor acceso a los servicios que los hombres. La diferencia entre los géneros en las esferas de la educación y la alfabetización es importante, si bien los datos recientes sugieren que las jóvenes (de 15 a 24 años) se están aproximando a sus homólogos masculinos. Las diferencias entre los géneros en cuanto a la alfabetización en la edad adulta son aún mayores que las que se registran en el tramo de 15 a 24 años, con un fuerte sesgo a favor de los hombres. De acuerdo con el informe de 2004 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, “estas diferencias entre los géneros se hacen más profundas en la región de las tierras altas. Esto

también es de aplicación a muchos otros índices fundamentales, como los de salud, morbilidad [y] mortalidad”.

El informe nacional de 2004 sobre los ODM puso de manifiesto que las provincias en las que se registra una mayor igualdad entre los géneros son también las que se están desarrollando con mayor rapidez (el distrito de la capital nacional, las provincias de la región de las islas y la región meridional, salvo el Golfo). La región de Momase presenta un índice relativamente elevado de igualdad entre los géneros, pero se ve abrumada por sus malos resultados en los índices de pobreza, hambre y mortalidad. Las provincias de las tierras altas obtienen resultados relativamente bajos en cuanto a su nivel de igualdad entre los géneros y de desarrollo general, al tiempo que sus datos en el terreno del VIH/SIDA sugieren también que se encuentran entre las provincias más afectadas del país.

Cuadro 1: Indicadores sociales, Censo de 2000⁷

	Total	Hombres	Mujeres
% de población de 10 años o más			
Que están alfabetizados	56,2	61,2	50,9
Que han ido alguna vez a la escuela	56,3	61,7	50,9
Que han completado el sexto grado	38,3	42,9	33,4
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000)	64	67	61
Mortalidad en la niñez (por 1.000)	25	27	23
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000)	87	92	82
Esperanza de vida al nacer (años)	54,1	63,7	54,8
Esperanza de vida a los 25 años	37,9	37,7	38,1

La crisis del sistema de salud del país, descrito en el Plan Nacional de Salud 2001-2010 como “un colapso del sistema sanitario”, subraya la necesidad de contar con un planteamiento más sostenible en lo que respecta al apoyo a los servicios de salud rurales, incluida la adopción de nuevas políticas y estrategias de financiación. Los sectores del desarrollo humano se encuentran en una importante encrucijada con un amplio programa inconcluso, y se enfrentan a diversos retos fundamentales. Los resultados en el ámbito de la salud se han estancado durante el último cuarto de siglo y han ido empeorando a lo largo del último decenio, con unas tasas de mortalidad materno-infantil que permanecen en niveles inaceptablemente elevados. El VIH y el SIDA representan una epidemia

⁷ Banco Mundial, PNG Poverty Assessment (*Evaluación de la pobreza en Papua Nueva Guinea*), cuadro: datos de evaluación de la pobreza de un vistazo, junio de 2004.

generalizada y parecen seguir las tendencias que se observan en otros países, además de afectar de manera desproporcionada a las mujeres.

La esperanza de vida de las mujeres en Papua Nueva Guinea es menor que la de los hombres, cuando en la mayoría de las sociedades del mundo sucede a la inversa. Este factor, junto con otros como la excesiva carga de trabajo a la que se ven sometidas las mujeres, la malnutrición, la falta de acceso a agua potable, el escaso acceso a los centros de salud, el alto número de embarazos y las elevadas tasas de violencia familiar contribuyen de manera indudable a las fuertes diferencias que existen entre los géneros en cuanto a la esperanza de vida al nacer.

Aunque la tasa de fecundidad total se redujo de 5,1 hijos por mujer en 1990 a 4,4 en la actualidad y alrededor de un 20% de las mujeres emplean métodos modernos de planificación familiar⁸, Papua Nueva Guinea sigue presentando una de las mayores tasas de mortalidad materna a escala mundial, con 930 madres fallecidas por cada 100.000 nacimientos. Los datos del Departamento Nacional de Salud correspondientes a 2001 pusieron de relieve que cada año mueren 15.000 bebés menores de un año, y 13.000 niños más fallecen antes de cumplir cinco años. Además, 3.700 madres mueren anualmente como consecuencia del parto. Casi un 60% de las mujeres embarazadas son atendidas por personal sanitario capacitado y cerca de un 35% de los nacimientos tienen lugar en centros sanitarios. El apoyo comunitario a los servicios de salud es muy escaso. Según el Plan Nacional de Salud 2001-2010, el personal es a menudo objeto de acoso, las trabajadoras son frecuentemente violadas, se roban equipos y se destrazan las instalaciones⁹.

El marco gubernamental de gasto sanitario a medio plazo (2004-2006) y el proyecto de plan estratégico (2006-2008) ofrecen un marco sólido para las intervenciones en el ámbito de la igualdad entre los géneros en el sector de la salud. Las prioridades establecidas (dar a luz con seguridad y apostar por la planificación familiar) representan una oportunidad para abordar las cuestiones relacionadas con la salud reproductiva al restaurar los servicios sanitarios con respecto a la prestación de los servicios. El Gobierno confía poderosamente en las iglesias y en los grupos comunitarios. La extensa red de grupos comunitarios y religiosos presta cerca del 50% de los servicios educativos y sanitarios en el sector rural; en fechas recientes, el Gobierno incrementó la financiación que otorga a estos colectivos para mejorar la prestación de los servicios.

Sin embargo, todos los avances en este sentido pueden verse superados por el hecho de que Papua Nueva Guinea se enfrenta actualmente a una de las epidemias de VIH más graves en toda la región de Asia y el Pacífico con un potencial demostrado de provocar una epidemia generalizada entre la población heterosexual similar al de una epidemia africana¹⁰. En 2005 se estimaba que cerca de 69.000 personas (es decir, un 2,4% de los 2,9 millones de ciudadanos con edades comprendidas entre los 14 y los 49 años) eran VIH-positivas. De acuerdo con una de las principales autoridades de Papua Nueva Guinea en el ámbito del bienestar social, “las tendencias actuales del VIH/SIDA en el país, combinadas con la realidad política, económica y social, amenazan con convertirla en una epidemia única”¹¹. Se ha estimado¹² que con un nivel de infección en adultos del 18% para 2020, la población en edad de trabajar disminuirá un 13%, lo que a su vez provocará una reducción de un 34% en la fuerza de trabajo.

⁸ OMS, 2005.

⁹ Plan Nacional de Salud 2001-2010.

¹⁰ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Papua Nueva Guinea, 2008 – 2012: *CAPACITY DEVELOPMENT AND PARTNERSHIPS FOR NATION-BUILDING (DESARROLLO DE CAPACIDADES Y ALIANZAS PARA LA CONSOLIDACIÓN NACIONAL)*, noviembre de 2006.

¹¹ Families and Children Affected by HIV/AIDS and other Vulnerable Children in Papua New Guinea (*Familias e hijos afectados por VIH/SIDA y otros niños vulnerables en Papua Nueva Guinea*), estudio encargado por OADI, 2002.

¹² *Ibidem*.

Todavía no se ha determinado el impacto que esto puede tener a más largo plazo para cada uno de los géneros.

En 2007 la tasa de alfabetización de los adultos era de 63,4% para los hombres y de 50,9% para las mujeres¹³. Los mayores niveles de alfabetización se alcanzaban en el distrito de la capital, con un 92% para los hombres y un 89% para las mujeres. Las tasas más bajas se registraban en las cinco provincias de las tierras altas y en el Sepik occidental. En 2000, un 55% de los varones mayores de 5 años habían recibido algún tipo de escolarización, mientras en el caso de las mujeres del mismo grupo de edad este porcentaje era de tan sólo un 46%. El número de estudiantes de ambos sexos matriculados en las escuelas alcanzaba sus cotas más altas en el distrito de la capital, en Manus y en las nuevas provincias británicas orientales, mientras los niveles más bajos se situaban en las provincias de las tierras altas.

No obstante, es preciso situar las cifras de matriculación escolar en el contexto de los elevados niveles de abandono que se registran en las escuelas de Papua Nueva Guinea. La tasa de superación del sexto grado es de un 33% para las niñas, frente al 43% de los niños. Aunque las tasas de superación del décimo grado son aún más bajas, el 9% de las estudiantes habían superado el décimo grado frente al 14% de sus compañeros. La tasa de matriculación bruta combinada de la educación primaria, secundaria y terciaria en 2005 era de un 38% para las mujeres y de un 43% para los hombres.¹⁴

El nuevo Plan Educativo Decenal (2005-2014), puesto en marcha en 2005, se guía por las metas establecidas por los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y el objetivo de la Declaración de Jomtien sobre la Educación para Todos de 1990, consistente en lograr la universalización de la educación primaria para 2014. En 2002 comenzó a aplicarse una política de igualdad entre los géneros en la educación con el fin de corregir las diferencias entre los géneros en todos los niveles educativos.

5.0 Condición de la mujer

Pese a que hombres y mujeres disfrutan de idénticos derechos en el marco de la Constitución y a que Papua Nueva Guinea es parte firmante de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la desigualdad entre los géneros continúa siendo un grave impedimento para el desarrollo y una de las violaciones más visibles de los derechos humanos¹⁵. Papua Nueva Guinea puede definirse como una sociedad patriarcal en la que las mujeres siguen enfrentándose a desigualdades (graves, en ocasiones) en todas las esferas de la vida: social, cultural, económica y política. En 2007/8, Papua Nueva Guinea presentaba un índice de desarrollo humano ajustado por género (GDI) de 124, lo que colocaba al país en una posición equivalente a la de su Índice de Desarrollo Humano y, una vez más, en el nivel más bajo de todos los Estados insulares del Pacífico, inmediatamente por encima de Haití y del Sudán.

La desigual condición y las relaciones de poder de las condiciones que viven las mujeres en Papua Nueva Guinea encuentra su mayor reflejo, quizá, en la inseguridad personal a la que se enfrentan las mujeres y las niñas debido a la existencia de formas extremas de violencia por razón de género, lo que incluye violaciones. La mitad de las víctimas declaradas de abusos sexuales tienen menos de 15 años, y una de cada cinco víctimas de agresión sexual tiene entre 16 y 20 años.

Pese a que la estrategia de desarrollo a medio plazo reconoce que “si bien se ha avanzado en la reducción de la disparidad en la matriculación de hombres y mujeres en la educación formal, queda mucho trabajo por hacer para mejorar tanto el estado de salud de las mujeres como su participación

¹³ Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, 2007.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Evaluación nacional común de Papua Nueva Guinea, 2001.

en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles”¹⁶. La perspectiva y las cuestiones relacionadas con el género, sin embargo, no están integradas de manera explícita ni sistemática en todos los componentes de dicha estrategia, en particular en las grandes estrategias económicas.

El Programa de las Naciones Unidas para Papua Nueva Guinea 2008-12 ha designado el género como tema transversal que debe incorporarse a todas las esferas de trabajo, además de ser un área de trabajo específica de dicho programa. Por tanto, con base en un análisis del estado de las relaciones entre los géneros y del empoderamiento de la mujer en Papua Nueva Guinea, el Programa de las Naciones Unidas para Papua Nueva Guinea 2008-2012 identifica tres planteamientos clave para abordar las desigualdades entre los géneros en el país: (i) Las mujeres en cargos de responsabilidad; (ii) Violencia por razón de género, (iii) Educación de las niñas.

6.0 Retos

En general, el entorno operacional que existe en Papua Nueva Guinea es complejo y presenta limitaciones para avanzar en el logro de los objetivos de igualdad entre los géneros. Existen numerosas barreras para el adelanto y el empoderamiento de la mujer que requieren atención inmediata:

- **Violencia por razón de género:** los esfuerzos dirigidos a abordar la violencia familiar y sexual por parte del Gobierno han sido muy lentos, debido a que los responsables de la formulación de políticas son reacios a reconocer la violencia en el hogar y otras formas de violencia por razón de género como asuntos públicos, así como a comprender la dinámica y las consecuencias de la violencia familiar y sexual. La atención prestada a estos problemas o a sus repercusiones en el ámbito de los derechos humanos ha sido muy escasa. El planteamiento general en lo tocante a los problemas relacionados con la violencia por razón de género ha carecido de la estructura y de la coordinación necesarias; la comunicación y la coordinación entre organismos en esta materia es muy escasa y no existen redes que permitan la vinculación de los organismos que trabajan en campos similares en todo el país. La labor de la Comisión de Reforma Legislativa estuvo a punto de verse bloqueada debido a las insuficiencias de su marco institucional y a la falta de recursos humanos y financieros. En 1999 el punto de vista del público con respecto a la violencia en el hogar cambió gracias a una serie de reuniones organizadas por Carol Kidu con el fin de analizar el estado de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Reforma Legislativa sobre la violencia en el hogar. Pese a estos esfuerzos y a los trabajos más recientes acometidos por el Comité sobre Violencia Familiar y Sexual en la elaboración de una Ley de Protección a la Familia, el país no cuenta todavía con legislación específica sobre la violencia en el hogar. Un resultado positivo de las sesiones consultivas que se celebran con carácter permanente entre el Gobierno y los organismos no gubernamentales ha sido la aprobación de una nueva legislación modificada sobre la violación, la agresión sexual y la explotación sexual infantil, que vino acompañada de enmiendas a la Ley de pruebas.
- **Salud reproductiva y VIH/SIDA:** en Papua Nueva Guinea, niñas y mujeres se infectan a edades más tempranas que los niños y los hombres. En concreto, en el grupo de edad de 15 a 29 años, el número de mujeres infectadas duplica el de hombres infectados. Las chicas de entre 15 y 19 años presentan la tasa de VIH/SIDA más elevada del país, cuatro veces superior a la de los chicos del mismo grupo de edad. Son comunes las rutas de infección intergeneracional, y las prácticas derivadas de las tradiciones influyen en la mayor vulnerabilidad de niñas y mujeres. Además, el uso del preservativo es muy escaso, el matrimonio no representa una institución protectora para la mujer y no hay igualdad en las

¹⁶ Estrategia de desarrollo a medio plazo del Gobierno de Papua Nueva Guinea

relaciones entre los géneros. La existencia de normas sesgadas también impide que las mujeres puedan acceder a la información y solicitar un tratamiento adecuado. Las estrategias y las actividades encaminadas a lograr un cambio de conducta deberían abordar concretamente la relación que existe entre la violencia por razón de género y el riesgo y la vulnerabilidad frente al VIH/SIDA, además de estar dirigidas específicamente al colectivo masculino (chicos y hombres). La estrategia de recuperación de los servicios de salud rurales debería incluir reformas estructurales y de políticas, así como el desarrollo de recursos humanos vinculado expresamente a la reducción de las tasas de mortalidad materno-infantil.

- ***Gestión de las finanzas públicas:*** el proceso de examen del gasto público y de la eficiencia ha posibilitado una participación y una consulta más amplias en el proceso presupuestario y en la planificación nacional. Es necesario poner en marcha un programa dirigido al desarrollo de la capacidad de los departamentos gubernamentales, las organizaciones de mujeres y los grupos de defensa de la igualdad entre los géneros de la sociedad civil, con el fin de que estos departamentos y colectivos participen en los procesos nacionales de planificación y elaboración de presupuestos. A tal fin, deberían diseñarse las estrategias necesarias en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Comunitario, el Consejo Nacional de la Mujer y la Oficina para el Desarrollo de la Mujer. También sería preciso establecer indicadores y mecanismos que permitan evaluar el impacto sobre cada género de las reformas introducidas en el sector público.
- ***Educación:*** la desigualdad entre los géneros, ampliamente extendida, impide que las niñas y las mujeres disfruten de igualdad de acceso a los servicios básicos. Los programas proactivos dirigidos a acelerar el acceso de las niñas a la educación y los programas de modelos de funciones han tenido cierto efecto positivo desde el punto de vista estadístico, pero la consecución de la igualdad entre los géneros y de un mejor acceso, permanencia y superación de la educación básica por parte de las chicas continúa siendo un elemento clave para el logro de la meta establecida por los objetivos de desarrollo del Milenio para Papua Nueva Guinea.
- ***Disparidades económicas/Medios de vida:*** los obstáculos debidos a motivos de género para el desarrollo del sector privado y las estrategias pertinentes deben abordarse en los niveles más altos de formulación de políticas, buscando que el perfil de género del sector privado contribuya al desarrollo de políticas que incorporen la perspectiva de género. El progreso realizado en el empoderamiento del espíritu empresarial de las mujeres en la economía informal, como punto de entrada al mundo de los negocios para mujeres con un bajo nivel de educación formal, debe acelerarse a través de intervenciones públicas expresamente dirigidas a este colectivo. La creciente marginación de la mujer de la tierra y de los derechos de uso de los recursos (tanto en las sociedades patrilineales como matrilineales) también ha aumentado la feminización de la pobreza y pone de relieve la necesidad de poner en marcha políticas agrarias específicas que tengan en cuenta la perspectiva de género, que por desgracia no estaban incluidas en el reciente informe del grupo de trabajo sobre la reforma agraria.
- ***Ausencia de representación femenina en los procesos de adopción de decisiones:*** el Consejo Ejecutivo Nacional ha aprobado medidas positivas dirigidas a acelerar la representación política de la mujer. El Gabinete reconoció, en una decisión adoptada en junio de 2008, la necesidad de llevar a cabo acciones positivas y respaldó la elaboración de un proyecto de Ley Orgánica de igualdad entre los géneros. La voz de las mujeres, ausente en los altos niveles de adopción de decisiones, tampoco tiene presencia en los

servicios públicos ni en la judicatura, hecho que por sí solo insta a adoptar medidas positivas con el fin de corregir estos desequilibrios.

- **Política y mecanismos en materia de género:** hace tiempo que debería haberse llevado a cabo un examen de la política en el ámbito de la mujer. Obsérvese que, pese a la existencia de varios documentos de política, no existe una estrategia general para la aplicación de la perspectiva de género en el Gobierno, en particular en lo que se refiere al desarrollo y a la reducción de la pobreza. Si bien la aprobación de diversas iniciativas de política no ha presentado grandes problemas en Papua Nueva Guinea, el país carece de estrategias y estructuras competentes para el empoderamiento de la mujer y para el logro del objetivo de la igualdad entre los géneros, plenamente respaldadas y dotadas de los recursos necesarios para llevar a cabo la labor de institucionalización de la perspectiva de género en las instituciones, sistemas, procesos y programas gubernamentales. Debería mejorarse la aplicación de la decisión del Consejo Ejecutivo Nacional de crear la Oficina para el Desarrollo de la Mujer, incluida la dotación del presupuesto público necesario para el funcionamiento de dicha oficina, así como el desarrollo de la capacidad del personal, situándola dentro de un área estratégica de la formulación de políticas del Gobierno y capacitando al personal para gestionar eficazmente la citada oficina.

2ª PARTE: COMENTARIOS SOBRE LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN

ARTÍCULO 1: DEFINICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

Artículo I

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

1.0 Objetivos y principios rectores nacionales

El Parlamento de Papua Nueva Guinea ratificó sin reservas la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1995 y, al hacerlo, se comprometía a condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas. La Constitución de Papua Nueva Guinea contiene lo que, con carácter general, se ha denominado "objetivos y principios rectores nacionales". Se trata de una serie de principios generales de buen gobierno. Si bien estos principios no tienen en sí mismos fuerza de ley y por tanto su cumplimiento no puede exigirse ante los tribunales, se exige que todas las leyes promulgadas en el marco de la Constitución y que afecten a los derechos individuales tengan como punto de referencia estos objetivos y principios rectores.

Los objetivos y los principios rectores nacionales de la Constitución de Papua Nueva Guinea defienden tanto el *desarrollo humano integral* como la *igualdad y la participación*. En dichos objetivos y principios se declara que *toda persona tiene derecho a luchar activamente por su liberación de cualquier forma de dominación u opresión, de modo que todo hombre y toda mujer tengan la oportunidad de desarrollarse como personas en relación con otras*. El segundo objetivo nacional dispone la igualdad de todos los ciudadanos y la necesidad de generar oportunidades para que todos los ciudadanos participen activamente en las actividades de mejora política, social, económica y educativa que se lleven a cabo en el país.

1.1 La Constitución

La Constitución es la norma jurídica suprema de Papua Nueva Guinea, en la que se reconocen los objetivos y los principios del pueblo, se fijan los derechos y se fomenta el ejercicio de dichos derechos para todos los ciudadanos de Papua Nueva Guinea, subordinándose al interés público. Persiguiendo el fomento de esos objetivos y principios rectores nacionales, la Constitución creó una serie de derechos constitucionales, de carácter absoluto, así como muchos otros derechos que no son de carácter absoluto pero que pueden regularse mediante leyes promulgadas por el Parlamento siempre que cumplan una serie de requisitos previos.

La sección "Derechos fundamentales", dentro del Preámbulo, garantiza los derechos y las libertades fundamentales de la persona "cualquiera que sea su raza, tribu, lugar de origen, opinión política, color, credo o sexo...". Asimismo el Preámbulo estipula que... *todo ciudadano debe disfrutar de igualdad de acceso a los procesos jurídicos y a todos los servicios, sean éstos públicos o de otro tipo, necesarios para la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones reales.* La sección 55 permite *"la promulgación de leyes que persigan el beneficio especial, el bienestar, la protección o el adelanto de las mujeres, los niños y los jóvenes..."*.

La Constitución reconoce la "igualdad de los ciudadanos" y, en su sección 55, establece que: *"en virtud de la presente Constitución, todos los ciudadanos tienen idénticos derechos, privilegios, obligaciones y deberes con independencia de su raza, tribu, lugar de origen, ideología política, color, credo, religión o sexo"*, y garantiza muchos de los derechos y libertades exigidas por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹⁷. El incumplimiento de la cláusula de no discriminación prevista en la Constitución puede dar lugar a la imposición de sanciones, con penas de privación de libertad de hasta 10 años.¹⁸

La Constitución reconoce también que la sociedad de Papua Nueva Guinea se fundamenta en la unidad familiar, institución que debe fortalecerse. *"Una correcta aplicación de este principio rector incluido en nuestra Constitución implica que el ejercicio de los derechos individuales debe perseguir el beneficio y el fortalecimiento de la unidad familiar. Este objetivo fundamental es contrario a la filosofía occidental en el ámbito de los derechos individuales. La primacía de estos últimos rompe la unidad familiar, crea tensiones sociales y daña la armonía, provocando el deterioro de los servicios públicos"*¹⁹. Los derechos absolutos, incluido el derecho a la vida, quedan garantizados por la Constitución. Así, la cuestión del derecho a la vida es sagrada en el marco de la Constitución; a partir de ahí, se determina que el aborto es un delito de acuerdo con el sistema penal de Papua Nueva Guinea. La modificación de la citada disposición constitucional podría resultar muy complicada.

La Constitución no incluye una definición de discriminación ni ninguna cláusula específica contra la discriminación; tampoco garantiza la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. No existe una definición jurídica de la discriminación contra la mujer en las esferas privada o del hogar y, teniendo en cuenta que no se ha conferido a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el estatuto de ley nacional a través de ninguna ley promulgada por el Parlamento ni en el marco de la Constitución, se concluye que la Convención no forma parte de la legislación nacional de Papua Nueva Guinea y que, en consecuencia, no surte efecto alguno en el plano nacional. En caso de que se desarrolle una Ley Orgánica sobre la igualdad entre los géneros, dicha ley

¹⁷ Constitución de Papua Nueva Guinea, s.55(1),s35-38.

¹⁸ Ibid., s 23.

¹⁹ DECLARACIÓN DE PAPUA NUEVA GUINEA PRESENTADA ANTES DEL VIGÉSIMO TERCER PERÍODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL, TITULADA "MUJERES 2000: SOBRE LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS, EL DESARROLLO Y LA PAZ PARA EL SIGLO XXI", 6 de junio de 2000.

podría incorporar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y, de ese modo, servir de base para una política revisada en el ámbito de la mujer.

1.2 Derecho consuetudinario

La Constitución reconoce la "ley subyacente"; es decir, el cuerpo jurídico común y separado de Papua Nueva Guinea consta de la Constitución, el derecho consuetudinario derivado de las costumbres de los diversos pueblos de Papua Nueva Guinea y las leyes comunes de Inglaterra tal como estaban vigentes en la fecha de la declaración de independencia de Papua Nueva Guinea, el 16 de septiembre de 1975. Los autores originales de la Constitución ya contemplaban la parte del derecho consuetudinario incluida en la "ley subyacente", derivado de las costumbres regionales del país, a imagen del derecho común inglés. Con sujeción a la **Ley de reconocimiento de la costumbre, de 1963**, "*la costumbre gozará de reconocimiento, será defendida por todos los tribunales y podrá ser invocada ante ellos salvo que en un caso o en un contexto particular su reconocimiento o defensa pueda, a juicio del tribunal, provocar una injusticia o ir en contra del interés general; o, en aquellas causas que conciernan al bienestar de un niño menor de 16 años, la defensa de la costumbre no fuera, a juicio del tribunal, en favor del mejor interés del niño*" (artículo 1).

En 2000, el Parlamento nacional promulgó la *Ley sobre la legislación subyacente*, que pretende que los tribunales presten una mayor atención a la costumbre así como el desarrollo del derecho consuetudinario como un importante componente de la ley subyacente. En la aplicación de las **fuentes de legislación subyacente, tanto** el "*derecho consuetudinario como el derecho común se adoptarán y aplicarán como parte de la legislación subyacente*" y el derecho consuetudinario será de aplicación a menos que "*contradiga una ley escrita, o que su aplicación y ejecución sean contrarias a los objetivos y principios rectores nacionales así como a las obligaciones sociales fundamentales establecidas por la Constitución, o que su aplicación y ejecución sean contrarias a los derechos básicos garantizados por el Apartado III.3 (Derechos básicos) de la Constitución*". (artículos 1 y 2).

1.3 Violencia por razón de género

Por lo que respecta a la violencia, no existen referencias específicas ni leyes que aborden todos los aspectos de la violencia por razón de género. El Preámbulo de la Constitución establece expresamente que el pueblo de Papua Nueva Guinea "*rechaza la violencia y busca el consenso como medio para resolver los problemas comunes de la nación*" y que "*nadie será sometido a tortura (sea ésta física o mental), o a un trato o castigo cruel o inhumano, o que sea incompatible con el respeto de la dignidad inherente a la persona humana*"²⁰. En cuanto a problemas tales como la violencia en el hogar, no existe una protección jurídica específica; el Código Penal tipifica dos delitos: la agresión común, para la que se prevé una pena máxima de 6 meses de privación de libertad, y la agresión con agravantes, que conlleva una sanción económica o una pena de hasta 12 meses de privación de libertad²¹.

Entre ambas disposiciones no logran abarcar la amplia variedad de situaciones que constituyen violencia en el hogar y que suponen un incumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer²² así como de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, que insta a los Estados a "*proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares*".²³ El

²⁰ Ibid., sección 36(1).

²¹ Secciones 343 y 344 del Código Penal de 1974.

²² UNIFEM/PNUD 2007.

²³ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, resolución 48/104 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993.

Código Penal de 1974 tipifica como delito el que una mujer mayor de 18 años “permita” el conocimiento carnal por parte de su padre, hermano, hijo u otro ascendiente directo, mientras que no lo considera como tal delito si la mujer en cuestión actúa bajo “coerción”²⁴. El pleno cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer requiere una definición expresa de lo que se entiende por “coerción”, que incluya el desequilibrio de poder o bien la abolición de la disposición.

El Código contempla el delito de violación y define como circunstancias coercitivas la falta de consentimiento, el uso de la fuerza, la existencia de amenazas o intimidación o el temor a sufrir daños físicos, así como el engaño en cuanto a la naturaleza del acto cometido.²⁵ El elemento crucial en el examen del posible delito es el consentimiento o la ausencia de éste por parte de la víctima. En el marco de la versión revisada del Código Penal, la Ley de 2002 sobre los delitos sexuales y los cometidos contra los niños introdujo un nuevo régimen con respecto a las agresiones sexuales, que incorpora una serie de delitos que abarcan todas las formas de abuso, graduadas en función de su gravedad para la víctima, y establece importantes penas para tales delitos.

1.4 Convenciones, tratados y compromisos internacionales

Además de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Papua Nueva Guinea ha ratificado otras cinco convenciones internacionales de derechos humanos: la Convención sobre los Derechos del Niño²⁶, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (aunque se introdujeron algunas reservas), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Papua Nueva Guinea ha ratificado además un total de 24 convenios de la OIT. Los más importantes en el ámbito de la mujer son el Convenio sobre trabajo subterráneo (No. 45) y el Convenio sobre política de empleo (No. 122), el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) (No. 103) y los Convenios relativos a la discriminación en materia de empleo y ocupación (No. 111), a la igualdad de remuneración (No. 100) y a la edad mínima (No. 138). Las mujeres continúan enfrentándose a muchos problemas fuera del marco jurídico que regula el empleo que, sin embargo, tienen una influencia considerable en sus oportunidades laborales y en el trato que reciben en el mercado de trabajo.

El Gobierno también ha asumido compromisos a escala internacional con respecto a la igualdad entre los géneros, adhiriéndose a la Plataforma de Acción de Beijing, a la Plataforma de Acción del Pacífico y al Plan de Acción del Commonwealth. Asimismo, es parte en la Declaración del Milenio y se ha comprometido a respaldar los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular el objetivo No. 3: *Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer*. Los ODM se han incorporado a la estrategia de desarrollo a medio plazo 2005-2010 del Gobierno, que reconoce que “*la protección de los débiles y de los desfavorecidos y la promoción de la igualdad entre los géneros constituyen una obligación moral y constitucional para el Gobierno*”.

Papua Nueva Guinea todavía debe adoptar planes de actuación para aplicar las convenciones que ya ha ratificado y los compromisos ya asumidos, tanto a escala regional como internacional. El público, entretanto, desconoce en gran medida estas obligaciones, por no hablar del modo en que estas convenciones afectarían a sus vidas en caso de aplicarse.

²⁴ Sección 224 del Código Penal de 1974.

²⁵ Ibid., sección 347.

²⁶ Papua Nueva Guinea presentó su informe inicial al Comité sobre los Derechos del Niño en 2000.

ARTÍCULO 2: OBLIGACIÓN DE ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) 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;*
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.*

2.0 Organismos de derechos humanos

La Constitución de Papua Nueva Guinea extiende la obligación de eliminar la discriminación a las autoridades e instituciones públicas, así como a las personas, organizaciones y empresas privadas. No obstante, no existen disposiciones particulares con respecto a la discriminación por razón de género, ni sanciones o multas específicas por cometer este tipo de discriminación. La citada Constitución garantiza los derechos fundamentales y la libertad de los individuos con independencia de su raza, ideología política, tribu y lugar de origen, en línea con el espíritu de las *Declaraciones Universales de Derechos Humanos*.

En la actualidad no existe ninguna comisión responsable de velar por los derechos humanos en Papua Nueva Guinea. En 1995, el Centro de derechos humanos de las Naciones Unidas en Ginebra envió una misión a Papua Nueva Guinea con el fin de evaluar las necesidades en materia de derechos humanos. Dicha misión recomendó crear una comisión nacional encargada de velar por los derechos humanos como paso fundamental hacia la protección de esos derechos. Posteriormente, el Consejo Ejecutivo Nacional²⁷ aprobó dicha propuesta y creó la citada comisión, si bien tras el cambio de Gobierno de 1997 la cuestión no fue considerada prioritaria. Tratando de reavivar aquella política, el Departamento de Justicia y del Fiscal General elaboró en 2003 un documento de opciones sobre la *Creación de una comisión de derechos humanos en Papua Nueva Guinea*. El trabajo que culminará con la creación de dicha comisión se encuentra en una fase muy avanzada. Se está elaborando un proyecto de enmienda

²⁷ El Gabinete, nombrado por el Gobernador General siguiendo la recomendación del Primer Ministro.

de la Constitución y un proyecto de Ley Orgánica que regulará la comisión de derechos humanos, para lo que se cuenta con la asistencia técnica del PNUD.

La Comisión del ombudsman actúa con plena independencia respecto del Gobierno y es uno de los tres organismos nacionales que trabajan en el ámbito de los problemas relacionados con los derechos humanos. En el marco del proyecto Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos, financiado por el PNUD y los VNU (que tuvo una duración de seis meses y finalizó en diciembre de 2005), la Comisión del ombudsman creó la Unidad pro derechos humanos y contra la discriminación. Dicha Unidad recibe las demandas relacionadas con los derechos humanos y las deriva a las autoridades competentes para que se adopten las medidas oportunas. Tanto del Departamento de Justicia y del Fiscal General como el Departamento de Desarrollo Comunitario han creado sendas oficinas de derechos humanos con el fin de fomentar la concienciación acerca del papel de la Comisión de derechos humanos y de educar a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes garantizados por la Constitución nacional y por los principios internacionales de derechos humanos.

El poder judicial en Papua Nueva Guinea actúa con independencia del Gobierno, protege los derechos constitucionales y es el responsable de interpretar la legislación. Está compuesto por varios niveles, el mayor de los cuales es el Tribunal Supremo.

2.1 Violencia por razón de género

Un estudio realizado en 1997 sobre la situación de los niños y las mujeres en Papua Nueva Guinea llegó a la siguiente conclusión: *“La prevalencia de la violencia en el hogar debe considerarse en el contexto de un entorno social más amplio, que ha provocado un aumento del nivel de violencia sexual contra la mujer. Ya se trate de un acto de acoso en el trabajo, un acto sexual forzado por un hombre contra su novia o su esposa o la violación de una víctima desconocida por una banda de criminales, el clima actual de violencia sexual ha generado una situación que limita, controla y reduce la participación de la mujer en el desarrollo y viola sus derechos humanos fundamentales”*²⁸.

*Como se reconoce en una ley recientemente aprobada y en el Libro Blanco sobre la justicia: La violencia por razón de género es un rasgo muy llamativo de los desórdenes que se observan actualmente en nuestro país. La mayoría de los autores son hombres jóvenes, mientras un número desproporcionado de víctimas está compuesto por mujeres y chicas jóvenes. Bajo los síntomas de este desorden se encuentran problemas más profundos relacionados con la masculinidad, la identidad y la socialización de los jóvenes, asuntos que van mucho más allá del estrecho dominio controlado por las leyes, el poder judicial y sus organismos. El VIH y el SIDA, una fuerza con un potencial altamente destructivo en Papua Nueva Guinea hoy en día, están estrechamente vinculados al modo en que tratamos a nuestras mujeres y niños. El mal comportamiento de los hombres y la escasa intervención de los dirigentes precisan de un cambio conductual*²⁹.

Una base de datos de la Organización Mundial de la Salud sobre la violencia contra la mujer (1984-1998) afirmaba en el informe *Estado Mundial de la Infancia 2000* que el 56,1% de las mujeres sufrían agresiones físicas (los datos no incluyen el abuso sexual ni las violaciones), lo que representa la segunda mayor tasa de violencia contra la mujer en el mundo. Una amplia investigación llevada a cabo por la Comisión de Reforma Legislativa sobre la violencia doméstica descubrió que, en el promedio del país, dos de cada tres mujeres eran maltratadas por sus maridos. Otro estudio llevado a cabo por el

²⁸ Gobierno de Papua Nueva Guinea y UNICEF, 1997.

²⁹ Una sociedad justa y segura: LIBRO BLANCO SOBRE LA LEY Y LA JUSTICIA EN PAPUA NUEVA GUINEA, 2007.

Instituto de Investigación Médica de Papua Nueva Guinea concluyó que más de la mitad de las mujeres entrevistadas habían sufrido alguna vez violencia sexual, ya fuera por sus esposos o por otros hombres.

La violencia masculina dentro de la pareja, comúnmente conocida en Papua Nueva Guinea como "maltrato de mujeres", es quizá la expresión más habitual de la violencia en el hogar y, de forma más general, de la violencia contra la mujer. Las disposiciones del derecho penal vigentes en Papua Nueva Guinea habilitan en gran medida al Estado para perseguir y castigar los actos de violencia contra la mujer. No se efectúan distinciones entre la violencia que se produce en el ámbito familiar y la que se produce en la vida comunitaria más amplia.

En 1986, la Comisión de Reforma Legislativa aprobó una serie de leyes que tipificaban como delito el maltrato de mujeres y por tanto estos actos, a partir de entonces, están castigados por la ley y sus autores son declarados culpables de delitos como la agresión común o de infligir lesiones corporales graves. La citada Comisión llamó la atención sobre la necesidad de que los funcionarios responsables de hacer cumplir las leyes tomen en serio las agresiones cometidas contra mujeres, utilizando los medios jurídicos que tienen a su disposición. En 1992 se requirió a la Comisión de Reforma Legislativa que concluyese su trabajo sobre la violencia en el hogar. Se elaboró un informe final en el que se presentaban 54 recomendaciones para la actuación, que abarcaban áreas tales como:

- las reformas y actuaciones jurídicas necesarias para reforzar la aplicación del derecho penal y las respuestas policiales;
- las reformas y actuaciones jurídicas necesarias para mejorar otros medios de protección jurídica fuera del sistema penal;
- las medidas necesarias para la realización de campañas públicas de concienciación, programas educativos y de capacitación profesional;
- las medidas necesarias para mejorar el asesoramiento prestado a las víctimas y a los agresores, así como aquellas que sea preciso adoptar en pro de la mejora de los servicios, particularmente en el área de la salud y el alojamiento de las víctimas.

