

DIRETRIZES SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL N. 01

Perseguição baseada no Gênero, no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados

O ACNUR publica estas Diretrizes cumprindo com o seu mandato, conforme estipulado no Estatuto de 1950 do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ao lado do Artigo 35 da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e Artigo II do Protocolo de 1967. Essas diretrizes complementam o *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR com base na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e no Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados* (reeditado em Genebra, em janeiro de 1992). Essas diretrizes substituem a *Nota sobre a Posição do ACNUR em relação à Perseguição baseada no gênero* (Genebra, janeiro de 2000) e são um dos resultados do Segundo Grupo de Consultas Globais sobre a Proteção Internacional que analisou este tema em uma reunião de especialistas em San Remo, Itália, em setembro de 2001.

Essas Diretrizes pretendem oferecer uma orientação legal de interpretação para os governos, profissionais do Direito, tomadores de decisão e o judiciário, assim como para os funcionários do ACNUR envolvidos com a determinação da condição de refugiados.

I. INTRODUÇÃO

1. Não existe um significado jurídico próprio do termo “perseguição baseada no gênero”. Ele costuma ser utilizado para se referir a uma série de diferentes solicitações nas quais o gênero é um fator importante para a análise da condição de refugiado. Essas Diretrizes focam especificamente na interpretação da definição de refugiado contida no Artigo 1A(2) da *Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados* (a seguir denominada “Convenção de 1951”) a partir de uma perspectiva de gênero, bem como propõem algumas práticas procedimentais para assegurar que as solicitações de mulheres serão analisadas de maneira adequada nos procedimentos de determinação da condição de refugiado e que as variadas solicitações relacionadas ao gênero serão reconhecidas como tal.

2. A necessidade de interpretar a definição de refugiado com atenção para as possíveis dimensões de gênero é um princípio importante para uma análise acurada da condição de refugiado. Essa abordagem foi corroborada pela Assembleia Geral e pelo Comitê Executivo do Programa do ACNUR¹.

3. Para compreender a natureza da perseguição baseada no gênero é essencial definir e diferenciar os termos “gênero” e “sexo”. O gênero se refere às relações entre mulheres e homens baseada em identidades definidas ou construídas social ou culturalmente, enquanto que o sexo é a determinante biológica. O gênero não é algo estático ou inato, e adquire um significado social e culturalmente construído ao longo do tempo. Solicitações baseadas no gênero podem ser apresentadas tanto por mulheres quanto por homens, ainda que, em razão de determinadas formas de perseguição, elas sejam mais comumente apresentadas por mulheres. Em alguns casos, o sexo do solicitante pode estar relacionado à solicitação de maneira significativa e o tomador de decisão deve estar atento a isso. No entanto, em outros casos a solicitação de refúgio apresentada por uma mulher pode não estar relacionada com o sexo dela. Ainda que não se limitem a isso, as solicitações baseadas no gênero costumam envolver atos de violência sexual, violência doméstica/familiar, planejamento familiar forçado, mutilação genital feminina, punição em razão de uma transgressão dos costumes sociais, e discriminação contra homossexuais.

4. Adotar uma interpretação da Convenção de 1951 sensível ao gênero não implica que todas as mulheres devam ser automaticamente reconhecidas como refugiadas. O solicitante de refúgio deve demonstrar que ele ou ela tem um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política.

¹Em suas Conclusões de outubro de 1999, No 87 (n), o Comitê Executivo “notou com apreciação os esforços especiais dos Estados para a incorporação de perspectivas de gênero nas políticas de refúgio, regulações e práticas; encorajou os Estados, o ACNUR e outros atores interessados a promover uma aceitação mais ampla, e inclusão nos seus critérios de proteção a noção de que a perseguição pode ser relacionada ao gênero ou realizada por meio de violência sexual; além disso encorajou o ACNUR e outros atores interessados a desenvolver, promover e implementar diretrizes, códigos de conduta e programas de treinamento relativos à questões de gênero no refúgio, visando apoiar a integração de uma perspectiva de gênero e aprimorar a fiscalização da implementação de políticas de gênero.” Ver também Conclusões do Comitê Executivo: No. 39, Mulheres Refugiadas e Proteção Internacional, 1985; No 73, Proteção dos Refugiados e Violência Sexual, 1993; No.77 (g) Conclusões Gerais sobre Proteção Internacional, 1995; No. 79 (o) Conclusões Gerais sobre Proteção Internacional, 1996; e No. 81 Conclusões Gerais sobre Proteção Internacional, 1997.

II. ANÁLISE DE MÉRITO

A. Histórico

5. Historicamente, a definição de refugiado tem sido interpretada em um contexto de experiências masculinas, o que levou ao não reconhecimento de muitas solicitações de mulheres e homossexuais. Na última década, no entanto, a análise e a compreensão do sexo e do gênero no contexto do refúgio tem avançado consideravelmente na jurisprudência, nas práticas dos Estados e nas publicações acadêmicas. Esses avanços ocorreram paralelamente e foram auxiliados pelos avanços no Direito Internacional dos Direitos Humanos², bem como em áreas correlacionadas do Direito Internacional, inclusive através da jurisprudência do Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia e Ruanda, e do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Neste sentido, práticas danosas que violem o Direito Internacional dos Direitos Humanos e seus princípios, por exemplo, não podem ser justificadas com base em questões históricas, religiosas, culturais ou de tradição.

