

LA PROTECCIÓN A LA MUJER REFUGIADA, EL ENFOQUE DE GÉNERO Y EL ACNUR A 50 AÑOS DE SU CREACIÓN

Andrés Ramírez Silva*

Introducción

Las cinco décadas en que ha transcurrido la intensa y dinámica vida del ACNUR, han atestiguado dramáticos y azarosos sucesos en el acontecer mundial, como resultado de disputas militares, convulsiones sociales y conflictos interétnicos; que han vuelto, la epopeya de los refugiados, referencia obligada de los diseños de política internacional y regional de la comunidad internacional, al tiempo que la labor humanitaria se ha visto obligada a crecer ostensiblemente.

Durante los primeros siete de sus diez lustros de vida, el ACNUR carecía de una política especial respecto de la mujer refugiada. Tal política solo podía surgir en un momento determinado de su madurez, tras haber acumulado una rica experiencia en el plano mundial y en plena consonancia con la efervescencia sobre el enfoque de género durante el último cuarto de siglo.

En los cincuenta, la organización naciente, estaba sellada por la segunda postguerra. En ese contexto, la intensificación de la guerra fría, la crisis húngara del 56 obligaron a la Asamblea General a reconocer que el problema de los refugiados era un fenómeno mundial. Se creó entonces el Comité Ejecutivo del ACNUR en el 57, allanando así el camino para que durante la década de los 60's el régimen de protección internacional se ampliase, de modo que en 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados eliminara las restricciones temporales de la Convención del 51. Aunado a ello, la Convención de la OUA aprobada en 1969, que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados del Africa significó otro paso decisivo al arrastrar con realismo la peculiaridad del tipo de refugiados creados por los conflictos de ese continente, estableciéndose, al mismo tiempo, un valiosísimo antecedente para la región Lati-

*Jefe de Misión, ACNUR - Costa Rica. Asesor Regional de Género del ACNUR para las Américas.

noamericana. Los 70's, con los inusitados desplazamientos humanos originados por el conflicto entre la India y Pakistán, y más tarde por las victorias comunistas en Vietnam, Camboya y Laos, dio lugar a la participación del ACNUR en repatriaciones en gran escala y a compromisos prolongados con países del Sudeste Asiático, y con países Occidentales que se ofrecieron para reasentamientos en la larga y difícil búsqueda de soluciones. La década de los 80's se distinguió por la profundización de la crisis de refugiados en tres continentes: el África (con la guerra en el Cuerno); Afganistán (a raíz de la ocupación Soviética); y en Centroamérica (con los conflictos en Nicaragua, el Salvador y Guatemala). Fue hasta esa década, cuando el ACNUR prestó particular atención a la mujer refugiada, por medio de las conclusiones de su Comité Ejecutivo del 85 que asimilaba las experiencias anteriores pero sobretodo porque se veía influenciada por las estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer (85), a su vez inspiradas en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (79). El ACNUR, ya no escapaba de los renovados vientos de cam-

bio en el plano mundial que reclamaban cada vez con mayor fuerza, la búsqueda de una mayor equidad entre los hombres y las mujeres, reclamo de justicia social distintivo, pero no ajeno ni aislado del reclamo de equidad étnica y social que se entrecruzan en la tridimensionalidad de la mujer refugiada concreta.

Sucedió entonces que la última década del siglo XX, impregnada de emergencias sin precedentes, incluyendo el éxodo de los Kurdos, la crisis de los Grandes Lagos del África, los grandes desplazamientos de población en los Balcanes, primero por la desintegración de Yugoslavia y luego por el conflicto Kosovar, constituyó una prueba de fuego para la implementación de la política del ACNUR sobre la mujer refugiada.

Hoy día, un número considerable de instrumentos de derechos humanos contienen disposiciones sobre los derechos de las mujeres refugiadas, sin embargo, por lo mas arriba señalado, la comunidad internacional y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados(ACNUR) hasta hace relativamente poco, cayeron en cuenta de que la mujer refugiada podía necesitar

protección especial por razón de su género. El ACNUR, en virtud de su mandato y debido al hecho de que las mujeres constituyen una parte significativa parte de la población refugiada, ha reiteradamente expresado esta preocupación a los Estados manifestándoles que consideren el género como un elemento de importancia cardinal, cuando se determina el tipo de asistencia requerido por las mujeres refugiadas o cuando se estudia su reclamo de asilo. Tal situación, está claramente reflejada a partir de las mencionadas conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR de 1985. La línea en pro de atender de manera especial, las necesidades de protección de la mujer refugiada, fue endosada a partir de entonces por varios Estados, los cuales han adoptado disposiciones específicas para incorporar consideraciones de género dentro de sus legislaciones y procedimientos nacionales relativos a la determinación del estatuto de refugiado.