El mencionado informe se presentó al Parlamento, pero el Gobierno no asumió las recomendaciones acerca de la necesidad de una reforma legislativa ni aquellas que reclamaban una actuación más amplia. En lugar de ello, el Gobierno redujo considerablemente la atención que prestaba al problema de la violencia en el hogar y el impulso de cambio se disipó. La mayor parte de las recomendaciones de la Comisión de Reforma Legislativa está todavía pendiente de aplicación.

2.2 Tratamiento de los delitos sexuales y los cometidos contra los niños en el Código Penal

El Código Penal es la norma que rige los delitos graves o *que pueden ser objeto de procesos judiciales ante el Tribunal Nacional*. El resto de delitos penales leves están recogidos en la Ley de delitos menores y la competencia para perseguir dichos delitos reside en los tribunales de distrito. En 2003, con la introducción de la Ley del Código Penal sobre delitos sexuales y delitos cometidos contra niños, Papua Nueva Guinea modificó el tratamiento de las agresiones sexuales, introduciendo una serie de nuevos delitos graduados en función de la gravedad del daño infligido e incorporando las distintas modalidades de violación sexual que sufren las mujeres. Se introdujeron penas más duras y se eliminó la inmunidad que anteriormente protegía a los maridos de una acusación de violación, al igual que el requisito de corroboración.

La citada ley dispone que quien cometa un acto de penetración sexual o de tocamientos a un niño de entre 16 y 18 años de edad con el que la persona dicho acto tenga una relación de confianza, autoridad o dependencia será declarado culpable de un delito³⁰. Dicho delito tiene la finalidad de castigar especialmente a las personas que tengan niños a su cargo y que tengan el deber y la responsabilidad de cuidarlos, criarlos y, de forma general, procurar el bienestar de dichos niños. Entre estas personas pueden encontrarse sus padres, padrastros, padres adoptivos o tutores legales, maestros, formadores religiosos, asesores o trabajadores sociales, profesionales sanitarios, así como la policía o los funcionarios de prisiones. La defensa más habitual ante una acusación de delito sexual cometido contra un niño era que el acusado tenía razones suficientes para creer que la víctima tenía 16 años o más.

En el marco de la nueva ley, la violación está tipificada como delito que puede ser cometido tanto por hombres como por mujeres y también ambos sexos pueden ser víctimas de él; además, una mujer puede ser declarada culpable de violación si “penetra sexualmente” (según la definición recogida) a otra persona sin su consentimiento. El hecho de estar casado/a con la víctima ya no constituye una eximente para el acusado, lo que convierte a la regla de exención de la violación dentro del matrimonio, contemplada en la antigua ley, en una cosa del pasado. La nueva ley establece que *“quien penetre sexualmente a otra persona sin su consentimiento es culpable de un delito de violación. Pena: privación de libertad [hasta] 15 años; y, en caso de cometerse un delito contemplado en la subsección 1) en el que concurren circunstancias agravantes, el acusado podrá ser condenado a cadena perpetua.”*³¹

La sección 223 de la citada ley también aborda el incesto y establece que, si la víctima es un niño menor de 16 años o con una edad comprendida entre los 16 y los 18 años y tenga con el agresor una relación de confianza, de autoridad o de dependencia, el acto constituirá una penetración o una conducta sexual ilegal. La relación sexual incestuosa con una persona menor de 16 años no puede ser consentida y, por tanto, es constitutiva de un delito de violación incestuosa o de penetración sexual ilegal de un niño. La pena correspondiente a un delito de penetración sexual incestuosa cometido sobre un niño menor de 16 años, con independencia de si es un pariente con relación de consanguinidad o no, es de hasta 25 años de privación de libertad o bien de cadena perpetua en caso de que la víctima sea menor de 12 años o tenga con el agresor una relación de confianza, autoridad o dependencia, según la definición recogida. Así, la acusación de incesto se amplía de forma que ya no incluye solamente a las víctimas de la familia más inmediata, quedando incluida la familia extensa (salvo los hijos adoptados, a menos que pertenezcan a la familia inmediata).

Las disposiciones del derecho penal vigentes habilitan en gran medida al Estado para perseguir y castigar los actos de violencia contra la mujer. No se efectúan distinciones entre la violencia que se produce en el ámbito familiar y la que se produce en la vida comunitaria más amplia. Por ejemplo, en la defensa de una acusación de agresión, no se considera eximente el hecho de que el esposo alegue que estaba “castigando” o “reprendiendo” a su mujer. Del mismo modo, las enmiendas introducidas en el Código Penal modificaron la definición de violación a fin de incluir la penetración sexual sin consentimiento, con independencia de si se produce dentro del matrimonio o no.

Dichas enmiendas fueron presentadas como proyecto de ley de miembros independientes por la Ministra de Desarrollo Comunitario, Carol Kidu, y se redactaron y aprobaron con la asistencia y el apoyo del Comité de acción contra la violencia familiar y sexual (FSVAC). La exitosa aprobación de las enmiendas en el Parlamento representó un gran logro, sobre todo si se tiene en cuenta que

³⁰ Sección 229E.

³¹ Sección 347 del Código Penal.

cuestionaban algunas visiones profundamente enraizadas con respecto al supuesto derecho del hombre a mantener relaciones sexuales con su esposa. En el pasado, las mujeres que sufrían violaciones dentro del matrimonio no tenían recurso jurídico alguno que las asistiese, pero en la actualidad el marido agresor puede ser acusado de violación. Sin embargo, la policía es reacia a presentar cargos conforme a la versión modificada de las leyes, obstáculo que todavía debe ser superado, al igual que el trato que reciben estas acusaciones en los tribunales rurales.

2.3 Enmiendas introducidas en la Ley de pruebas con el fin de ayudar a las víctimas de la violencia por razón de género

Las reformas legislativas emprendidas tienen la finalidad de superar algunos de los temores y la humillación que con frecuencia experimentan las víctimas al presentar pruebas en casos de violación y en otros tipos de agresiones sexuales. Las modificaciones hechas a la Ley de pruebas, que entraron en vigor en 2003, establecen que las vistas relacionadas con delitos sexuales podrán ser cerradas al público, que la víctima podrá contar con una persona de apoyo al presentar las pruebas y que el acusado no está autorizado a repreguntar a la víctima. Además se establecen limitaciones con respecto a los tipos de preguntas que pueden formularse a la víctima en relación con su conducta sexual anterior y no se admitirán pruebas que tengan que ver con su reputación sexual. Si se demostraba que la víctima era una prostituta, el Tribunal se inclinaba por no escuchar su relato. El acusado ya no puede repreguntar personalmente al demandante; las personas autorizadas a hacerlo son los abogados y los fiscales. Las nuevas leyes, en sus versiones enmendadas, brindan a las víctimas la oportunidad de decirle al Tribunal la pena que, en su opinión, debería imponerse al agresor.

No es obligatorio presentar pruebas médicas de la violación, dado que actualmente se reconoce que es prácticamente imposible que las víctimas de una violación, muchas de las cuales viven en zonas remotas o en las que no hay acceso a los servicios de salud, sean sometidas con prontitud a un examen médico y reciban un informe que permita convencer al Tribunal. En el marco de la antigua ley que regulaba la violación era necesario presentar pruebas que corroborasen la existencia de la violación; en particular, había que presentar pruebas médicas ante el Tribunal para convencerlo de que se había producido efectivamente la violación. No obstante, este hecho no exime de la necesidad de demostrar el caso ante un Tribunal, lo que en todos los casos penales en Papua Nueva Guinea debe hacerse “*más allá de toda duda razonable*”.

Esta ley define un niño como una persona menor de 18 años, y el Tribunal dispone hoy en día de un elenco más amplio de opciones para facilitar la presentación de pruebas a los niños que hayan sido víctimas de delitos sexuales como, por ejemplo, el recurso a un trabajador social especializado en menores o a un amigo del niño que le ayuden a entenderse con el tribunal. En la actualidad, pueden presentarse pruebas en las audiencias preliminares o en forma de grabaciones en cinta de vídeo.

2.4 Ley de gestión y prevención del VIH/SIDA

El patrón de la infección por VIH/SIDA en Papua Nueva Guinea sigue la tendencia observada en África, donde, por idénticos motivos –violación, abuso sexual infantil, violencia en el hogar, pobreza y prostitución– el número de mujeres que fallecen a causa del SIDA es mucho mayor que el de hombres que mueren por esta causa; además, muchas de ellas mueren después de transmitir la infección a sus hijos durante el parto. Según el Consejo Nacional del SIDA, las niñas de 15 a 19 años presentan la tasa más elevada de incidencia del VIH/SIDA, y su tasa de infección es cuatro veces superior a la de los chicos del mismo grupo de edad. Los transmisores son, en gran medida, hombres que pueden no ser

concedores aún de que están infectados y buscan chicas más jóvenes que piensan que todavía están “limpias”³².

La promulgación de la Ley de gestión y prevención del VIH/SIDA de 2003 dio lugar a los derechos fundamentales reconocidos en el Preámbulo de la *Constitución*. Esta ley contempla la prevención de la difusión del VIH/SIDA y la respuesta ante las prácticas discriminatorias contra personas infectadas, o supuestamente infectadas, por el VIH/SIDA, así como la protección de la salud pública y otros fines conexos.

No obstante, dado que la epidemia afecta especialmente a las mujeres más jóvenes a una tasa continuamente creciente, el artículo 20 de la Ley establece que quien preste atención, tratamiento o un servicio de asesoramiento a una persona infectada únicamente podrá informar a la pareja sexual de esta última a petición suya. Tal información podrá proporcionarse también si, a juicio de la persona que esté asesorando a la persona infectada, esta última no haya modificado su comportamiento y se haya negado a informar a su pareja sexual o a consentir que se le informe.

Esta Ley contempla también la transmisión de madre a hijo, si bien no incluye disposición alguna aplicable a la transmisión del VIH de una madre a su hijo, ya sea antes, durante o después del nacimiento. Tampoco contiene disposición alguna relacionada con la violencia por razón de género ni con la discriminación.

2.5 Recursos jurídicos para la defensa de los derechos de la mujer: los tribunales rurales

Pese a que las mujeres disfrutan de idéntico derecho para defender sus asuntos ante los tribunales nacionales, su falta de conocimientos jurídicos y de los procesos, unida a la necesidad de disponer de ayuda financiera para obtener una reparación jurídica, dificultan en la práctica su acceso al sistema formal de justicia. Hace ya mucho tiempo que la Oficina de la Fiscalía de Papua Nueva Guinea dejó de prestar ayuda jurídica en causas relacionadas con la familia. Dadas sus menores tasas de alfabetización, acceso al dinero en efectivo y movilidad en comparación con los hombres, así como a su falta de poder de adopción de decisiones, las mujeres disfrutan de menos oportunidades que los hombres para acceder al sistema formal de justicia. En Papua Nueva Guinea, una persona que haya sido amenazada por otra puede solicitar a los tribunales de distrito que requiera a la otra persona a obtener un "vale por buena conducta", aunque estos instrumentos no habían sido diseñados específicamente para los casos de violencia en el hogar. En la práctica, son muy pocas las mujeres que pueden solicitar órdenes civiles de este tipo.

A pesar de todo, la población acepta y respeta el derecho consuetudinario como medio para resolver las controversias. Los tribunales formales, como los de distrito, son irrelevantes para la gente que vive en aldeas y en asentamientos urbanos. La finalidad de los tribunales rurales es resolver las disputas que surjan de un modo coherente con el derecho consuetudinario local. Estos tribunales actúan en todo el país, brindando un sistema judicial accesible y económico en el ámbito local. Este sistema de tribunales se fundamenta en unos principios de justicia restitutiva más que punitiva, está plenamente consagrado a la legislación y cuenta con el respaldo de los Gobiernos nacional, provinciales y locales. En los tribunales rurales, el derecho consuetudinario prevalece sobre cualquier otra ley, salvo la Constitución.

La principal función de los tribunales rurales en Papua Nueva Guinea es “garantizar la paz y la armonía”, luchar para lograr una “resolución amistosa de los conflictos” y aplicar las costumbres de conformidad con lo previsto en la Ley de tribunales rurales de 1989. Además, estos tribunales juegan un papel importante al evitar que conflictos y disputas leves se eleven a instancias superiores y,

³² PINA Nius Online, 3 de mayo de 2001.

amparados por la legislación que los regula, tratan de alcanzar acuerdos a través de la mediación antes de ejercer su jurisdicción formal. Los magistrados pueden imponer multas, emitir órdenes para la realización de trabajos comunitarios u ordenar el pago de indemnizaciones a la parte perjudicada.

En 2001 se contabilizaban cerca de 1.100 tribunales, que ejercían su jurisdicción en el 80% del país. Los tribunales municipales son las instituciones públicas mejor situadas (con sujeción a los límites que imponen sus respectivas jurisdicciones) para ofrecer protección a las mujeres frente a la violencia por razón de género, castigar agresiones leves cometidas contra mujeres y ordenar el pago de indemnizaciones a las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, al aplicar el derecho consuetudinario, los tribunales rurales (según cuál sea el contenido del citado derecho y el modo en que se aplique), también corren el riesgo de discriminar a las mujeres y de negarles sus derechos.

Pese a que los tribunales rurales pueden atender disputas relativas a la compra de la novia, la custodia de los hijos y los asuntos relacionados con los denominados problemas domésticos, no tienen autorización para disolver un matrimonio. Las mujeres, ya sean demandantes o demandadas, se enfrentan a dificultades particulares al tratar con el sistema judicial rural. La combinación de prácticas “dictadas por la tradición contemporánea” con otras de estilo occidental que han sufrido una evolución provoca con frecuencia que las mujeres reciban un trato desigual en los procedimientos judiciales de los tribunales rurales en los que se ven implicadas. La justicia reformativa subordina los derechos de la mujer a ser protegidas contra la violencia y a ser resarcidas del mal hecho contra ellas como personas al objetivo de restablecer unas relaciones armoniosas en el seno de los grupos dominados por los hombres así como entre dichos grupos.

Y ello, a pesar de la enmienda que introdujo el Parlamento en la *Ley de tribunales rurales* en 2000, que establecía que cada tribunal rural debe contar con una o más magistradas (por lo general, cada uno de estos tribunales cuenta con un total de cuatro o cinco magistrados). La versión revisada en 2003 del Manual de los tribunales rurales hace un claro llamamiento a la participación de mujeres en los tribunales y a que éstos las traten con justicia pero, pese a ello, siguen prevaleciendo las actitudes anticuadas. La estrategia de género en el sector de la justicia y el derecho puesta en marcha por el Gobierno ha supuesto un nuevo impulso; dicha estrategia contempla también el seguimiento de la experiencia de las mujeres como usuarias y como profesionales de los tribunales rurales.

Las Unidades Consultivas de los Tribunales Comunitarios (CCAU) colaboran estrechamente con los tribunales rurales a fin de garantizar que las mujeres accedan sin problemas al sistema, sean consideradas iguales y reciban un trato justo por parte del tribunal. Para lograr este objetivo, se impartirán programas de capacitación diseñados para reforzar el derecho de las mujeres a acceder a los tribunales rurales, ser consideradas iguales y recibir un trato justo. Los tribunales rurales deben apoyar y reflejar un cambio de actitudes ante la violencia en el hogar, tratando como agresiones los casos de violencia de este tipo. El sector judicial y legal debe responsabilizarse también de capacitar a los fiscales y a los magistrados sobre la nueva legislación en materia de delitos sexuales y desarrollar un protocolo médico-jurídico, además de impartir formación sobre las agresiones sexuales.

2.6 Políticas e iniciativas gubernamentales de respuesta ante la discriminación por razón de género

2.6.1 Política nacional de población (NPP)

El Departamento de Finanzas y Planificación puso en marcha la llamada Política nacional integrada de población para el progreso y el desarrollo el 5 de junio de 1991 con el objetivo fundamental de reducir el crecimiento de la población y mantenerlo en un nivel sostenible en relación con los recursos y el desarrollo económico de la nación. La política actual (2000-2010) refleja el Programa de Acción de la CIPD y subraya la necesidad de aplicarlo en los niveles provincial y de distrito. La Política nacional de

población reconoce que el fomento de la igualdad entre los géneros y el fomento de oportunidades para las mujeres son condiciones esenciales para la construcción del país. Esta política aborda la discriminación instando al Gobierno a *“promover y apoyar el adelanto de la mujer, especialmente en relación con sus derechos humanos y con la libertad de elección por lo que respecta a la crianza de los hijos; y a respaldar y fortalecer la promoción de la condición de la mujer por parte de las organizaciones de mujeres”*.

El objetivo No. 6 de la política es *“Aumentar las oportunidades para que las mujeres participen plenamente en la vida económica, política, cultural y social de las comunidades en las que viven y del país”*, y justifica una serie de iniciativas encaminadas no sólo a mejorar la condición y el empoderamiento de la mujer sino también a influir positivamente en la sociedad y en la construcción de la nación en su conjunto. Así, la Política nacional de población identificó cuatro grandes objetivos que deberían perseguirse. Entre las actividades propuestas se incluía la modificación del marco jurídico a fin de eliminar las barreras que todavía encuentran las mujeres a la hora de participar en igualdad de condiciones en el desarrollo nacional; asimismo, la Política proponía que el Gobierno continuase introduciendo programas especiales para garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres en las esferas de la educación, el empleo, la vivienda y los negocios. También se sugería la introducción y la consolidación de programas específicos diseñados para eliminar los obstáculos para la independencia económica, social e intelectual de las mujeres.

2.6.2 Estrategia de género en el sector de la justicia y el derecho, 2005 – 2010

El marco estratégico del sector de la justicia y el derecho obtiene su autoridad de la estrategia de desarrollo a medio plazo (2005 - 2010), la estrategia de reducción de la pobreza (2003 - 2020), la legislación de Papua Nueva Guinea y el Plan de Acción en materia de política judicial (2000). En consonancia con el objetivo constitucional del desarrollo humano integral para todos, la estrategia de género en el sector de la justicia y el derecho promueve la igualdad entre los géneros tanto para los empleados como para los usuarios de todos los organismos de este sector. Esta meta se logrará mediante la aplicación de estrategias de mejora del sector que contribuirán a maximizar sus recursos humanos y a garantizar una prestación de servicios equitativa a la población de Papua Nueva Guinea.

Esta estrategia incluye el desarrollo de políticas y prácticas de igualdad que permitirán a mujeres y hombres participar en igualdad de condiciones como empleados del sector de la justicia y el derecho, así como desarrollar y apoyar la adopción de un enfoque de derechos humanos con respecto a la prestación de los servicios. Es preciso emprender medidas encaminadas a lograr un amplio conocimiento del sector y a lograr la implicación de éste en la prevención y la gestión del VIH/SIDA, además de fortalecer las relaciones entre los organismos del sector y las organizaciones de la sociedad civil a fin de promover la resolución pacífica de los conflictos. Debe mejorarse el acceso de las mujeres al sistema judicial formal y fomentar sus experiencias en el desarrollo de iniciativas de justicia reformativa; además, deben supervisarse las prácticas existentes a fin de garantizar que sean equitativas desde el punto de vista del género. También debe mejorarse la capacidad nacional para proporcionar información detallada con respecto a la situación del hombre y la mujer ante la ley.

La política y el Plan de Acción nacionales en el ámbito de la justicia y el derecho proponen adoptar la justicia reformativa como principio fundamental para la reforma de este sector en Papua Nueva Guinea. Aunque la justicia reformativa tiene un gran potencial en Papua Nueva Guinea, es importante impedir aquellas iniciativas que, basadas en ese principio, perpetúen las desigualdades existentes, incluida la desigualdad entre los géneros. Por este motivo, en aquellos casos en los que el sector formal apoye el principio de la justicia reformativa y los foros de resolución informal de disputas, será necesario supervisar las experiencias de las mujeres con respecto a la justicia reformativa así como los foros de resolución informal de conflictos.

2.6.3 Sacar lo mejor de nosotros: digamos “No” a la violencia sexual contra la mujer

Este proyecto, promovido por el área de igualdad del Departamento de Desarrollo Comunitario, tiene el objetivo de abordar la discriminación en la aplicación de las leyes que regulan la violación dentro del matrimonio y las agresiones sexuales a niñas. En la actualidad, pese a la aparición en la Gaceta Oficial en abril de 2003 de las leyes que tipifican como delito la violación dentro del matrimonio, no se ha procesado con éxito ningún caso. Desde las enmiendas introducidas en 2003, solamente se han procesado con éxito algunos casos de agresiones sexuales contra niñas (apartado IV, secciones 2A y 2B del Código Penal).

Entre los principales obstáculos a su aplicación cabe destacar: 1) el desconocimiento acerca de la tipificación como delito de la violación dentro del matrimonio y las agresiones sexuales contra niñas; 2) una aparente aceptación, en determinadas culturas, de la violencia sexual, una manifestación cultural ajena a las normas de la sociedad rural a menudo relacionada con el consumo de alcohol y drogas. Es necesario profundizar en las investigaciones a fin de determinar la relación existente entre las drogas, el alcohol y las actitudes con respecto a las relaciones entre los géneros, y si este tipo de actitudes se dan con mayor frecuencia en las zonas urbanas que en las rurales. 3) el hecho de que no se denuncien todos los casos de violencia sexual debido a los puntos 1) y 2) anteriormente citados, así como al temor a informar a la policía de los casos de violencia sexual; 4) una discriminación amplia y generalizada de la mujer en el sector de la justicia y el derecho; y 5) la falta de servicios accesibles y adecuados que respondan a las necesidades de las mujeres y las niñas que han sufrido o corren el riesgo de sufrir violencia sexual.

Este proyecto se centra en los puntos (1), (2) y (5) para que los dirigentes, los profesionales, el personal paraprofesional y los hombres y mujeres de Papua Nueva Guinea en general conozcan y comprendan las leyes acerca de la violación dentro del matrimonio y sobre las agresiones sexuales a niñas, así como para aumentar la concienciación de la población con respecto a las brutales consecuencias de la violencia sexual. El proyecto enlazará a su vez con el proyecto del sector de la justicia y el derecho, cuya finalidad es mejorar la sensibilidad de los magistrados rurales y de los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley respecto de las cuestiones relacionadas con la igualdad entre los géneros y las leyes que regulan la violencia sexual por razón de género.

El proyecto también persigue aumentar la capacidad de los trabajadores de primera línea en los sectores sanitario, educativo, de la atención social y no gubernamental para identificar, apoyar y asesorar a las mujeres y niñas que hayan sido objeto de violencia sexual y establecer dos mecanismos de colaboración entre múltiples organismos que ofrezcan rutas de utilización de los servicios a las mujeres y niñas que hayan sufrido violencia sexual.

2.6.4 Comité de acción contra la violencia familiar y sexual (FSVAC)

El Comité de acción contra la violencia familiar y sexual (FSVAC) es uno de los 12 comités sectoriales del Consejo Consultivo de Aplicación y Supervisión (CIMC). Creado en 1998 por decisión del Consejo Ejecutivo Nacional, el CIMC tiene la misión de facilitar la comunicación entre el Gobierno, el sector privado, las ONG, las iglesias y las instituciones académicas y de investigación. El CIMC está presidido por el Ministerio de Planificación y Fomento, si bien es un órgano independiente y externo a la función pública.

El papel de este comité consiste en coordinar las actividades en cada una de las áreas de trabajo definidas, lo que implica trabajar con docenas de grupos en todo el país, utilizando para ello fondos que recibe de varios donantes bilaterales y multilaterales. Pese a que cuenta con un equipo muy reducido, el Comité ha efectuado valiosas contribuciones prestando asesoramiento en la reforma de la legislación sobre delitos sexuales y bienestar infantil, promoviendo el proyecto de ley sobre protección de la

familia, distribuyendo materiales de alfabetización jurídica, creando oficinas provinciales del FSVAC, desarrollando materiales de capacitación y promoción, llevando a cabo campañas de concienciación a escala nacional, especialmente durante los 16 días de activismo sobre la violencia contra la mujer, recopilando datos de diferentes proveedores de servicios, presionando con éxito para la creación de centros de apoyo a la familia en los hospitales y encargando investigaciones.

2.7 Condiciones de trabajo

En la actualidad se ha presentado al Parlamento el 5º proyecto de ley para la promulgación de una *Ley de relaciones industriales* cuya finalidad será *establecer un sistema de relaciones industriales justo y eficaz que promueva el desarrollo de Papua Nueva Guinea y el bienestar y la prosperidad de su pueblo, dando lugar a los derechos constitucionales de libertad de asociación, libertad de empleo e igualdad de los ciudadanos y prohibiendo la discriminación en el empleo por razones de raza, color de la piel, sexo, orientación sexual, edad, discapacidad, estado civil, responsabilidades familiares, embarazo, religión, ideología política, infección por VIH real o percibida, extracción nacional u origen social.*

Esta ley prohibirá la discriminación derivada de la distinción, exclusión o preferencia hecha por razones de raza, color de la piel, sexo, religión, ideología política, extracción nacional u origen social e infección por VIH o SIDA real o percibida, que anula o deteriora la igualdad de oportunidades o afecta al trato recibido en el empleo o en la ocupación. También prohíbe la discriminación de un empleado o candidato por motivos de acoso, incluido el acoso sexual, y establece que todo empleador debe adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación y el acoso, incluidos el desarrollo y la comunicación de las políticas aplicadas en el lugar de trabajo. El principio de igualdad de remuneración determinará la obligación para el empleador de remunerar por igual a los hombres y mujeres que realicen un trabajo de igual valor.

Se va a proceder a la creación de una comisión de relaciones industriales a escala nacional, que se encargará de supervisar la aplicación de esta ley. Dicha comisión estará compuesta por cinco miembros, *uno de los cuales será una mujer*. La Comisión rechazará aquellos contratos que, a su juicio, *contengan disposiciones que la Comisión no tenga autoridad para incluir en una indemnización, o que contengan disposiciones discriminatorias.*

2.8 Mujeres en prisión

El artículo 106 de la Ley de servicios penitenciarios, de mayo de 1995, dispone lo siguiente: “los hombres y mujeres privados de libertad permanecerán, en la medida de lo posible, en instituciones penitenciarias separadas” y “*cuando se utilice una institución penitenciaria para mantener en régimen de privación de libertad tanto a hombres como a mujeres, la parte de la institución penitenciaria asignada a las mujeres deberá estar totalmente separada*”. Los registros al desnudo de “*las detenidas se efectuarán únicamente por una funcionaria de la institución penitenciaria, o una empleada de dicha institución; en caso de no haber ninguna funcionaria o empleada disponible, el registro se llevará a cabo por un funcionario de dicha institución en presencia de una mujer*” (artículo 82). El artículo 39 establece en relación con los hijos de los detenidos lo siguiente: “*a petición de una detenida que tenga un hijo, el Comisario podrá permitir que el hijo viva con la detenida en la institución penitenciaria siempre que... el niño sea menor de tres años y esta medida vaya en el mejor interés del hijo*”.

En la actualidad hay 657 mujeres internas en las 15 prisiones para mujeres existentes en Papua Nueva Guinea. El mayor número (166) se encuentra en la prisión de Baisu, en la región de las tierras altas occidentales, seguido de la prisión de Bomana (110) ubicada en el distrito de la capital nacional. La prisión de Buimo, en la provincia de Morobe, ocupa el tercer lugar con un total de 80 reclusas. Casi un

26% del total de internas cumplen condena por homicidio, homicidio intencionado, asesinato intencionado o asesinato ilegal, delitos que podrían estar relacionados con una respuesta ante un acto de violencia en el hogar o por razón de género. Según un estudio realizado en 2008 por Human Rights Watch, casi un 65% de las mujeres son encarceladas por haber causado la muerte de otra mujer. Los robos suponen un 13,5% de las acusaciones, la tenencia de drogas peligrosas un 12% y el incumplimiento de una orden dictada por un tribunal, un 10%. Un estudio transversal sobre las reclusas, su lugar de residencia y los delitos cometidos podría ayudar a comprender los motivos por los que fueron encarceladas y los tipos de servicios disponibles para las mujeres condenadas por delitos graves. Dado que la mayoría de estas mujeres son procesadas y condenadas en los tribunales rurales, también sería recomendable proceder a un examen de los recursos a los que pueden acceder en sus aldeas.

2.9 Áreas que requieren atención

La aplicación de penas mínimas y del principio de oficialidad garantiza que la violencia sexual contra mujeres reciba un trato serio. No obstante, Papua Nueva Guinea no aplica sentencias mínimas ni el principio de oficialidad para los delitos de agresión sexual. Además, la legislación establece expresamente que las costumbres influyen en las sentencias penales, pudiendo reducirse una sentencia si la víctima ha perdonado a su agresor.

Existe la posibilidad de aplicar una fianza a menos que la acusación sea de carácter grave; dicha fianza no debe concederse si existe riesgo para la víctima de la agresión sexual. *La fianza en caso de violación sólo puede ser concedida por el Tribunal Nacional o por el Tribunal Supremo. Existe la presunción de que la fianza se concederá a menos que la agresión haya sido de carácter grave. No se concederá fianza en el caso de delitos sexuales*³³.

Aunque la recomendación general No. 19 (que concierne a la violencia contra la mujer) identifica la violencia en el hogar como una forma de discriminación que inhibe la capacidad de la mujer para ejercer sus derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre, Papua Nueva Guinea no ha incorporado todavía los delitos relacionados con este tipo de violencia en su derecho penal.

De acuerdo con el Código Penal de 1974, una mujer que cause de forma intencionada o por omisión la muerte de un hijo suyo que no haya cumplido aún los 12 meses de edad en circunstancias de perturbación mental motivada por el parto o la lactancia podrá ser declarada culpable de infanticidio y se le aplicará la misma condena que si fuese culpable del homicidio de su hijo³⁴. La plena conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer requiere sustituir una acusación de asesinato o de homicidio por otra de infanticidio, y la pena que se aplica a este último es menor, lo que refleja las presiones sociales que pueden llevar a una mujer a causar la muerte de su hijo.

Las mujeres que cometan un acto de esta naturaleza no deberían ser condenadas por un delito de asesinato u homicidio.

ARTÍCULO 3: DESARROLLO Y ADELANTO DE LA MUJER

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el

³³ Ley de fianzas de 1977, sección 4.

³⁴ sección 301(1)(a)(b).

pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

3.0 Políticas nacionales

3.01 Política en el ámbito de la mujer

El Gobierno aprobó e introdujo la Política nacional en el ámbito de la mujer en 1991, reafirmando los objetivos de igualdad, participación y desarrollo humano integral reflejados en la Constitución del país. En dicha política se instaba a lograr que las mujeres participasen en pie de igualdad con los hombres en todas las actividades políticas, económicas, sociales, religiosas y culturales. No obstante, tal como afirmaba el informe del Gobierno de Papua Nueva Guinea sobre Beijing +5, “...*la política en el ámbito de la mujer y los programas para el adelanto de la mujer, por lo general, han sido considerados una extensión de los anteriores programas de bienestar social, que concedían escasa prioridad a los proyectos relacionados con la mujer. No se ha prestado la suficiente atención al apoyo del desarrollo social y a los objetivos universales de igualdad entre los géneros y justicia, así como a la cuestión de los derechos humanos...*”.

Esta política estaba basada en un marco denominado "la mujer en el desarrollo", centrado en la función de la mujer en el desarrollo más que en el papel y las relaciones de hombres y mujeres en el desarrollo. El documento defendía la dignidad de la mujer y el respeto hacia ella, haciendo hincapié en su identidad y en sus valores melanesios y destacando su modo de vida tradicional. En la práctica, el aprecio y el mantenimiento de las normas y modos de vida de la cultura tradicional planteaba ciertas contradicciones con la defensa de la igualdad entre los géneros. Una de las principales iniciativas de esta política fue la promoción de la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las áreas del Gobierno, con la creación de oficinas de atención a la mujer y la designación de funcionarias especializadas en el desarrollo de la mujer en organismos y departamentos clave. En 2008 se examinará esta política a la luz de los cambios producidos a lo largo del último decenio con el fin de orientar la actuación de la recién creada Oficina para el desarrollo de la mujer.

3.02 Plataforma para la Acción de Papua Nueva Guinea: Un decenio de actuaciones dirigidas a la mujer en pos de la unidad y la sostenibilidad de la nación 1995-2000 es una declaración nacional surgida a partir de informes elaborados por los Gobiernos provinciales, las ONG, el Plan quinquenal de gestión del Departamento de la Mujer y el informe sobre la Plataforma para la Acción elaborado por el Gobierno nacional para la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, así como de diversos talleres y foros de carácter consultivo. La Plataforma reafirmaba su adhesión a la Constitución nacional, reforzando en particular los objetivos de igualdad, participación, desarrollo humano integral sostenible y paz. La Plataforma se desarrolló gracias a las aportaciones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y reflejaba el espíritu de colaboración entre el Gobierno y dichas organizaciones con el deseo de coordinar un marco de actuación reconocido a escala nacional para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing y para el próximo decenio.

En su Preámbulo se establece lo siguiente: *El Gobierno de Papua Nueva Guinea reconoce oficialmente las necesidades y el potencial de las mujeres mediante la aprobación de la Política nacional en el ámbito de la mujer. Lo anterior está en línea con la Constitución de la nación, cuyos objetivos primero y segundo persiguen el desarrollo humano integral, la igualdad y la participación y que, además, insta a lograr "que las mujeres participen en pie de igualdad con los hombres en todas las actividades políticas, económicas, sociales y religiosas".*

Las áreas fundamentales en este sentido son:

- Salud
- Educación, capacitación y alfabetización
- Mecanismos para fomentar el adelanto de la mujer y la adopción conjunta de decisiones
- Empoderamiento económico, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo
- Derechos humanos y jurídicos (violencia, pobreza, paz, unidad nacional)
- Cultura y familia (niñas, mujeres jóvenes y colectivos especiales)
- Transporte, refugio y agua, y comunicación
- Medio ambiente y desarrollo
- Agricultura y pesca
- Inversiones procedentes del extranjero que afectan a las mujeres

Asimismo, se instaba a crear los mecanismos siguientes para una aplicación eficaz de la Plataforma:

- Comité Asesor entre Organismos sobre Género y Desarrollo, que comenzó a reunirse en 1997 (y que ya ha dejado de hacerlo);
- Creación de la Oficina de la Condición de la Mujer. En 1998 se presentó en este sentido una solicitud al Consejo Ejecutivo Nacional y se tardó más de diez años en crear dicha oficina.

La Plataforma para la Acción nunca llegó a aplicarse como se había previsto inicialmente. En 1996, la economía de Papua Nueva Guinea comenzó a deteriorarse y el Gobierno se vio obligado a adoptar un programa de ajuste estructural del Banco Mundial y el FMI. El planteamiento de dicho programa consistía en reducir los gastos fiscales, que afectaban gravemente al sector del bienestar social. Con el fuerte ajuste que aplicó el Gobierno en 1999, la Unidad de género y desarrollo, que dependía en aquel momento de la Oficina de Planificación Nacional, perdió un 70% de su personal³⁵. Los proyectos para el adelanto de la mujer y, en particular, el Plan Quinquenal de Gestión del Departamento de la Mujer tuvieron que ser archivados indefinidamente debido a limitaciones presupuestarias.

3.1 Mecanismos institucionales

3.1.1 Mecanismos para la mujer en el Gobierno

En 1983, el Gobierno de Papua Nueva Guinea creó la División de Asuntos de la Mujer, dependiente del entonces llamado Departamento del Interior y de la Juventud, responsable del Programa nacional de desarrollo de la mujer. Dicha División supervisaba el establecimiento de un mecanismo de despliegue

³⁵ Informe de Papua Nueva Guinea sobre Beijing +5, 2000.

provincial (a través del cual se designaron 20 funcionarias especializadas en desarrollo de la mujer) y el desarrollo de la Política nacional de la mujer en 1992.

La División de Género y Desarrollo, que sustituyó a su predecesora, pasó a formar parte del Departamento de Desarrollo Comunitario, que, a partir de 2002, acometió una serie de importantes cambios estructurales que se tradujeron en una reasignación de los recursos que se venían destinando a las tradicionales áreas operativas fundamentales. Estos cambios afectaron a la situación de la División de Género y Desarrollo, que en 2004 se convirtió en un área dentro de la División de Desarrollo Comunitario, adaptando sus responsabilidades funcionales para actuar conforme a los parámetros definidos por la nueva política. Dicha área se centra fundamentalmente en la movilización social de la mujer, el empoderamiento de las mujeres rurales, la participación en la gobernanza comunitaria, el desarrollo de proyectos de empoderamiento económico y de programas de alivio de la pobreza.

El área de Género y Desarrollo actúa como mecanismo central de coordinación de los problemas relacionados con la mujer y, de forma más general, con la igualdad entre los géneros en el seno del Gobierno. El área de Género y Desarrollo trabaja fundamentalmente con las administraciones provinciales y de los distritos, así como con otros departamentos gubernamentales. Su labor consiste, entre otras cosas, en preparar el informe inicial de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en prestar asesoramiento en materia de políticas sectoriales como el plan de acción para la mujer en el sector minero, la igualdad entre los géneros en el sector educativo y la política de género en la esfera del VIH/SIDA con el Consejo Nacional del SIDA. Esta área ha desarrollado un programa de capacitación a escala nacional sobre temas relacionados con la igualdad entre los géneros para su despliegue a través de los coordinadores de distrito como parte de la aplicación de la política integrada de desarrollo comunitario; representa al Gobierno de Papua Nueva Guinea en reuniones internacionales dedicadas a temas relacionados con la mujer y ofrece asesoramiento técnico a las iglesias y a las organizaciones no gubernamentales, en especial al Consejo Nacional de la Mujer (que está financiado por el Gobierno de Papua Nueva Guinea a través del Departamento de Desarrollo Comunitario); y lleva a cabo actividades de concienciación pública sobre temas relacionados con la mujer.