Los instrumentos internacionales

Para garantizar la protección de las mujeres refugiadas, se requiere no sólo la adhesión a la Convención de 1951 y al Protoco-

lo de 1967 sino también de otros instrumentos internacionales pertinentes tales como la Declaración de los Derechos Humanos; las Convenciones de Ginebra de 1949 y los Dos Protocolos adicionales de 1967; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia y de conflicto armado; la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio; la edad mínima para el matrimonio y el registro de los matrimonios; la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada y la Convención sobre los derechos del niño.

Bajo estos diversos instrumentos, los Estados signatarios tienen claras responsabilidades:

El artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece que:

" A todas las personas les corresponden los derechos y libertades establecidos en esta declaración, sin distinción de ningún tipo, tales como, raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, propiedad, nacimiento u otro status."

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor en 1981, y que hoy ha sido ratificada por 165 Estados, es el más amplio instrumento internacional de derechos humanos para la mujer. Ese instrumento, prohíbe acciones discriminatorias de los Estados y les exige que tomen pasos positivos para erradicar el trato discriminatorio contra las mujeres.

La Convención, define la discriminación contra la mujer como: "cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad de hombres y mujeres, de sus derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, cívica o cualquier otra."

En 1992, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación de la mujer extendió la prohibición general sobre discriminación sexual a la violencia sobre la base de género.

El 20 de Diciembre de 1993, como resultado de la Conferencia Mun-

dial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer. La declaración, es la primera en reconocer la violencia contra la mujer tanto como una violación *persé* de los derechos humanos, como en cuanto impedimento del goce de la mujer de otros derechos humanos.

En estos diversos instrumentos internacionales, deben buscarse los principios de equidad que han dado origen a las políticas y programas establecidos para los refugiados(as) por el ACNUR.

Las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR

Desde 1985, cuando el Comité Ejecutivo del ACNUR en su conclusión 39 hizo referencia explícita a la mujer refugiada y la protección Internacional; el Comité ha sistemáticamente adoptado conclusiones sobre la protección internacional de la mujer refugiada. En 1985, El Comité Ejecutivo apoyó la conclusión 39 la cual reconocía que los: "Estados tienen la libertad para interpretar que las mujeres solicitantes de

asilo que enfrentan tratos severos o inhumanos debido al hecho de haber transgredido los usos y costumbres de la sociedad en la que viven pueden ser consideradas como un 'grupo social determinado'".

Aparte de Canadá, inicialmente ningún otro Estado estuvo particularmente inclinado por reconocer que las mujeres huyendo de persecución por razón de su género pueden calificar como refugiadas en tanto que pertenecientes a un grupo social particular, que es una de las cinco categorías contenidas en la definición de refugiado de la Convención del 51.

En su sesión treinta y ocho de 1987, el Comité Ejecutivo, puso de manifiesto que las mujeres refugiadas tenían necesidades de asistencia y protección que demandaban atención especial, a fin de mejorar los programas de asistencia y protección y urgió a los Estados y Agencias involucradas, a apoyar los esfuerzos de la Oficina en ese sentido. El tema de la seguridad física y riesgos especiales que enfrenta la mujer refugiada, fueron enfatizados en los Comités ejecutivos en los años subsiguientes. Así, En 1988 en su

conclusión 54, el Comité Ejecutivo del ACNUR reconoció, que en función de la protección internacional, hay situaciones en las cuales las mujeres refugiadas pueden encontrar peligros particulares, especialmente por lo que refiere a amenazas a su seguridad física y de explotación sexual y exhortó al Alto Comisionado, a desarrollar módulos de capacitación al personal del ACNUR y sus agencias implementadoras para incrementar su nivel de conciencia sobre las necesidades específicas de las mujeres refugiadas y los medios políticos para cubrirlas.