La función del área de Género y Desarrollo es:

- proporcionar mecanismos para ayudar a los diferentes departamentos y organismos a garantizar que sus políticas, programas y proyectos logren la igualdad de oportunidades para las mujeres, como participantes y como beneficiarias;
- supervisar la condición de la mujer mediante el desarrollo de políticas y la ejecución de programas dirigidos a mujeres;
- coordinar la difusión de información y aumentar la concienciación sobre los problemas que afectan a la mujer;
- promover una adecuada financiación para los servicios y programas dirigidos a mujeres;
- identificar y coordinar la investigación y la recopilación de los datos necesarios para la planificación y para el diseño de nuevas iniciativas de política dirigidas por el Gobierno en relación con las necesidades de las mujeres en Papua Nueva Guinea;
- ayudar y orientar a las funcionarias provinciales a desarrollar y aplicar los programas relacionados con las políticas nacionales;

- coordinar la investigación sobre nuevas iniciativas de política dirigidas por el Gobierno y sobre las necesidades no satisfechas de las mujeres en Papua Nueva Guinea;
- identificar, desarrollar y coordinar actividades dirigidas a mejorar la vida familiar y a aumentar la participación de la mujer en el desarrollo.

El área de Género lleva a cabo los programas siguientes:

- *Liderazgo de la mujer:* con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el área de Género lleva a cabo el seguimiento de una **red de mujeres líderes y directivas** para, posteriormente, convertir la lista de nombres de mujeres líderes y de organizaciones de mujeres en una base de datos de acceso público. Dada la creciente preocupación por la necesidad de incrementar la representación de las mujeres en el Parlamento, se decidió realizar un taller en el que participaron las cuatro regiones de Papua Nueva Guinea. En abril de 2007 se celebró un taller sobre candidaturas de mujeres en colaboración con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el PNUD. Participaron en él 80 mujeres que tenían intención de presentarse como candidatas. En el taller, que tuvo una duración de tres días, se trataron temas como los procesos parlamentarios, la legislación y el procedimiento electoral, el sistema de votación preferente limitada y el papel de los diputados, así como la planificación estratégica regional. Posteriormente se llevó a cabo, después de las elecciones y con la colaboración del Consejo Nacional de la mujer, **una evaluación de los resultados obtenidos por las mujeres**.
- *Examen y desarrollo de políticas:* otra área fundamental del enfoque programático es el desarrollo de una política nacional de género que sustituya a la política de mujer de 1990, que se llevará a cabo mediante el examen de la Plataforma para la Acción de Papua Nueva Guinea y del plan estratégico quinquenal sobre la mujer que se ejecuta a escala nacional.
- *Violencia en el hogar:* el área de Género y Desarrollo del Departamento de Desarrollo Comunitario, en colaboración con el Comité de acción contra la violencia familiar y sexual (FSVAC), celebrará consultas dirigidas a identificar y documentar los problemas relacionados con la violencia en el hogar, los sesgos culturales que perpetúan las desigualdades entre los géneros, el consumo de alcohol y de drogas como temas de investigación a fin de evaluar su impacto sobre las vidas de los grupos más vulnerables como las mujeres, los niños y las personas de más edad. Será de vital importancia implicar a los miembros masculinos de los consejos gubernamentales locales y a las organizaciones que trabajan en el ámbito de la violencia masculina.

3.1.2 La Oficina para el Desarrollo de la Mujer

Al reducir la dimensión de la anterior División de Género y Desarrollo, se produjo un vacío en el Gobierno a la hora de abordar la aplicación de las directrices de la política nacional en el ámbito de la mujer, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el seguimiento de las conferencias internacionales y de la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio. El Gobierno, mediante la Decisión del Consejo Ejecutivo Nacional No.84/2005, de 2 de mayo, aprobó la creación de una Oficina para el Desarrollo de la Mujer como estructura independiente dirigida a mejorar la participación de la mujer así como su contribución al desarrollo de Papua Nueva Guinea y los beneficios que obtiene de dicho desarrollo, con un planteamiento de formulación de políticas que abarcan la totalidad del Gobierno. La declaración sobre la misión defiende “*el aumento de la participación de las mujeres como beneficiarias y como agentes del proceso de desarrollo social, económico, político y cultural para la mejora de la calidad de vida de las mujeres y de todas las personas*”.

El Consejo Ejecutivo Nacional pretendía que la Oficina para el Desarrollo de la Mujer, con su propia estructura organizativa, trabajase en la formulación de opiniones en materia de política sobre los problemas relacionados con la mujer y el género, a través de proyectos de investigación adecuados y programas de desarrollo a nivel gubernamental. A través de estos mecanismos y esfuerzos institucionales, se pretendía estimular el papel de la mujer y lograr una mayor participación en el proceso de desarrollo.

La Oficina para el Desarrollo de la Mujer estará formada por dos divisiones; el sector social (salud, educación, gobernanza, derecho y justicia) y el económico (infraestructuras, minería y medio ambiente). Inicialmente, la Oficina contará con un personal de hasta 15 miembros, dirigidos por un Director Ejecutivo. Su labor se centrará en el desarrollo de políticas desde un planteamiento que abarca la totalidad del Gobierno y en garantizar que los organismos nacionales continúen desarrollando y ejecutando programas en favor de la mujer. La Oficina para el Desarrollo de la Mujer trabaja de modo coherente con la aplicación de la estrategia gubernamental de desarrollo a largo plazo de Papua Nueva Guinea, mediante la cual el Gobierno se ha comprometido a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en el país. Un factor esencial que influye en la debilidad actual del Gobierno en la promoción de la igualdad entre los géneros está relacionado con la falta de capacidad de sus mecanismos actuales para supervisar y evaluar los efectos que tienen los programas sobre las mujeres.

Esta Oficina, creada en 2008, es responsable de las siguientes tareas:

- *Asesoramiento, aplicación e incorporación de la perspectiva de género en las políticas:* la Oficina prestará un servicio de asesoramiento claro, preciso, fidedigno y fundamentado en la investigación a los ministros y al Primer Ministro sobre las repercusiones de las decisiones políticas y sus resultados desde el punto de vista del género; además, consultará a los organismos gubernamentales para identificar y analizar nuevos problemas emergentes que afecten a la mujer, impulsando políticas capaces de generar un cambio estructural y mejorar la condición de la mujer de Papua Nueva Guinea. Además, debe coordinar la aplicación de las políticas relacionadas con la mujer en todos los sectores gubernamentales y promover la creación de oportunidades de empleo equitativas para las mujeres, tanto en el sector público como en el privado, y supervisar el progreso realizado en pos de dicho objetivo. La Oficina mantendrá enlaces con todos los organismos gubernamentales, los consultará y coordinará el asesoramiento político, llevará a cabo estudios y supervisará el desarrollo de las políticas y programas ejecutados por dichos organismos a fin de mejorar la respuesta del Gobierno en materia de igualdad entre los géneros.
- *Investigación, supervisión y evaluación:* la Oficina para el Desarrollo de la Mujer encargará los proyectos de investigación o llevará a cabo estudios de mercado regulares tanto sobre cuestiones específicas como sobre la visión y las preocupaciones de las mujeres, de forma complementaria a otras actividades de consultoría, y realizará la evaluación y la auditoría de los presupuestos y programas gubernamentales con objeto de evaluar su impacto para la mujer. Asimismo, elaborará una declaración sobre el presupuesto de la mujer, que se centrará en la situación socioeconómica de ésta a modo de herramienta analítica para llamar la atención del Gobierno y de los interesados sobre la difícil situación que viven las mujeres. Para facilitar esta labor, deberá crear una base de datos que aportará información a los procesos de desarrollo de políticas.
- *Compromisos internacionales:* la Oficina se responsabilizará de coordinar y supervisar los compromisos de Papua Nueva Guinea y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, así como de las convenciones y tratados en los que es parte, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la participación de Papua Nueva Guinea en los foros internacionales sobre la mujer. Además, mantendrá enlaces con el

área de Ayuda Externa, dependiente del Departamento de Planificación Nacional y Supervisión, para elaborar una base de datos, supervisar y promover la ayuda de los donantes para proyectos dirigidos a mejorar la condición y la calidad de vida de las mujeres y de sus familias.

- *Fortalecimiento de alianzas:* el establecimiento de alianzas con organizaciones no gubernamentales de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y grupos profesionales constituye otra área clave de responsabilidad. La Oficina brindará un asesoramiento informado y representativo al Gobierno en materia de política y cuestiones de desarrollo concernientes a los distintos puntos de vista de las mujeres y a las diversas circunstancias en que éstas se encuentran. Asimismo, mejorará la colaboración entre el Gobierno, el Consejo Nacional de la Mujer y otras organizaciones de mujeres, prestando apoyo técnico y financiero para incrementar su contribución al proceso de adopción de decisiones del Gobierno, y celebrará foros regulares de consulta específicos sobre cuestiones prioritarias, ofreciendo oportunidades para que las organizaciones de mujeres planteen directamente al Gobierno aquellas cuestiones que les preocupan.
- *Ubicación:* para que la Oficina para el Desarrollo de la Mujer logre las metas anteriormente descritas, es crucial revisar su ubicación actual y hacer que pase a depender del Departamento del Primer Ministro o, preferiblemente, convertirla en institución independiente de derecho público dependiente del Primer Ministro.

3.1.3 Consejo Nacional de la Mujer

El principal órgano coordinador de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil es el Consejo Nacional de la Mujer, creado en 1975 tras el Año Internacional de la Mujer y reconocido formalmente por la *Ley de incorporación del Consejo Nacional de la Mujer de 1979*. El Consejo Nacional de la Mujer está compuesto en su mayoría por mujeres rurales; existen 20 Consejos Provinciales de la Mujer, 89 Consejos de Distrito de la Mujer, **296 Consejos Locales de la Mujer y 5.653 subconsejos de la Mujer, además de nueve organizaciones nacionales de mujeres vinculadas a la Iglesia.**

Entre las instituciones religiosas afiliadas al Consejo Nacional de la Mujer se encuentran la Asociación de Mujeres Católicas, la hermandad de mujeres de la Iglesia Unida, la Unión de Madres Anglicanas, la asociación de la Iglesia Luterana Gutnius, la asociación de la Iglesia Luterana Evangélica, la Federación de Mujeres Dorcas, el Consejo de Mujeres de la Iglesia Apostólica de Papua Nueva Guinea, la hermandad de mujeres de ECPNG y la Federación de Mujeres Cristianas Apostólicas. Entre las ONG afiliadas se encuentran la Asociación de Mujeres Wancef, la Asociación de Mujeres Ramu Sugar, la Asociación de Mujeres Bahai, las Mujeres Empresarias y Profesionales, las Mujeres en la Política, las Mujeres en los Medios de Comunicación, la Asociación de Enfermeras de Papua Nueva Guinea, la Asociación de Empleadas del Sector Público, Soroptomist International, la Asociación de Mujeres Unidas, la Asociación de Mujeres UPNG y el Sindicato Nacional de Estudiantes.

Los objetivos del Consejo Nacional de la Mujer incluyen, entre otros:

- fomentar y brindar oportunidades para el mutuo entendimiento entre las mujeres en Papua Nueva Guinea;
- representar los puntos de vista de las mujeres en todos los niveles y promocionar dichos puntos de vista en el país, y fomentar la comprensión y el intercambio de opiniones con organizaciones regionales e internacionales en asuntos de interés común para las mujeres;

- trabajar en estrecha cooperación con otros grupos y organizaciones y desarrollar o participar, de forma independiente o conjuntamente con otras personas u organismos, en cualquier actividad o negocio en beneficio de la comunidad en general o de las mujeres en particular;
- salvaguardar los valores culturales tradicionales de Papua Nueva Guinea y proteger al matrimonio y a la institución de la familia frente a la violencia.

Al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre los Gobiernos provinciales y locales, los miembros del Consejo Nacional de la Mujer pueden representar los puntos de vista de las mujeres en todos los niveles de los Gobiernos provincial y local. Las disposiciones incluidas en dicha ley permiten una (1) mujer representante de cada Consejo Provincial de la Mujer en todas las Asambleas Provinciales, dos (2) mujeres representantes en todos los Gobiernos locales rurales y dos (2) mujeres representantes en todas las autoridades locales urbanas.

Programas:

La salud de la mujer era uno de los problemas fundamentales incluidos en la Plataforma Nacional para la Acción, en particular la salud reproductiva y la planificación familiar. El Consejo lleva a cabo programas de concienciación en esta área, centrándose más recientemente en el VIH y el SIDA. También se ha hecho hincapié en la adopción de decisiones conjuntas, y se ha incluido en la capacitación de mujeres en materia de género el tema de la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles. A través de su red, el Consejo Nacional de la Mujer ha nombrado a 296 mujeres en el Gobierno local y a 20 en las Asambleas Provinciales. El Consejo fomenta asimismo el empoderamiento de la mujer a través del Plan Nacional de Crédito para la Mujer, si bien esta cuestión no se ha abordado correctamente debido a una falta de recursos y de asistencia técnica.

Financiación:

El Consejo Nacional de la Mujer recibe 100.000 kina de Papua Nueva Guinea (35.000 dólares de EE.UU.) anuales del presupuesto periódico del Gobierno y se financia a través del Departamento de Desarrollo Comunitario. Estos fondos sirven para financiar los costos de funcionamiento de la Secretaría, como salarios, dietas de los miembros ejecutivos, las cuatro reuniones anuales del Consejo Ejecutivo Nacional y los costos administrativos. Estos fondos se liberan trimestralmente una vez que se obtiene la aprobación del área de finanzas del Departamento de Desarrollo Comunitario.

El Consejo continúa recibiendo una financiación insuficiente, carece de recursos humanos adecuadamente cualificados y capacitados así como de capacidad de respuesta y su capacidad de gestión es muy limitada. No obstante, el Consejo Nacional de la Mujer sigue gozando de reconocimiento como la principal organización de mujeres del país. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) desarrolla actualmente un programa cuya finalidad es ayudar al Consejo Nacional de la Mujer a reestructurar y consolidar su capacidad.

En teoría, este programa proporciona un cauce estructurado para canalizar la información y la capacitación a las organizaciones de mujeres desde el nivel nacional hasta las bases. Además, también ofrece un sistema estructurado de representación mediante el cual las opiniones de las mujeres pueden recopilarse y ser expresadas por un órgano coordinado.

Examen y revisión de la Ley del Consejo Nacional de la Mujer

La Ley del Consejo Nacional de la Mujer de 1979 no contemplaba adecuadamente la cambiante estructura política y socioeconómica del país ni la evolución internacional. Se acordó que la legislación necesitaba ser revisada porque presentaba fallas en varias áreas, a saber, el establecimiento de una estructura administrativa clara para la gestión de la organización y la falta de poderes financieros. También carecía de claridad en lo tocante a las funciones y a los poderes del Consejo, así como a las funciones de los Consejos de la Mujer Provinciales, de Distrito y Locales; tampoco estaba clara la relación entre el Consejo Nacional de la Mujer, las instituciones públicas competentes y otras organizaciones que trabajan en este campo. Los Consejos Provinciales de la Mujer actúan de manera autónoma en las provincias, algunos de ellos con gran éxito.

El examen de la Ley ha recomendado la derogación de la legislación actual y su sustitución por una nueva ley que proporcione una estructura administrativa, unos poderes y unas funciones claros y transparentes, un sistema de controles y equilibrios y unas relaciones muy claras entre el Consejo Nacional de la Mujer y otros organismos públicos y privados. Dicho examen insta a la separación de poderes y funciones entre las autoridades políticas y administrativas, y reclama que se establezca la obligación para el Estado de dotar los fondos necesarios para el funcionamiento del Consejo. Dado que el Consejo Nacional de la Mujer es una ONG coordinadora, la nueva ley debe garantizar que exista una relación clara entre este órgano, el Gobierno y otros interesados. Las disposiciones de la nueva ley deberían asimismo posibilitar que el Consejo Nacional de la Mujer cumpla sus obligaciones internacionales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

ARTÍCULO 4 ACELERACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

*2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a **proteger la maternidad** no se considerará discriminatoria.*

Papua Nueva Guinea ha incorporado disposiciones sobre medidas especiales en su Constitución para “procurar especialmente el beneficio, el bienestar, la protección y el adelanto de las mujeres”.³⁶

4.0 Estrategia de desarrollo a medio plazo 2005 - 2010

La actual estrategia nacional de desarrollo a medio plazo 2005-2010 del Gobierno persigue los objetivos de lograr un crecimiento económico de calidad, aprovechar sus recursos naturales para generar ingresos, mejorar las infraestructuras, aumentar los niveles de educación y prestar servicios básicos de salud, controlar la difusión del VIH, mejorar la vida rural para verificar los flujos migratorios de las zonas rurales a las urbanas, reducir los niveles de pobreza y controlar el crecimiento de la población. La estrategia de desarrollo a medio plazo ha adoptado un enfoque positivo con respecto a la igualdad entre los géneros, *La aplicación de un enfoque basado en el género significa aplicar la justicia en la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de hombres y mujeres. La solución de problemas específicos como la gobernanza o el aprendizaje comunitarios, así*

³⁶ Constitución nacional, sección 55(2).

como otros aspectos del modelo integrado, deberían garantizar que las mujeres puedan participar y que se eliminen los obstáculos a su participación.

Los hombres también se ven afectados por los cambios en las relaciones entre los géneros. Los programas deben reconocer las necesidades de los hombres, hacer que éstos participen y, cuando resulte apropiado, estar dirigidos expresamente a ellos. A modo de ejemplo, podrían brindarse oportunidades para que los hombres puedan trabajar asumiendo el rol de modelos masculinos en torno a problemas relacionados con la violencia en el hogar.³⁷

4.1 Representación política de la mujer

La acción positiva en pro de la representación de la mujer en los ámbitos provincial y local está integrada en la Ley Orgánica sobre los Gobiernos provinciales y locales, promulgada en 1995, que dispone la designación de mujeres representantes en los Gobiernos provinciales y locales. En concreto, permite designar una mujer en cada una de las Asambleas Provinciales y dos en los Gobiernos locales rurales, además de una en los Gobiernos locales del ámbito urbano. Esta revisión ha sido testigo de un rápido aumento de la participación de la mujer en los Gobiernos de los niveles provincial y local.

La Ley Orgánica sobre la integridad de los partidos políticos y de los candidatos de 2001 (OLIPPAC) fue revisada y sustituida por la actual Ley Orgánica de 2003; asimismo, se creó la Oficina del Secretario de Partidos Políticos, y los nombramientos pertinentes se efectúan de acuerdo con la Sección 4 de la Ley. Dos tercios de sus miembros están compuestos por los titulares de la Oficina según establece la Constitución, a saber, el Secretario del Parlamento, el Comisario Electoral, el Presidente de la Comisión Fiscal Nacional y el Secretario. Entre estos miembros de oficio se encuentran también dos representantes comunitarios de la iglesia y de los colectivos de mujeres, que juegan un papel crucial en la protección de la independencia de la Comisión de Integridad al permanecer por encima de las políticas de los partidos y de cualquier otra presión de naturaleza política.

Esta ley debería haber mejorado las oportunidades de representación política de las mujeres, puesto que además de tener voz en la Comisión de Integridad, la ley dispone que una representante del Consejo Nacional de la Mujer debe ser miembro del consejo de administración del Fondo Central. La sección 62 de la ley establece incentivos financieros para los partidos políticos con el fin de que incluyan candidaturas de mujeres. La ley dispone que si una candidata obtiene un 10% de los votos en su circunscripción electoral, el consejo de administración del Fondo Central reintegrará el 75% de los gastos generados por su campaña. La sección 83 de la ley, relativa a la financiación de las candidatas, alienta a los “partidos políticos registrados a nombrar o a aprobar el nombramiento de candidatas para su elección al Parlamento, ofreciendo un incentivo financiero en forma de reembolso del 75% de 10.000 kina a aquel partido político cuya candidata obtenga un 10% de los votos emitidos por el electorado en la elección de que se trate. Esta Sección ha sido enmendada añadiendo lo siguiente: ‘3) El porcentaje de votos al que se refiere la Subsección 1) incluye los votos primarios y preferentes en caso de haberse contabilizado’³⁸

A escala regional, el Plan de Acción del Pacífico para el Fortalecimiento de la Cooperación e Integración Regionales, aprobado por los líderes del Foro de las Islas del Pacífico en su reunión de octubre de 2005 y que marca la ruta que seguirá la región en los próximos 10 años, cita entre sus

³⁷ Política integrada de desarrollo comunitario, Departamento de Desarrollo Comunitario. Julio de 2007.

³⁸ Cuestiones políticas relativas a las elecciones en Papua Nueva Guinea, OLIPPAC, Comisión de integridad de los partidos políticos y de los candidatos, p.10.

objetivos estratégicos la “*mejora de la igualdad entre los géneros*”³⁹. Cabe destacar que este plan establece entre las iniciativas que se pondrán en marcha en los primeros tres años dentro de su objetivo de “buen gobierno” el “*desarrollo de una estrategia que respalde la democracia participativa y un proceso electoral y de adopción de decisiones de carácter consultivo*”⁴⁰ en el que las mujeres y otros grupos cuentan con un papel mejor definido. Todos los Estados y territorios insulares del pacífico se han adherido a la *Plataforma revisada para la Acción del Pacífico sobre el adelanto de la mujer y la igualdad entre los géneros 2005-2015*, que establece entre sus objetivos la “*plena participación de la mujer en la política y en los procesos de adopción de decisiones*”. Un objetivo específico, dentro de la meta general anteriormente citada, es lograr la *participación equitativa de mujeres y hombres en la vida pública* a través del *incremento del número de mujeres asignadas a y elegidas para la función pública*.

En junio de 2008 se aprobó una acción positiva presentada al Consejo Ejecutivo Nacional de Papua Nueva Guinea, desarrollada por el Ministro de Desarrollo Comunitario con el fin de modificar los artículos 101 y 102 de la Constitución, relativos a la composición del Parlamento; dicha acción positiva recomienda también la elaboración de una Ley Orgánica sobre igualdad entre los géneros. Los artículos mencionados permiten la designación de tres miembros por mayoría absoluta de dos tercios del voto; la propuesta de modificación sugiere incrementar el número a cuatro, a fin de permitir designar una mujer al Parlamento procedente de cada una de las cuatro regiones hasta las próximas elecciones nacionales, programadas para 2012.

Dado que una enmienda a la Constitución requeriría debatir la propuesta en el Parlamento y aplazar la decisión más allá del actual ciclo presupuestario, el Primer Ministro, el Viceprimer Ministro y el Ministro de Desarrollo Comunitario decidieron mantener los tres escaños que prevé la Constitución. De este modo, la representación de mujeres en el Parlamento actual aumentará a 4 en el 2009, con lo que el porcentaje pasará del 9% actual a poco más del 3%.

4.2 Políticas de igualdad de oportunidades en el empleo

En 2004 un Gobierno encargó un examen de la Gendarmería Real de Papua Nueva Guinea, que concluyó que esta institución era “...*altamente ineficaz. No ha sido capaz de resolver el aumento de los casos de crímenes con violencia, y los actos faltos de ética y profesionalidad cometidos por algunos de sus miembros han provocado la pérdida de confianza por parte del Gobierno y de la comunidad*”⁴¹. Se ha puesto en marcha una serie de programas financiados por OADI dirigidos a capacitar a la Policía en materia de género, violencia en el hogar y VIH/SIDA con el fin de mejorar su concienciación con los problemas relacionados con el género en el derecho y la justicia policiales.

El Plan corporativo de la Gendarmería Real de Papua Nueva Guinea 2002 – 2007 establece su voluntad de garantizar que sus miembros no sean discriminados por razones de sexo, religión ni género. “*Es nuestro objetivo garantizar la selección de las personas adecuadas para el desempeño de los diferentes puestos, así como para las promociones, las transferencias y las encomiendas especiales. Durante demasiado tiempo muchas personas han disfrutado de ventajas injustas, y es preciso detener esta práctica. Las mujeres también juegan un importante papel en la Gendarmería. Nuestra intención es asegurar que disfruten de idénticas oportunidades en la asignación de puestos, la capacitación y la promoción.*”

³⁹ Adoptada por la 9ª Conferencia Trienal de las Mujeres del Pacífico, celebrada en Nadi, Fiji, del 16 al 19 de agosto de 2004 y la 2ª Reunión Ministerial del Pacífico sobre la Mujer, celebrada en Nadi, Fiji, el 19 y 20 de agosto de 2004, a modo de actualización de la Plataforma para la acción del Pacífico para el adelanto de la mujer de 1994.

⁴⁰ PIFS, 2005: 18

⁴¹ Informe del Comité administrativo de examen de la Gendarmería Real de Papua Nueva Guinea al Ministro de Seguridad Interior, al Instituto de Asuntos Nacionales y al Gobierno de Papua Nueva Guinea, septiembre de 2004.

Este plan recordaba que en los últimos cinco años se había producido una reducción de la criminalidad en algunas partes del país, si bien era necesario seguir trabajando para garantizar, en particular, la seguridad de las mujeres y de los niños. La vigilancia comunitaria estaba considerada como “*un modelo para la Gendarmería y seguirá constituyendo una de las principales estrategias utilizadas por esta última, en colaboración con la comunidad, para continuar mejorando el nivel de seguridad en las comunidades*”.

En mayo de 2008, la Gendarmería Real de Papua Nueva Guinea puso en marcha dos nuevas políticas dirigidas a promover y defender la igualdad entre los géneros y la concienciación hacia el VIH/SIDA en el cuerpo policial. La política de igualdad de oportunidades en el empleo abarca todos los aspectos de éste, incluidos la selección y la capacitación, la remuneración y los derechos, el desarrollo de carreras profesionales y otras oportunidades laborales no solamente con el fin de aumentar la contratación de mujeres policías sino también de hacer frente a la sistemática discriminación que sufren las mujeres a la hora de promocionar a puestos superiores. En reconocimiento de la condición desfavorable de las mujeres policías, la Gendarmería Real de Papua Nueva Guinea, en colaboración con la Universidad del Verbo Divino, desarrolló la titulación denominada “Curso de gestión pública para mujeres”.

4.3 Desarrollo del sector privado

También existen ejemplos positivos de empresas privadas que fomentan la igualdad entre los géneros y el empleo de la mujer. El Fondo Nacional de Previsión Social ha impreso y distribuido carteles contra la discriminación y el diario nacional puso en marcha un programa para conceder ayudas a las estudiantes universitarias con el fin de ayudarles a completar su educación, que ha obtenido el respaldo de varias empresas. Estas iniciativas han contribuido a la percepción, entre los defensores de la igualdad entre los géneros tanto del Gobierno como de la sociedad civil, de que existen notables oportunidades para fomentar con éxito las consideraciones relativas a la igualdad entre los géneros en el desarrollo del sector privado.

ARTÍCULO 5 FUNCIONES CARACTERÍSTICAS DE CADA SEXO Y FIJACIÓN DE ESTEREOTIPOS

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

5.0 En Papua Nueva Guinea, la Constitución reconoce la legitimidad del derecho consuetudinario, siempre que no sea contrario a los principios humanitarios, no produzca injusticia ni vaya en contra de los intereses de un niño menor de 16 años⁴². Pese a que existen disposiciones que prevén cierta protección contra la discriminación, la ausencia de una garantía que establezca la igualdad entre

⁴² Ley de reconocimiento de las costumbres de 1963. Sección 3.

hombres y mujeres prevalece sobre la costumbre, lo que lleva a que, en determinadas circunstancias, se consideren lícitas prácticas tradicionales que son discriminatorias contra la mujer.

El derecho consuetudinario varía considerablemente en todo el país y continúa cambiando y evolucionando. Aunque nunca se ha llevado a cabo una auditoría de las normas consuetudinarias con el fin de identificar aquellas costumbres que puedan ser incoherentes con la Constitución y con las obligaciones contraídas por Papua Nueva Guinea en virtud de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, algunas decisiones de tribunales rurales que afectan a mujeres han sido recurridas con éxito ante los tribunales nacionales con base en el argumento de que el derecho consuetudinario que se había aplicado era discriminatorio y, por tanto, contrario a la Constitución.

5.2 Liderazgo de un "Gran Hombre"

Papua Nueva Guinea es una sociedad predominantemente patriarcal. La posición del padre como cabeza de familia está fuertemente enraizada dadas las complejas e intrincadas relaciones familiares y extrafamiliares así como los vínculos culturales. Dado que los hijos varones están considerados como los futuros cabezas de familia, su posición en el seno de la familia está más valorada. Todas esas relaciones llevan al bienestar general y a la supervivencia del clan y de la tribu como comunidad, y a la de los individuos dentro del grupo. Sólo con el proceso de occidentalización Papua Nueva Guinea ha comenzado a pensar en las personas y en el bienestar individual *per se* más que en el de la comunidad.

El sistema patriarcal desempeña un importante papel en los sistemas de poder formales e informales. El cristianismo trajo consigo una ideología que glorificaba el liderazgo masculino. Mientras la difusión de esta religión ayudó a las mujeres a asumir cargos de responsabilidad en las iglesias como directoras de oración, otras recibieron capacitación como profesionales sanitarias. De este modo quedaron apuntaladas la preeminencia del liderazgo masculino y la función tradicional de la "Meri" o mujer obediente.

El concepto de liderazgo por un "gran hombre" está estrechamente vinculado a la falta de visibilidad de las mujeres en la vida pública y en cargos de responsabilidad. Este sistema de liderazgo hunde habitualmente sus raíces en el modelo que definía las funciones de "guerrero, organizador de festejos y sacerdote". Los grandes líderes demostraron serlo mediante la distribución de riqueza y una actitud protectora con su pueblo. El sistema de liderazgo de un "gran hombre" está fuertemente asociado a la masculinidad, la fuerza, el poder y la riqueza, por lo que se espera que sean hombres. El liderazgo se adquiere o se hereda, según las tradiciones de la sociedad, y es transaccional, basado en las deudas contraídas y en las redes de intercambio, de entrega y recepción de bienes.

Incluso en las sociedades matrilineales existe un dominio de los hombres, que estiman a las mujeres e incluyen sus puntos de vista a la hora de adoptar decisiones, si bien son ellos quienes en última instancia ostentan la autoridad. En Bougainville, por ejemplo, los hombres que dirigían instituciones modernas hicieron caso omiso de las contribuciones de las mujeres al proceso de paz y a las economías nacional y local. En las sociedades matrilineales los hombres se comportan como patriarcas, puesto que siguen siendo sus dirigentes, de modo que, pese a que el linaje y la custodia de la tierra siguen la línea femenina, el derecho a legislar sigue siendo una prerrogativa de los hombres.

Un informe elaborado en 1998 por el Banco Mundial⁴³ señaló que la participación formal de las mujeres como líderes y representantes de sus linajes se ha reducido en los últimos 100 años, con la instauración de unas estructuras coloniales y misioneras fuertemente patriarcales. Tradicionalmente, la

⁴³ Gender Analysis in Papua New Guinea (*Análisis de Papua Nueva Guinea desde la perspectiva de género*), Banco Mundial, 1998.

organización estatal de la política local ha excluido a la mujer. En la actualidad, los hombres median en todos los intereses de las mujeres y éstas, en virtud de su sexo, comienzan a definirse como no participantes en la política tal como está estructurada. Las estructuras organizativas introducidas, que ponen el acento en la autoridad ejercida exclusivamente por hombres, han debilitado aún más la posición de la mujer en la sociedad. En muchas comunidades las mujeres ocupaban tradicionalmente una posición más parecida al concepto de “menor desde el punto de vista jurídico” que define la legislación inglesa. Es decir, se consideraba que eran incapaces de representar sus propios intereses de forma autónoma, y sus familiares tenían autoridad sobre ellas⁴⁴.

El modelo de liderazgo de un "gran hombre" basado en el concepto de redistribución se ha trasladado a la función que desempeñan los parlamentarios electos. Las actividades políticas se planifican y las decisiones se adoptan en la *Haus Tambaran*, la Cámara del Parlamento. *El término Haus Tambaran* hace referencia a la casa de los espíritus ancestrales, donde los hombres se reunían en asamblea y celebraban sus rituales secretos. También se utiliza para designar la casa de un hombre, donde las mujeres tienen estrictamente prohibido entrar. La Cámara del Parlamento Nacional se denomina *Haus Tambaran* y está diseñada desde un punto de vista arquitectónico como una “casa para los hombres de Sepik” o “*haus man*” que pertenecía tradicionalmente a los hombres y sólo ellos podían congregarse en ella para discutir sus asuntos. De ese modo, el símbolo del Parlamento es excluyente en lo tocante al concepto de liderazgo y, por tanto, no favorece la participación de la mujer.

5.3 “Dava”: la compra de la novia

Al amparo del derecho consuetudinario, los padres y los miembros de un clan negociaban los intercambios que se producían con ocasión de un matrimonio. Así, si deseaban establecer una alianza con los hombres de otro clan, casaban a una mujer con un hombre de aquel clan. Tradicionalmente, los daños causados a una mujer se saldaban compensando a los hombres cuyos derechos sobre ella habían sido violados por la agresión (su padre, su esposo o su hermano). El restablecimiento de la paz entre grupos era sagrado, y la compensación podía incluir incluso la entrega de niñas en matrimonio.

La mayoría de los intercambios que se producían con ocasión de un matrimonio pasaban por varias fases –el matrimonio no era un acontecimiento en un momento dado entre dos personas–; se trataba de una serie de intercambios de bienes y de cumplimiento de obligaciones por ambas partes y, tras el intercambio final que marcaba la conclusión definitiva del matrimonio, comenzaba una continua serie de intercambios y obligaciones recíprocas de por vida. En realidad, el proceso conocido como “*dava*” protegía a las mujeres. El problema surgió con la comercialización de la “compra de la novia” y el matrimonio entre personas de distintas tribus que tienen costumbres diferentes en relación con los derechos de la mujer, de las viudas, de los niños, etc.

La “compra de la novia”, consistente en un intercambio de bienes entre el linaje del novio y el de la novia, continúa siendo una práctica muy extendida en Papua Nueva Guinea, especialmente en las sociedades de las tierras altas y en las costeras. A lo largo del tiempo, ha habido otros grupos que también han adoptado esta práctica, cuya ideología se basa en el deseo de unir las familias en una alianza cooperativa con miras a futuros matrimonios, al comercio y otras actividades. Los bienes intercambiados y el valor de éstos pueden variar de una sociedad a otra, si bien los cerdos representan una constante en esta costumbre. La “compra de la novia” es una forma tradicional de dote otorgada por el novio y su familia a la novia y a su familia. La familia de la novia fija el precio, que el novio y su familia deben satisfacer para, a continuación, ser distribuido entre la familia de la novia. Los tíos maternos de la novia perciben una parte, ya que son consultados para aprobar el matrimonio y son los tíos más importantes para la novia.

⁴⁴ Gender Analysis in Papua New Guinea (*Análisis de Papua Nueva Guinea desde la perspectiva de género*), Banco Mundial, 1998.

A medida que se fue extendiendo la economía monetaria, el costo del matrimonio aumentó en la mayor parte de los grupos. Este cambio social trajo consigo numerosas consecuencias negativas. Una encuesta realizada entre los hogares en 1996 en el marco del estudio de evaluación de la pobreza en Papua Nueva Guinea descubrió que el pago de “los gastos de las bodas y la ‘compra de la novia’ representaba un capítulo importante dentro de los gastos de los hogares, prácticamente el doble que el destinado al pago de las tasas escolares”. La costumbre de la “compra de la novia” ha continuado evolucionando, llevando a una mercantilización de la mujer.

Si bien es preciso estudiar y regular esta costumbre, su abolición debe ser objeto de un riguroso análisis, puesto que forma parte del tejido social y de la red de protección social de la sociedad. Algunas personas van abandonándolas voluntariamente y algunos jóvenes se niegan a incluir en su relación la costumbre de la “compra de la novia”.

5.4 Poligamia

Los vínculos de los hombres con sus parientes por vía materna han sido fundamentales para el funcionamiento del sistema social. Pese a que las transacciones públicas estaban dominadas por los hombres, la función de las mujeres como productoras de alimentos e hijos gozaban de una importante estima, aunque fuesen los hombres quienes controlaban dicha producción.

En la mayoría de las sociedades de Papua Nueva Guinea existe la poligamia como medio de acceso del hombre a los recursos productivos —es decir, más tierras, cerdos y niños— así como para satisfacer sus necesidades sexuales durante el embarazo y la abstinencia posterior al parto. El tradicional derecho del hombre a tener varias mujeres se ha visto distorsionado con la llegada de la economía monetaria, en la que los hombres pueden tener otras mujeres y novias sin responsabilizarse de ellas en absoluto. Muchos maridos tienen más de una pareja, pero si una mujer cuestiona tal privilegio, corre el riesgo de ser maltratada⁴⁵. En la actualidad es más frecuente la promiscuidad en serie que la poligamia tradicional.

5.5 Estereotipos de mujeres “buenas”

Las normas en el ámbito del género también limitan lo que se supone que las mujeres “buenas” deben saber en materia de sexualidad, de manera que tanto su capacidad para determinar con precisión su nivel de riesgo de contraer VIH y otras enfermedades de transmisión sexual (ETS) como para aprender a protegerse de las infecciones se ve reducida. Así, las mujeres dependen del conocimiento que tengan sus maridos en esta materia, pero muchos maridos son tan ignorantes como sus mujeres.

Cuando una mujer resulta infectada por el VIH, los mitos existentes la arrastran a ser estigmatizada por su comunidad. El temor a las consecuencias de un diagnóstico positivo hace que algunas mujeres embarazadas no quieran dar a luz en un centro hospitalario, y muchas embarazadas diagnosticadas de VIH no informan de ello a sus parejas ni recurren a los métodos existentes para impedir la transmisión del virus a sus bebés, puesto que ello significaría dar a conocer su enfermedad. En la actualidad sólo un pequeño porcentaje de mujeres embarazadas se someten a la prueba de detección del VIH. El motivo de ello es que existe la percepción de que las mujeres son las “portadoras” del VIH. Las mujeres seropositivas cuya condición se da a conocer tienen mayores probabilidades de ser agredidas, abandonadas o incluso asesinadas. Incluso aunque hubiesen sido infectadas de VIH por sus maridos, se

⁴⁵ Ibid.

supone que son “malas” mujeres que han mantenido relaciones sexuales extramaritales o que se han prostituido⁴⁶.

5.6 Maltrato a mujeres

Existe la costumbre tradicional de maltratar a las mujeres, que es contraria al valor comunitario de las mujeres y de los hombres así como de sus actividades. La violencia en el hogar o en la pareja es muy común en Papua Nueva Guinea (se ha calculado que afecta al 70% de las mujeres). La naturaleza cambiante de la unidad familiar extensa y la necesidad de redefinir las relaciones y las expectativas en lo tocante al rol de cada persona en una unidad familiar de menor tamaño son, posiblemente, las causas del aumento de la violencia en el hogar. La violencia en la pareja, incluida la violencia en el hogar entre marido y mujer, ha demostrado ser un indicador del aumento del riesgo de contraer el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual.

Resulta prácticamente imposible acceder a estadísticas fiables acerca de los porcentajes de este tipo de violencia en Papua Nueva Guinea, dado que este tipo de datos no se recopila (lo que puede ser reflejo de su aceptación como costumbre y de la invisibilidad de la mujer). En 1986, la Comisión de Reforma Legislativa aprobó una ley en la que el maltrato a mujeres se tipificaba como delito penado por la ley. Aunque las leyes modernas de Papua Nueva Guinea prohíben el maltrato a mujeres y lo consideran un delito, los agresores sólo son condenados por delitos como agresión común, lesiones corporales graves, etc. La Comisión de Reforma Legislativa llamó la atención sobre la necesidad de que los funcionarios responsables de hacer cumplir las leyes se tomen en serio las agresiones a mujeres y apliquen los cargos actualmente disponibles. A pesar de ello, las mujeres no suelen recurrir a las leyes, principalmente porque consideran que se trata de un asunto familiar privado.

5.7 Hechicería y caza de brujas

Pese al hecho de que el cristianismo es una poderosa fuerza en Papua Nueva Guinea, mucha gente sigue creyendo que el poder de los espíritus ancestrales influye en sus vidas y cree en el poder de la brujería (tanto la buena como la mala) dado que, a menudo, explica lo inexplicable, con acusaciones de muertes y misteriosas enfermedades derivadas de maldiciones; con frecuencia, las brujas sospechosas son acusadas y posteriormente asesinadas. El número de mujeres víctimas de esta creencia parece haber aumentado en algunas zonas; por lo general se trata de mujeres de edad avanzada que tienen un escaso valor económico para las aldeas en las que viven. En 2007 se asesinó a varias mujeres en la región de las tierras altas acusadas de brujería, puesto que se creía que habían sido las causantes de un grave accidente de tráfico.

Las personas infectadas por VIH/SIDA suelen estar consideradas como víctimas de la hechicería, pues mucha gente no comprende cómo se difunde el virus y, a medida que va aumentando el número de casos de VIH, las ejecuciones relacionadas con la brujería se han duplicado. Los aldeanos que viven en valles montañosos remotos, cuyo nivel educativo es muy reducido, no culpan del creciente número de muertes que causan el VIH y el SIDA a la promiscuidad ni a la falta de uso de preservativos, sino a los espíritus malignos. Debido a la preocupación con respecto al creciente número de ataques cometidos contra mujeres de edad avanzada y al hecho de que los interrogatorios fuesen efectuados habitualmente por hombres jóvenes, el Ministro de Desarrollo Comunitario solicitó fondos en 2003 en nombre de dos doctores para investigar esta nueva manifestación de "caza de brujas", que posiblemente tiene su origen en una confusión de la brujería con creencias religiosas de carácter fundamentalista.

⁴⁶ Families and Children Affected by HIV/AIDS and other Vulnerable Children in Papua New Guinea, estudio encargado por OADI, 2002.

ARTÍCULO 6 EXPLOTACIÓN DE LA MUJER

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

Los Estados partes deben suprimir todas las formas de trata de mujeres y de explotación de la mujer a través de la prostitución; los artículos 2 y 11 exigen la eliminación de la discriminación contra la mujer en el empleo. Estos artículos disponen de forma acumulativa la protección de las trabajadoras del sexo frente a la explotación, otorgándoles además los derechos y la protección previstos para el resto de trabajadores.

6.0 Las trabajadoras del sexo

Muchas trabajadoras del sexo se declaran a sí mismas como tales, mientras existe un elevado número de mujeres que mantienen relaciones sexuales a cambio de dinero. La autopista de las tierras altas ha estado asociada al comercio del sexo desde su construcción. Un estudio patrocinado por la OMS sobre el sexo a lo largo de esta autopista y llevado a cabo a mediados del decenio de 1990 documentó numerosos ejemplos de sexo comercial y a cambio de dinero, algunos de los cuales estaban organizados en cierta medida como una actividad mercantil. Existe amplia evidencia relativa a la atracción de mujeres a campamentos madereros, minas, piscifactorías y muchos otros enclaves económicos situados en zonas rurales, especialmente en días laborables, para vender sexo a los hombres. Aunque muchas de ellas son trabajadoras por cuenta propia que actúan en locales públicos si tienen ocasión, otras actúan fuera de las residencias⁴⁷.

Las trabajadoras del sexo entrevistadas en un estudio más reciente declararon haber empezado a prostituirse siendo muy jóvenes (con una edad mediana de 16 años en el caso de las que actuaban en la autopista y de 17 para las que actuaban en otros lugares), se casaron también muy jóvenes (17 años en ambas muestras) y muchas de ellas se habían divorciado poco después de contraer matrimonio.

Asimismo, declararon haber sido objeto de abusos sexuales y de violencia sexual; tres de cada cuatro encuestadas habían sufrido coerción sexual y habían sido obligadas a mantener relaciones sexuales contra su voluntad (un 74% de las que actuaban en la autopista y un 73% de las que actuaban en otros lugares). En ambas muestras, un tercio de las encuestadas declararon haber sido violadas, y cerca de la mitad habían sufrido agresiones físicas⁴⁸.

6.1 Disposiciones legales

No hay en la ley nada que establezca que la prostitución o el acto de incitar a otras personas a la prostitución sea un delito. La Comisión de Reforma Legislativa, creada en 1974, puso en marcha su proyecto de reforma del sistema jurídico penal en su integridad; en cuanto a la prostitución, la Comisión manifestó que las leyes vigentes eran “totalmente deficientes”. La Ley de delitos menores de 1977 dispone que “quien viva de forma consciente, total o parcialmente, de ingresos derivados de la prostitución es culpable de un delito”.⁴⁹ Papua Nueva Guinea tipifica como delito la ayuda o el amparo al ejercicio del trabajo sexual así como el funcionamiento de locales organizados a tal fin. El Consejo Nacional del SIDA, siguiendo las recomendaciones del Plan nacional de lucha contra el

⁴⁷ Strategic Directions for Human Development in Papua New Guinea, Banco Asiático de Desarrollo, Organismo Australiano de Desarrollo Internacional, Banco Mundial 2007.

⁴⁸ INFORME NACIONAL DE LA UNGASS SOBRE LA MARCHA DE LAS ACTIVIDADES EN PAPUA NUEVA GUINEA, 2008.

⁴⁹ Sección 55(1).

VIH/SIDA a medio plazo 1988-2002, continúa presionando de diversas formas para lograr la despenalización de la prostitución.

Aunque esta ley deroga la *Ordenanza sobre infracciones de la Policía*, en la que se disponía que *cometían una infracción todas las prostitutas que ejercieran la prostitución, importunaran o abordaran a otras personas, o que merodearan a fin de ejercer la prostitución, en cualquier calle, lugar, vía pública o carretera, o a la vista o donde alcanzara el oído de las personas que pudieran circular por dichos lugares*⁵⁰, se han dado casos en los que se han llevado a cabo redadas en edificios y se ha arrestado, intimidado y abusado de profesionales del sexo. En particular, se demostró la victimización de las profesionales del sexo en el año 2004, cuando, durante una redada en un prostíbulo, la Policía arrestó a 72 hombres, mujeres y niños profesionales del sexo. Todos ellos fueron arrestados y se detuvo a las mujeres. No obstante, se dejó en libertad a los hombres porque la ley no es aplicable a los hombres profesionales del sexo.

En el *Código Penal (Ley de delitos sexuales y de delitos contra la infancia)* de 2003 se concede una protección específica a los niños menores de 18 años. En la ley se contempla un amplio abanico de delitos relacionados con la explotación infantil. En la ley se enmienda el *Código Penal* con la finalidad, entre otras cuestiones, de proteger a los niños de los abusos sexuales y la explotación relacionada con el comercio sexual, incluida la prostitución infantil. En la ley se dispone que comenten delito las personas que proporcionan servicios de prostitución infantil o que permiten que se proporcionen tales servicios, así como las personas que utilizan los servicios de niños que ejercen la prostitución. La ley fue el resultado del trabajo del Comité de acción contra la violencia doméstica y sexual.

En la ley también se define la prostitución infantil como todos los servicios de índole sexual proporcionados por un niño a cambio de una “*recompensa económica u de otro tipo, favor o compensación*”, independientemente de que la recompensa o la compensación se pague al niño o a otra persona. En la ley también se prohíbe la participación de los niños en la producción y la distribución de pornografía. La ley fue modificada para que dispusiera que *el ser cliente de un niño, o requerir o proporcionar sus servicios constituye un delito penado con 15 años de cárcel o cadena perpetua, en el caso de que el niño sea menor de 12 años, y que también constituye un delito penado con 10 años de cárcel el que un padre permita o facilite el desempeño de la prostitución por parte de un hijo.*

Representa un aspecto importante de la nueva ley el hecho de que un niño, según lo estipulado, no pueda ser acusado de ejercer la prostitución. Ello es reflejo de la consideración de que los niños menores de 18 años, a diferencia de los adultos, que podrían elegirlo voluntariamente, no ejercen la prostitución por decisión propia, sino que a menudo son víctimas de explotación por parte de los adultos. En un estudio de 1994 del Instituto de investigación médica se determinó que el 30 % de los 250 profesionales del sexo entrevistados tenían entre 13 y 19 años.

En la enmienda del *Código Penal* también se prohíbe que se utilice a niños para producir material pornográfico infantil, que se proporcionen los servicios de niños para producir material pornográfico infantil y que un adulto permita o consienta que un niño que cuida o del que es responsable participe en la producción de material pornográfico infantil. La pena máxima para este delito es de 15 años de cárcel. También constituye delito el que una persona produzca, distribuya, imprima o publique con conocimiento de causa cualquier material de pornografía infantil, o que importe, exporte, venda o muestre dicho tipo de material, o que lo posea para los fines señalados anteriormente. La pena máxima para este delito es de 10 años de cárcel.

⁵⁰ Sección 38 de la *Ordenanza sobre infracciones de la Policía*.

Si bien se brinda protección a los niños, éste no es el caso con las mujeres profesionales del sexo desprovistas social y económicamente y excluidas por ejercer el comercio sexual, a pesar de que éste sea el único medio de que disponen para obtener ingresos. Cualquier intento de despenalizar la prostitución también debería tener en cuenta las imperfecciones de las enmiendas del *Código Penal* de 2002. El Derecho penal no protege apenas a las personas adultas a las que se obliga a ejercer trabajo de índole sexual contra su voluntad, ni tampoco protege a los profesionales del sexo de la explotación, que concurre habitualmente con violencia sexual. La legislación en materia de trabajo, incluida la relacionada con la salud y la seguridad, tampoco protege a los profesionales del sexo, ya que su actividad no se reconoce como “trabajo”.

6.2 *Friends Frangipani de Papua Nueva Guinea*

Friends Frangipani de Papua Nueva Guinea es una red nacional de hombres y mujeres profesionales del sexo que comenzó oficialmente su actividad en una reunión celebrada en abril de 2006 en Goroka. En 2006 crearon una red nacional de profesionales del sexo, establecieron su estructura organizativa y elaboraron su constitución. *Friends Frangipani* se ha registrado como ONG ante IPA de Papua Nueva Guinea y ha establecido relaciones de trabajo con otras organizaciones internacionales de profesionales del sexo. *Friends Frangipani* acaba de abrir una oficina en la que trabajan coordinadores y coordinadoras.

El trabajo de Friends Frangipani tiene como objetivo mejorar los derechos de los profesionales del sexo de Papua Nueva Guinea mediante:

- la promoción de los derechos humanos de los profesionales del sexo en Papua Nueva Guinea;
- la aproximación de los servicios a los hombres y las mujeres profesionales del sexo mediante la prestación de apoyo mutuo a los miembros nuevos y existentes;
- el trabajo dirigido a abordar las cuestiones sanitarias de sus miembros en relación con el VIH, las enfermedades de transmisión sexual, la contracepción y el embarazo;
- la creación y el diseño de material de información, educación y comunicación para los profesionales del sexo; la participación en reuniones locales, nacionales e internacionales para promover la legislación existente que repercute en la vida de los profesionales del sexo⁵¹.

6.3 Trata de mujeres y niñas

La trata de mujeres y niñas se considera un delito, ya que el Código Penal prohíbe *proporcionar los servicios, inducir o llevarse a una mujer o una niña con la finalidad de que otra persona pueda tener contacto carnal con ella tanto en Papua Nueva Guinea como en el extranjero*. Constituye un delito penado con siete (7) años de cárcel, y proporcionar los servicios de una mujer con concurrencia de uso de drogas también constituye un delito penal penado con tres (3) años de cárcel⁵². Aunque esta legislación establece cierta protección contra la trata de mujeres, su cumplimiento es sólo parcial, ya que las penas son bajas y es necesario que se corroboren los hechos, lo que supone un lastre injustificable para las víctimas. No existe legislación que se ocupe del turismo sexual.

⁵¹ Informe del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA sobre Papua Nueva Guinea (2008).

⁵² Código Penal de 1974. s 218.

ARTÍCULO 7 LA MUJER EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

7.0 Marco constitucional

En el plano nacional, en el Preámbulo de la Constitución de Papua Nueva Guinea se exige *la participación de las ciudadanas en todas las actividades políticas, económicas, sociales y religiosas en pie de igualdad*. Asimismo, en la Constitución se dispone que la igualdad de todos los ciudadanos “*no impide la elaboración de leyes especialmente dirigidas al beneficio, el bienestar, la protección y el progreso de las mujeres, los niños, los jóvenes, los miembros de grupos menos privilegiados o adelantados y los residentes procedentes de zonas menos avanzadas*”⁵³. En la Sección 50 se proclama *la igualdad de derechos en lo relacionado con la representación política* y, asimismo, en la Constitución *se autoriza en algunas circunstancias el pago de un porcentaje de los gastos electorales en que haya incurrido una candidata*.

Actualmente, sólo uno de los 109 escaños del Parlamento está ocupado por una mujer, que es la única diputada que forma parte del Gobierno en calidad de Ministra de desarrollo comunitario. El Tribunal Nacional cuenta con una sola jueza y no hay ninguna gobernadora provincial.

7.1 Representación política de las mujeres

La participación de las mujeres en el terreno político en Papua Nueva Guinea ha sido un proceso de avance lento y gradual, tanto antes como después del logro de la independencia. Aunque la Constitución de Papua Nueva Guinea garantiza la igualdad política de los hombres y las mujeres en lo referente al derecho a voto y la candidatura a elecciones, las estadísticas demuestran que la participación femenina en los procesos electorales ha sido relativamente baja. Cuando Papua Nueva Guinea logró la independencia en 1975, cuatro mujeres se presentaron como candidatas a las elecciones y una de ellas fue elegida. En el siguiente proceso electoral, en 1977, el número de candidatas pasó a ser más del doble y tres candidatas lograron su escaño parlamentario. No obstante, este hito no garantizó el éxito de las candidatas posteriores.

Entre 1982 y 1992, 48 mujeres se presentaron como candidatas y sólo una de ellas fue elegida. A pesar de los esfuerzos de organizaciones como el Consejo Nacional de Mujeres (NCW) o Women in Politics (WIP) por formar a posibles candidatas y fomentar la capacidad de liderazgo en todas las esferas, no aumentó la representación femenina en las elecciones siguientes. En las elecciones de 1997 concurren 55 candidatas, de las que resultaron elegidas solamente dos. A pesar de que el

⁵³ Sección 55, apartados 1 y 2.

total de candidatas se ha duplicado en los últimos diez años, sigue habiendo únicamente una diputada.

Cuadro 2: Candidatas en las elecciones nacionales de Papua Nueva Guinea (1964-2007)

Elecciones generales	Número de mujeres candidatas	Número de mujeres elegidas
1964 y 1968	ninguna	ninguna
1972	4	1
1977	10	3
1982	17	1
1987	18	ninguna
1992	16	ninguna
1997	55	2
2000	60	1
2002	41	1
2007	109	1

Este patrón suscita varias cuestiones, particularmente cómo y por qué se produjo el éxito femenino en las elecciones de 1977, por qué no se pudo repetir este éxito y por qué el resultado siguió siendo tan malo cuando se presentaron más candidatas a las elecciones. En gran parte, los malos resultados se pueden atribuir a las opiniones tradicionales acerca del liderazgo de la mujer, el código moral del “hombre importante”, la debilidad del sistema de partidos políticos que fomenta la participación de un gran número de candidatos independientes y el sistema electoral basado en la mayoría simple, factores que perjudican a las mujeres candidatas. Además, las exigencias financieras de la candidatura, junto con la corrupción endémica y la violencia electoral, que han empeorado a lo largo del tiempo, representan factores que menoscaban el liderazgo de las mujeres.

La organización Women in Politics (WIP) trabajó durante un período de tiempo considerable con la finalidad de llamar la atención sobre el liderazgo de las mujeres. En el primer congreso de WIP, celebrado en julio de 1999, los participantes identificaron estrategias, como fomentar la participación de las mujeres en la política nacional a través de foros femeninos, intensificar la educación y la concienciación política entre las mujeres políticas y las posibles candidatas y alentar a las mujeres a que se adhirieran a partidos políticos y a que desempeñaran funciones ejecutivas en ellos. En marzo de 2000, WIP presentó dos documentos sobre políticas a la Comisión de desarrollo constitucional: uno acerca de la inclusión en la Ley orgánica sobre la integridad de los partidos políticos de una cuota del 30 % para las mujeres candidatas y otro sobre cuestiones relacionadas con

la reforma electoral. Gracias a la presentación de estos documentos, se incluyó en la Ley orgánica sobre partidos políticos y candidatos la disposición relativa a la designación de una mujer por parte de cualquier partido político.

La decisión de WIP de ampliar su programa de educación de los electores mediante foros, seminarios y talleres de formación para orientarlo hacia la concienciación acerca del valor que tendría la ampliación de la participación de las mujeres en la esfera política y la corrección de ideas equivocadas generales sobre la mujer y la política fue de gran importancia. La aplicación de estas estrategias coherentes exigió un sólido liderazgo y, si WIP hubiera seguido en marcha, podría haber materializado cambios reales en la situación del liderazgo de las mujeres. El fracaso contribuyó a la falta de orientación y unión, y debilitó aún más las posibilidades de dar mayor relevancia al papel que desempeñan las mujeres en la toma de decisiones.

A pesar de los incentivos financieros previstos en la *Ley orgánica sobre la integridad de los partidos políticos y los candidatos* para fomentar la presentación de candidatas por parte de los partidos políticos, el número de candidatas apoyadas por los partidos en 2007 fue relativamente bajo. De los 34 partidos políticos registrados oficialmente, sólo 21 presentaron a un total de 36 mujeres. El Partido de acción popular presentó a cinco candidatas, cuatro partidos políticos apoyaron a tres candidatas cada uno, y la mayor parte de los partidos presentaron cada uno a una candidata. La mayor parte de las 65 mujeres candidatas se presentaron como independientes⁵⁴. Aunque más mujeres recibieron el apoyo de partidos, la promoción de las candidatas fue escasa, no se asignaron fondos suficientes y la mayor parte del respaldo se dio a los candidatos.

Los observadores del proceso electoral de la Commonwealth y el Pacífico señalaron que *con el mayor número de candidatas y los sistemas de mayoría absoluta, la probabilidad de que las candidatas resultaran elegidas aplicando el sistema de votación limitada preferente (LPV) no parecía ser mayor que aplicando el sistema de mayoría simple recientemente sustituido. A menos que se estudiaran otros mecanismos de facilitación para incrementar el número de mujeres diputadas en el Parlamento, el Equipo era de la opinión de que el número de diputadas en el Parlamento seguiría siendo bajo a largo plazo*⁵⁵.

7.2 Administración provincial y local

La Ley orgánica sobre la Administración provincial y local es una iniciativa del Gobierno promovida por organizaciones de mujeres y dirigida a fomentar la participación de más mujeres en la toma de decisiones en las administraciones de ámbito provincial y local. Se debería designar a 556 mujeres en las 296 administraciones provinciales y locales: dos en cada Administración local rural y una en cada Administración local urbana. En las 19 asambleas provinciales (excepto Bougainville y el Distrito Capital Nacional) debería designarse a una mujer.

Consejos de las administraciones locales

Los consejeros de las administraciones locales son elegidos con arreglo al sistema de mayoría simple por distritos electorales, cada uno de los cuales elige a un único miembro del Consejo. Se desconoce cuántas mujeres están representadas actualmente en las administraciones locales y en qué grado éstas han aplicado la disposición sobre la designación de mujeres. Cada Consejo puede contar también con tres miembros más designados para representar a varios grupos de interés:

⁵⁴ *INFORME DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN DE ELECCIONES DEL FORO DE LAS ISLAS DEL PACÍFICO-COMMONWEALTH, ELECCIONES NACIONALES DE PAPUA NUEVA GUINEA, JUNIO-AGOSTO DE 2007, págs.11-12.*

⁵⁵ *Ibidem.*

- Uno designado por el Congreso de sindicatos de Papua Nueva Guinea
- Uno designado por la Federación de empresarios;
- Uno en representación de las organizaciones de mujeres. En las zonas rurales, se nombra a dos mujeres. De esta manera se ha garantizado la inclusión de al menos una consejera en cada una de las 299 administraciones locales. El diez por ciento de todos los consejeros son mujeres.

7.3 Concienciación de los electores y educación cívica

Otra cuestión que repercute directamente en la participación de las mujeres en las elecciones son los programas de concienciación de los electores y de educación cívica. Con anterioridad a las elecciones de 2007 se llevó a cabo un programa amplio de concienciación de los electores con la asistencia de grupos de la sociedad civil. La concienciación de los electores se centró en asegurar la comprensión del nuevo sistema basado en la votación limitada preferente (LPV) y se desarrolló en todo el país a través de reuniones personales, reuniones de grupos y debates, debates de grupos de hombres y de mujeres por separado, simulacros de votaciones y recuentos, y actuaciones musicales y teatrales de grupos de teatro. Si bien fue imposible llegar a todas las comunidades del país de esta manera, se emitieron mensajes por radio para alcanzar las zonas aisladas inaccesibles para los equipos de concienciación a través del Programa de apoyo electoral (ESP).

Se elaboró un manual de formación titulado *“Es asunto de todos. Formación y concienciación de la sociedad civil”* con la finalidad de ampliar el conocimiento del buen liderazgo y el gobierno democrático. Aunque en el marco de una sección independiente (el tema 5, que trata de *“las mujeres y las elecciones – un obstáculo para la votación de las mujeres”*) sí que se trataron los temas de la igualdad de hombres y mujeres y el liderazgo de las mujeres, estas cuestiones no se integraron en el resto de temas. Para que la educación de los electores incluya las cuestiones de género, debería dirigirse específicamente a las electoras para explicarles cuestiones que afectan particularmente a las electoras, el material de educación para electores elaborado por los partidos políticos, la sociedad civil o los medios de comunicación.

También deberían apoyarse muchas de las cuestiones comunitarias importantes para las candidatas y las electoras. Además, tiene que abordarse la práctica de la votación familiar, consistente o bien en que un miembro de la familia (normalmente el hombre que la encabeza) vota en nombre de los demás miembros, o bien que los miembros de la familia entran en la cabina de votación juntos, para que tanto los hombres como las mujeres comprendan que la votación familiar priva a las mujeres de sus derechos políticos.

7.4 La Comisión electoral

El órgano responsable de la gestión de las elecciones nacionales es la Comisión electoral de Papua Nueva Guinea, que tiene amplios poderes y supervisa el conjunto del proceso electoral. La Comisión electoral se establece en virtud de la Ley orgánica sobre las elecciones gubernamentales nacionales y locales. El Comisario electoral, un oficial constitucional, está a la cabeza de la Comisión electoral. El grado de equilibrio de género en este tipo de órganos puede contribuir a garantizar que los asuntos y las preocupaciones de las mujeres se tengan en cuenta en la adopción de decisiones acerca de la administración de las elecciones, por lo que la participación de las mujeres en los órganos de gestión electoral es fundamental.

De los siete altos cargos principales de la Comisión, sólo uno, el Director de información y sensibilización ciudadana, está ocupado por una mujer en la sede central, y de los veinte directores

electorales provinciales, sólo uno (en la provincia de Manus) es mujer. La Comisión electoral contrata a todo el personal para las elecciones, incluidos los presidentes y vocales, siendo estos últimos recomendados por el Administrador provincial. En 2007 no se contrató a mujeres como vocales, ni participaron en la creación del censo electoral que se llevó a cabo casa por casa. Algunos países abordaron los problemas de intimidación y acoso a las electoras mediante la instalación de colegios electorales sólo para mujeres. La provisión de servicios adecuados de seguridad en los colegios electorales constituye otra forma de abordar la cuestión. Con el fin de garantizar la seguridad de las electoras, la Comisión electoral decidió disponer de un número limitado de cabinas de votación “sólo para mujeres” en las regiones Highland. No obstante, estas cabinas no se utilizaron en la provincia de Western Highlands, y debe estudiarse su eficacia en relación con las condiciones de voto de las mujeres y en la opinión de las mujeres respecto a su experiencia de votación para determinar si incidieron en la manera en que votaron las mujeres, y si su uso en el futuro podría tener consecuencias positivas para las mujeres candidatas.

7.5 Programas

7.5.1 Mejora de la capacidad de liderazgo de las mujeres

En el marco del programa del país 2008-2012 de las Naciones Unidas, la colaboración con los programas de formación existentes y con las organizaciones de mujeres respaldará la celebración de talleres de formación y la provisión de capacitación a mujeres que ocupan puestos de liderazgo y dirección, con el fin de mejorar el desempeño de funciones de liderazgo y dirección por parte de mujeres y de identificar a mujeres con capacidad de liderazgo y dirección y proporcionarles formación. Mediante este programa ya se emprendió la formación de candidatas antes de las elecciones de 2007. Tras la aplicación del programa se realizó una evaluación de los resultados de las candidatas en dichas elecciones, y las conclusiones de la evaluación se incluyeron en un informe documentado que se sometió al examen del Gobierno.

7.5.2 Fomento de la igualdad de géneros en el marco de la gobernanza para el Pacífico 2008-2013

Durante los próximos cinco años, el UNIFEM Pacífico se encargará de la aplicación de un programa financiado por OADI en Papua Nueva Guinea destinado a incrementar la comprensión por parte de las mujeres de los conceptos de la democracia, la ciudadanía y el liderazgo, especialmente en el ámbito comunitario y de la Administración local, y a respaldar la aplicación de los principios democráticos y la rendición de cuentas de los líderes de organizaciones locales, incluidas las organizaciones nacionales y locales de mujeres.

El programa concienciará a mujeres y hombres sobre los beneficios obtenidos en otras regiones mediante la introducción de medidas especiales temporales dirigidas a aumentar la representación política de las mujeres, como cuotas para que las mujeres obtengan un mayor respaldo de los partidos políticos y la reserva de escaños para mujeres en el Parlamento y en los sistemas de la Administración local.

La asociación UNIFEM/OADI para fomentar la igualdad de géneros para la gobernanza (GEPG) contará con la participación de mecanismos de mujeres, los medios de comunicación principales, campeones genuinos de la igualdad de géneros, órganos electorales y partidos políticos. El programa ofrecerá información, educación e incentivos para alentar a dichos organismos sociales y políticos fundamentales, órganos e instituciones a formar parte de una acción continua de incremento de la participación y representación política de las mujeres.

El programa tendrá como objetivo abrir el camino de las estructuras y las operaciones parlamentarias y de la Administración local y sensibilización sobre cuestiones de género. Se fomentará y respaldará la mayor participación de las mujeres en la formulación de políticas nacionales y locales, en los exámenes legislativos y en los cambios y los presupuestos, para demostrar que las mujeres pueden ser políticamente activas y eficaces como ciudadanas, promotoras y activistas, así como miembros electos de asambleas legislativas.

A lo largo de los cinco años de aplicación del programa, gobiernos y socios se involucrarán en la recopilación de datos de referencia de calidad, desglosados por sexo y de sistemas coherentes para supervisar y evaluar el progreso hacia los objetivos del proyecto y el logro de los resultados esperados. El proceso y los resultados contribuirán a aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a aplicar la revisión de la Plataforma de Acción del Pacífico para el Adelanto de la Mujer.

7.6 Mujeres en el Gobierno y legislación

Según una encuesta de 2003 realizada por la entonces Dirección de género y desarrollo, la mayoría del 15 % de las mujeres que trabajan en el sector estructurado se contrataban en el sector público. A fecha de diciembre de 2007, había un total de 76.000 personas en los servicios públicos de Papua Nueva Guinea en 116 departamentos y organismos en el ámbito nacional y provincial así como en órganos estatutarios. De este número, 18.740 son mujeres, lo que representa aproximadamente el 25 %. Doce (12) de los 35 que ocupan puestos de alta dirección son secretarías de departamento o vicesecretarías. Esta cifra de aproximadamente un tercio de las mujeres en puestos directivos del brazo ejecutivo del Gobierno es la cifra nacional más alta de mujeres en puestos formales que conllevan adopción de decisiones. Ello representa un gran contraste con el hecho de que sólo había una jueza en Papua Nueva Guinea y se trataba de una expatriada. Sin embargo, en 2003 se nombró jueza del Tribunal Nacional a una mujer y en 2005 se nombró a la primera Catedrática en Derecho. El 90 % de las personas que trabajan en el campo del Derecho son hombres. Mientras que en las instituciones jurídicas se da esta ausencia considerable de mujeres en el ejercicio del Derecho, el interés de las mujeres y su participación están aumentando poco a poco, y ocurre lo mismo en otras profesiones, especialmente en aquellas consideradas masculinas, como la ingeniería, la docencia, la medicina y el ámbito administrativo y directivo de todas las instituciones.

ARTÍCULO 8 REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL Y PARTICIPACIÓN

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

8.0 El servicio diplomático y exterior cuenta con un total de doce mujeres, tanto en la sede como en el exterior, y con dos embajadoras. Una es actualmente Secretaria adjunta del Departamento de asuntos exteriores, después de haber sido responsable de varias misiones en el exterior, entre ellas la de Embajadora en Corea del Sur y Alta Comisionada en Nueva Zelanda. La otra es Alta Comisionada en el Reino Unido, con acreditación para países del norte de África sin representación en Papua Nueva Guinea. Actúa como Jefa de delegación en las reuniones de la Secretaría del Commonwealth. Otras tres mujeres que representan al Ministerio de asuntos exteriores desempeñan las funciones de Directora adjunta de misión en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) y oficiales del Servicio Exterior ante los Altos Comisionados de Papua Nueva Guinea en Malasia y Fiji. Hay un total de 18 misiones diplomáticas (incluidos dos consulados).

8.1 Aunque no existe una barrera legal que impida que las mujeres representen a sus gobiernos en Papua Nueva Guinea, el escaso número de mujeres que lo hacen exige que se analicen los motivos y que se estudie la introducción de cuotas para aumentar la participación.

8.2 Las mujeres participan en reuniones regionales del Foro de las Islas del Pacífico y de la Comunidad del Pacífico Sur. También participan en foros y conferencias internacionales, como el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y están representadas en delegaciones ante conferencias y reuniones internacionales.

ARTÍCULO 9 NACIONALIDAD

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

9.0 En virtud de la Constitución, la ciudadanía por ascendencia se aplica a toda persona que a) haya nacido en el país el día de la independencia o después y cuyo padre o madre fuera ciudadano o, si hubiera sobrevivido al día de la independencia, habría sido o habría tenido derecho a ser ciudadano. También se aplica a toda persona que haya nacido fuera del país el día de la independencia o después y cuyo padre o madre fuera ciudadano o, si hubiera sobrevivido al día de la independencia, habría sido o habría tenido derecho a ser ciudadano, y cuyo nacimiento esté registrado correctamente o en virtud de una ley del Parlamento redactada con los fines del presente artículo.

9.1 El matrimonio de una mujer con un extranjero no afecta a la nacionalidad de la mujer. La legislación no modifica la nacionalidad de una ciudadana por matrimonio y, por lo tanto, existe plena conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La doble nacionalidad no está permitida ni para hombres ni para mujeres.

9.2 Como se estipula en la sección 5 de la Ley sobre pasaportes de 1982, las ciudadanas de Papua Nueva Guinea tienen el mismo derecho a poseer un pasaporte que los hombres, ya que *el Ministro o un oficial autorizado por el Ministro pueden expedir a los ciudadanos un pasaporte de Papua Nueva Guinea.*

9.3 Las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres cuando se casan con un extranjero, pueden decidir la ciudadanía y la nacionalidad de sus hijos en pie de igualdad con los padres de sus hijos y tienen los mismos derechos a adquirir y obtener la ciudadanía.

ARTÍCULO 10 EDUCACIÓN

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) 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; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general,

técnica y profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

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

c) 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;

d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

e) 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;

f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;

g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

10.0 Descripción general

El sistema nacional de educación de Papua Nueva Guinea comprende i) educación general; ii) educación y formación profesional; iii) formación en el marco del trabajo. En el marco del Ministerio de educación, el Departamento nacional de educación (NDOE) se encarga del desarrollo y la coordinación de la aplicación de las políticas y planes nacionales; el respaldo a las provincias en planificación, servicios profesionales y normas; la gestión de la formación previa al empleo para profesores de grado elemental; la supervisión de los currículos; la distribución de becas para las tasas académicas; la gestión de las nóminas de los profesores. La Comisión de servicios docentes (TSC) se encarga de contratar a los profesores del Sistema nacional de educación (NES) y establece los salarios y las condiciones de empleo, aprueba la designación de profesores y tramita las relaciones industriales⁵⁶.

Durante la década de la mayor reforma de la educación nacional, aplicada en 1993, el sistema educativo de Papua Nueva Guinea experimentó una expansión espectacular. La reforma del gobierno se centró principalmente en aumentar el acceso, la igualdad y el grado de permanencia en todos los niveles educativos y, al mismo tiempo, respaldar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos de la Educación para Todos (EPT) relacionados con el logro de la enseñanza primaria universal que, en el caso de Papua Nueva Guinea, representa nueve años de educación básica universal (tres años de educación elemental y seis años de primaria).

⁵⁶ Direcciones estratégicas para el desarrollo humano en Papua Nueva Guinea, Banco Asiático de Desarrollo, Agencia australiana para el desarrollo internacional, Banco Mundial 2007.

Cuadro 3:**Educación⁵⁷ 2000**

% de la población de 10 años de edad y mayor	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
alfabetizados	56,2	61,2	50,9
que han asistido a la escuela	56,3	61,7	50,6
que han terminado el sexto curso	38,3	42,9	33,4

El segundo Plan nacional de educación (2005-2014) se puso en marcha en 2005 con el objetivo de ampliar el número de matriculados en la educación básica de 957.000 en 2005 a 1,370.000 en 2014 y de establecer la asistencia universal de los niños de seis años al primer curso de la escuela para el año 2012. La permanencia en el ciclo básico de educación sigue representando un gran problema, ya que sólo el 53 % de los niños que estaban matriculados en primer curso en 1998 terminaron el sexto curso en 2003 (un descenso del 61 % respecto a los matriculados en 1993). Un 30 % de los niños del grupo de edad correspondiente a la educación básica no asistieron a la escuela y un 19 % de todos los niños nunca han asistido a la escuela⁵⁸.

Los datos sobre educación sugieren que la tasa de matrículas en educación primaria en el país, si bien está lejos de ser plena, es bastante alta (81%); no obstante, en algunas provincias la tasa de matrículas en educación primaria está por debajo del 60 %. Mediante las recientes reformas de la educación se ha establecido una duración de ocho cursos para la educación primaria y se ha añadido un curso de preparación para los niños de seis años. Estas reformas deben ampliar el número de plazas disponibles en los cursos séptimo y octavo y acelerar el avance hacia la consecución de la educación primaria universal.