En 1989, en la conclusión 60 del Comité Ejecutivo, se le pidió al Alto Comisionado, que preparase, en virtud de la sesión 41, una versión revisada y ampliada de las guías internacionales relativas a la protección de la mujer refugiada. En ese mismo año, sobre la base de las conclusiones de los Comités Ejecutivos a esa fecha, y resoluciones de Naciones Unidas, el ACNUR sintetizó sus principales directrices bajo la forma de un marco de política para la acción futura destinada a mejorar la situación de la mujer refugiada. Concomitantemente, se creó el puesto de la Coordinadora para la mujer refugiada, el cual habría de

jugar un papel importante en la formulación y promoción de la política, así como en el desarrollo de guías operacionales para su implementación y monitorear su impacto. Este puesto a la fecha, sigue jugando un rol clave, apoyado por cuatro asesoras (or) regionales basadas (o) en Nairobi, Addis Abbeba, Cairo y San José.

Por su parte las Guías para la Protección de la mujer refugiada, publicadas en 1991, se dirigieron a ayudar al personal del ACNUR y de las agencias implementadoras en la tarea de identificar los aspectos especiales de protección, problemas y riesgos que enfrentan las mujeres refugiadas. La protección se define en términos legales en relación con el proceso de determinación de la condición de refugiado¹ y la seguridad física de las mujeres refugiadas así como en una mucho más amplia interpretación que abarca la protección relacionada con la vulnerabilidad en la que pueden estar las mujeres refugiadas. Estas guías, así como la propia política de género del ACNUR, están hoy siendo revisadas y actualizadas a efecto de reflejar el avance internacional tanto de la teoría de

género como de la rica experiencia práctica acumulada durante la última década.

En 1992, la Conclusión 68 del Comité Ejecutivo, las Conclusiones generales sobre la Protección Internacional y en particular en la subsección j, se le pidió a la Alta Comisionada, que continuara sus esfuerzos por incrementar la conciencia pública sobre las necesidades de protección de las mujeres y niñas refugiadas mediante una mayor sensibilización de los órganos relacionados con el status de la mujer y mediante la promoción y apoyo de los derechos de la mujer refugiada en la agenda internacional de los derechos humanos.

En Diciembre del 93, la Sección de Evaluación Central del ACNUR, se dio a la tarea de examinar el impacto de la política del ACNUR sobre la mujer refugiada y recomendó formas para superar los obstáculos para su efectiva implementación e institucionalización. Aunque la evaluación dejó claro la existencia de una serie de factores exógenos, mas allá del control del ACNUR, que hacen que las necesidades de las mujeres refugiadas estén influenciadas por un número

¹ cfr. Juan Carlos Murillo – Ponencia ante la Cuarta Reunión Anual del Equipo de Género del ACNUR, Cuernavaca, México 2000

ro predominante de variables externas, la misma puso al desnudo al mismo tiempo, que mucho personal del ACNUR tiene un pobre conocimiento de la política y una muy limitada y distorsionada comprensión de las implicaciones para su trabajo. La evaluación evidenció, asimismo, que el compromiso real del Personal Gerencial era cuestionable en muchos casos y el grado de rendición de cuentas con relación a la efectiva implementación de la política era bastante débil. Aunque hoy día, esta situación ha mejorado en términos generales, es verdad que aun existe un largo camino por recorrer. Por otra parte, la evaluación destacaba que las mujeres estaban pobremente representadas en los niveles medios y altos de la Organización. Desdichadamente, tal situación aun hoy, sigue siendo manifiestamente similar, salvo en el continente Americano donde se cuenta con cuatro Representantes mujeres de un total de seis.

En 1995, en la Conclusión sobre la Protección internacional, el Comité Ejecutivo le demandó a la Alta Comisionada que promoviera la implementación por parte de los Estados, de guías que reconociesen como refugiadas a mujeres

con un fundado temor de persecución por medio de violencia sexual u otro tipo de persecución con base en género. Ese mismo año, el ACNUR publicó sus guías "Violencia sexual contra los refugiados" con la intención de apoyar al personal concernido en brindar asistencia y protección a los refugiados. Las guías se formularon con un ánimo primordial de prevención, pero también trazan lineamientos de acción para lograr respuestas efectivas a casos comunes de violencia. Al igual que la Política sobre la mujer refugiada (89) y la Guía para la Protección de la mujer refugiada (91), las Guías sobre "Violencia Sexual contra los refugiados" parten del reconocimiento irrefutable, de que la mayor parte de casos de víctimas de violencia sexual son mujeres y la mayor parte de los perpetradores son hombres.