10.1 Educación primaria universal

Sin embargo, en todos los niveles de enseñanza hay más niños que niñas. La tasa de matriculación de los niños en la educación primaria es del 81,6 %, mientras que la de las niñas es del 73 %. En la escuela secundaria, la tasa de matriculación de niños es del 25,2 %, mientras que la de niñas es del 19,9 %. En 2003, las niñas ocupaban entre el 44 y el 46 % de las plazas escolares de todas las provincias en el ciclo de educación básica, pero en el décimo curso la media descendía al 40 % y en el 11.º y 12.º, al 35 %, cifras no muy diferentes a las de la década anterior. Es fundamental que se establezca la enseñanza obligatoria para asegurar que se conceda la misma prioridad a las niñas y no se las discrimine ya en los primeros cursos. No obstante, ni la enseñanza primaria ni la secundaria son obligatorias para los niños y niñas de Papua Nueva Guinea.

⁵⁷ Censo de 2000.

⁵⁸ *Ibidem*.

Cuadro 4: Progreso de la educación, 1996-2000⁵⁹

% de la población de 10 años de edad y mayor	Total		Hombres		Mujeres	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
alfabetizados	50,5	56,2	57,3	61,2	43,1	50,9
que han asistido a la escuela	64,2	56,3	71,7	61,7	56,1	50,6
que han terminado el sexto curso	36,9	38,3	41,7	42,9	31,8	33,4

10.2 Educación de las niñas

En 2003 se adoptó una política de educación con perspectiva de género que reafirmaba la estrategia de política nacional de población con la finalidad de mejorar la calidad de vida a través de la educación general para todos los ciudadanos. Los marcos jurídico y político demuestran el compromiso del Gobierno con los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, pero aún deben abordarse los desafíos. Los niveles de educación y alfabetización siguen siendo bajos, especialmente en las mujeres de zonas rurales. La educación primaria universal ha sido un objetivo desde la década de 1970, pero todavía este objetivo parece estar lejos de alcanzarse. La escolarización no es obligatoria.

El nivel de alfabetización, que puede considerarse un parámetro para medir los resultados en la educación, mejoró gradualmente en las décadas de 1980 y 1990, pero es todavía muy bajo, especialmente en lo que respecta a la alfabetización de adultos (mayores de 15 años). Existe una diferencia significativa entre hombres y mujeres en lo que respecta a la educación y la alfabetización, aunque algunos datos recientes sugieren que las mujeres jóvenes (de entre 15 y 24 años) están recuperando el retraso respecto a los hombres de la misma edad, lo que se debe, al menos en parte, al descenso de la alfabetización de los hombres. En lo que respecta a la alfabetización de los adultos, las diferencias entre hombres y mujeres son aún mayores que entre los jóvenes de entre 15 y 24 años, con una gran diferencia a favor de los hombres.

Por regla general, el Gobierno está haciendo esfuerzos para acelerar la educación de las niñas ajustándose a su política de igualdad de géneros; Papua Nueva Guinea participa en la iniciativa global “Aceleración de la educación de las niñas” en seis provincias. Sin embargo, la ausencia y el abandono escolar, especialmente entre las niñas, pueden atribuirse a los motivos siguientes:

- los estudios indican que la baja participación de niñas en la educación se debe a varios factores, entre ellos las tasas académicas, la pobreza y la seguridad;

⁵⁹

Fuente: Oficina nacional de estadística (2002), *Sistema de perfil comunitario: Censo nacional de 2000*.

- el aumento de los niveles de pobreza hace que el pago de las tasas académicas cada vez mayores sea un problema creciente para muchos padres, y muchas familias no están dispuestas o no pueden pagar las tasas académicas, especialmente para las niñas;
- muchas comunidades consideran que la educación es más importante para los niños que para las niñas, en parte porque las niñas dejan de considerarse un recurso para la familia y el clan una vez se han casado. En particular, en la región Highlands las niñas todavía se casan a edad temprana y a menudo se quedan en casa, puesto que se da por hecho que serán amas de casa.
- Ello tiene un efecto claramente negativo en las tasas de permanencia de las niñas en la educación secundaria. En las provincias, las escuelas de secundaria (que son escasas) están de media a cuatro horas de la escuela primaria, a unas cinco horas en áreas pobres y a seis horas de las escuelas en las zonas alejadas.
- El saneamiento escaso y los ambientes hostiles obligan a las niñas a dejar la escuela. En algunas escuelas, las niñas se quejan de tener que compartir los lavabos con los niños, lo que las hace vulnerables a abusos. Algunas niñas sufren abusos sexuales por parte de sus profesores.
- Muchas niñas de las zonas rurales sufren violencia de género, como el acoso sexual verbal de jóvenes llamados “cuerpos de vapor”, que están en estado de embriaguez o bajo los efectos de las drogas⁶⁰.
- La discriminación sigue existiendo en las escuelas y se expulsa de ellas a niñas y mujeres si se quedan embarazadas. La falta de prohibición de la expulsión de niñas embarazadas de la escuela perpetúa dicha discriminación.

10.3 El sector de la educación terciaria y la formación profesional

En 2007 había registrados un total de 11.170 estudiantes matriculados a jornada completa. De ellos, 6.921 (el 62 %) eran hombres, en comparación con 4.249 mujeres (el 38 %). Esta cifra representa una disminución en la matriculación a jornada completa de 2.337 alumnos (de 13.750 en 2006 a 11.170). También se produjo una disminución de las matriculaciones tanto de hombres como de mujeres. La disminución se atribuye en gran parte a la matriculación incorrecta de los alumnos por parte de los institutos y a la falta de exhaustividad de los datos en el caso de algunos institutos. Sin embargo, en la educación terciaria, las mujeres han mejorado su representación, a pesar de seguir estando infrarrepresentadas: constituyen el 34 % de los estudiantes de los cursos más avanzados de la educación secundaria, y el 41,8 % de los estudiantes que obtienen una **beca de para la asistencia** a la educación terciaria. **En lo que respecta a la concesión de becas, la representación sigue el patrón típico de géneros tradicional: la mayor representación femenina se da en enfermería y la menor, en escuelas técnicas⁶¹.**

⁶⁰ La programación del desarrollo y el bienestar de las niñas, 2004, UNICEF

⁶¹ Departamento nacional del Censo de escuelas de educación, 2003.

Cuadro 5: Matriculación a jornada completa en institutos de educación superior, 2001-2007⁶²

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Universidades	3639	1953	5238	2696	5197	2924	5925	3289	5244	3135	3058	1677
Escuelas de magisterio	1399	820	1369	1167	1161	1132	1310	1186	1363	1192	1204	1091
Escuelas técnicas	1245	297	1271	319	1239	372	1250	405	1013	217	1358	302
Escuelas de comercio	250	398	379	401	438	422	359	336	369	286	700	667
Escuelas de enfermería	115	305	128	273	132	351	111	296	75	194	128	361
TOTAL	6548	3872	8365	4856	8067	5501	8955	5512	8064	5024	7448	4098

Universidades: Papua Nueva Guinea tiene cuatro universidades públicas y dos privadas. Los estudiantes de las seis universidades reciben fondos públicos y, además, las universidades públicas reciben asignaciones presupuestarias para cubrir sus gastos de dotación de personal, capital, mantenimiento y otros gastos de funcionamiento.

Cuadro 6: Porcentaje de hombres y mujeres matriculados por tipo de instituto⁶³

<i>Instituciones</i>	<i>% de hombres</i>	<i>% de mujeres</i>
Universidades	65	35
Escuelas de magisterio	52	48
Escuelas técnicas	81	19
Escuelas de comercio	51	49
Escuelas de enfermería	22	78

⁶² Estadísticas sobre educación superior de Papua Nueva Guinea, GoPNG 2007.

⁶³ *Ibidem*.

Escuelas de magisterio: Existen seis escuelas de magisterio religiosas y una pública. Cuatro de ellas están afiliadas a universidades: Madang y Balob a la Universidad de Goroka, y St. Benedict's y Kabaleo a la Universidad Divine Word.

Cinco de las siete escuelas de magisterio contaban con 2.283 alumnos, es decir, el 21 % de las matrículas a jornada completa. De estos alumnos, 1.198 (el 52 %) eran hombres y 1.085 (el 48%), mujeres⁶⁴.

Escuelas técnicas y de comercio: Hay cuatro escuelas técnicas y tres escuelas de comercio públicas. El Departamento nacional de educación (NDOE) se encarga de prestar los servicios centrales de apoyo (como la gestión y la coordinación, la investigación, los currículos y los servicios de inspección) y de proveer la dotación de personal, el capital y el mantenimiento. Una gran parte de los recursos adicionales provienen de las tasas académicas. Las partes interesadas principales de los centros de formación profesional son prácticamente las mismas que las de las escuelas de educación secundaria. La administración nacional y la administración provincial tienen las mismas responsabilidades. Las comunidades y los organismos eclesiásticos podrían desempeñar una función más activa en la gestión de estos centros.

El Gobierno, a través de la Oficina de educación superior, subvenciona una buena parte de las tasas académicas de los estudiantes becados que participan en los cursos de certificación de educación técnica, mientras que los padres y la industria pagan las tasas de los estudiantes que no tienen derecho a beca. Las escuelas técnicas también han sido equipadas recientemente para que acojan los centros de examen principales de los programas de examen de competencias comerciales de la Junta nacional de examen de pasantes en comercio (NATTB). Hay tres escuelas de comercio públicas en el país. En 2007 había 1.367 estudiantes en las tres escuelas de comercio, de los que 700 eran hombres (el 51 %) y 667, mujeres (el 49 %), lo que representa una distribución equitativa. Este hecho indica que los estudios comerciales interesan tanto a los estudiantes como a las estudiantes. En las cinco escuelas técnicas, el número total de matrículas fue de 1.495, lo que representa el 13 % de todas las matrículas a jornada completa. De las 1.495 matrículas, 1.208 correspondieron a hombres (el 81 %), en comparación con las 287 correspondientes a mujeres (el 19 %).

Institutos de enfermería y otros institutos de enseñanza única:

Algunos institutos de formación profesional, como las escuelas de enfermería de los organismos del Departamento nacional de salud y de entes religiosos presentan una relación similar entre sus principales partes interesadas, al igual que las escuelas de magisterio. Del mismo modo, gran parte de los estudiantes reciben subvenciones del Gobierno o pagan sus propias tasas. En el país hay siete escuelas de enfermería, a las que asisten 488 estudiantes, de los que 128 son hombres (el 26 %) y 360, mujeres (el 74 %).

⁶⁴ Ibidem.

Cuadro 7: Resumen de las matrículas en educación terciaria por tipo de institución, subvención y sexo.

Beca del Gobierno Beca de entes no gubernamentales Gobierno extranjero

Institución	<i>Cuenta propia</i>				<i>Privado</i>			
	H	M	H	M	H	M	H	M
Universidades	898	362	453	200	112	125	104	99
Escuelas de magisterio	580	495	473	524	151	72		
Escuelas de comercio	99	87	570	540	37	40		
Escuelas técnicas	259	37	1 042	247	57	18		
Escuelas de enfermería	98	282	30	78				1
TOTAL	1 932	1 259	2 568	1 589	657	255	104	100

10.4 Ejercicio de la enseñanza

El porcentaje de mujeres que trabajaban en el área de la formación de profesores en todos los ámbitos era en 2002 del 41 % en la educación elemental, el 45 % de los estudiantes en la educación primaria, alrededor del 30 % de los estudiantes de formación profesional son mujeres y el 25 % en el área técnica. En 2004, de los 13.860 estudiantes de centros de formación profesional, 3.850 eran mujeres (el 27,8 %) ⁶⁵.

En los niveles inferiores de la profesión de la enseñanza hay más mujeres y, aunque la proporción de profesoras de educación básica ha aumentado del 35 al 41 %, tan sólo ha aumentado de manera marginal del 34 al 35 % en el caso de la educación secundaria ⁶⁶. En el **nivel elemental**, el número de profesores ha aumentado en un 843 %, de 801 en 1997 a 7.553 en 2002, con el 41 % de los puestos ocupados por mujeres. No obstante, el total de profesores de primaria aumentó en el mismo período en un 2,8 %, de 16.140 en 1997 a 16.596 en 2002. Un 39 % de ellos son mujeres. En la educación secundaria se produjo un leve aumento de la representación de las mujeres del 2,1 %, mientras que en el área profesional y técnica se produjeron aumentos en el número de profesores. En ambas áreas, las mujeres representan el 30 % ⁶⁷.

En el ámbito de la educación terciaria, en 2007 las universidades contaban con 39 profesoras a jornada completa, en comparación con 202 profesores.

⁶⁵ División de formación y educación técnica y profesional, NDOE.

⁶⁶ Direcciones estratégicas para el desarrollo humano en Papua Nueva Guinea, Banco Asiático de Desarrollo, Agencia australiana para el desarrollo internacional, Banco Mundial 2007.

⁶⁷ Ibidem.

Las escuelas de magisterio contaban con 76 profesores a jornada completa en todo el país, en comparación con 36 profesoras. Las escuelas de comercio y técnicas contaban con 88 profesores a jornada completa en todo el país, frente a 55 profesoras, mientras que las escuelas de enfermería contaban con 19 profesores y 28 profesoras a jornada completa en todo el país.

Los puestos principales en el sector de la educación están ocupados en su gran mayoría por hombres. En un estudio del Departamento de educación se determinó que las profesoras rechazaban los ascensos profesionales porque temían que ello provocara una actitud más violenta por parte de sus maridos.

10.5 Política de género y educación: Programa de creación de capacidad en el área de la educación (ECBP) 2003-2008

Desde hace 10 años se viene aplicando en el sector educativo de Papua Nueva Guinea un programa de reforma educativa que tiene el objetivo de lograr la educación primaria universal, alfabetizar a la población y desarrollar las capacidades de manera sostenible para el futuro. Las reformas, que comenzaron en 1995, ya han tenido resultados importantes en lo relativo a la escolarización formal gracias al aumento de las tasas de matriculación y de permanencia, la mejora de los currículos y de la formación de los profesores y el desarrollo de un programa de educación elemental en lengua vernácula. No obstante, las reformas del sistema educativo no se han visto respaldadas por reformas institucionales que deberían permitir la planificación y la financiación adecuadas de un sistema educativo en crecimiento.

Las cuestiones de igualdad de género están relacionadas con el acceso a los recursos, la información y la toma de decisiones en el contexto de cambio organizativo y en ámbitos diferentes del sistema educativo. El programa ECBP respalda actividades diseñadas para abordar estos aspectos de la igualdad, con especial atención a la igualdad de hombres y mujeres. Los objetivos principales de la política de género son mejorar el acceso de las mujeres a la educación y promover su participación y su capacidad de liderazgo en la toma de decisiones en todos los ámbitos. El programa ECBP contribuye al logro de los principales objetivos relacionados con las políticas al hacer hincapié en la revisión y el refuerzo de la capacidad organizativa del Departamento de educación y en la mejora de los procedimientos y las prácticas de gestión de los recursos humanos. Estas mejoras ayudarán a garantizar que se tengan en cuenta de la manera adecuada las necesidades, las prioridades, las fortalezas y los intereses de las mujeres y de los hombres.

La estrategia general de género del programa ECBP se basa en la integración de las cuestiones de género en todas las actividades realizadas por el programa y en la prestación de asistencia al Departamento de educación para que integre las cuestiones de género en su labor. La integración de las cuestiones de género exige que todas las personas relacionadas con el programa lo entiendan y se comprometan con su logro. En todas las fases de las actividades de la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del programa ECBP se deberán tomar en cuenta y abordar las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, con el objetivo de alcanzar la igualdad de géneros. Específicamente, la estrategia de género del programa se centra en las áreas siguientes:

- mejorar el equilibrio entre los géneros en la composición y la participación;
- empoderar a las mujeres para que desarrollen todo su potencial;
- asegurar que todos los materiales, los mensajes y los medios de comunicación tengan una perspectiva de género y promuevan la igualdad entre hombres y mujeres;

- mejorar la sensibilización sobre cuestiones de género de la comunidad educativa mediante el proyecto de gestión de distritos integrados y de los directores superiores de educación mediante el desarrollo de un plan de acción para la igualdad de género en la política educativa que permita que se integren las cuestiones de género en todas las actividades del Departamento de educación;
- garantizar que se recopilen y se analicen los datos y se realicen el seguimiento y la evaluación con consideración de la perspectiva de género. Para ello, se recopilarán datos desagregados por sexo, con lo que se asegurará la identificación de las cuestiones de género durante el análisis y el desarrollo de indicadores de las cuestiones de género que se utilizarán en el seguimiento del programa y de los resultados del Programa nacional de educación.

ARTÍCULO 11 EMPLEO

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

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

c) 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 al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;

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

e) 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.

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

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán las medidas adecuadas para: a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;

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

c) 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;

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

3. La legislación que protege los derechos contemplados en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

11.0 En virtud del artículo 11, se obliga a los Estados Partes a erradicar la discriminación en el empleo. Las mujeres de Papua Nueva Guinea tienen los mismos derechos laborales que los hombres. No obstante, existen algunos aspectos del Derecho laboral en Papua Nueva Guinea que suponen una discriminación contra las mujeres y que no respetan lo dispuesto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, incluso en lo relacionado con la ausencia de disposiciones discriminatorias en el Derecho laboral. La legislación prohíbe que las mujeres trabajen por las noches en minas y que desempeñen trabajos pesados. Aunque se dan excepciones a estas disposiciones proteccionistas, constituyen una restricción de la autonomía de las mujeres en su libre elección de su ocupación.

En lo relacionado con la baja por maternidad, el sector público de Papua Nueva Guinea ofrece subvenciones más generosas que las provistas por el sector privado. Ninguno de los dos sectores cumple la norma de 14 semanas de baja por maternidad pagadas que recomiendan la Convención y la Organización Internacional del Trabajo. El servicio público concede a las funcionaras una baja por maternidad de 12 semanas, de las que se pagan totalmente seis.

El sector privado también ofrece 12 semanas de baja, pero sin pago. La protección contra el despido finaliza cuando termina la baja por maternidad aprobada, lo que representa una amenaza para la seguridad laboral de las mujeres en el caso de que necesiten (o decidan) alargar la baja.

Aunque en la legislación se recoge como una obligación general de los empresarios la provisión de condiciones “seguras” de trabajo, en Papua Nueva Guinea no se ha introducido ninguna protección sanitaria específica para las empleadas embarazadas. Las madres que amamantan disponen de pausas de media hora de duración dos veces al día. Sin embargo, estas condiciones son insuficientes para que las madres puedan atender las necesidades de los bebés y las exigencias del trabajo. De manera similar, la inexistencia de guarderías subvencionadas por el Estado o por las empresas en Papua Nueva Guinea impone aún más dificultades a las madres en relación con su trabajo.

El sector público asegura la protección contra el acoso sexual, aunque esta cuestión no se recoge en la Ley del trabajo, lo que deja inermes y sin posibilidad de exigir una reparación a las trabajadoras del sector privado.

11.1 Participación económica

La fuerza de trabajo crece a un ritmo del 2,6 % anual y se espera que crezca más rápidamente en el futuro. Tan sólo el 15 % de la fuerza de trabajo cuenta con trabajos formales remunerados y sólo el 5 % de este grupo son mujeres. En el censo del año 2000 se define la fuerza de trabajo como todas las personas mayores de 10 años de edad que son activas económicamente, incluidas las que desempeñan la agricultura de subsistencia, que representan el 68 % de los hombres y el 67 % de las mujeres. La participación de la fuerza de trabajo en el ámbito urbano es del 58 % de los hombres y el 36 % de las mujeres.

En el ámbito rural, la participación de la fuerza de trabajo es de casi el 71 % en el caso de las mujeres y el 70 % en el de los hombres. Las mujeres también desempeñan trabajos de subsistencia en mucha mayor medida que los hombres en las zonas rurales (77,5 % frente a 66 %).

La participación de la fuerza de trabajo y las tasas de empleo de las mujeres del ámbito rural de Papua Nueva Guinea son muy altas según lo dispuesto en las normas internacionales, especialmente en las cinco provincias de la región Highlands, aunque este hecho se debe a que la mayor parte de las mujeres (y de los hombres) del ámbito rural trabajan en la agricultura o la pesca de subsistencia (consumo familiar), por lo que, técnicamente, tienen empleo.

ARTÍCULO 12 SALUD

1. 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.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, 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.

12.0 Los Estados Partes deben garantizar que las mujeres puedan acceder a los servicios sanitarios, incluidos los de planificación familiar. En Papua Nueva Guinea, las tres áreas principales que repercuten más negativamente en la salud de las mujeres son la salud reproductiva y materna, el VIH/SIDA y la violencia de género.

12.1 El Plan nacional de salud 2001-2010 “Health Vision 2010”

El deterioro general de la situación sanitaria desde la década de 1990 se puede atribuir en parte al cada vez peor rendimiento del sistema sanitario público, especialmente en las zonas rurales y en el ámbito de los distritos. En 2001, en un examen de los servicios sanitarios rurales se reveló que éstos se encontraban en una situación de “*desmoronamiento y colapso lentos*”.

En el Plan se determinan objetivos que deben ser logrados e indicadores para medir los logros en las cinco áreas principales, incluidos los servicios sanitarios públicos, con las siguientes áreas prioritarias: i) inmunización; ii) lucha contra la malaria; iii) seguridad de la maternidad; iv) infecciones de transmisión sexual, VIH y SIDA; v) lucha contra la tuberculosis. El tamaño de la fuerza de trabajo financiada por el sector público aumentó en un 36 % entre 1988 y 2004, de 9.082 a 12.355. En 2004, casi el 85 % del personal sanitario correspondía a uno de los siguientes cuatro grupos: doctores, oficiales de extensión sanitaria, enfermeras y trabajadores sanitarios comunitarios⁶⁸.

El sistema de las Naciones Unidas se concentrará principalmente en el área del refuerzo de los servicios sanitarios públicos y sus cinco componentes principales: salud infantil (supervivencia de los niños), salud materna (salud reproductiva y maternidad segura), prevención y lucha contra enfermedades, salud medioambiental y promoción de la salud. También se centrará en dos áreas de reforma relacionadas con el refuerzo del liderazgo y la gestión con la finalidad de reforzar las orientaciones estratégicas de la sanidad pública y el rendimiento organizativo del Departamento de salud provincial.

⁶⁸ Direcciones estratégicas para el desarrollo humano en Papua Nueva Guinea, Banco Asiático de Desarrollo, Agencia australiana para el desarrollo internacional, Banco Mundial 2007.

12.2 Salud reproductiva y materna

El lastre que representan las enfermedades en Papua Nueva Guinea tiene su máximo exponente en las altas tasas de mortalidad materna e infantil y en las enfermedades transmisibles, que en conjunto representan el 60 % de las enfermedades. La tasa de fertilidad total (TFR) es alta. En el año 2000, se estimaba que la tasa era de 4,6 nacimientos para todas las mujeres de entre 15 y 49 años, inferior a la tasa de 5,4 nacimientos de 1980. Sólo la mitad de las madres embarazadas del país dan a luz con la asistencia de personal sanitario cualificado. Cerca de 500 mujeres mueren cada año debido a complicaciones relacionadas con el embarazo o el parto. El 90 % de ellas mueren en sus casas, fuera del sistema sanitario formal. 15.000 mujeres más se ven desfavorecidas significativamente por complicaciones similares⁶⁹.

También es importante señalar que una gran proporción de los niños nacen de madres que no pertenecen al grupo de edad comprendido entre los 20 y los 34 años. El embarazo de adolescentes es habitual, el tiempo que transcurre entre un embarazo y el siguiente es muy corto y la aplicación de la planificación familiar es muy deficiente. La razón de mortalidad materna de 300 muertes por cada 100.000 nacimientos del país es una de las más elevadas del Pacífico occidental. Las políticas sanitarias tratan de mejorar la salud de las mujeres. No se deben pagar los servicios prenatales ni de parto, y en 2004 se lanzó un Programa de mejora del sector sanitario para aplicar la Política sanitaria nacional.

En Papua Nueva Guinea el aborto constituye un delito castigado con siete años de cárcel, y no se hace excepción en caso de peligro de la vida de la madre. El hecho de que no se haya despenalizado el aborto y de que no existan instalaciones seguras y accesibles para las mujeres que deben abortar pone en peligro la salud de las mujeres y de los niños nacidos tras un aborto fracasado, y a este respecto cabe señalar que las investigaciones indican que la muerte de la madre (incluso a causa de un aborto no seguro) hace que las probabilidades de supervivencia de todos los niños menores de cinco años que quedan en vida se reduzcan significativamente.

El Departamento de sanidad, conjuntamente con la OMS, el UNICEF y el UNFPA están colaborando para proporcionar formación a los trabajadores sanitarios y reforzar el sistema sanitario, con la finalidad de aplicar el paquete integral de supervivencia infantil, especialmente en lo relacionado con la salud infantil (ODM 4), la salud femenina, la maternidad segura y la salud reproductiva (incluida la de las adolescentes) (ODM 5) y las cuestiones de la nutrición. En particular, contribuyen al resultado del Plan nacional de salud relacionado con el “refuerzo de los servicios de salud familiar haciéndolos consistir de intervenciones sanitarias preventivas y curativas que se ocupen de la salud de las madres y los niños”.

Los lastres desproporcionados que deben soportar las madres de Papua Nueva Guinea en lo relacionado con los cuidados sanitarios revelan el incumplimiento de al menos dos principios de la Convención, a saber el principio de que el Estado y la programación del desarrollo deben prestar servicios que aborden las necesidades de propias de las mujeres, y que el Estado y la programación del desarrollo deben fomentar el entendimiento de que la maternidad tiene una función social y de que los hombres y las mujeres tienen una responsabilidad compartida en la educación y el desarrollo de los niños.

⁶⁹ La programación del desarrollo y el bienestar de las niñas, 2004, UNICEF.

12.3 Nutrición

Debido a la nutrición deficiente y a la alta tasa de natalidad, el peso de una madre disminuye cuantos más hijos tiene. La prolongación del período de lactancia está relacionada con la pérdida de grasa corporal. El período de lactancia dura de media 43 meses, se utiliza poco la planificación familiar y se repiten embarazos con menos de tres años de separación. Muchas mujeres no pueden satisfacer sus diferentes necesidades dietéticas, especialmente los micronutrientes y las proteínas suficientes en las primeras fases del embarazo. Los niños desnutridos tienen más probabilidades de ser de baja estatura de adultos, de lograr peores resultados educativos y de tener a su vez hijos de poca estatura. Asimismo, los adultos asocian la desnutrición a un bajo estatus económico.

12.4 VIH/SIDA e infecciones de transmisión sexual

La tasa de infección por VIH en Papua Nueva Guinea es la más alta de la región de las islas del Pacífico. El Parlamento de Papua Nueva Guinea promulgó recientemente la Ley de prevención y gestión del VIH, que protege a las víctimas de la estigmatización y la discriminación y convierte en delito la transmisión intencionada del virus. En algunas de las provincias del país se enseña en los cursos superiores de la educación primaria la asignatura de educación de la población, que incluye temas sobre el VIH/SIDA.

La epidemia de VIH en Papua Nueva Guinea se debe principalmente a la transmisión entre personas heterosexuales, modo de transmisión presente en el 90 % de los casos detectados. Desde que se informó de los primeros casos en 1987, se han infectado proporciones prácticamente iguales de hombres y mujeres. En una cultura en la que las mujeres tienen poco que decir en las relaciones sexuales y en la que a menudo son vulnerables a sufrir explotación sexual con violencia, las mujeres casadas pueden padecer un alto riesgo de que sus maridos les transmitan el virus. Estas mujeres representan la mitad de todas las nuevas infecciones que se producen en Papua Nueva Guinea.

La epidemia se ha extendido de manera relativamente rápida a las áreas rurales por las migraciones circulares de hombres y mujeres.

A pesar de que los sistemas nacionales de recopilación de datos están sesgados a favor del ámbito urbano, el VIH/SIDA representa fundamentalmente un problema rural en Papua Nueva Guinea. El Banco Mundial⁷⁰, en su evaluación de 2002, señaló este sesgo rural: “El virus está establecido firmemente en la población de manera general; la tasa de prevalencia en el grupo de población de 15-49 años es de entre el 3 y el 4 % en Port Moresby, bastante superior al 2 % en otras zonas urbanas y superior al 1 % en las zonas rurales”. No obstante, estas tasas de prevalencia deben considerarse en el contexto de una población que sigue siendo rural en un 83 %. Así, el 70 % de todas las infecciones se producen en la población rural (a pesar de la menor tasa de prevalencia), el 15 % se produce en Port Moresby y el 15 % restante, en las otras zonas urbanas. En contraste con la distribución urbana y rural de los casos aparentes en las estimaciones indirectas, alrededor del 70 % de los casos conocidos se han detectado en Port Moresby, donde se suelen realizar pruebas de despistaje más frecuentemente en el Hospital general de Port Moresby. La realización de pruebas de despistaje del VIH en las zonas rurales sigue siendo escasa.

⁷⁰ 2002 Banco Mundial.

Cuadro 8: Infecciones por VIH/SIDA detectadas en Papua Nueva Guinea, 1987 – 31/12/2006⁷¹*Año de diagnosis y casos detectados*

<i>Año</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>No se indica el sexo</i>	<i>Total</i>
1987	2	4	0	6
1988	8	5	0	13
1989	11	7	0	18
1990	24	12	0	36
1991	17	16	2	35
1992	12	18	0	30
1993	19	21	0	40
1994	42	31	1	74
1995	68	57	1	126
1996	94	96	2	192
1997	173	174	1	348
1998	331	307	23	661
1999	418	335	37	790
2000	598	448	27	1 073
2001	642	615	56	1 313
2002	840	796	78	1 714
2003	1 058	1 137	121	2 316
2004	1 152	1 193	284	2 629
2005	1 310	1 587	156	3 053
2006	1 711	1 965	341	4 017
Total	8 530	8 824	1 130	18 484
%	46,15	47,74	6,11	

Debido al bajo nivel de educación y alfabetización, hay poco conocimiento de la amenaza que representa el VIH/SIDA, especialmente en las zonas rurales. Este hecho se ve empeorado por el escaso empoderamiento de las mujeres y el alto grado de desigualdad entre los géneros. Otro factor importante es que las cuestiones de la moralidad y los valores cristianos se confunden habitualmente con las cuestiones de sanidad pública. El acceso a los preservativos es muy limitado, ya que se distribuyen en cantidades muy pequeñas, especialmente en la mayor parte de las zonas rurales. Sigue existiendo un alto grado de desconocimiento de la amenaza del VIH/SIDA en la esfera de la toma de decisiones, ya que no se contempla como una cuestión prioritaria. Ello hace difícil dar una respuesta multisectorial con eficacia⁷².

⁷¹ Secretaría del Consejo nacional sobre SIDA y Departamento de sanidad, Informe trimestral sobre el VIH/SIDA, diciembre de 2006.

⁷² OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO – INFORME DE SITUACIÓN SOBRE PAPUA NUEVA GUINEA 2004.

Cuadro 9: Nuevas infecciones por VIH y SIDA detectadas por mes en 2006⁷³

<i>Mes de detección</i>	<i>Hombres</i>	<i>%</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>	<i>No se indica el sexo</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
<i>enero</i>	152	8,88	164	8,35	38	11,14	354	8,81
<i>febrero</i>	154	9,00	170	8,65	32	9,38	356	8,86
<i>marzo</i>	182	10,64	223	11,35	57	16,72	462	11,50
<i>abril</i>	108	6,31	128	6,51	58	17,01	294	7,32
<i>mayo</i>	121	7,07	174	8,85	38	11,14	333	8,29
<i>junio</i>	175	10,23	161	8,19	19	5,57	355	8,84
<i>julio</i>	169	9,88	195	9,92	29	8,50	393	9,78
<i>agosto</i>	186	10,87	193	9,82	15	4,40	394	9,81
<i>septiembre</i>	50	2,92	57	2,90	7	2,05	114	2,84
<i>octubre</i>	44	2,57	47	2,39	2	0,59	93	2,32
<i>noviembre</i>	63	3,68	80	4,07	5	1,47	148	3,68
<i>diciembre</i>	45	2,63	70	3,56	5	1,47	120	2,99
<i>desconocido</i>	262	15,31	303	15,42	36	10,56	601	14,96
<i>Total</i>	1 711		1 965		341		4 017	

Entre los factores que contribuyen a la extensión de la epidemia cabe señalar la alta tasa de parejas sexuales múltiples y simultáneas, el inicio temprano de la actividad sexual entre los jóvenes, especialmente entre las niñas, y las relaciones sexuales entre mujeres jóvenes y hombres de mayor edad. La alta tasa de violencia y coerción sexual que sufren las mujeres, la alta tasa de infecciones transmitidas entre heterosexuales y la escasa utilización del preservativo complican el problema. Las perspectivas de OADI sugieren que, si no se aplican intervenciones eficaces, el número de personas infectadas por el virus podría aumentar hasta más de medio millón, es decir, el 10 % de la población

⁷³ Secretaría del Consejo nacional sobre SIDA y Departamento de sanidad, Informe trimestral sobre el VIH/SIDA, diciembre de 2006.

adulta en 2025. No obstante, mediante intervenciones eficaces se podría reducir a casi una tercera parte el posible número de personas afectadas por el VIH, es decir, 200.000 personas (el 4 % de la población adulta en 2025)⁷⁴.

Las desigualdades en las relaciones entre los hombres y las mujeres y las normas de género impiden que las niñas y las mujeres accedan a información, busquen tratamiento para las infecciones sexuales, intenten practicar sexo más seguro y fomentan el establecimiento de parejas sexuales muy desiguales. La falta de información sobre el sexo y la sexualidad y las inhibiciones culturales que impiden que hombres y mujeres accedan a información sexual deniegan a las personas las alternativas de prácticas sexuales más seguras. Las mujeres soportan de manera desproporcionada el lastre del VIH por los cuidados que deben proporcionar, y experimentan niveles mayores de estigmatización, discriminación y violencia por parte de sus parejas. Las personas del ámbito rural están menos informadas, tienen menos educación, disponen de un peor acceso a los servicios sanitarios, al agua y el saneamiento, los medios de comunicación y otros servicios estatales y utilizan menos el preservativo.

Son las comunidades que están peor preparadas para prevenir la transmisión del VIH ⁷⁵.

12.4.1 Ley de prevención y gestión del VIH/SIDA

Esta ley, que se ocupa de la discriminación relacionada con el VIH/SIDA, está actualmente en vigor. Constituyen ejemplos de tal tipo de discriminación el trato injusto de una mujer porque se presume que es prostituta y, a su vez, se presume que las prostitutas transmiten el VIH, la presunción de que una persona está enferma de SIDA porque se la relaciona con otra persona de la que se rumorea que es homosexual, la presunción de que el VIH/SIDA llegó al país por vía de los homosexuales extranjeros, o la presunción de que una persona está enferma de VIH/SIDA o tiene relación con portadores del VIH porque lleva o distribuye preservativos. En la ley también se determina que es un delito denegar el acceso a los medios de protección contra la infección por VIH (Sección 11) y se hace mención específicamente de la posesión de preservativos como medio de protección contra la infección. Debido a los recientes informes sobre la posesión de preservativos que utiliza la policía como prueba en diferentes actividades delictivas, es posible que esta disposición vaya a ser útil en las acciones judiciales.

12.4.2 El Plan estratégico nacional sobre VIH/SIDA de Papua Nueva Guinea para 2006-2010

En el Plan se reconoce que el género es un factor principal que influye en la epidemia y en la respuesta nacional ante ella. El marco de políticas se ocupa de la desigualdad entre hombres y mujeres: las mujeres y las niñas son más vulnerables a la infección por VIH que los hombres y disponen de menos medios para protegerse, debido a su dependencia. El Plan fomenta la igualdad entre los géneros en lo que respecta al acceso a la prevención, el tratamiento y los cuidados, refuerza el liderazgo de las mujeres, mejora la capacidad de éstas y de las jóvenes de protegerse y de depender menos de las decisiones de los hombres, crea asociaciones que trabajan por reducir la desigualdad entre los géneros e integra las cuestiones de género en todas las actividades relacionadas con el VIH/SIDA. La violencia de género, tanto física como sexual, se considera una fuente principal de riesgos para las mujeres y las niñas, por lo que es necesario prestar gran atención a la programación.

⁷⁴ GOBIERNO DE PAPUA NUEVA GUINEA / SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PROGRAMA DE PAÍS PAPUA NUEVA GUINEA 2008-2012: UNA ASOCIACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA NACIÓN.