Otras iniciativas internacionales y la Declaración de Cartagena

La declaración de Viena sobre derechos humanos en 1993, y la plataforma de Beijing en 1995, han tenido una enorme importancia para elevar la toma de conciencia internacional sobre los

derechos de las mujeres, la violencia a la que se hayan expuestas tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz y al reconocimiento de que la violencia sexual (incluyendo la reafirmación de que la violación en ciertas circunstancias constituye un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto genocida) y la persecución con base en género son motivos para considerar a las mujeres como refugiadas.

Es necesario poner de relieve que en nuestra Región Latinoamericana, a la luz de la experiencia originada por los conflictos centroamericanos durante la década de los 80's, se hizo necesario extender la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen. Esta conclusión, se convertiría en 1984, en la definición ampliada del término refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

No debe dejarse de lado, por otra parte, la estrecha relación existente entre la observancia de Derechos Humanos, los movimientos de refugiados y los problemas de protección. Considerando que las violaciones graves de derechos humanos, provocan movimientos de refugiados, incluso de manera masiva, y que los principios y prácticas de Derechos Humanos proporcionan reglas a los Estados y las Organizaciones Internacionales para el tratamiento de refugiados, repatriados y personas desplazadas, se ha provocado la promoción del uso con mayor intensidad, de los Organismos competentes del Sistema Interamericano y en particular de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con miras a complementar la protección internacional de los refugiados(as) de la región. Esto también ha requerido una cooperación más cercana entre, por un lado, el ACNUR y por el otro, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Foro Regional sobre Enfoque de Género en el Trabajo con Mujeres Refugiadas (FOREFEM)

Como resultado de la vasta experiencia de trabajo con el fenómeno de desplazamientos masivos y refugiados en Centroamérica y tras cobrar plena conciencia de que las mujeres y las niñas, no fueran discriminadas o excluidas de la protección, mecanismos de distribución de asistencia del ACNUR, el derecho a decidir su repatriación voluntaria, el acceso a la tierra, los proyectos productivos, los créditos, la educación, la salud, la documentación etc.; El ACNUR y el PNUD, en el marco de la Conferencia internacional de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA, 1989) se dieron a la tarea de organizar en 1992 en Guatemala, el Foro conocido como FOREFEM. La Declaración y Plan de Acción de CIREFCA, ya había subrayado "...la atención prioritaria que debe darse a las necesidades específicas de las mujeres desarraigadas de la Región". También se había identificado la necesidad de propiciar la discusión sobre los problemas que enfrentaban las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas, y la importancia de

sistematizar la experiencia adquirida a lo largo de los años de trabajo en Centroamérica. El foro consideró que la situación "que enfrenta la mujer refugiada, repatriada y desplazada, requiere de una atención diferenciada."

Esta iniciativa, le permitió a personal de Gobiernos anfitriones, Organizaciones no gubernamentales, el ACNUR y Agencias de desarrollo reunirse periódicamente, organizar talleres dentro de Centro América con la finalidad de analizar las necesidades de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas y así discutir las soluciones más apropiadas a sus situación. Dentro de América Central, este proceso generó un gran nivel de interés y compromiso con los principios subyacentes en la política del ACNUR sobre la mujer refugiada.

No sería exagerado aseverar, que con el impulso de FOREFEM, la política sobre la mujer refugiada de género del ACNUR se ha implementado en América Latina más que en ninguna otra región. Cabe subrayar además, que semejante logro ha sido posible gracias al trabajo decidido de personal comprometido y plenamente identificado con la política.

Esto se manifestó de maneras diversas. En Nicaragua, por ejemplo, el personal del ACNUR formuló el concepto de los Proyectos de Impacto rápido diseñados exclusivamente para mujeres refugiadas. Estos proyectos, a diferencia de la mayoría de los proyectos tradicionales "para mujeres", buscaban brindar oportunidades en proyectos generadores de ingresos y esquemas de micro-crédito para el establecimiento de cooperativas y pequeños negocios. A pesar de los problemas originados por la falta de capacitación adecuada, o por no haber puesto suficiente atención a su viabilidad económica, los proyectos tuvieron en general un impacto positivo, al dotar a las mujeres de fuentes de ingreso y nuevas habilidades elevando sus expectativas y su autoestima.