⁷⁵ La programación del desarrollo y el bienestar de las niñas, 2004, UNICEF

En el Plan nacional⁷⁶ se indica que “los cuidados que se prestan a las personas que viven con el VIH son prácticamente inexistentes y, cuando los hay, se trata de servicios sanitarios de iglesias y programas de fomento de los cuidados sanitarios comunitarios”. Se señala asimismo que “la desigualdad entre los géneros que se manifiesta mediante el dominio de los hombres en el ámbito familiar, el clan, la comunidad y la toma de decisiones es común a todos los diferentes grupos culturales”. Así, se ha culpado injustamente a las mujeres de la transmisión del SIDA. “*El sexismo favorece la transmisión de enfermedades de transmisión sexual, oculta las relaciones sociales que han propiciado la transmisión y, lo que es más preocupante para la niña, reduce la salud pública al permitir que se identifiquen equivocadamente los verdaderos riesgos de infección para las mujeres.*”

La Secretaría del Consejo nacional del SIDA es el organismo principal que se encarga de integrar un enfoque con perspectiva de género del VIH/SIDA en todos los sectores, y de proporcionar mecanismos y personal de formación para asegurar que se integren las cuestiones de género en la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las respuestas. En diciembre de 2007, acompañando al Plan estratégico nacional, se publicó un ambicioso documento titulado “***Política nacional de género y planes en relación con el VIH/SIDA 2006-2010***”, en el que se reconoce la importancia máxima de las cuestiones de género en relación con la epidemia y la respuesta del país ante ella. En la Política nacional de género se determinan ocho áreas políticas principales: la desigualdad entre los géneros, la integración de las cuestiones de género, la violencia de género, la pobreza, la participación de los hombres, la estigmatización, la discriminación y el riesgo, el lastre que representan los cuidados y las personas jóvenes. El Plan de trabajo sobre género parece no haber sido integrado en el presupuesto para el desarrollo de 2008 y, por lo tanto, no se incluyó adecuadamente en los planes de trabajo para 2008⁷⁷.

12.4.3 Mujeres afectadas por el VIH y el SIDA en Papua Nueva Guinea es una red formada en noviembre de 2007 por mujeres que viven con el VIH. Disponen de una estructura organizativa y de un plan de trabajo centrado en cuestiones relacionadas con la prevención de la transmisión de la madre al hijo, la violencia de género y la estigmatización y la discriminación. La red prevé contratar a un coordinador y reforzar su grupo de trabajo central antes de extenderse a otras provincias.

12.4.4 Infecciones de transmisión sexual

Además de la prevalencia generalizada del VIH/SIDA, también se dan tasas muy altas de infecciones de transmisión sexual. Según las conclusiones del taller de consenso sobre el VIH y las infecciones de transmisión sexual celebrado en el año 2000, cada año se dan más de un millón de nuevos casos de infecciones de transmisión sexual, dos tercios de los cuales corresponden a infecciones por chlamydia. Hay dos factores importantes: la llegada relativamente tardía de las infecciones de transmisión sexual al país y el hecho de que no se practique de manera generalizada la circuncisión masculina, lo que tiene correlación con altas tasas de infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH; el escaso acceso y el poco uso que se hace de los preservativos que, según el informe sobre los ODM, “se distribuyen escasamente, sobre todo en el ámbito rural”, que comprende cerca del 83 % de la población⁷⁸.

La prevalencia de las infecciones de transmisión sexual es alta en hombres y mujeres. En un estudio que se realizó en 1997 acerca de los trabajadores del sexo de Port Moresby y Lae se determinaron altos niveles de chlamydia (31 %), sífilis (32 %) y gonorrea (36 %). En un estudio realizado entre mujeres del ámbito rural que vivían en carreteras secundarias de Eastern Highlands, se determinó que los

⁷⁶ Plan estratégico nacional.

⁷⁷ Informe del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA sobre Papua Nueva Guinea (2008).

⁷⁸ Familias y niños afectados por el VIH/SIDA y otros niños vulnerables de Papua Nueva Guinea, estudio encargado por OADI, 2002.

niveles de prevalencia de chlamydia eran similares (26,5 %), pero inferiores en el caso de la sífilis (4 %) y la gonorrea (18,2 %). En un estudio realizado en 2005 por el Instituto de investigación médica de Papua Nueva Guinea, un órgano estatutario del Ministerio de sanidad, en Porgera se determinaron (mediante el análisis de muestras de presentación voluntaria) altos niveles de sífilis tanto en hombres (6,9 %) como en mujeres (9,5 %)⁷⁹.

12.5 Violencia de género.

El nivel de violencia que se inflige a mujeres y niños en Papua Nueva Guinea representa sin lugar a dudas una grave preocupación sanitaria. La policía sigue tratando la violencia física contra la esposa como una “cuestión familiar” y los tribunales de las aldeas —dominados por hombres— no protegen a las esposas agredidas y tratan la violación como una cuestión compensatoria a los familiares de sexo masculino de la víctima. El Departamento de sanidad no cuenta con políticas o procedimientos nacionales para abordar la violencia doméstica ni la violación, y existen muy pocos servicios de apoyo a las víctimas de abusos. Fuera de Port Moresby prácticamente no existen casas de acogida o refugios para las víctimas y sus hijos. Pocos lugares de trabajo disponen de políticas contra el acoso sexual y los orientadores cuentan con muy poca formación.

En 2003 se introdujo el *Protocolo sobre la violencia doméstica del Departamento de sanidad*, que se basa en una lista de comprobación sencilla de seis pasos: el trabajador sanitario debe formular según ciertas condiciones preguntas sobre la violencia doméstica, se debe garantizar la privacidad, informar a la usuaria de que tiene derecho a ser protegida, se debe proporcionar tratamiento y planificar con la usuaria la manera de reducir los riesgos en el futuro y se deben registrar las lesiones en la cartilla sanitaria de la mujer. Todos los trabajadores sanitarios deben elaborar una red local de referencia que se indica en el interior de la lista de comprobación. Se produjeron y distribuyeron un cartel informativo y folletos para hombres y para mujeres, que se utilizarán en las actividades de promoción de la salud o se darán directamente a los usuarios. En 2004 se elaboró un paquete completo de material formativo y se instruyó a todos los tutores de todas las escuelas sanitarias y de enfermería para que lo utilizaran.

Para muchas mujeres que sufren abusos, la primera y única ayuda que buscan es el tratamiento médico de las lesiones. Por este motivo, el Departamento de sanidad decidió crear centros hospitalarios en los que pudieran recibir tratamiento las víctimas de abusos físicos o violaciones, donde se las tratara psicológicamente en privado, estuvieran protegidas de la persecución de sus maridos y donde se pudieran recoger rápidamente pruebas médicas y legales. Este tipo de centros reciben generalmente el nombre de centros de apoyo familiar, y están financiados por OADI, UNICEF y Médicos sin fronteras.

El modelo preferido es el de “centro único” en el que personal remunerado y voluntarios instruidos proporcionan inmediatamente el tratamiento, la atención psicológica y la ayuda legal, y donde se pueden preparar las declaraciones para la policía. Así se evitan a las mujeres muchas dificultades, peligros y costos que tendrían que afrontar si tuvieran que visitar otros organismos. Se proporciona servicio de albergue para una noche en caso de emergencia y se remite a las mujeres a refugios para períodos más largos. El Hospital Angau de Lae dispone actualmente del mejor modelo del país, que está en funcionamiento desde 2001.

El modelo de “espacio seguro” está siendo aplicado por otros hospitales que no disponen todavía de suficientes instalaciones para proporcionar los servicios de “centro único”. Los centros de apoyo familiar de los hospitales de Goroka y Kainantu sólo disponen de una habitación, pero cuentan con

⁷⁹ Direcciones estratégicas para el desarrollo humano en Papua Nueva Guinea, Banco Asiático de Desarrollo, Agencia australiana para el desarrollo internacional, Banco Mundial 2007.

personal remunerado y están ampliando su lista de voluntarios colaboradores. Ambos centros están coordinados por Family Voice, una ONG que trabaja para reducir la violencia de género, que presta apoyo al seguimiento y que está vinculada con otras organizaciones.

En la zona no hay albergues seguros ni refugios para mujeres. En 2007, el Departamento de sanidad incrementó sus esfuerzos para mejorar, normalizar y extender los centros de apoyo familiar a todos hospitales provinciales, formalizar protocolos y vías para remitir a las mujeres a otras instancias e introducir actividades de formación.

ARTÍCULO 13 - VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho a prestaciones familiares;

b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;

c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

13.0 En el Artículo 13(b) de la Convención se estipula que las mujeres deben disfrutar los mismos derechos que los hombres en lo que respecta a los préstamos bancarios, las hipotecas y otras formas de crédito financiero, sin que pueda producirse discriminación. Aunque no existen obstáculos legislativos que impidan que las mujeres de Papua Nueva Guinea accedan a dichos servicios, la discriminación sigue dificultando la obtención de crédito y préstamos por parte de las mujeres para adquirir propiedades o iniciar negocios, lo que interfiere en su autonomía y en su capacidad de costearse sus propios medios de vida. En el Artículo 13(c) de la Convención se exige que las mujeres tengan los mismos derechos a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural, y no existen barreras legislativas en Papua Nueva Guinea que impidan que las mujeres así lo hagan.

13.1 La mujer en la economía

Se estima que el número de habitantes de Papua Nueva Guinea que vivían con menos de 1 USD al día entre 1996 y 2002 aumentó del 25 al 40 %, principalmente en las áreas rurales y en el grupo de las familias encabezadas por mujeres. En la región Highland se da una alta tasa de participación de la fuerza de trabajo, aunque ello se debe a que las mujeres trabajan en la agricultura de subsistencia cultivando alimentos en explotaciones y huertos familiares.⁸⁰

Sin embargo, las mujeres disponen de muchas menos opciones de lograr un empleo formal. Menos del 5,7 % de las mujeres que trabajan participan en la fuerza de trabajo remunerado formal no agrícola, en comparación con el 15,2 % de los hombres, lo que representa la tasa más baja de la región del Pacífico⁸¹. Existen otras limitaciones que impiden el incremento de la participación de las mujeres en

⁸⁰ Informe sobre los ODM de 2004.

⁸¹ Direcciones estratégicas para el desarrollo humano en Papua Nueva Guinea, Banco Asiático de Desarrollo, Agencia australiana para el desarrollo internacional, Banco Mundial 2007.

las actividades económicas no tradicionales. Muchas mujeres ya están plenamente ocupadas con las actividades domésticas y tradicionales y, a menos que puedan traspasar algunas de estas responsabilidades a otras personas, deben asumir una doble carga.

Las mujeres trabajan principalmente en el desempeño de sus funciones domésticas y la agricultura de subsistencia. En la era poscolonial, desde la independencia hasta la actualidad, hay más mujeres que tienen educación y trabajo, pero todavía no hay una clara representación femenina en el ámbito ejecutivo y de toma de decisiones del país ni, por supuesto, en el terreno político.

En los estudios del Departamento de bienestar social de 2002 se mostraba que las mujeres vendían productos frescos y otras mercancías en el mercado para satisfacer sus necesidades familiares inmediatas. Las tasas académicas, los billetes de autobús y el complemento de los ingresos del marido eran las prioridades principales de las mujeres en relación con los ingresos y los ahorros. Los ingresos de las mujeres están sometidos al control y la influencia de sus familias y clanes, lo que impide que las mujeres ahorren y reinviertan sus ingresos.

Según el listado de puestos directivos del Registro Mercantil, la propiedad de las empresas del sector formal está dominada por los hombres. Según los datos del Registro, se estima que las mujeres inscritas como miembros de consejos de administración o como directoras de empresas representan, de media, menos de tres personas de cada diez solicitudes semanales⁸².

Si bien algunas de las dificultades que experimentan las empresarias del sector privado son similares a las que afrontan los hombres, como la falta de conocimientos y de capacidad para dirigir un negocio, incluso cuando se dispone del capital inicial, las mujeres afrontan otros impedimentos culturales que fomentan la percepción de que las mujeres solas no son capaces de desempeñar actividades empresariales con éxito. Ello provoca la falta de apoyo a las empresarias por parte de sus familias y de la sociedad en general y se traduce en impedimentos concretos en el mercado. Sin embargo, existen varios ejemplos de éxito en empresas privadas de mujeres, tanto en el ámbito urbano como en el sector de la agricultura comercial.

13.2 Desarrollo de los recursos naturales

Una cuestión fundamental de género relacionada con el desarrollo de los recursos naturales en Papua Nueva Guinea es la falta de igualdad, incluida la igualdad de género, en los acuerdos sobre los beneficios de los ingresos comunitarios. Los ingresos en efectivo que se distribuyen a la comunidad los suelen recibir, por ejemplo, los líderes masculinos de los clanes y los ancianos.

El *Plan nacional de acción sobre las mujeres que trabajan en la minería 2007-2012*, apoyado por el Banco Mundial, fue redactado por un equipo técnico interdepartamental dirigido por el Departamento de minería y los departamentos de planificación nacional y seguimiento, desarrollo comunitario, medio ambiente y el Departamento del Fiscal General. Los oficiales de desarrollo encargados de las cuestiones de género de las seis ubicaciones mineras⁸³ contribuyeron con información y la coordinación de visitas de consulta del equipo de planificación a las ubicaciones.

El Plan sobre las mujeres que trabajan en la minería es un documento amplio en el que se relacionan conceptualmente los MTDS, los ODM, las plataformas de acción de Pekín y el Pacífico y las obligaciones internacionales adquiridas por Papua Nueva Guinea en virtud de tratados. El Plan ha sido concebido como un proyecto de empoderamiento de las mujeres. Entre otros aspectos, el Plan sobre las

⁸² Evaluación nacional de las cuestiones de género en Papua Nueva Guinea 2006, Banco Asiático de Desarrollo.

⁸³ OK Tedi, Progera, Hidden Valley, Lihir, Tolukuma y Kainantu.

mujeres que trabajan en la minería tiene la finalidad de aumentar el acceso de las mujeres a los ingresos procedentes de esta actividad.

El Plan tiene ocho objetivos, entre los que cabe señalar:

- garantizar que los servicios de salud reproductiva, incluida la planificación familiar, sean accesibles, asequibles y coherentes con los valores y las normas comunitarios;
- prevenir y controlar la incidencia de la tuberculosis y las infecciones de transmisión sexual (incluido el VIH) y reducir al mínimo los efectos sociales y económicos de las infecciones de transmisión sexual para las familias;
- incrementar las oportunidades que tienen las mujeres y las niñas de participar y beneficiarse de la vida económica, política, social y cultural de sus comunidades;
- reforzar la capacidad de las asociaciones de mujeres para que sigan funcionando tras el cierre de las minas;
- garantizar que las comunidades puedan sostener sus medios de vida;
- promover y mantener la inocuidad, la seguridad y la paz en el seno de las comunidades.

Las actividades del Plan fomentarán la matriculación de niñas en la escuela (incluso mediante la subvención de las tasas), promoverán el entendimiento de las cuestiones de género a través de la educación pública, proporcionarán formación en materia de industrias artesanales y microfinanzas, sensibilizarán a los hombres acerca de los derechos humanos relacionados con la tierra y el cultivo, y educarán a hombres y mujeres acerca del derecho a no soportar abusos ni violencia. Asimismo, el Plan promueve la ganadería y la diversificación de la producción de alimentos y frutas, así como la redistribución del 5 % de los ingresos mineros a las mujeres para el horizonte temporal de 2012, entre otras cuestiones⁸⁴.

13.3 Iniciativas en materia de políticas con perspectiva de género del Departamento de comercio e industria

El Departamento de comercio e industria ha formulado políticas y programas de apoyo con perspectiva de género y tiene la determinación de crear y promover un medio económico propicio para el desarrollo y el fomento de un sector privado dinámico y competitivo. Se trata en particular de las políticas nacionales sobre inversión (volúmenes I, II y III), sobre pequeñas y medianas empresas (PYME), sobre el fondo rotatorio, sobre microfinanzas, sobre vestimenta y el sector textil, y sobre cooperativas (se presentarán en 2008 a NEC para que sean ratificadas y adoptadas).

El primer volumen de la política nacional sobre inversiones sirve de marco, se basa en los logros anteriores y tiene por objeto fomentar un marco propicio continuo para el crecimiento de las empresas y las inversiones. Esta política era necesaria para proporcionar la transparencia, el trato igualitario y la coherencia que necesita el sector privado para adoptar decisiones estratégicas de inversión a medio plazo en Papua Nueva Guinea. En el segundo volumen de la política nacional sobre inversiones se

⁸⁴ UNIFEM 2007.

examinan los incentivos y los obstáculos que afectan a las inversiones en Papua Nueva Guinea. Tales reformas concederán más oportunidades a las mujeres de participar en el sector privado.

La política sobre microfinanzas se formuló para apoyar la prestación de servicios eficaces al sector financiero y el sector de las PYME y para permitir la aplicación eficaz de la política sobre PYME. El objetivo de esta política es crear un marco que fomente la capacidad institucional de las instituciones de microfinanzas y que permita un mejor acceso a los mecanismos de refinanciación. Así se permitirá que las instituciones de microfinanzas apoyen y contribuyan al desarrollo de empresas formales e informales, especialmente empresas de titularidad femenina o en las que trabajen mujeres, que están excluidas actualmente de los servicios financieros generales.

Las experiencias del sector de las microfinanzas en Papua Nueva Guinea, incluidas las intervenciones apoyadas por el Banco Asiático de Desarrollo, como el Centro de competencias en microfinanzas (MCC), indican que, aunque la igualdad entre los géneros no es un objetivo declarado del proyecto ni se integró en la preparación del proyecto, la participación de las mujeres en este sector es alta. Los programas de microfinanzas como *Liklik Dinau* (microcrédito) en Goroka, *Putim na Kisim* (depósitos y retiradas), sistema apoyado por el Servicio de desarrollo luterano en Lae, y la Asociación *Meri Dinau* (asociación de crédito para las mujeres), de ámbito nacional, están orientados específicamente a las mujeres. Otros sistemas, como Koki Bank, que financia el desarrollo sostenible en Papua Nueva Guinea, y *Haus Moni* de Bougainville, no están dirigidos específicamente a las mujeres, pero cuentan con muchas depositarias. Las experiencias adquiridas en este sector concuerdan con las experiencias internacionales: las mujeres devuelven los préstamos más eficazmente que los hombres y las beneficiarias de este sector logran más y mejores beneficios para sus familias.

13.4 Las mujeres en la industria textil y de la vestimenta.

El Departamento de planificación nacional y desarrollo rural lanzó un Proyecto de formación sobre el sector textil para mujeres con la finalidad de abordar las tendencias del desempleo, especialmente entre las mujeres y los jóvenes. Este proyecto está dirigido por el Ministerio de comercio e industria desde 2001. El proyecto fue financiado por el Programa de inversión pública durante cinco años (2001-2005), con los objetivos de proporcionar formación básica en confección de vestido y de propiciar que los participantes creen pequeñas empresas textiles. Desde 2001, se ha formado a más de 600 mujeres y jóvenes.

13.5 La mujer en la economía informal

Los productos agrícolas, junto con las hortalizas que cultivan principalmente las mujeres, permitieron que éstas accedieran a la economía monetaria. Por ejemplo, en la región Highlands las mujeres trabajaban intensivamente en el cuidado de las plantaciones de café, con lo que su trabajo dejaba de ser una mera actividad de subsistencia y pasaba a proporcionarles ingresos en efectivo. Sin embargo, la contribución femenina a la economía monetaria les proporcionaba pocos beneficios en efectivo, porque los hombres guardaban para ellos la mayor parte de los ingresos obtenidos de la venta del café. Cuando el crecimiento de las ciudades hizo aumentar la demanda de frutas y verduras, las mujeres del ámbito rural que cultivaban estos productos pudieron venderlos, pero sus ingresos fueron mínimos en comparación con los de los hombres. Ello dejó a las mujeres prácticamente fuera de la economía monetaria.

La mayor parte de las mujeres trabajan por cuenta propia en la economía informal y este factor no ha sido reconocido adecuadamente en lo que respecta a la elaboración de políticas proactivas. Muchas mujeres consideraron la Ley de control y desarrollo del sector informal de 2004 como una puerta de

acceso a la generación de ingresos. Se ha avanzado en áreas como la industria textil y la floricultura, incluso mediante la redacción de la Política y el Plan de trabajo sobre la economía informal.

La escasa recopilación de datos sobre la economía informal muestra claramente la importancia que tiene ésta para las mujeres que cuentan con poca educación formal. Las mujeres representan el 63 % del sector informal, mientras que los hombres constituyen el 37 %. De estas mujeres, el 69 % están casadas y su edad media es de 33 años. La mayor parte de las mujeres (el 41 %) tienen estudios primarios básicos, casi un tercio (el 32 %) no han recibido ninguna educación formal y el 27 % cuentan con estudios superiores al sexto curso. La gran mayoría de estas mujeres (el 77 %) trabajan por cuenta propia y el 69 % de ellas cuentan con unos únicos ingresos de 60,5 Kina semanales de media, con los que deben mantener a sus familias, de siete miembros de media. Aproximadamente la mitad de las mujeres que trabajan en el sector informal llevan haciéndolo desde hace más de seis años.

En un estudio más reciente sobre las vendedoras de carretera de la provincia de Madang se mostró que sus ingresos medios ponderados eran más de tres veces superiores al salario mínimo nacional. Este relativo éxito económico de las vendedoras de carretera se debe en gran parte al acceso a tierras tradicionales de buena calidad y a la proximidad a las carreteras principales.

Algunos de los obstáculos que afrontan las empresarias se indican en las siguientes citas: *“siempre se ha considerado que las mujeres eran mano de obra de apoyo, no gestoras”* (Bungtabu Brown, empresaria); *“los hombres tienen que cambiar su forma de pensar sobre las mujeres y concederles el derecho de decidir cómo quieren gastar el dinero que ganan”* (Cathy Rumint, sector bancario). *“Debido a la volatilidad del mercado monetario, las mujeres afrontan muchas dificultades para obtener asistencia financiera. Normalmente se hace más hincapié en la necesidad de disponer de avales que en la viabilidad del proyecto y la capacidad de gestión de la mujer en cuestión”* (Cecelia Kuman, sector bancario)

13.6 Préstamos, hipotecas y crédito

El principal obstáculo que impide la participación de las mujeres en pequeños proyectos comerciales es su imposibilidad de acceder al crédito y a los servicios bancarios. La mayor parte de las mujeres no controlan ni poseen tierras ni otros recursos fundamentales que exigen los bancos como avales para conceder préstamos.

Las mujeres no pueden obtener fácilmente créditos financieros. Si desean obtener un préstamo de un banco privado o una institución financiera, deben cumplimentar una solicitud de préstamo, adjuntar tres nóminas y una carta de confirmación del empleador, así como presupuestos o facturas que justifiquen el préstamo, además de una confirmación de posesión de bienes. Dado que la gran mayoría de las mujeres no trabajan de manera formal y remunerada y tienen los mismos derechos legales a administrar propiedades, la propiedad tradicional de la tierra representa una discriminación contra ellas, lo que hace que la obtención de préstamos sea extremadamente difícil. En los últimos años, los organismos de ayuda han lanzado varios sistemas de microcréditos, han formado a las mujeres para que asuman la gestión y han educado a las participantes en materia de prácticas comerciales. Existen dificultades que comprometen la gestión y la sostenibilidad de estos proyectos, especialmente en las zonas alejadas.

13.7 Seguridad social

No hay redes de seguridad social, seguro de desempleo ni sistemas de seguridad social en Papua Nueva Guinea. El desmoronamiento del sistema de apoyo basado en el parentesco *wantok* ha empujado a la pobreza a muchos ancianos que no tienen respaldo familiar. Este sistema permitía que un individuo se

ocupara de las necesidades de su familia ampliada. El Gobierno dependía de este sistema y no proporcionaba sistemas alternativos.

Artículo 14 – La mujer rural

1. 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.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;*
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;*
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;*
- d) 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;*
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;*
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;*
- g) 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;*
- h) 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.*

14.0 En Papua Nueva Guinea más de dos tercios de la población vive fuera de los núcleos urbanos, donde la mayor parte de las mujeres se dedica a actividades de subsistencia. La agricultura se divide en dos sectores principales: la agricultura rural y la agricultura no rural. La agricultura rural proporciona el medio de subsistencia e ingresos a aproximadamente el 85% de la población. La agricultura no rural engloba tres subsectores: las grandes fincas o haciendas, los acuerdos territoriales minifundistas y la horticultura urbana. En la Papua Nueva Guinea rural, los roles y la división del trabajo en función del género están firmemente definidos. En lo que respecta al medio de vida rural, la mujer desempeña un papel fundamental en la producción agrícola (y en el comercio agrícola local), en la cría de cerdos y gallinas como medio de subsistencia, en la contribución a los eventos culturales, en el intercambio, y a veces también en la obtención de ingresos.

La mujer rural desempeña un papel crucial para la supervivencia económica de la familia y de las comunidades, pero con frecuencia es marginada en áreas como la propiedad de la tierra, la salud, la

educación o la renta. Papua Nueva Guinea no ha incorporado hasta el momento ni en la Constitución ni en la legislación ninguna medida que garantice la igualdad a la mujer rural.

14.1 Tenencia de la tierra

La titularidad de la tierra es asimismo un importante problema de género y de desarrollo. Aunque el país es rico en recursos naturales, incluyendo petróleo, gas, cobre, recursos marinos, maderas tropicales y tierras cultivables, alrededor del 90% de la titularidad de la tierra es consuetudinaria, y cualquier decisión concerniente a su uso es tomada por el hombre. En la mayor parte de las sociedades de la Papua Nueva Guinea continental, los hombres controlan la tierra y los recursos, y están a cargo de las principales decisiones relacionadas con su utilización. El proceso de registro de las propiedades ha dado lugar a una disminución progresiva del derecho tradicional de la mujer a la tierra.

Cuando se considera que la tierra pertenece a un grupo determinado de personas, los hombres son normalmente los interlocutores, los responsables de firmar los documentos legales, y con frecuencia los que se benefician de la transmisión hereditaria, en detrimento de la mujer. Esto sucede en los sistemas matriarcales, cuando el hombre logra el derecho permanente sobre la tierra y después lo transmite a sus hijos por línea paterna, una práctica que no tiene precedentes en la tradición. En los sistemas patriarcales, la mujer es excluida frecuentemente del derecho a la posesión de las tierras que están registradas. En las culturas predominantemente patriarcales del país, los hombres son los titulares de la tierra. Las mujeres no pueden hacer valer sus derechos, ni reclamar los ingresos procedentes del cultivo o del arrendamiento de la tierra para la minería, la explotación maderera o la construcción de infraestructuras.

14.2 El papel de la mujer en la agricultura y en la seguridad alimentaria

La mayor parte de las mujeres de las áreas rurales copan el sector de subsistencia del país. La seguridad doméstica de la mayoría de las familias depende de la agricultura, que consiste básicamente en una producción de subsistencia, gestionada mediante un reparto de las labores familiares en función del género.

La organización de estas tareas responsabiliza a la mujer de la producción de alimentos en los minifundios, lo cual incluye la gestión de pequeños rebaños de ganado y el cultivo de huertos familiares. La mujer es responsable del 60-70% del trabajo relacionado con la producción de alimentos, y produce más del 80% de los alimentos del país. Muchas mujeres se dedican además a la venta de productos alimenticios: cerca de dos tercios de las familias que producen alimentos obtienen además ingresos de su venta. A pesar de ello, la contribución de la mujer a esta producción es raramente reconocida o recompensada con mejores servicios para reforzar su participación en la sociedad.

La producción agrícola ha cambiado desde un sistema en el que la participación de la mujer era fundamental para la subsistencia del grupo familiar, a una economía industrial en la que el hombre tiene el control de la situación, con lo que la mujer tiene un papel dependiente. En las ciudades, el hombre es hoy el sostén de la familia, y la mujer puede hacer muy poco para contribuir a los ingresos familiares si no tiene un empleo. Por el contrario, en las zonas rurales, la mujer conserva su actividad agrícola para complementar la contribución del marido, privilegio que se ha perdido en las ciudades. Las mujeres siguen siendo productivas para la subsistencia económica, pero su trabajo no tiene ningún valor monetario.

14.2.1 Política de seguridad alimentaria nacional (SAN) (2000),

El gobierno aprobó la política de seguridad alimentaria nacional en mayo de 2000, de acuerdo con el Plan de Acción de la FAO de 1997. Esta política establece los objetivos de seguridad alimentaria del gobierno y la estrategia necesaria para alcanzarlos, de forma que se pueda abordar de forma efectiva el problema de la inseguridad alimentaria. Su objetivo principal es “*garantizar que todas las personas de Papua Nueva Guinea tengan acceso en todo momento a alimentos seguros y nutritivos, en calidad y cantidad suficiente para mantener una vida saludable y activa*”. Asimismo, pretende *garantizar una participación máxima de la mujer en todos los aspectos de la agricultura*”.

El Departamento de Agricultura y Ganadería reconoce la importancia de una agenda activa que identifique, fomente y emplee todo el potencial de la mujer como recurso humano clave para el desarrollo alimentario y nutricional, de forma se alcance una seguridad alimentaria sostenible. Este departamento, como agencia técnica especializada, tiene la misión de mejorar la producción de alimentos en el país, para garantizar la seguridad alimentaria y un medio de vida sostenible en un medio frágil en lo que a sus recursos se refiere.

Aprovechar el proceso de reforma con una estructura de reorganización implica crear la Dependencia de la Mujer y el Desarrollo Agrícola y una Política de seguridad alimentaria nacional que sirvan para abordar estos problemas.

14. 2.2. La Dependencia de la Mujer y el Desarrollo Agrícola

La Dependencia de la Mujer y el Desarrollo Agrícola se estableció para facilitar, coordinar y hacer un seguimiento de la participación de la mujer en las actividades agrícolas oficiales y no oficiales, mediante la consulta intersectorial.

El plan quinquenal de desarrollo de este departamento pretende, entre otras cosas, incorporar la perspectiva de género en el sector agrícola, estableciendo oficinas en cada una de las veinte provincias del país, facilitando la formación en cuestiones de género, y desarrollando una base de datos desglosados por género, con fines de planificación.

A pesar de que la aplicación de este plan se está viendo dificultada por la falta de financiación, el departamento ha conseguido representación en dieciocho provincias, ha recogido y divulgado datos y perfiles de distrito, y ha llevado a cabo algunas actividades de formación. La Dependencia de la Mujer y el Desarrollo Agrícola es una iniciativa concertada para integrar a la mujer en la agricultura y el desarrollo rural.

El objetivo del programa es facilitar y coordinar la participación de la mujer, mediante la consulta y la colaboración intersectorial, y especialmente recabar ayuda para desarrollar el potencial necesario para diseñar programas de desarrollo destinados a la mujer y a los jóvenes, y sobre todo a fortalecer el papel de la mujer en la seguridad alimentaria del grupo familiar.

14.2.3 El Programa Integrado de Formación en Agricultura comenzó en 2002, mediante la asociación entre la Universidad de Vudal, en Nueva Bretaña del Este, y la Agencia Australiana de Desarrollo Internacional (OADI). Este programa estableció una colaboración con todas las partes interesadas a nivel local, incluyendo a los gobiernos locales, las ONGs y distintas agencias de investigación. Su objetivo es mejorar el medio de vida de las comunidades rurales de la provincial de Nueva Bretaña del Este, proporcionando servicios de formación dirigidos tanto a hombres como a mujeres. Durante el período financiado por OADI (2002-/2005), se desarrollaron dieciséis módulos de formación para las comunidades rurales de la provincia. Hombres y mujeres agricultores, dirigentes y organizaciones locales, se involucraron en la identificación de las necesidades de formación y en el diseño de los

módulos. Más de seis mil hombres y mujeres recibieron formación a través del programa, que actualmente opera de forma autónoma en otras provincias.

14.3 Comercialización y acceso a los créditos

Las mujeres están especialmente interesadas en el ahorro y en los módulos de créditos, ya que les permiten aumentar su acceso al capital financiero, tanto de forma oficial como no oficial, para desarrollar sus actividades de subsistencia, reducir su vulnerabilidad a

los desastres financieros, y ahorrar para cubrir sus necesidades de educación, de salud y sus obligaciones culturales. Un paso importante para garantizar que los intereses de las mujeres se integran en el programa fue un seguimiento y evaluación con enfoque de género. Al avanzar el programa, el seguimiento proporcionó el medio de aprender de las mujeres que participaban en él, de forma que sus preocupaciones y necesidades pudieran ser incorporados.

Aunque el gobierno reconoce y agradece la contribución de la mujer rural, ésta no tiene prácticamente ningún acceso a la formación, a la tecnología ni a los recursos humanos y económicos. La existencia de servicios de extensión dirigidos a la mujer es fundamental para mantener la producción, utilizar prácticas más eficientes, y garantizar la seguridad alimentaria a lo largo del año. Mientras que la mayor parte de los hombres puede vincular su actividad comercial a compañías o grupos industriales de mayor calado, las mujeres no tienen acceso a estos grupos y por lo tanto se mueven en niveles económicos mucho más bajos.

La mujer rural tiene una proyección empresarial y comercial limitada. A pesar de que la mayoría de las mujeres participan en la actividad comercial, la mayor parte de las oficinas de comercialización están controladas por los hombres. Además, las mujeres tienen poca experiencia con los bancos, lo cual, combinado con frecuencia con bajos niveles de formación, hace que les cueste comprender los mecanismos y procedimientos de crédito. Los requisitos para la concesión de préstamos son complicados, y a veces las mujeres no son capaces de escribir solicitudes, diseñar planes comerciales, comprender la necesidad de avales o ejercer control sobre los ingresos. La falta de bancos seguros en las áreas rurales dificulta aún más las cosas.

14.4 Programa para las Mujeres Vendedoras 2008-2011

Las autoridades locales imponen fuertes impuestos a las vendedoras a través de recaudadores de impuestos, que son hombres y además con frecuencia bastante agresivos. Las mujeres no están organizadas, no conocen sus derechos y no comprenden bien la economía de mercado. Los datos preliminares de que se dispone muestran que los gobiernos locales obtienen al menos la mitad de sus ingresos de los impuestos que se cobra diariamente a los vendedores de los mercados, la mayor parte de los cuales son mujeres. Los gobiernos locales destinan sólo una pequeña parte de esta recaudación al mantenimiento y, muy raramente a mejoras sustanciales de los mercados.

Este programa de UNIFEM utilizará una investigación participativa y estrategias de planificación de abajo arriba para: apoyar a las vendedoras rurales del país; colaborar con los gobiernos locales; y analizar, entender y mejorar las condiciones físicas, sociales y económicas de los mercados. Mediante este proceso de aprendizaje, las mujeres serán informadas y reforzadas para que puedan influir en todas las fases de la planificación con los gobiernos locales, para desarrollar y aplicar políticas locales, programas y presupuestos, de forma que se consiga una mejor gobernanza de los mercados, más adecuada a sus necesidades.

El proyecto contribuirá a la sensibilización de hombres y políticas en cuestiones de género. De esta forma las mujeres podrán analizar su situación, y reconocer el valor de su contribución a los ingresos familiares y a los de los gobiernos locales, y les impulsará a organizarse y a actuar para defender su derecho a introducir reformas y a mejorar su situación. Estarán motivadas para desarrollar nuevos proyectos de infraestructuras para los mercados, en colaboración con los gobiernos locales. Se conseguirá una situación más adecuada a las necesidades de las mujeres mediante la creación de leyes y normativas y la transformación de los mercados en centros de actividad social agradables y seguros, con servicios básicos y oportunidades para que puedan añadir valor a sus productos.

14. 14.5 Otras actividades rurales

14.5.1 El Programa de la Mujer y el Desarrollo Pesquero se inició en 1989, gracias a los fondos de ayuda internacional. Sus objetivos son tanto nutricionales como económicos, y los beneficiarios son mujeres, niños y jóvenes de las zonas rurales, necesitados en estos aspectos. La evaluación *ex ante* de un proyecto de gestión y desarrollo de la pesca costera en 2002, por parte del Banco Africano de Desarrollo (BAFD), reveló la importancia de las pescadoras a pequeña y gran escala, y el predominio de la mujer en el procesamiento y la comercialización del pescado. El proyecto que finalmente se llevó a cabo incluyó a las mujeres en los cursos de formación sobre el control de calidad, la comercialización y la gestión comercial.

Una cuestión que ha recibido poca atención es la de las *plantaciones de palma aceitera*, con diferentes consecuencias de género. Por ejemplo, las compañías de palma aceitera sólo pagan a los hombres, aunque también las mujeres e incluso toda la familia trabajan en la cosecha del fruto de la palma. Como consecuencia, los hombres pueden gastarse el dinero que reciben como les parezca oportuno, mientras que las mujeres se quedan sin cobrar. Además, el hecho de que las mujeres empleen muchas horas al día en trabajos agotadores a cambio de una pequeña gratificación por parte de las compañías, hace que al final del día estén demasiado cansadas para responder adecuadamente a la carga adicional de cocinar y cuidar a sus hijos.

El cultivo, la recolección y la búsqueda de alimentos es una parte importante de la cultura de Papua Nueva Guinea. Las mujeres venden productos en los mercados rurales para obtener ingresos, y al mismo tiempo esta actividad les proporciona un valioso tiempo para desarrollar una vida social con las mujeres de otras aldeas. Cuando las tierras consuetudinarias se convierten en cultivos de palma aceitera, muchas de estas antiguas tradiciones se pierden y las mujeres se encuentran no sólo sin ingresos, sino también sin la oportunidad de desarrollar una vida social.

14.5.2 Explotación forestal, explotación maderera y minería

Es frecuente la emigración a enclaves económicos (minas, reforestaciones, campamentos madereros) en áreas rurales remotas. Algunos residentes en las zonas rurales emigran a las áreas urbanas para huir de la violencia tribal de sus comunidades de origen. Los hombres buscan trabajo y otras oportunidades comerciales, mientras que las mujeres acuden a las ciudades, a veces con sus familias, a ejercer la prostitución. La producción agrícola ha cambiado desde un sistema en el que la participación de la mujer era fundamental para la subsistencia de la familia, a una economía industrial en la que el hombre tiene el control de la situación, y en la que la mujer ha pasado a tener un papel dependiente.