En general en Centroamérica, el ACNUR durante la crisis de los ochenta mantuvo el principio de iguales oportunidades y beneficios para los hombres y las mujeres, incluso poniendo en entredicho ciertas tradiciones culturales. Por ejemplo, en Honduras, hombres refugiados empleados en un proyecto del ACNUR inicialmente se pusieron en

huelga, en protesta de que se les pagaran iguales sueldos a mujeres, pero desistieron su oposición, tan pronto cuando se percataron del impacto positivo de esa política sobre el ingreso familiar. Vale destacar, que el apoyo del ACNUR a las estructuras comunitarias y las organizaciones de mujeres, ha jugado un papel central sobretodo en Chiapas, Campeche y Quintana Roo, donde gracias a su organización, las mujeres mismas pudieron formular proyectos productivos y de micro-crédito. En Chiapas, la organización de mujeres "Mama Maquim", a inicios de la década de los noventas, llevó a cabo una encuesta de la población femenina refugiada, posibilitando de ese modo, que el ACNUR, pudiera identificar proyectos generadores de ingreso y actividades ahorradoras de trabajo doméstico. El ACNUR así como cualquier otra agencia que trate con refugiados debe sin embargo, ser muy sensible a los aspectos culturales, por ello la Evaluación del impacto de la política sobre la mujer refugiada, antes citada, con justeza señalaba: "Sería irreal ignorar el hecho de que en ciertas situaciones, la implementación de la política sobre la mujer refugiada presenta un desafío a las normas sociales de los beneficiarios y las

comunidades anfitrionas. En este contexto el ACNUR tiene una responsabilidad doble: adherirse a los principios en los que se basa su política, y trabajar en una manera que es culturalmente sensible"(traducción propia). En la reunión anual del equipo regional de género del ACNUR del 99, se debatió ampliamente el tema de cultura y género concluyéndose la necesidad de conciliar el respeto a los principios universales de los Derechos Humanos con el respeto a aquellas prácticas culturales de los refugiados no violatorias de tales principios universales. Aunque se reconoce que la cultura es dinámica y cambiante, el respeto a la cultura implica también que el combate a las prácticas culturales perjudiciales o violatorias de los derechos humanos, debe hacerse con tacto y sensibilidad so riesgo, de reacciones contraproducentes que pueden afectar principalmente a las mujeres. Con todo, el ACNUR no debe perder de vista que su acción es modesta y limitada y no está en condiciones de transformar prácticas sociales de siglos. Estas transformaciones ineluctablemente se experimentan, ora bruscamente, a veces de manera gradual, en la realidad social en la que se inscriben los refugiados y

de la que no pueden escapar artificialmente. Esto se ilustra claramente con la experiencia de las mujeres refugiadas guatemaltecas organizadas, las que al retornar a Guatemala, han llegado a sufrir, hostigamiento y discriminación por parte de sus propios compañeros, en el marco de un duro y difícil proceso de reintegración a su país de origen. Esa lección, sin embargo, solo debe servir para reforzar aun más y en la medida de lo posible, las organizaciones de las mujeres refugiadas, desplazadas y retornadas.

La mujer desplazada

Los instrumentos internacionales de derechos humanos arriba citados, son también igualmente válidos para el caso de la mujer desplazada interna, que aunque no ha rebasado fronteras, ha sufrido los horrores del conflicto o de persecución dentro de los contornos geográficos de su propio país, teniendo que huir y abandonar sus hogares y aldea de origen por razones similares a las que lo hicieron quienes cruzaron una frontera internacional. No obstante, a diferencia del caso de las refugiadas, al no haber una agencia con un claro mandato para desplazados internos encargada de brindarles asistencia y protec-

ción, su situación suele ser peor, más precaria en medio de la desdicha de no poder acogerse con frecuencia ni a la protección nacional ni a la internacional a pesar de que en teoría, las personas desplazadas internas, tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales y en particular deben gozar de los derechos fundamentales como el derecho a la vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura y otros. Más aún, en situaciones de conflicto armado no internacional, ellas se benefician también de las disposiciones del artículo 3 común de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 en vista de que no toman parte activa en las hostilidades. Si bien la responsabilidad primaria de atención a la población desplazada mayoritariamente integrada por mujeres y niños, compete al Estado, en tanto se trata de sus nacionales en su propio territorio, lo cierto es que los recursos con que cuentan son escasos y a menudo tienen una incapacidad real por razones diversas para garantizar su protección adecuada. Para el caso de los desplazadas internas, los principios establecidos por el Representante Especial del Secretario General, Señor Francis Deng, son decididamente apoyados por el ACNUR. Particularmente para el caso de las mujeres desplazadas,

los principios 4, 11, 18, 19, 20 y 23 respecto de los derechos de las mujeres a la protección y asistencia, especialmente contra las violaciones, actos de violencia en general, prostitución forzada, esclavitud o matrimonios con propósitos onerosos; la necesidad de lograr la igualdad entre hombres y mujeres con relación a sus derechos para obtener documentos legales que deben emitirse a su nombre, son todos de importancia mayúscula.