La explotación forestal y maderera, al igual que la minería, están dominadas por las compañías extranjeras, y normalmente los hombres expatriados

están a cargo de los cargos administrativos. En la industria maderera, la ausencia de programas de formación para mujeres, junto a la actitud cultural de la sociedad de Papua Nueva Guinea y de los hombres expatriados, hace que la mujer sea absolutamente excluida de los puestos de trabajo.

La situación de la mujer en el sector minero ilustra en muchos sentidos cómo las estrategias de desarrollo económico no han tenido en cuenta su situación social y cultural, y no han desarrollado políticas que le garanticen un beneficio equitativo con respecto al hombre. Las tareas accesibles para la mujer suelen ser servicios de secretaría y administrativos, o bien tareas domésticas no cualificadas. Hasta el momento, ninguna mujer de Papua Nueva Guinea ocupa un cargo administrativo de categoría superior. Un equipo mixto, compuesto por personal del Departamento de Planificación Nacional y Desarrollo Rural y del Departamento de Minería, ha redactado un plan de acción de género.

ARTÍCULO 15. IGUALDAD ANTE LA LEY Y EN ASUNTOS CIVILES

Artículo 15

- 1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.*
- 2. 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 reconocerá a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensará un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.*
- 3. 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.*
- 4. 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.*

15.0 Aunque la Constitución de Papua Nueva Guinea no garantiza la igualdad de la mujer ante la ley, no existen impedimentos legales para su participación en las cortes de justicia y en los tribunales. La mujer tiene derecho, sea cual sea su estado civil, a cancelar contratos relacionados con créditos, bienes inmuebles u otras propiedades, o con transacciones comerciales. También tiene derecho a administrar sus propiedades sin la intervención de su cónyuge, hayan sido éstas adquiridas antes, durante o después de contraer matrimonio.

No hay ningún impedimento legal para la participación de la mujer en las cortes de justicia o en los tribunales, pero no existe ninguna legislación específica que establezca que “todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo” La mujer puede demandar y ser demandada actuando en su propio nombre.

La libertad de circulación y la elección del lugar de residencia están garantizados de igual modo para el hombre y la mujer; el matrimonio no limita los derechos de la mujer a elegir su lugar de residencia.

ARTÍCULO 16 LEY DEL MATRIMONIO Y LA FAMILIA

- 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:*

- a) *El mismo derecho para contraer matrimonio;*
 - b) *El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;*
 - c) *Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;*
 - d) *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;*
 - e) *Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;*
 - f) *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 consideración primordial;*
 - g) *Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir el apellido, la profesión y la ocupación;*
 - h) *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.*
2. *No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de menores 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.*

16.0 Matrimonio

La Ley de matrimonio de 1963, en vigor desde 1965, estableció un doble sistema de matrimonio en Papua Nueva Guinea: el matrimonio consuetudinario y el matrimonio jurídico. Según la sección 3 de la Ley del matrimonio, “*los cónyuges de un matrimonio (jurídico)... . pueden constituir... . matrimonio consuetudinario de acuerdo a las costumbres de la tribu o de la comunidad a la que pertenecen ambos cónyuges o cualquiera de ellos.*” No es necesario aportar ningún documento para constituir tal matrimonio consuetudinario, más allá de la conformidad con la tradición. En caso de desacuerdo, la definición de lo que constituye la tradición es determinada por una corte de justicia. El matrimonio consuetudinario está prohibido *cuando la mujer se opone al matrimonio, o en circunstancias en las que se pretende coaccionarla para que acepte una determinada tradición.* Cualquier persona que contravenga esta ley es culpable de agravio y puede ser multado y/o penado con hasta seis meses de prisión.

El matrimonio jurídico puede ser celebrado por oficiantes de cultos religiosos, oficiales de distrito, o registradores. La solicitud de celebración de matrimonio debe notificarse al menos con siete días de anticipación; ambas partes deben declarar su edad y su libre decisión de contraer matrimonio, y ser mayores de veintiún años (los menores de esta edad deben contar con el consentimiento de sus padres, a menos que una corte de justicia les haya dispensado de este trámite); la ceremonia debe celebrarse en presencia de dos testigos y tras su celebración debe expedirse un certificado de matrimonio.

La importancia del matrimonio en Papua Nueva Guinea como ceremonia de iniciación tiene como consecuencia la existencia de matrimonios de menores y matrimonios prematuros concertados. Según un estudio llevado a cabo recientemente, en el año 2000 estaban casados al menos 3.870 niños de diez a catorce años de edad en las áreas rurales; en las ciudades, esta cifra se reducía a 633. De un total de 4.503 niñas incluidas en el estudio, el 25% aproximadamente estaban separadas, divorciadas o habían enviudado. Basándose en las cifras del censo de 2000, el estudio puso en evidencia que 676 grupos familiares de las áreas rurales estaban encabezados por niños de entre diez y catorce años, en comparación con los 76 casos de niños de esa misma edad en las ciudades.

En Papua Nueva Guinea, la edad mínima necesaria para contraer matrimonio es dieciocho años para los hombres y dieciséis para las mujeres, basándose en la idea de que las niñas maduran antes que los niños. En circunstancias “excepcionales”, la corte de justicia puede conceder permiso para contraer matrimonio a los niños de dieciséis años y a las niñas de catorce. Esta concesión del permiso de matrimonio a las niñas de catorce años está muy por debajo de lo que recomiendan el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño, y es constitutivo de matrimonio prematuro. De este modo, un hombre que lleve a cabo contacto sexual marital con una menor está desarrollando una actividad no autorizada legalmente, y por tanto ilegal, incluso si la niña “casada” consiente en tal actividad. La Convención de los Derechos del Niño, de la cual Papua Nueva Guinea es signataria, define al niño como un ser humano menor de dieciocho años, o de la mayoría de edad establecida en su país si ésta es menor. La mayoría de edad legal es de dieciocho años.

Un estudio de UNICEF reveló que, aunque la edad legal mínima para contraer matrimonio es de dieciséis años, en algunas áreas rurales los matrimonios se celebran incluso con niños de trece años, en matrimonios prematuros normalmente convenidos por sus padres, otros miembros de la familia, o por dirigentes locales que actúan en nombre de la familia. Según la legislación oficial, una niña de catorce años no tiene capacidad para consentir o contraer matrimonio, sin tener en cuenta sus deseos o su condición física, y se consideran nulos estos matrimonios. Por el contrario, según la ley consuetudinaria, que prima la madurez física sobre la edad cronológica, una niña de catorce años que tiene los atributos físicos de una mujer adulta puede contraer matrimonio consuetudinario. Su consentimiento es en general irrelevante, dado que sus padres firman el contrato matrimonial en su nombre. Dado que la legislación vigente reconoce el matrimonio consuetudinario, es evidente que el conflicto entre las dos formas de matrimonio está jurídicamente reconocido, lo cual crea dificultades en la aplicación de la legislación oficial, según la cual las actividades sexuales con menores son constitutivas de delito.

Según el Anexo 2.1 de la Constitución, una costumbre o tradición determinada no puede aplicarse ni hacerse cumplir en la medida en que sea contraria a la Constitución, o a una de sus cláusulas, o que vulnere los derechos humanos. Además, el capítulo 19 de la *Ley de reconocimiento de las tradiciones*, advierte que las costumbres cuya aplicación o cumplimiento tiene como consecuencia la injusticia, contraviene el interés público, o es contraria a los intereses de los niños menores de dieciséis años, no serán reconocidas como tales. El matrimonio consuetudinario de una niña menor de catorce años vulnera todos los criterios y consideraciones previamente expuestas.

16.1 Familia

La sociedad tradicional de Papua Nueva Guinea limita la capacidad de la mujer para hablar con libertad, tanto en el entorno familiar como en público, y dificulta su capacidad para poseer propiedades y construir su seguridad económica sin la ayuda del hombre. Las relaciones de parentesco determinan el lugar de residencia de las niñas y el control de las mujeres sobre su propia vida. En la familia tradicional de Papua Nueva Guinea, los niños y las mujeres se consideran posesiones, y para la mayoría de las mujeres el matrimonio representa la forma de para conseguir un medio de subsistencia y una

posición social. Aunque la legislación nacional garantiza la igualdad de herencia para el hombre y la mujer, esto no se extiende a las tierras consuetudinarias, que se transmiten por línea paterna, lo cual constituye una discriminación contra la mujer.

El desempleo, la pobreza y las relaciones familiares inestables contribuyen al abandono y el abuso de menores. Otra práctica cultural potencialmente perjudicial son los apadrinamientos y las adopciones, ya sean oficiales o no oficiales, que se dan de forma creciente, sobre todo en el círculo familiar. En el censo de 2000, la proporción de niños que no vivían con sus padres biológicos era del 22,4%. Las adopciones y apadrinamientos que se producen en Papua Nueva Guinea son tanto no oficiales como legales, aunque en la mayor parte de los casos la adopción se produce sin un reconocimiento oficial. Estos niños conservan sus derechos y responsabilidades en sus familias de origen, pero al mismo tiempo asumen responsabilidades domésticas con sus familias adoptivas, y con frecuencia se espera de ellos que mantengan a ambos grupos de padres cuando lleguen a la ancianidad.

16.2 Violencia doméstica

A continuación se presentan los resultados del trabajo de la Comisión de Reforma Legislativa en 1992, sobre la naturaleza y el alcance de la violencia doméstica en Papua Nueva Guinea. Según estos resultados, en los matrimonios de las zonas rurales el 67% de los hombres ejercían un maltrato físico a sus esposas, mientras que en las ciudades esto sucedía en un 56% dentro de los matrimonios de escasos recursos, y en un 62% en los matrimonios de clase alta. Con respecto al maltrato físico por parte de las mujeres hacia sus maridos, sucedía en un 30% en las áreas rurales, mientras que en las ciudades se daba un 37% en los matrimonios de escasos ingresos y el 50% en los de clase alta. Esto pone en evidencia que la violencia del hombre a la mujer es un problema mucho más grave que a la inversa, lo cual se confirma con los siguientes datos: el 97% de las mujeres casadas y sólo 3% de los hombres casados recibe tratamiento por violencia doméstica durante períodos superiores a diez semanas.

La conclusión que se extrae de estas diferencias de actitud hacia el maltrato a las mujeres entre las zonas rurales y las urbanas, es que hay una tendencia significativa en las ciudades a no considerar aceptable este maltrato. Los problemas matrimoniales son los factores que originan las peleas y eventualmente la violencia doméstica. En las áreas rurales, los celos ocupan el primer puesto, mientras que en las urbanas la principal causa de las peleas domésticas es el alcohol. No obstante, también se citan otras causas subyacentes: la posición desigual del hombre y la mujer, el estrés, la falta de comunicación, la cultura y las agresiones.

Según la Comisión de Reforma Legislativa, la violencia doméstica, definida como “...*violencia física entre cónyuges*”, ocurre en más de dos tercios de las familias del país, sobre todo si se trata de violencia contra la mujer, además de las causas subyacentes de esta violencia, como la posición desigual del hombre y la mujer, el estrés, la falta de comunicación, y la abundancia de violencia y de agresiones en las culturas locales (Comisión de Reforma Legislativa de Papua Nueva Guinea, 1992). 23), se identificaron causas “superficiales” o detonantes de las peleas domésticas.

La opinión predominante en las zonas rurales es que las causas más frecuentes de los problemas matrimoniales son: los celos, el descuido de los deberes por parte de las mujeres, y el hecho de que a los maridos les disgusten sus esposas, mientras que en los núcleos urbanos tanto las personas de escasos recursos como las de las clases altas identificaban estas causas con el alcohol, los problemas económicos y los celos (Comisión de Reforma Legislativa de Papua Nueva Guinea, 1992, 21). El derecho penal ofrece escasa protección a las víctimas de la violencia doméstica, ya que: los cónyuges están exentos de la obligación de testificar, no es necesario que se aporten pruebas ante los tribunales, las sentencias dan lugar a mayores dificultades para las familias, y no es admisible el síndrome de las esposas maltratadas como defensa en los casos de asesinato.

La violencia ejercida por mujeres contra otras mujeres se origina normalmente como consecuencia de las disputas domésticas. En las áreas en las que la poligamia está establecida como costumbre, cada vez más mujeres son culpadas por el asesinato de una de las otras esposas de su marido, de forma que el porcentaje de mujeres en prisión por agredir o asesinar a otra mujer llega al 65%.

Entre 1986 y 2000, la Comisión trabajó en todas estas áreas, sobre todo en el desarrollo de programas de formación para la policía, los tribunales municipales y los servicios públicos de libertad vigilada. Actualmente, no existe ninguna política relevante ni servicios básicos para las víctimas; los agresores son virtualmente inexistentes; la policía es reacia a actuar en casos de violencia doméstica; el sistema judicial está controlado por los hombres; y no se concede a la concienciación ciudadana y a la prevención la importancia que merecen. Desde la publicación del informe final de la Comisión de Reforma Legislativa en 1992, la atención del gobierno hacia la violencia doméstica ha disminuido de forma significativa.

16.3 Divorcio, separación, manutención y custodia de los hijos

La legislación nacional sobre la familia en su conjunto, en lo que respecta al divorcio, la separación, el reparto de bienes, el régimen de manutención y la custodia de los hijos, es tanto confusa como discriminatoria hacia la mujer, lo cual dificulta extremadamente a las mujeres acabar con los matrimonios en los que existe el maltrato y emprender un proceso de divorcio de faltas, para lo cual es necesario aportar pruebas relativas a ofensas como el abandono del hogar familiar o la violación continuada, lo cual sitúa a la mujer en la difícil posición de tener que aportar pruebas de situaciones humillantes, embarazosas o que atentan contra su dignidad y su privacidad.

La falta de una legislación que refrende las distintas formas de matrimonio consuetudinario incapacita a las mujeres para reclamar sus derechos como esposas. Las parejas de hecho no tienen base legal, lo cual conlleva consecuencias similares para las mujeres y los niños abandonados. Asimismo, las mujeres sufren discriminación a la hora de aportar pruebas, sobre todo relacionadas con la crueldad y el adulterio, si no quieren testificar o acudir a los tribunales. El divorcio en Papua Nueva Guinea está basado en criterios de faltas (incluyendo el adulterio, el abandono del hogar, y la crueldad en el matrimonio), y por tanto no cumple con los criterios del CEDAW.

Además, los tribunales pueden disponer que se restituyan los derechos conyugales, una disposición manifiestamente discriminatoria. También existen cláusulas de daños por adulterio, que es un delito penal. Estas disposiciones discriminatorias dan a entender la idea de que uno de los cónyuges (la mujer) es propiedad del otro. No obstante, pueden establecerse órdenes de manutención durante la separación y después del divorcio tanto para los hijos como para las esposas, cuya base es determinada en gran medida por decisión del tribunal, según el vago criterio de "*medios, nivel de ingresos y conducta*" de las partes implicadas en el litigio. Esto último, sin embargo, incluye la noción de falta o culpa, lo cual es discriminatorio tanto para los niños como para las mujeres. No se tienen en cuenta las normas recomendadas por el CEDAW, en lo que respecta a las necesidades y los medios de ambas partes, los compromisos económicos de ambas partes hacia sí mismos y hacia los demás, las respectivas posibilidades de obtener ingresos, y las necesidades de los hijos.

Aunque el derecho a poseer, gestionar, disfrutar y disponer de las propiedades es básico para que la mujer pueda ejercer su derecho a la independencia económica, las mujeres en Papua Nueva Guinea no disfrutan de la igualdad en relación a estas cuestiones, dado que la tenencia de la tierra está basada en la tradición, lo cual deja al hombre el control de muchos aspectos de las tierras y otras propiedades. Papua Nueva Guinea ha adoptado las recomendaciones sobre los intereses de los hijos como la principal consideración en las disputas sobre la custodia tras la separación y el divorcio. No obstante, la falta de independencia económica o la incapacidad para conseguir la custodia de los hijos fuerza a muchas mujeres a continuar manteniendo relaciones violentas o difíciles. El reparto de bienes se basa en lo que

es “*justo y equitativo*”, lo cual no proporciona un criterio claro a los jueces. Además, este criterio no tiene en cuenta la contribución no monetaria de la mujer al grupo familiar.

En Papua Nueva Guinea, aunque el acceso a los abogados de oficio es técnicamente gratuito y teóricamente accesible, en la práctica es mínimo, dada la falta de recursos humanos y económicos. No existe una verdadera asistencia legal, y sin un abogado la única alternativa es acudir a las ONGs especializadas en la ayuda en la preparación de la documentación necesaria en estos procesos. Otro problema para emprender un proceso de divorcio es que si se decide que la culpa es de la mujer y no del marido, la familia de ella tendría que devolver el dinero que recibió cuando se celebró el matrimonio, y por lo tanto podría no recibir con agrado su vuelta al núcleo familiar; además, si la mujer viene de una sociedad patriarcal, no podría conservar a sus hijos, ya que éstos pertenecen al clan.

PARTE B – Región Autónoma de Bougainville



Extraído de: *The Journal of Pacific Studies* Vol. 28 no.2, 2005

Primera parte: Antecedentes

1.0 Tierra y población

La Región Autónoma de Bougainville, también conocida como Salomón septentrional, es una región autónoma con un alto grado de autonomía política. Aunque políticamente pertenece a Papua Nueva Guinea, geográfica y culturalmente forma parte de las Islas Salomón. La provincia comprende: las islas de Bougainville y Buka, otras pequeñas islas adyacentes, y los atolones más lejanos de Nissan, Caterets, Mortlock, Tasman y Fead. Gran parte de la isla de Bougainville es montañosa, con las cotas más altas por encima de los 2.000 metros, y con grandes ríos, mientras que la parte meridional está cubierta por extensas tierras pantanosas costeras. El clima es tropical, con altas precipitaciones anuales. Su capital es, provisionalmente, Buka, aunque se espera que vuelva a serlo Arawa.

El último censo, incompleto, que tuvo lugar en 2000, dio como resultado una población de 141.161 habitantes en las áreas incluidas en el censo. Las estimaciones sitúan esta cifra entre 150.000 y 200.000 habitantes en el año 2000. En la mayor parte de los casos se da un sistema matriarcal en el clan; además, la propiedad de la tierra se transmite por línea materna en la mayor parte de las comunidades. Aunque el papel y el estado de la mujer varía considerablemente entre los distintos grupos lingüísticos y culturales, las responsabilidades del hombre y la mujer están basadas en el equilibrio y la reciprocidad. Ambos entienden su lugar en la sociedad al tener sus papeles respectivos claramente asignados.

Tabla 11: Distribución de la población en las regiones de Bougainville

Región >5 5-9 10-14 15-19 20-49 50+

Bougainville	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	TOTAL
Norte	5464	4772	5412	5017	6069	5756	5756	5569	16474	15816	3127	2665	81337
Centro	2914	2166	2946	2742	2987	2876	3110	2952	8195	7730	1454	1105	41177
Sur	4270	3524	4746	4362	4668	4118	4412	4221	14045	13858	3049	2838	68109
TOTAL	12648	10462	13104	12121	13724	12750	13091	12369	38712	37404	7630	6608	192225

H= Hombres

M= Mujeres

En Bougainville coexisten 23 lenguas, de las cuales las más importantes son: Buin, Siwai, Nagovis, Banoni, Halia, Teop, Solos, Nehen, Nasioi, Rotokas y Eiivo. Tok Pisin es la segunda lengua más hablada.

2.0 Antecedentes políticos y constitucionales

Las islas de Buka y Bougainville forman parte de la provincia de Salomón septentrional de Papua Nueva Guinea. En 1972, la apertura de la gran mina de cobre de Panguna, por parte de la compañía

Bougainville Copper Ltd. (BCL), y la firma del Acuerdo del Cobre de Bougainville con el gobierno de entonces, en 1974, tuvo graves consecuencias para los propietarios de las tierras. En 1987, la asociación de propietarios de Panguna demandó a la compañía una compensación de 15.000 millones de dólares; al no prosperar la demanda, se puso en marcha una respuesta militar y se constituyó el Ejército Revolucionario de Bougainville. En enero de 1990, la compañía decidió cerrar la mina, lo cual llevó a la declaración del estado de emergencia.

Las escaramuzas entre el Ejército Revolucionario de Bougainville y las Fuerzas de Defensa del país incrementaron progresivamente hasta que, a principios de 1990, el gobierno central decidió retirar todo el personal gubernamental de la isla, incluyendo las tropas de las fuerzas de defensa, y negar a los habitantes todo servicio gubernamental. Además, ese mismo año, al aumentar los niveles de violencia, muchos servicios públicos y empresas privadas, como los bancos, se retiraron de la provincia. Hacia la mitad del año se agravó la situación por la imposición por parte del gobierno de un embargo económico y de comunicaciones, que tuvo como consecuencia una grave escasez de medicamentos, alimentos y petróleo en las zonas controladas por el ejército revolucionario.

La respuesta fue una declaración unilateral de independencia, en mayo de 1990. Las hostilidades de los ocho años siguientes llevaron a la muerte a entre 12.000 y 15.000 personas, y produjeron el desplazamiento de miles de personas más. La tregua de 1997 fue vigilada por el Grupo de Supervisión de la Tregua, liderado por Nueva Zelanda y constituido por fuerzas pacificadoras no armadas de Nueva Zelanda, Australia, Fiji y Vanuatu. En 1998, este equipo fue remplazado por el Grupo de Vigilancia de la Paz, encabezado por Australia, con el cometido de facilitar el proceso de paz mediante el seguimiento del alto el fuego y la supervisión de la recogida y contención de armas. En julio de 2003, el Grupo de Vigilancia de la Paz fue sustituido por el Equipo de Transición de Bougainville.

En abril de 1998 se firmó el alto el fuego permanente y comenzó el despliegue del grupo multinacional de vigilancia de la paz. Finalmente, el 30 de agosto de 2001 se firmó un acuerdo de paz, que concedía a Bougainville un estatus especial como provincia, incluyendo el derecho a establecer su propia administración autónoma.

3.0 Situación económica

El conflicto armado de Bougainville tuvo como consecuencia la muerte de muchos de sus habitantes, además de otros costes sociales, como una educación interrumpida o incluso inexistente, la emigración de personal cualificado y la destrucción de gran parte de las infraestructuras de la isla. Aunque algunos emigrantes han regresado y muchos de los servicios sanitarios y de educación se han restablecido, las infraestructuras están aún en mal estado.

En las zonas en las que el desarrollo económico se ve afectado por largos períodos de inestabilidad y por conflictos armados, es fundamental aprovechar la capacidad local para la pacificación, la generación de ingresos y la promoción del empleo. Según el Plan de Educación de Bougainville (2007-2016), actualmente en desarrollo, no se ha llevado a cabo ningún estudio serio sobre el rendimiento económico de la región, ya que la falta de cuentas regionales dificulta una estimación precisa del rendimiento desde 1998. La economía se basa principalmente en la agricultura, con una importante producción de cacao y coco.

Las prioridades de desarrollo de Bougainville se basan en las directrices de la Estrategia de desarrollo a medio plazo de Papua Nueva Guinea (2005-2010), que es el documento de referencia del gobierno autónomo de Bougainville. El Plan de desarrollo del gobierno autónomo tiene como objetivo el desarrollo humano mediante el apoyo a las familias, de forma que les garantice una mayor productividad, una mayor capacidad empresarial y una mayor competitividad en el ámbito internacional, para que puedan aumentar sus propiedades y sus responsabilidades, mejorando su calidad

de vida y la de sus comunidades. El objetivo de desarrollo del gobierno es mejorar la calidad de vida de todas las familias de Bougainville mediante un gobierno preventivo, eficiente y efectivo, y un sistema de distribución de bienes y servicios.

Actualmente, Bougainville genera menos de un 2,5% de la hacienda pública. Todavía es necesario el apoyo externo para la aplicación del plan de acción estratégico quinquenal en servicios públicos tales como la salud, la educación, el desarrollo comercial y económico, o la reparación o construcción de infraestructuras de comunicación, y aún hay grandes dificultades para conseguir una educación y unos servicios sanitarios de calidad. Además, la falta de material escolar dificulta el correcto funcionamiento de los servicios de educación, mientras que la escasez crónica de los medicamentos básicos y de otros suministros médicos siguen impidiendo la consecución de unos servicios de salud aceptables para la población, y especialmente para la mayoría rural.

Bougainville depende del gobierno de Papua Nueva Guinea y de los organismos donantes para conseguir los fondos necesarios para restablecer la economía. Desde 1999, el PNUD desarrolla un programa centrado en el desarrollo económico, mediante la rehabilitación del sector agrícola, la formación de los excombatientes y diversas actividades para la generación de empleo (el Proyecto de formación vocacional de las mujeres de Arawa), y en el desarrollo comunitario.

4.0 Sistema político

El acuerdo de paz de 2001 garantizó la autonomía de Bougainville y permitió el desarme, la elaboración de una constitución, y la elección de un gobierno autónomo. En 2005, el gobierno provincial provisional de Bougainville y el gobierno de Papua Nueva Guinea aprobaron la constitución mediante elecciones celebradas en mayo-junio. Entre diez y quince años después de la elección del gobierno autónomo de Bougainville, debe celebrarse un referéndum sobre el estado político de la provincia autónoma; la fecha de este acontecimiento debe ser acordada entre ambos gobiernos, en función del cumplimiento de una buena gobernanza y del progreso del desarme. El resultado del referéndum estará sujeto al poder de decisión final del parlamento nacional de Papua Nueva Guinea.

Según el acuerdo de paz, el gobierno provincial provisional, en consulta con el congreso popular de Bougainville, debía establecer una comisión constitucional la cual (aunque no se exige que incluya mujeres), debía “consultar ampliamente con” y ser “ampliamente representativa” del pueblo de Bougainville. El acuerdo también exigía el establecimiento de una asamblea constituyente “representativa”, un sistema judicial y un sistema de gobierno con las características internacionalmente aceptadas como buena gobernanza. También hubo un complejo plan para el desarme de los excombatientes en tres etapas, bajo la supervisión de la Oficina Política de las Naciones Unidas para Bougainville. Asimismo, el acuerdo preveía un referéndum a largo plazo sobre la posible independencia de Bougainville, que se celebrará a más tardar en 2015. Dado que la independencia sería una de las opciones del referéndum, éste queda condicionado al respaldo de una mayoría de dos tercios del parlamento de Papua Nueva Guinea.

En junio de 2003, la misión de las Naciones Unidas como observador político en Bougainville verificó y certificó el cumplimiento de la segunda fase del plan de desarme, lo cual permitió la creación de la asamblea constituyente y el pleno funcionamiento de las enmiendas constitucionales de la Ley Orgánica de Pacificación a Bugainville / Papua Nueva Guinea. El parlamento nacional de Papua Nueva Guinea dio efecto legal al *Acuerdo de Paz de Bougainville*, mediante enmiendas a la *Constitución de Papua Nueva Guinea* y la aprobación de la *Ley Orgánica de Pacificación en Bougainville*.

En un intento de construcción del consenso nacional, este acuerdo se aprobó en el parlamento de Papua Nueva Guinea con una sola enmienda relativa al control del armamento. Las enmiendas

constitucionales abrieron las puertas a la elección de un gobierno autónomo de Bougainville/Papua Nueva Guinea, y en 2003 se alcanzó la tercera etapa del proceso de paz, en la que las partes interesadas en el conflicto acordaron la destrucción de las armas.

En lo que respecta a las instituciones políticas, la constitución de Bougainville se desarrolló mediante una larga serie de consultas tanto en la provincia autónoma como en Papua Nueva Guinea. El proceso de elaboración de la constitución fue incluyente, participativa y de gran alcance, y constituyó un proceso de reconciliación y de consenso. La inmunidad y la amnistía quedaron garantizadas como parte de las negociaciones de paz, y se involucró a las ONGs en la asistencia psicológica a las personas con trastornos postraumáticos y en la reconciliación a nivel local.

Las elecciones se celebraron en mayo y junio de 2005. El gobierno autónomo de Bougainville trabaja actualmente en la aplicación de la constitución mediante el plan estratégico quinquenal. La declaración de intenciones de este plan es: *juntos ayudar a la población rural a mejorar su bienestar mediante un enfoque local sostenible*. Los objetivos del plan son *abordar los objetivos prioritarios identificados por nuestros dirigentes...para reducir la pobreza y ayudar a la población a mejorar su calidad de vida...lograr la prosperidad económica y la confianza, y fortalecer el proceso de paz y la reconciliación entre nuestro pueblo*".

5.0 Condición de la mujer

El comienzo del conflicto armado (1988-1997) cambió muchas cosas, y no menos el papel y las responsabilidades de las mujeres, los hombres y los niños, y lo que es más importante, las relaciones entre hombres y mujeres. Las mujeres sufrieron la pérdida de familia y amigos, vieron reducida su confianza en la sociedad, y padecieron una violencia creciente. Actualmente, la violencia en sus distintas manifestaciones está mucho más extendida que antes de 1988, por lo que se teme que este alto nivel de violencia sea una consecuencia a largo plazo del conflicto.

El bloqueo naval de la isla, y sobre todo de las zonas controladas por el ejército revolucionario, eliminó servicios básicos como los de la salud y la educación.

El conflicto tuvo gran incidencia en la destrucción física de una de las provincias más desarrolladas del país, y en la destrucción de sus estructuras socioeconómicas, políticas y de gobernanza. A lo largo de todo el período, las mujeres padecieron intimidaciones y amenazas. Algunas fueron violadas o mutiladas, otras vieron asesinar a sus hijos y a sus maridos, o violar a sus hijas. Muchas de ellas se refugiaron y se adaptaron a vivir en la selva, pero el acceso limitado a los servicios sanitarios tuvo como resultado un aumento de la mortalidad derivada de la maternidad.

En Bougainville, los grupos lingüísticos y culturales son matriarcales, lo cual quiere decir que las mujeres tienen una posición independiente y que los derechos sobre la tierra se transmiten por línea materna. Debido a este respeto cultural histórico hacia las mujeres, éstas pudieron tener una importante participación en los trabajos de pacificación y reconciliación tanto a nivel local como nacional. Además, utilizaron su influencia como mediadoras entre las partes en conflicto para mantener un diálogo constructivo, y las madres se trasladaron a la selva para intentar traer a sus hijos de vuelta a casa. La mujer desempeñó un papel fundamental en el proceso de paz, presionando a los hombres para que abandonaran las armas y regresaran a la vida comunitaria, y abogando por una vuelta a la paz y la armonía.

Las mujeres de Bougainville fueron agentes de paz muy activos; algunas dirigentes se involucraron en el establecimiento de un proceso de negociación entre los líderes de Bougainville y el gobierno nacional, para conseguir el fin de la guerra. Con la llegada de los primeros contingentes de las fuerzas

de pacificación, pidieron una declaración de alto el fuego; una fuerza de paz neutral de las Naciones Unidas fue invitada a Bougainville al comienzo del proceso de paz durante un período de no más de tres años. En junio-julio de 1997, el gobierno de Nueva Zelanda se ofreció de nuevo para facilitar la reanudación de las conversaciones de paz entre el gobierno de Papua Nueva Guinea y los dirigentes de Bougainville. Cerca de setenta y cinco dirigentes asistieron en representación de los principales grupos de interés de la isla, incluyendo los líderes tradicionales, los jóvenes, las mujeres, representantes eclesiásticos y líderes políticos.

Algunos grupos de mujeres de la región, como la Agencia de desarrollo de las mujeres de Leitana Nena, contribuyeron al trabajo de pacificación y de reconciliación a nivel local, nacional e internacional. Crearon oportunidades para promover el diálogo; participaron en conversaciones de paz, y sobre todo participaron en la elaboración de la constitución. Todas las partes interesadas: las partes en conflicto, las Naciones Unidas, los organismos donantes y las ONGs, reconocieron a la mujer su contribución al alto el fuego y al proceso de paz. Sin embargo, este amplio reconocimiento contrasta notablemente con la exclusión de la mujer del proceso de paz, del complejo plan de desarme en tres etapas y del plan de eliminación del armamento, estrechamente relacionados con el progreso de las cuestiones políticas y constitucionales del Acuerdo de Paz de Bougainville, de agosto de 2000.

PARTE II. COMENTARIOS SOBRE LOS ARTÍCULOS DEL CONVENIO

ARTÍCULO 1. DEFINICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

1.0 El marco legal y constitucional de Bougainville que garantiza la igualdad de derechos

En el Acuerdo de Paz de Bougainville, las partes establecieron un Órgano Provisional Conjunto de Supervisión, como el foro principal a través del cual el gobierno nacional se comunicaría con los líderes de Bougainville. Asimismo, se creó la Comisión constitucional de Bougainville, en septiembre de 2002, como organismo de amplia representatividad. Esta comisión llevó a cabo consultas de gran alcance en todo Bougainville, y elaboró un borrador de la constitución. El gobierno provincial provisional y el congreso popular establecieron una comisión constitucional de veinticuatro miembros, que incluía tres mujeres, y una asamblea constituyente con ocho mujeres. La comisión constitucional elaboró el borrador de diversas propuestas constitucionales para su consideración por parte de la asamblea constituyente, que sometió estas propuestas a debate e introdujo enmiendas a las propuestas antes de presentar un borrador final al gobierno nacional, que lo refrendó por ser coherente con la constitución de Papua Nueva Guinea.

Según la Constitución de la Región Autónoma de Bougainville, refrendada por el Consejo Ejecutivo Nacional de Papua Nueva Guinea el 15 de diciembre de 2004, el gobierno autónomo de Bougainville *desarrollará el nivel o los niveles de gobierno oficial, bajo el Gobierno Autónomo de Bougainville, y los Consejos de Ancianos son reconocidos por esta Constitución como gobierno oficial bajo el Gobierno Autónomo de Bougainville. Estos niveles de gobierno se elegirán democráticamente, pero reconocerán el papel tradicional de los jefes y otros líderes tradicionales en la gobernanza; y los sistemas tradicionales adecuados y viables se incorporarán a los niveles de gobierno oficial.*

La constitución concede autorización al gobierno autónomo para desarrollar un nivel de gobierno regional para cada una de las siguientes regiones: Región Septentrional, Región Central, Región Meridional, *y puede posteriormente subdividir el nivel de gobierno regional en más regiones. Asimismo, establecerá criterios para determinar el establecimiento, la autoridad y las funciones del Gobierno Regional.* También se reconocen los sistemas tradicionales de gobierno y el papel y las responsabilidades de los jefes y otros líderes tradicionales, y el sistema de clan; estos se ocuparán de

asuntos relacionados con las tierras consuetudinarias, la conservación del medio ambiente, los asuntos familiares, la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz y el orden.

Con respecto a la propiedad de las tierras consuetudinarias y las elecciones, la constitución establece que *un natural de Bougainville (y ninguna otra persona), de acuerdo con esta Constitución y con la legislación de Bougainville, y de acuerdo con la tradición, puede ser propietario de una tierra consuetudinaria en Bougainville; todo ciudadano puede ser candidato a cualquier elección de la Cámara de Representantes y de cualquier otro organismo electo establecido por o en el marco de esta Constitución; y todo ciudadano puede votar en cualquier elección relativa al párrafo b).*

De acuerdo con la constitución, entre las obligaciones de los ciudadanos de Bougainville están las de *promover la reconciliación en todo el territorio de Bougainville...emprender un trabajo lucrativo para bien de sí mismo, su familia y el bien común; y contribuir al bienestar de la comunidad en la que vive, así como promover la paternidad responsable, la democracia y el cumplimiento de la ley.* La constitución habilita al Consejo Ejecutivo de Bougainville para elaborar políticas *que den respuesta a las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y con las víctimas de la vulneración de tales derechos.*

La constitución contiene a lo largo de todo el texto un lenguaje masculino, y hace constar que “las palabras de género masculino incluyen a las mujeres”; pero incluye disposiciones especiales relativas a la mujer. Además de las disposiciones que acuerdan la representación y la implicación de las mujeres en el nuevo gobierno, incluye diversos “*Objetivos y Principios Rectores*”, *que incluyen la exigencia de una justa representación de las mujeres y de otros grupos marginados y el bienestar para las viudas, hijos, huérfanos, ancianos y discapacitados.* También establece que “*el papel y el bienestar de la mujer en la sociedad moderna de Bougainville será reconocido y alentado, y se desarrollará de forma que se tengan en cuenta los cambios de circunstancias*”.

Los “*Objetivos y Principios Rectores*” no confieren derechos que puedan originar causas judiciales, y pretenden guiar al gobierno en la aplicación e interpretación de la constitución, y en la elaboración y puesta en práctica de políticas y legislación. En lo que se refiere a la participación política, la constitución establece que la Cámara de Representantes debe incluir tres miembros femeninos, representantes de las regiones Septentrional, Central y Meridional de Bougainville, “*para representar los intereses de las mujeres de la Región*”. El consejo ejecutivo debe incluir un miembro femenino de la cámara de representantes, nombrada por las otras mujeres miembros de la cámara y aprobada por el presidente.