Estos principios rectores, han sido una guía imprescindible para el que hacer de la Oficina del ACNUR en Colombia y han orientado su trabajo con la mujer desplazada. De igual manera, dentro de ese marco de referencia, el ACNUR en Colombia, toma en cuenta el Plan de Igualdad de Oportunidades del Consejo de la Presidencia, el cual está basado en el artículo 43 de la Constitución de 1991, el cual reconoce que tanto las mujeres como los hombres tienen los mismos derechos e igualdad de oportunidades.

Persecución con base en género

Recientemente el ACNUR ha hecho pública su posición sobre la persecución con base en género.

La adopción de una política por parte del ACNUR en materia de persecución con base en género no sólo constituye un avance indiscutible en materia de la protección internacional, sino que refleja la evolución misma de las distintas posiciones mantenidas hasta ahora tanto por el ACNUR como por su propio Comité Ejecutivo. Sin lugar a dudas, el contar con una política en materia de persecución con base en género, representa en sí mismo, un salto cualitativo de vital importancia. Este cambio, se refleja notablemente en las más recientes conclusiones del Comité Ejecutivo (1999 y 2000), si se compara con las conclusiones anteriores del mismo y con las conclusiones del grupo de trabajo sobre Protección Internacional (1992) y de los Seminarios Regionales de Protección de México (1993), Santo Domingo (1995) y Antigua, Guatemala (1998). En este último, se subrayó la necesidad de contar con guías específicas en materia de persecución con base en género. En las Américas, el ACNUR ha puesto especial interés al tema. Especialmente en sus últimas dos reuniones anuales (1999 y 2000), el Equipo regional de género, constituido desde 1997 por puntos focales de cada una de las

Oficinas de la región y encabezado por su Asesor regional, ha destacado la importancia de contar con una política clara al respecto. Así, dentro de las agendas de tales reuniones se han propiciado mesas redondas con participación de especialistas de la Protección de las Oficinas de Washington, Canadá, México y Venezuela, así como de expertas en violencia doméstica para discutir la posición de la Sede buscando alimentarla y enriquecerla con la experiencia práctica surgida de la región. En el transcurso de la evolución conceptual el ACNUR ha pasado de considerar a las mujeres como "grupos vulnerables" a reconocer las diferencias de protección a hombres y mujeres con una perspectiva de igualdad de género. En la Conclusión 87 del EXCOM de 1999, se: "alienta a los Estados, al ACNUR y otras partes interesadas a promover una mayor aceptación de la idea de que la persecución puede guardar relación con el género o practicarse mediante la violencia sexual y a incluir esta idea entre sus criterios de protección; a elaborar, promover y aplicar directrices, códigos de conducta y programas de formación sobre las cuestiones de los refugiados relacionadas con género." No es casualidad, en

consecuencia, que hoy tengamos finalmente una política del ACNUR respecto de tan importante tema.

Tradicionalmente el ACNUR no ha promovido la inclusión de género como un motivo independiente y diferenciado para el reconocimiento de la condición de refugiado². Así, en varios anteproyectos de legislación nacional sobre refugiados, el ACNUR ha recomendado que sobre la base del reconocimiento de la persecución con base en género, los Estados pueden considerar que las víctimas pueden ser válidamente reconocidas como refugiados y refugiadas, por pertenecer a un determinado grupo social o en virtud de sus opiniones políticas, es decir dentro del marco de la Convención. Es importante destacar, que ya existen legislaciones en la región que han incluido expresamente el género como un motivo para acceder a la protección internacional o están en proceso de incluirlo (i.e Panamá, decreto ejecutivo #23 de 10 de Febrero del 98, art 5, art 1 del anteproyecto de ley de Venezuela y art 1 de la ley modelo para Mercosur). En

otros países, en contraste, se ha optado por reconocer expresamente el reconocimiento de la persecución con base en género, como una categoría distinta y válida para acceder a la protección internacional (art. 9 del anteproyecto de decreto para Guatemala y el proyecto de reformas al decreto 3301 de mayo de 1992 de Ecuador).

Sobre la experiencia en América Latina es importante tener en cuenta los siguiente aspectos *:

Violencia sexual como método de persecución

Existen algunos informes de ONG's y grupos de derechos humanos quienes aluden a la práctica de la violencia sexual como método de persecución por parte de los actores armados del conflicto colombiano, a mujeres a quienes se atribuye la colaboración o participación con el bando contrario. Esto también ocurrió durante la experiencia de los conflictos centroamericanos, aunque el ACNUR, aun inscrito en los balbucesos de una política hacia la mujer refugiada que aun no

² op.cit

acababa de nacer, logró prestar atención al problema hasta años después. En este caso, la violencia sexual es un método de persecución que se inflige en la víctima como venganza o ante la percepción real o supuesta que apoya al otro bando, aquí parece claro que estamos ante casos que podrían calificar como imputación de opiniones políticas.

A) Castigo por la transgresión de una ley o política que equivale a persecución. En la región andina se han presentado varios casos de personas que alegan persecución en virtud de sus preferencias sexuales. Para estar en condiciones de establecer si estamos ante un caso equivalente a persecución, es necesario contar con información precisa sobre el país de origen, para tener un mejor criterio respecto del riesgo de persecución por estos motivos, el tipo de discriminación que sufren y si esta equivale a persecución, tratamiento por parte de la legislación nacional, y su percepción por sectores predominantes o significativos de la sociedad, que pueden actuar al margen de la ley sin sufrir castigo, o ante la incapacidad del Estado para brindar protección a pesar de la existencia de legislación nacional.

Discriminación que equivale a persecución: denegación de justicia

El caso más común en nuestra región, lo representa la práctica de la violencia doméstica. Si bien es verdad que la mayoría de nuestros países son parte de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y La Convención de Belem do Pará y que se han adoptado legislaciones nacionales en la materia, el ejercicio efectivo de la protección nacional deja mucho que desear. Hasta mediados del 97, ya habían adoptado legislación nacional en materia de violencia doméstica la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe. No obstante, Canadá ha reconocido como refugiadas a mujeres, víctimas de violencia doméstica, provenientes de varios países de América Latina con legislación al respecto, bajo la causal de pertenencia a un determinado grupo social, quienes han demostrado la incapacidad del Estado de brindarles protección. Esto nos demuestra que la existencia de las legislaciones, y procedimientos aun siendo necesarias, son insuficientes, se exige por tanto, una transformación titánica en las prácticas institucionales, en la cul-

tura y en las mentes de la sociedad entera, incluyendo hombres y mujeres. Se requiere en función de esto, que el ACNUR y otros actores, comprendan también la importancia del proceso de construcción de confianza en las instituciones, a la que las mujeres de muchos países de la región no acuden por temor o desconfianza. Sabemos que muchas veces las mujeres han sido víctimas de violaciones por parte de autoridades de la policía de sus respectivos países, quienes a menudo representan a las autoridades a las que deberían recurrir en busca de protección. Aunque esto no es extraño en Latinoamérica, tampoco le es ajeno en modo alguno a otras regiones del mundo, incluyendo países desarrollados. Según datos de la Universidad de John Hopkins (1999), el 47% de las mujeres en Bangladesh (92), el 35% en Nueva Zelanda (94), el 30% en Barbados (90), el 28 % en Nicaragua (97), el 21% en Suiza (94-96), el 19% en Colombia (1995), el 14% en la República de Moldova (97), el 13% en Sudáfrica (98) y el 10% en Filipinas (93) fueron agredidas por lo menos una vez por su pareja. Sin embargo, de acuerdo a esa misma fuente, el porcentaje de mujeres víctimas de maltrato que acudieron a la poli-

cía en cualquier año del 93 al 97 es sumamente bajo. Por ejemplo en Camboya y la República de Moldova, menos del 10% de las mujeres víctimas denunciaron su situación, mientras que en países desarrollados como Canadá y el Reino Unido el porcentaje de mujeres víctimas que hicieron denuncias se situó por debajo del 30%. Este es pues, un elemento importante a tomar en cuenta en la determinación de la condición de refugiado.

Vale aclarar para cerrar este tema, que la política del ACNUR sobre persecución con base en género, esta abierta a la posibilidad de enriquecimiento durante el amplio proceso de consulta con Gobiernos y Sociedad Civil, que el Departamento Internacional de Protección del ACNUR ha decidido llevar a cabo durante el año 2001.