ARTÍCULO 2. COMPROMISO PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

En su Artículo 19, la Constitución exige *una representación justa de la mujer y de los grupos marginados en todos los organismos constitucionales, así como en otros organismos; el Artículo 20 alienta las prácticas tradicionales de cuidado a las viudas, niños, huérfanos, ancianos y discapacitados, y el Artículo 28 reconoce y respalda el papel y el bienestar de la mujer en la sociedad tradicional y moderna de Bougainville, que se desarrollará teniendo en cuenta los cambios de circunstancias que puedan producirse.*

2.0 Leitana Nehan, una importante ONG a favor de la mujer, se reunió con el Comité Constitucional de Bougainville y con UNICEF, con el fin de incluir en la Constitución una serie de cláusulas concernientes a los derechos de las mujeres y los niños . En asociación con UNICEF, visitó escuelas primarias de los distintos distritos para discutir estos derechos con los profesores y los padres de alumnos, y se reunió con familias del personal de la policía para hablar de la violencia doméstica. Según su plan estratégico de 2004-2007, la organización promueve estos derechos “*tal como se establece en la Convención para la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (CEDAW) y en la Convención de los derechos del niño.*

2.1 ‘Fortalecimiento de las comunidades para la paz’

En septiembre de 1999, Leitana Nehan puso en marcha el programa “Fortalecimiento de las comunidades para la paz”, patrocinado por la oficina australiana de la Agencia Internacional para el Desarrollo de la Mujer, y financiado como parte del Programa de reconstrucción de Bougainville, de la Agencia Australiana de Desarrollo Internacional (OADI). De acuerdo con los estatutos de Leitana Nehan, el proyecto se centraba en los principales objetivos de la organización: la creación de una Bougainville menos violenta y más pacífica, con especial atención hacia la lucha contra la violencia ejercida sobre la mujer, y hacia la promoción de sus derechos.

La primera etapa del proyecto incluía una serie de actividades de pacificación con las comunidades, además del desarrollo organizativo y de diversas actividades de formación, que proporcionaron un inestimable desarrollo del potencial del personal integrado en la organización, y de sus voluntarias, como ejecutoras y gestoras de proyectos. El principal objetivo del proyecto era fortalecer la capacidad de las mujeres, de las comunidades, de los líderes y de los formadores de Leitana Nehan para abordar el tema de la violencia en Bougainville en general y de la violencia contra las mujeres en particular.

Una evaluación del programa puso en evidencia que las mujeres más estrechamente relacionadas con la organización tendían a hablar con más libertad sobre cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres, y a la equidad en el liderazgo. Esto incluye el reclutamiento de mujeres en el nuevo cuerpo de policía; el nombramiento de tres mujeres representantes del Comité Constitucional de Bougainville, el órgano responsable de la elaboración del borrador de la Constitución para la nueva región autónoma; la demostración de la capacidad de liderazgo de las mujeres de Leitana Nehan y la buena disposición de los hombres para trabajar bajo la dirección de mujeres dirigentes; y la educación y movilización de las mujeres para participar en la nueva sociedad, hablar de sus derechos y protestar contra la violencia.

En 2001, la Agencia de Desarrollo de la Mujer de Leitana Nehan recibió de UNIFEM el Premio de la Paz del Milenio para la Mujer. El lema de la agencia es “Mujeres tejiendo juntas el futuro” y su objetivo es luchar por los derechos de las mujeres de Bougainville / Papua Nueva Guinea, y devolver la paz a las comunidades devastadas. Leitana Nehan ha comenzado a reconstruir la confianza entre vecinos de una misma comunidad y de distintas comunidades. Los talleres que han desarrollado han contribuido a curar las profundas heridas de la guerra mediante el establecimiento de relaciones entre la gente joven; además, presionaron al gobierno para que destinara fondos a la concienciación ciudadana y para que llevara a cabo estudios sobre el origen de la violencia, y emplazaron a la policía a modificar su actitud y a centrar su preocupación en la violencia contra la mujer.

Artículo 3. Desarrollo y adelanto de la mujer

3.0 Mecanismos en marcha para la mujer

A finales de 2007 se creó la División de la Mujer, la Religión y las ONG, con un personal constituido por cinco miembros; además, se crearon otros trece nuevos puestos de oficiales de asuntos relacionados con la mujer en los trece distritos de la región. La División de la Mujer, la Religión y las ONG se integró oficialmente en el Departamento de Desarrollo Comunitario del gobierno autónomo de Bougainville; en abril de 2007, el Consejo Ejecutivo aprobó el establecimiento del Ministerio de Religión y ONG, donde se sitúa actualmente su sede.

Desde entonces, la División de la Mujer, la Religión y las ONG se ha centrado principalmente en el restablecimiento y el fortalecimiento de la red del Consejo de la Mujer de Bougainville, una red global establecida en 2006. Sus responsabilidades más importantes son:

- llevar a cabo un seguimiento efectivo de la distribución de bienes y servicios
- unificar y fortalecer las organizaciones de mujeres
- actuar como organismo de representación de las mujeres de Bougainville
- alentar a las mujeres para que participen en las actividades económicas y comerciales.

El fortalecimiento de las redes de mujeres y el desarrollo de políticas específicas para ellas constituyen tareas prioritarias; con la ayuda del PNUD, se desarrolló una consulta a las partes interesadas para facilitar la elaboración de estas políticas.

La Dirección de la Mujer, la Religión y las ONG ha puesto en marcha programas de formación para pequeñas comerciantes, para la mejora del entorno de la aldea y el hogar, y de formación en liderazgo para mujeres.

En 2007 llevó a cabo un taller de “formación para formadoras”, sobre la *Promoción de una vida mejor, más segura y más saludable en Bougainville*, con fondos de la Agencia Australiana de Desarrollo Internacional (OADI). Este taller cubría asimismo temas relacionados con la asistencia sanitaria básica, la divulgación de la información, la seguridad en la maternidad y la nutrición.

3.1 El papel de las organizaciones de mujeres en el proceso de paz y la reconstrucción

Además de las visitas de seguimiento, la Agencia de Desarrollo para la Mujer de Leitana Nehan llevó a cabo una reunión con las mujeres de Bougainville para conocer su punto de vista sobre el desarme (tercera etapa del proceso de paz), la inminente retirada del Grupo de Vigilancia de la Paz, y la participación de la mujer en el proceso de paz, incluyendo la reforma de la Constitución. En este encuentro participaron más de doscientas mujeres llegadas de todos los distritos de Bougainville, incluyendo la zona de exclusión. La Agencia de Desarrollo para la Mujer de Leitana Nehan participó asimismo en dos reuniones del Consejo de Distrito para las Mujeres con el Grupo de Vigilancia de la Paz y con la Misión de Observadores de las Naciones Unidas, con el fin de desarrollar estrategias para acelerar el desarme.

El desarme total constituía un requisito necesario para poder celebrar las elecciones de autonomía para la región. Todas estas cuestiones estaban directamente relacionadas con los objetivos de la segunda etapa, en la cual era fundamental el desarme de los grupos armados para reducir la violencia social. Leitana Nehan participó en el encuentro de Mujeres Líderes de Bougainville Septentrional, celebrado en junio de 2003 con el embajador de las Naciones Unidas y un asesor de la policía de Nueva Zelanda. El objetivo de este encuentro era debatir sobre las medidas de seguridad necesarias para la celebración de las elecciones, sobre el desarme y sobre la formación de un mayor número de mujeres para su ingreso en el cuerpo provisional de policía.

Además, en agosto de 2003, el Centro de Crisis para la Mujer de Fiji llevó a cabo un curso de formación sobre asistencia psicológica básica en Buka, con la asistencia de cuarenta y dos participantes (veinticuatro mujeres y dieciocho hombres). Los participantes adquirieron los conocimientos necesarios para hacer frente a la demanda cada vez mayor de atender a las víctimas de la violencia, incluyendo víctimas de violaciones, en toda la isla. Según la información obtenida de los equipos de campo, las mujeres son ahora más proclives a hablar abiertamente contra la violencia, a informar sobre los incidentes violentos y a defender sus derechos con seguridad al enfrentarse a los episodios de violencia.

En la segunda mitad de 2003, el Equipo de Transición de Bougainville invitó a Leitana Nehan a trabajar con los grupos de mujeres de todo Bougainville, con el fin de definir su postura con respecto al desarme. Esto sirvió de preparación para el encuentro conjunto entre el gobierno de Papua Nueva Guinea, el Congreso Popular de Bougainville y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas, para negociar las condiciones de la autonomía antes de fijar la fecha para las elecciones.

En septiembre de 2003, Leitana Nehan organizó un curso de formación para los líderes institucionales sobre el tema de la transformación de los conflictos, en el que participaron: enfermeras, policías, profesores, directores de escuelas y funcionarios legales. Según la información aportada por la comunidad después del curso, la policía se comprometió a mejorar la forma de llevar los casos de violencia relacionada con los derechos de las mujeres y niños (violación, incesto, violencia doméstica, acoso sexual, etc.) Asimismo, tras el curso eran más proclives o menos reacios a llevar los casos a los tribunales.

Además de Leitana Nehan, otras organizaciones, como: el Foro Intereclesiástico de la Mujer, Mujeres para la Paz y la Libertad, la Asociación de Mujeres Católicas, la Agencia de Desarrollo Comunitario Integral, la Fundación Melanesia para la Paz, y el Instituto de Atención Psicológica Posttraumática, suministran actualmente importantes servicios en áreas como la alfabetización crítica, la salud reproductiva, la gestión comercial a pequeña escala, la asistencia psicológica y el desarrollo comunitario.

ARTÍCULO 4. IMPULSO A LA CONSECUCCIÓN DE LA EQUIDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

4.0 Acción positiva

El Artículo 180 de la Constitución establece que, para determinar si una ley, materia, o asunto está razonablemente justificado en una sociedad democrática que guarde el debido respeto a los derechos y a la dignidad de las personas, un tribunal puede consultar con instrumentos jurídicos internacionales tales como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, o cualquier otra declaración, recomendación o decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relacionada con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Asimismo, se tendrán en cuenta el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y sus protocolos, así como otros convenios, acuerdos o declaraciones internacionales, concernientes a los derechos humanos y las libertades fundamentales, y otros juicios, informes y opiniones de la Corte Internacional de Justicia, la Comisión Europea de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otras cortes y tribunales relacionados con los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además, se dará consideración a la legislación, prácticas, sentencias judiciales y opiniones previas en Bougainville, y en el resto de Papua Nueva Guinea; a la legislación, prácticas, sentencias judiciales y opiniones de otros países; y a las declaraciones de la Comisión Internacional de Juristas y otras organizaciones de carácter similar.

La Constitución puede establecer un *organismo especializado en el cumplimiento de los derechos humanos*, con potestad para proteger y hacer cumplir los derechos humanos, fomentar el respeto a estos derechos (incluyendo todas las partes involucradas en el conflicto armado de Bougainville), así como *educar a las personas y a las instituciones en las materias relacionadas con los derechos humanos*.

El papel de la legislación y los métodos consuetudinarios con referencia la vulneración de los derechos humanos se reconoce en el Artículo 186 de la Constitución: *Para cualquier disposición de esta parte relacionada con la vulneración de los derechos humanos, deben utilizarse siempre que sea posible los*

métodos tradicionales para abordar tal vulneración, y todos los tribunales y el organismo mencionado en la sección 185 (organismo para el cumplimiento de los derechos humanos) tendrán en cuenta en primer lugar cualquier pacto tradicional para la ejecución de las materias relacionadas con los derechos humanos.

La Constitución ha incorporado medidas especiales de discriminación positiva para garantizar la representación de la mujer, estableciendo que entre las *circunscripciones electorales de las primeras elecciones generales de Bougainville son... para la elección de un miembro femenino y de un miembro excombatiente en cada región (Septentrional, Central y Meridional), las circunscripciones electorales cuyos límites forman los del electorado abierto para las elecciones generales de 2002 al Parlamento nacional.*

El declive de la ley y el orden se hizo evidente a mediados de 2003, con una policía incapaz de defender la ley o de proteger a la mujer de la violencia. Leitana Nehan se reunió con la policía local para abordar este asunto, y presionó a los dirigentes y al gobierno para que se reconstruyera la sede de los tribunales, de forma que los delincuentes pudieran ser debidamente llevados ante la justicia; esto constituyó un paso para restablecer el sistema judicial, totalmente desestabilizado durante el conflicto. La organización informó sobre la escalada de violencia contra la mujer, y exigió una legislación adecuada, así como actuaciones policiales y judiciales que sirvieran para reducir los problemas sociales asociados con el abuso del alcohol.

A pesar de los muchos talleres de sensibilización realizados para reducir la violencia tras el conflicto, la violencia contra la mujer iba en aumento. Esta interacción con la policía, con el gobierno de Papua Nueva Guinea y con las agencias de cooperación bilateral es indicativa de cómo Leitana Nehan estaba dispuesta a traspasar su papel de ONG como gestora de proyectos para ocuparse de asuntos directamente relacionados con su objetivo fundamental de defender los derechos y acabar con la violencia contra la mujer.

ARTÍCULO 7. LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA VIDA PÚBLICA

La Constitución legalizó la creación de un cuerpo legislativo de Bougainville conocido como la Cámara de Representantes, constituida por: *el presidente de la Región Autónoma de Bougainville, treinta y tres miembros electos, además de entre veintiocho y treinta y ocho miembros, cada uno de los cuales representa a una sola circunscripción electoral.* Así mismo, proporcionó el marco jurídico y administrativo para la celebración de las primeras elecciones generales en junio de 2005, mediante el sistema de votación del candidato más votado estipulado en el capítulo 109, epígrafe a) de la Constitución. Todas las elecciones posteriores del presidente y los miembros de la Cámara de Representantes deberán celebrarse mediante el sistema de votación preferencial, tal como se establece en el capítulo 109, epígrafe b).

7.0 Las elecciones de 2005

Cuando la Comisión Constitucional de Bougainville consultó con el pueblo con respecto a la afiliación política establecida en la Constitución, hubo una opinión abrumadora contra el establecimiento de partidos políticos. Una de los principales motivos de este punto de vista es que el conflicto había causado una gran desunión, y la gente no quería que los partidos políticos produjeran aún más falta de armonía durante las primeras elecciones generales. Sin embargo, en reconocimiento de la práctica internacional, se estableció un sistema de registro de partidos políticos.

El capítulo 237 de la Constitución establece el registro de partidos políticos para las primeras elecciones, pero no exige la pertenencia a un partido para participar en el proceso electoral. Los partidos registrados para las

elecciones de 2005 fueron: el Movimiento para la Independencia de Bougainville, el Partido Laborista de Bougainville, el Partido del Congreso del Pueblo y el Nuevo Partido de Bougainville.

Antes de las elecciones, UNIFEM organizó actividades de formación sobre educación del votante y sobre liderazgo, y las mujeres participaron en la formación regional sobre la transformación del liderazgo y de la ciudadanía, junto con un congreso regional sobre la participación de la mujer en la política. Aunque veinticinco mujeres se presentaron para cubrir los tres escaños asignados, de un total de treinta y nueve escaños, ninguna se presentó a los de libre elección, a los cuales también tenían derecho. De acuerdo con la comisión electoral de Papua Nueva Guinea, hubo ciento ocho candidatos para la región Septentrional, seis de los cuales eran mujeres; la región Central, con ocho escaños, tuvo sesenta y cuatro candidatos, ocho de los cuales eran mujeres, y la región Meridional tuvo once escaños con noventa y nueve candidatos, once de los cuales eran mujeres. Las mujeres tuvieron representación entre los funcionarios electorales y los inspectores.

Según el Grupo de Observadores del Commonwealth y las Islas del Pacífico, hubo quien pensó que la asignación específica de tres escaños para las mujeres pudo tener un efecto de discriminación involuntaria; en su opinión, las mujeres deben ser alentadas en el futuro para presentarse a los escaños de libre elección, y además deben analizarse las razones existentes para el reducido número de mujeres candidatas a estos escaños, con el fin de conseguir un número mayor en las futuras elecciones.⁸⁵

Con tres escaños de un total de cuarenta, las mujeres de Bougainville tuvieron una representación del 7.5%, muy por encima de la representación femenina nacional y de la representación en la mayor parte de las regiones del Pacífico. Esto constituyó un logro encomiable para Bougainville, que con el apoyo a la mujer facilitó la transición de las culturas tradicionales que impedían la participación de la mujer en la política, a un sistema democrático moderno.

7.1 La mujer en los puestos ejecutivos del gobierno

El 15 de junio de 2005, Bougainville eligió una de sus mujeres representantes como la vicepresidenta del nuevo gobierno autónomo de Bougainville. La representante de las mujeres para Bougainville Central fue nombrada Ministra de la Mujer, la Religión y la Autoridad Tradicional.

7.2 Las mujeres en las ONG

En su Artículo 35, la Constitución mantiene asociaciones con las distintas iglesias, las ONG locales y otras organizaciones: *El Gobierno Autónomo de Bougainville debe reconocer la relación de armonía existente en el pasado con las tres iglesias principales de Bougainville, con respecto al desarrollo y la dispensación de servicios, y debe esforzarse para garantizar la asociación con éstas y otras iglesias, así como con las organizaciones no gubernamentales locales y con otras organizaciones, para el futuro desarrollo y dispensación de servicios a todas las personas de Bougainville.*

Las mujeres de Bougainville ya se habían involucrado activamente en el trabajo relacionado con los derechos humanos y la defensa de la paz, mucho antes de que se iniciara el proceso de paz, y emprendieron actividades tanto en la región como en el extranjero, participando en las principales conferencias internacionales, entre las cuales se encuentra la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y la Comisión de Derechos Humanos. Las Mujeres por la Paz y la Libertad de Bougainville desarrollaron un programa de derechos humanos en las zonas que habían sido bloqueadas. Este

⁸⁵ ELECCIONES GENERALES PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DE BOUGAINVILLE, mayo-junio de 2005, INFORME DEL FORO DE EQUIPO DE EXPERTOS DEL COMMONWEALTH-ISLAS DEL PACÍFICO

programa constituyó la respuesta al sufrimiento, al trauma de la guerra y a la necesidad de reconocimiento del sufrimiento del pueblo, con la esperanza de compensar estas carencias en sus comunidades.

7.3 La Cumbre de la Mujer de Bougainville

Otra área fundamental para la presentación de la mujer en la vida pública fue la organización de la Cumbre de la Mujer de Bougainville/Papua Nueva Guinea en agosto de 2001, financiada por el gobierno de Nueva Zelanda. Esta cumbre pretendió consolidar e incrementar las redes de organizaciones de mujeres y desarrollar vías para su contribución al desarrollo socioeconómico y político de Bougainville / Papua Nueva Guinea.

La visión de la cumbre de 2001 era la creación de instrumentos políticos por medio de los cuales las mujeres y sus organizaciones fueran invitadas a formar parte del nuevo gobierno y de sus comités de planificación, que se encontraban en la etapa de desarrollo de estrategias y directrices políticas en las áreas de política, medio ambiente, economía y educación. La cumbre defendió con firmeza que la educación es la base del desarrollo de la mujer, y que la sociedad debe respetar los derechos de la mujer, la dignidad y la diversidad cultural, y garantizar que las mujeres tengan los mismos derechos que los hombres y que sean capaces de participar en las decisiones.

Asimismo, la cumbre estableció directrices para las responsabilidades del gobierno de Bougainville/Papua Nueva Guinea hacia las cuestiones relacionadas con la mujer. Como resultado de todo esto, se llegó a un acuerdo para establecer un organismo de la mujer bajo el gobierno autónomo de Bougainville/Papua Nueva Guinea.

Recomendaciones y plan de acción

- *Desarme:* la presencia continuada de las armas en las comunidades lleva a la intimidación, al conflicto, a la violencia y a la muerte. Las mujeres han sido excluidas de los debates y de las negociaciones sobre el desarme, con el argumento de que no es “asunto suyo”. Muchas se han sentido atemorizadas e incapaces de hablar de este asunto con libertad. Es fundamental que la mujer se involucre en las negociaciones sobre el desarme a todos los niveles, y esto debe ser exigido; la mujer debe hablar con libertad y ser incluida en los debates sobre desarme a pesar de su temor a hacerlo.
- *Ley y orden:* Debe abordarse la ley y el orden en todos sus niveles. La mejora de la ley y el orden empieza por fortalecer las relaciones intra e intercomunitarias. El sistema policial debe ser reformado y respaldado por las comunidades, para que pueda funcionar con efectividad; el uso del alcohol y de otras drogas es un factor importante que incide en los problemas relacionados con la ley y el orden, como la violación o la violencia doméstica. Deben establecerse operaciones policiales en los distritos y comités para la ley y el orden, y al mismo tiempo proporcionar formación al sistema judicial, lo cual incluye una gestión efectiva y justa de los tribunales municipales; las mujeres deben hablar abiertamente contra la producción y la venta de alcohol casero en sus comunidades y distritos, así como para exigir la vuelta a casa de sus hijos.
- *Reforma constitucional:* La población rural no comprende la Constitución ni el proceso de reforma. Dado que la alfabetización constituye el principal obstáculo para el compromiso civil con los procesos políticos, los derechos de las mujeres y los niños no están suficientemente protegidos en la constitución propuesta; deben incorporarse los criterios del CEDAW y de la Convención de los Derechos del Niño. Las mujeres quieren parlamentarias que representen de

verdad la voz de la mujer rural. Se recomendó la asignación de diez escaños en el nuevo gobierno, y enmiendas a la propuesta de constitución para reforzar la defensa de los derechos de las mujeres y los niños, y para garantizar que éstos se restablecen de acuerdo con la tradición y con las convenciones de derechos humanos ratificadas por el gobierno de Papua Nueva Guinea.

ARTÍCULO 8 REPRESENTACIÓN INTERNACIONAL Y

PARTICIPACIÓN

8.0 En la Constitución del gobierno autónomo de Bougainville no hay impedimentos para que la mujer represente al gobierno como observadora en las reuniones de las organizaciones regionales; *las delegaciones en los encuentros regionales y en las organizaciones de especial interés para Bougainville; o en la participación o compromiso directo del Gobierno Autónomo de Bougainville en la negociación de los acuerdos internacionales de especial importancia para Bougainville; o en la participación o compromiso de Bougainville en los intercambios culturales internacionales y en el comercio, las inversiones, la promoción del turismo y el deporte en el ámbito internacional.*

ARTÍCULO 9. NACIONALIDAD

9.0 Tal como se especifica en la Constitución, un ciudadano de Bougainville es *un miembro (ya sea por nacimiento o por adopción de acuerdo a la tradición de su clan) de un clan de Bougainville (matriarcal o patriarcal) que posee una tierra consuetudinaria en Bougainville; o que está casado (ya sea mediante matrimonio jurídico o consuetudinario) con una persona a la que alude el párrafo a); o un menor, uno de cuyos padres es ciudadano de Bougainville en virtud del párrafo a).*

ARTÍCULO 10. EDUCACIÓN

10.0 Los objetivos de educación se establecen en el Artículo 32 de la Constitución, por el cual el gobierno pretende conseguir *una enseñanza universal en los niveles de primaria, secundaria y de enseñanza para adultos; y proporcionar una enseñanza técnica de la mayor calidad posible, desde los niveles elemental y de primaria (relevante en ocasiones para las necesidades de Bougainville) hasta la enseñanza superior, con el fin de posibilitar a todos los estudiantes la plena participación en la vida de las comunidades a las que pertenecen. Para conseguir estos objetivos, el gobierno autónomo debe trabajar en asociación con otros organismos relacionados con la educación.*

10.1 Plan educativo

El plan educativo de Bougainville, *Sostenibilidad y confianza en uno mismo 2007-2016*, basado en los principios directivos nacionales establecidos en la constitución, es coherente con los *Objetivos de educación para todos* de Jomtien, con la *Estrategia de desarrollo a medio plazo* de Papua Nueva Guinea (2005-2010) y con el *Plan estratégico* del gobierno autónomo de Bougainville. Este plan establece la visión y los objetivos de desarrollo y de educación del gobierno autónomo para los próximos diez años.

Bougainville está constituida por doce distritos y treinta y tres circunscripciones, bajo las directrices de la política educativa elaborada por el Consejo de Educación, que es el responsable de coordinar y garantizar una asignación de recursos equitativa. El objetivo del plan para primaria, secundaria y formación profesional es mejorar los aspectos relacionados con la equidad entre los géneros hasta llegar al menos a un 50% de participación femenina.

El plan recomienda llevar a cabo una política de becas sostenible y accesible, según la cual los costes se establezcan de acuerdo al nivel adquisitivo de los padres y puedan costearse en pagos por compensación, y proporcionar estímulos a las escuelas para que desarrollen proyectos que promuevan su autosuficiencia, de forma que puedan generar ingresos adicionales que les permitan compensar el sistema de becas. Todas estas medidas contribuirán al aumento del número de matrículas y de la permanencia femenina en la escuela. Uno de los indicadores más importantes para evaluar su puesta en práctica en lo que respecta al acceso a la escuela secundaria es el número de niñas seleccionadas en los grados 9º y 11º.

10. 2 Enseñanza oficial

Actualmente, hay un total de 25.445 estudiantes matriculados en las escuelas de primaria y en las escuelas comunitarias, de los cuales 13.258 son niños y 12.457 niñas. En nueve centros de enseñanza media hay un total de 3.506 estudiantes matriculados, con una proporción de géneros próxima a la paridad: 1.712 alumnas y 1.794 alumnos. Por el contrario, los centros de formación profesional tienen un predominio abrumador de chicos, con un total de 453 de las 535 matrículas, y sólo 82 chicas inscritas.

Los siete centros de enseñanza media, un gran número de escuelas primarias y el centro vernáculo “Tok Ples Skuls” están de nuevo en funcionamiento. Se ha ampliado el grado del centro de enseñanza media de Arawa, de forma que pueda incorporar estudiantes hasta los grados 11º y 12º. Muchas personas, normalmente jóvenes pero también mayores, que perdieron su infancia en la guerra, han regresado a la escuela para retomar sus estudios; además, hay varios programas de formación del profesorado en vías de ejecución, gracias a la cooperación bilateral, y se ha reabierto la Universidad a Distancia de Arawa.

La “Equidad entre los géneros en la política educativa 2003” proporciona el marco de principios y prácticas para mejorar la vida de los menores, y promueve la equidad entre los géneros. Tal como se especifica en el plan educativo de Bougainville, la puesta en práctica de esta política se está realizando con gran lentitud, dada la escasez o la ausencia de recursos.

Dado que la educación es la principal preocupación del gobierno, el coste de la enseñanza se ha incrementado año a año, a excepción de 2006. Aunque el gobierno nacional contribuye mediante el pago de los salarios del profesorado, los padres deben pagar las tasas necesarias para que sus hijos ejerzan su derecho fundamental a los estudios universitarios. Por tanto, el esquema de ayudas a los estudios del gobierno autónomo para 2006, desde el undécimo año en adelante, constituyó un alivio para la mayor parte de los padres.

10. 3 Educación no oficial

Según la información del Plan educativo de Bougainville, el acceso a la educación no oficial y a los programas de formación es aún más difícil para las mujeres analfabetas, cuya tasa en el país se ha estimado en un 60%.

10.4 Personal docente

Una estrategia clave del plan educativo es proporcionar formación de líderes para las profesoras de enseñanza primaria durante todo el decenio, y garantizarles el salario, la vivienda y el transporte, lo cual les proporcionará incentivos para que ocupen las plazas de las áreas más desfavorecidas. En el sector de la enseñanza primaria, el plan reclama la igualdad entre los géneros en los consejos de gestión, así como oportunidades de formación de líderes para las directoras de las escuelas.

ARTÍCULO 12 - SALUD

12.0 Según el Artículo 33 de la Constitución, el gobierno autónomo de Bougainville *tomará todas las medidas necesarias para: promover la asistencia sanitaria primaria; conseguir una asistencia sanitaria universal de la mayor calidad; garantizar la atención médica básica a la población; alentar a la población para producir y almacenar alimentos; y promover una nutrición adecuada.* De acuerdo con el Artículo 34, concerniente al VIH/SIDA, el gobierno autónomo de Bougainville *hará de la lucha contra el VIH/SIDA y contra la amenaza que supone para los clanes de la región, una cuestión prioritaria.*

El bloqueo de Bougainville / Papua Nueva Guinea por las fuerzas de defensa del país a principios de la década de los 90 tuvo un impacto desproporcionado sobre las mujeres. Muchas personas murieron de enfermedades de fácil prevención, como la malaria, y la carga de cuidar a los enfermos y a los moribundos recayó sobre las mujeres, sin que éstas recibieran a cambio ninguna retribución económica. La destrucción y el cierre de los hospitales y de los centros de salud, y los escasos suministros médicos y de medicamentos contra la malaria originaron importantes problemas en la salud materno-infantil.

Las experiencias vividas por las mujeres durante el conflicto tuvieron un profundo impacto sobre su bienestar físico, su autoestima y su posición social. Los servicios sanitarios se vieron gravemente afectados por los años de conflicto; muchos de sus 149 centros fueron destruidos, y muchos trabajadores del sector fueron desplazados. Con el fin de las hostilidades, hubo un período de progreso rápido en lo que respecta a la rehabilitación de las instalaciones sanitarias: dos hospitales, 31 clínicas o ambulatorios, y 78 puestos de Socorro estaban operativos hacia la mitad del año 2000.

12.1 Salud reproductiva

El comité provincial para el VIH/SIDA ha reducido su actividad de defensa y de movilización social. Aunque el hospital de distrito de Buka realiza pruebas de VIH/SIDA, la Organización Mundial de la Salud no ha podido obtener datos relativos a los programas de prevención en la población de alto riesgo, o a la tasa de incidencia entre los consumidores de drogas y las trabajadoras del sexo. No obstante, la región está en disposición de garantizar una movilización política y social masiva para abordar la desigualdad entre los géneros, las normas sexuales y su papel en el aumento de riesgo de contagio y la vulnerabilidad al VIH.

12.2 Información sanitaria

Aunque los servicios de salud están aún en fase de reconstrucción, según la Organización Mundial de la Salud (2008) esto se ve dificultado por la lentitud en la contratación y en la toma de decisiones, en lo que respecta a los edificios, la disponibilidad de fondos para emplear nuevo personal, o el flujo irregular de medicamentos y de otros recursos. Como consecuencia, los servicios sanitarios no llegan a todos los sectores de la comunidad. Lo accidentado del terreno, sobre todo en la Bougainville continental, y el aislamiento de algunas de las islas más pequeñas, agravan el problema aún más.

Como región autónoma de Papua Nueva Guinea, Bougainville ha desarrollado un plan de acción estratégico 2006-2010, centrado en las instalaciones sanitarias, la seguridad en la maternidad, la vacunación y los programas comunitarios. El Plan de sanidad nacional proporciona apoyo a los programas educativos que abordan el tema de las condiciones sanitarias y el comportamiento saludable.

12.3 Violencia contra la mujer

En marzo de 2003, el foro de la mujer de Bougainville / Papua Nueva Guinea sobre el desarme presentó un informe sobre el abuso del alcohol casero y la forma en que este abuso bloqueaba el proceso de desarme. Los hombres en estado de embriaguez produjeron daños en las propiedades de las agencias de cooperación, robaron vehículos, y pusieron en peligro la vida de personas inocentes. En noviembre de 2003, las mujeres de Bougainville celebraron una manifestación en la capital, Buka, para exigir una legislación más estricta capaz de hacer frente a la delincuencia. La agencia de desarrollo de la mujer de Leitana Nehan presionó para que se endurecieran las leyes contra los delitos sexuales, como el incesto, la violación o el acoso sexual.

Además, habilitaron oficinas para la administración y para los centros de acogida para mujeres y niños, cuyo objetivo es coordinar los servicios de asesoramiento que proporcionan las ONG y las agencias gubernamentales. Estos centros proporcionan ayuda a las víctimas de la violencia en un escenario neutral, seguro y acogedor, y en caso de necesidad, se ponen en contacto con la policía para que tome declaración a las víctimas, o con un profesional de la medicina para que las examine; su servicio funciona las veinticuatro horas. Los asesores también proporcionan ayuda con respecto a otras cuestiones, como la solicitud de pensiones para las madres abandonadas o solteras. Además, hay un programa semanal de radio, en el que se incide especialmente en la violencia sexual y el abuso a menores.

ARTÍCULO 13 - VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL

13.0 Las zonas este y norte de Bougainville, con su elevada altitud, contienen gran parte de las extensas plantaciones de cacao y coco, mientras que la llanura aluvial situada en el sur y el oeste se caracteriza por numerosas fincas familiares de pequeño tamaño, con los mismos tipos de cultivo. Las actividades turísticas a pequeña escala están dispersas, con las mayores operaciones en manos de la población norteña.

Aunque no pretende compartimentar el desarrollo, la constitución de Bougainville agrupa

sus características en trece apartados (apartados 22 a 35). Por ejemplo, el apartado 22, *Objetivos generales en el ámbito social y económico*, establece que: el gobierno autónomo de Bougainville se esforzará en hacer respetar el derecho de la población a la justicia social y al desarrollo económico, y especialmente en garantizar que: a) se consigue el máximo bienestar social, cultural y espiritual para la población de Bougainville; y b) todas las personas de Bougainville disfrutaran de los mismos derechos, oportunidades y acceso a la educación, los servicios sanitarios, al agua potable, a una vivienda digna, ropa, alimentos y seguridad.

Sin embargo, una economía basada predominantemente en la producción de materias primas, como el cacao y la copra, no es suficiente para afrontar los retos de desarrollo de la autonomía. El gobierno autónomo apunta a los sectores de la pesca y forestal como potenciales fuentes de ingresos de la región.

13.1 La mujer en la economía

Hubo más de dos mil viudas de Guerra en Bougainville / Papua Nueva Guinea; la tasa de familias encabezadas por mujeres aumentó enormemente durante el conflicto. Hombres y mujeres fueron expulsados de sus hogares y fincas, lo cual les privó por completo de su medio de vida.

ARTÍCULO 14 – LA MUJER RURAL

14.0 De acuerdo con el Artículo 44 de la Constitución, *el gobierno autónomo de Bougainville, en la medida de lo posible, desarrollará una política territorial para Bougainville, y en este sentido reconocerá el papel de los jefes y líderes tradicionales, y de los propietarios de tierras consuetudinarias, en relación con los asuntos con ellas relacionados; incorporará prácticas y normas consuetudinarias al desarrollo y a la aplicación de la legislación territorial... y dará protección a los poderes consuetudinarios de los jefes de las sociedades matriarcales y patriarcales y de los propietarios consuetudinarios en relación con la tradición.*

(NO EXISTEN LOS ARTÍCULOS 15 Y 16)

REFERENCIAS

Banco Asiático de Desarrollo, 2006. *Evaluación de las cuestiones de género por países, Papua Nueva Guinea*.

Banco Asiático de Desarrollo, Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (OADI), Banco Mundial 2007. *Directrices estratégicas para el desarrollo humano en Papua Nueva Guinea*,

Banco Mundial, 1998. *Análisis de género en Papua Nueva Guinea*.

Banco Mundial, junio de 2004. *Papua Nueva Guinea: Evaluación de la pobreza*.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2004. *Análisis de la situación de los abusos sexuales y la explotación sexual a menores en Papua Nueva Guinea*.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2004. *Programación para el desarrollo y el bienestar de la niña*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, 2000. Declaración previa al 23° período de sesiones de la Asamblea General sobre Beijing +5, 6 de junio de 2000. *La mujer en el año 2000: Sobre la igualdad entre los géneros, el desarrollo y la paz para el siglo XXI*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, 2000. *Informe sobre Beijing +5, 2000-*

Gobierno de Papua Nueva Guinea, 2004. *Objetivos de desarrollo del Milenio: Informe sobre Papua Nueva Guinea*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, 2008. *Informe nacional para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 2008*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, Departamento de Agricultura y Ganadería, 2005. *Incorporación de la perspectiva de género y desarrollo en la agricultura y la ganadería, 2005. Informe anual*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, Departamento de Desarrollo Comunitario. Julio de 2007. *Política unificada de desarrollo comunitario*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, Departamento de Salud, *Plan de salud nacional 2001-2010*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, *Estrategia de desarrollo a medio plazo, 2005-2010*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, Oficina Nacional de Estadística, 2002. *Perfil comunitario: censo nacional 2000*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, Secretaría del Consejo Nacional de Lucha contra el SIDA y Departamento de Salud, 2006. *Informe trimestral sobre el VIH/SIDA, diciembre de 2006*.

Gobierno de Papua Nueva Guinea, septiembre de 2004. *Informe del Comité de Revisión de los Actos Administrativos al Ministro de Seguridad Interior, al Instituto de Asuntos Nacionales y al Gobierno de Papua Nueva Guinea*.

La Constitución de Papua Nueva Guinea, 1975.

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Papua Nueva Guinea 2008-2012, noviembre de 2006. *Desarrollo del potencial y asociaciones para la organización nacional*.

OADI, 2002. *Familias y niños afectados por el VIH/SIDA y otros niños vulnerables de Papua Nueva Guinea*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007. *Informe sobre el desarrollo humano*.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2001. *Sistema de evaluación común para los países: Papua Nueva Guinea*.

Secretería del Commonwealth - Foro de las Islas del Pacífico, 2005. *Informe sobre las elecciones generales del Gobierno Autónomo de Bougainville, mayo-junio 2005*.

Secretería del Commonwealth - Foro de las Islas del Pacífico, 2007. *Informe del equipo de evaluación de las elecciones del Commonwealth –Foro de las Islas del Pacífico*.

Unión Interparlamentaria, 2008. *La mujer en los parlamentos nacionales*.