Protección en su sentido amplio

Como han subrayado las guías del ACNUR para la protección de la mujer refugiada: " la protección internacional rebasa la adhesión a los principios jurídicos. La protección internacional requiere planificación, así como mucho sentido común, al establecer programas y asignar prioridades en apoyo a su

seguridad y bienestar. La protección internacional de las mujeres refugiadas debe entenderse en su sentido más amplio. Las refugiadas que no son capaces de alimentarse, vestirse ni alojarse a sí mismas o a sus hijos, serán más vulnerables a la manipulación y los abusos físicos y sexuales cuando traten de satisfacer esas necesidades. Las refugiadas expuestas a los guardias para obtener leña, agua, alimentos u otros bienes indispensables son más susceptibles al hostigamiento sexual" como lo ha demostrado abundantemente la experiencia en todas las regiones del mundo.

De la política para la mujer refugiada a la política de la perspectiva de igualdad de género

Desde la Conferencia de Beijing (95), el lenguaje adoptado en foros internacionales y en Naciones Unidas, ha tendido a rebasar un enfoque centrado exclusivamente en la mujer para hablar predominantemente de la perspectiva de género. Tal perspectiva, en el caso del ACNUR, debe ser situada en sus justos términos. Aunque el marcado interés del ACNUR por entender la problemática diferenciada de las muje-

res y hombres refugiadas data de antes de la plataforma de Beijing del 95, lo cierto es que tal plataforma marcó un parteaguas en tanto que a partir de la misma, se identificaron áreas críticas y se le recomendó a las Naciones Unidas, su involucramiento pleno para garantizar la puesta en marcha del plan de acción. El propio Secretario General de las Naciones Unidas, se dio a la tarea de llevar a cabo una serie de iniciativas buscando dotar de una coherencia plena a los compromisos adquiridos por los gobiernos y se abocó a ubicar la perspectiva de género dentro de la columna vertebral del trabajo de la organización. Como consecuencia de ello, en 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas dedicó su segmento de coordinación a la transversalidad de género. En el panel de discusión de los Jefes de las Agencias en el que la Alta Comisionada, Sra. Sadako Ogata participó, se definió el concepto de transversalidad de género como: "...el proceso de evaluar las implicaciones para hombres y mujeres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y

experiencias tanto de los hombres como de las mujeres sean una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales de manera que tanto las mujeres como los hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no sea perpetuada. La meta final es alcanzar la igualdad de género (traducción propia)." Esta rica definición, encierra una serie de aspectos que conviene repasar.

Primero: Trátase ante todo del reconocimiento de que estamos ante un proceso. En tanto que tal, encierra contradicciones, altibajos, avances y retrocesos pero su marcha ascendente, cada vez más amplia e incluyente, se consolida día a día y su paso firme parece irreversible. La idea de proceso interesa subrayar, nos invita a pensar en la complejidad y en el largo plazo; en la renuncia a soluciones fáciles, simplistas y esquemáticas, en el rechazo a recetas mágicas y panaceas. Este concepto, nos llama en cambio, a redoblar los esfuerzos de nuestra imaginación y creatividad permanente para afrontar los retos presentes y futuros.

Segundo: Este proceso, pretende evaluar las implicaciones para hombres y mujeres de cualquier acción planificada. Es decir no debe haber acción que las Naciones Unidas planifiquen en todas las áreas y en todos los niveles, que deba escapar la evaluación de las implicaciones de tal acción, tanto para hombres como para mujeres por igual. Ello ya tácitamente nos provoca a reflexionar que tales implicaciones en cualquier área o nivel en hombres y mujeres puedan ser disímiles, de allí la necesidad de que estas sean evaluadas para ambos géneros, sin dar por sentado que las implicaciones de nuestro trabajo en un género automáticamente impregna al otro en términos idénticos.

Tercero: Es también una estrategia para que las experiencias y preocupaciones de los hombres y las mujeres sean parte integral de todas las fases de los programas y políticas y en todas las esferas políticas, económicas y sociales. Es decir es una búsqueda inteligente, visionaria y creativa de que las preocupaciones de todos por igual sean hombres y mujeres, sean niños o niñas, trátase de ancianos o ancianas se aborden equitativamente en cualquiera de los dominios referidos.

Cuarto: Pero esta estrategia, tiene como meta final, que los hombres y las mujeres se beneficien de modo tal, que la desigualdad no sea perpetuada. No debe perderse de vista en consecuencia, que la meta final es la igualdad entre los géneros. Se trata en suma de un proceso estratégico de justicia y equidad social.

Sobre la base de esta definición, el ACNUR ha planteado en su Standing Committee de septiembre del 99, que la promoción de igualdad para la mujer refugiada, ya no es una política transitoria sino debe ser considerada como parte integrante del mandato del ACNUR.