6. Ainda que não se faça menção específica ao gênero na definição de refugiado, é amplamente reconhecido que o gênero pode influenciar, ou determinar, o tipo de perseguição ou violência sofrida e as razões para esse tratamento. Logo, a definição de refugiado, interpretada de maneira adequada, abrange solicitações baseadas no gênero. Dessa maneira, não é necessário adicionar mais uma causa na definição da Convenção de 1951³.

7. No momento da aplicação dos critérios da definição de refugiado nos procedimentos de determinação da condição, é importante adotar uma avaliação holística, e atentar para todas as circunstâncias relevantes do caso. É fundamental ter uma ideia completa da personalidade, histórico e experiências pessoais do solicitante, assim como uma análise e conhecimentos atualizados das circunstâncias históricas, geográficas e culturais específicas do país de origem. Fazer generalizações sobre mulheres e homens não ajudam a análise e, ao fazer isso, diferenças cruciais que podem ser relevantes para um caso específico podem ser negligenciadas.

8. Os elementos da definição discutida mais adiante são aqueles que requerem uma interpretação sensível ao gênero. Outros critérios (por exemplo, estar fora do país de origem) ainda serão, obviamente, relevantes para a avaliação holística de qualquer solicitação. No decorrer deste documento, o termo “mulheres” será utilizado de maneira a incluir meninas também.

² Textos úteis incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Político de 1966, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher de 1953, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, e em particular, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial contra a Mulher de 1979 e a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres de 1993. Instrumentos regionais relevantes incluem a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, e a Carta Africana dos Direitos Humanos e de Povos de 1981.

³ Ver Conclusões Sumárias – Perseguição de Gênero, Consultas Globais sobre Proteção Internacional, Mesa Redonda de Especialistas em San Remo, 6-8 Setembro 2001, n.1 e 3 (“Conclusões Sumárias – Perseguição de Gênero”).

B. Fundado temor de perseguição

9. A determinação do que equivale a um fundado temor de perseguição vai depender das circunstâncias específicas de cada caso individual. Apesar de homens e mulheres solicitantes poderem sofrer o mesmo tipo de violência, eles também podem sofrer formas de perseguições específicas devido ao seu sexo. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Penal Internacional apontam claramente que determinados atos violam essas normas, como, por exemplo, violência sexual, e sustentam que eles se caracterizam como graves abusos, equivalentes a uma perseguição⁴. Neste sentido, o Direito Internacional pode auxiliar os tomadores de decisão na determinação da natureza persecutória de um ato específico. Não há dúvidas de que estupro e outras formas de violência baseadas no gênero, como a violência relacionada ao dote, mutilação genital feminina, violência doméstica e tráfico⁵, são atos que infligem dores e sofrimentos graves – tanto mentais quanto físicos – e que foram utilizados como formas de perseguição, seja por atores Estatais ou por atores privados.

10. A avaliação sobre se uma lei é persecutória em si mesma já se mostrou ser valiosa na determinação de solicitações baseadas no gênero. Isso é ainda mais importante considerando-se que as leis podem surgir de normas e práticas tradicionais ou culturais, não necessariamente em conformidade com os princípios de Direito Internacional dos Direitos Humanos. No entanto, assim como em outros casos, o solicitante também deve demonstrar que ele ou ela possui um fundado temor de ser perseguido em razão daquela lei. Isso não será o caso quando, por exemplo, uma lei persecutória continua a existir, mas não é mais aplicada.

11. Ainda que um determinado Estado tenha proibido práticas persecutórias (como, por exemplo, mutilação genital feminina), o Estado pode, no entanto, continuar a ser conivente ou tolerante com a prática, ou não ser capaz de acabar efetivamente com a prática. Nesses casos, a prática ainda configurará uma perseguição. Logo, o fato de a lei ter sido promulgada para proibir ou denunciar certas práticas persecutórias não é, por si só, suficiente para concluir que a solicitação de refúgio não é válida.

12. Quando a pena ou punição pela não conformidade ou violação de uma política ou lei for desproporcionalmente severa e tiver uma dimensão de gênero, isso será equivalente a uma perseguição⁶. Ainda que a lei seja de aplicação geral, as circunstâncias da punição ou do tratamento não podem ser graves ao ponto de serem desproporcionais aos propósitos da lei. Punições severas para mulheres que, ao violar a lei, transgridam costumes em uma sociedade podem, dessa maneira, configurar uma perseguição.

⁴ Ver ACNUR, Manual, par. 51.

⁵ Ver abaixo par. 18.

⁶ Pessoas que fogem de perseguições ou punições por delitos de direito comum geralmente não são consideradas refugiadas, no entanto, a distinção pode ser obscurecida, em particular, em circunstâncias de punição excessiva, por violação de uma lei legítima. Ver ACNUR, Manual, par. 56 e 57.

13. Mesmo quando as leis e políticas tiverem objetivos justificáveis, os métodos de implementação podem levar a consequências de natureza significativamente prejudicial para as pessoas envolvidas e, assim, configurar uma perseguição. Por exemplo, é amplamente aceito que o planejamento familiar é uma forma apropriada de lidar com pressões populacionais. No entanto, a implementação dessas políticas mediante a imposição de abortos e esterilizações forçadas acarretaria uma violação de normas de direitos humanos fundamentais. Ainda que essas práticas sejam implementadas em um contexto de Estado de Direito, elas são reconhecidas como graves abusos e, portanto, consideradas como perseguição.

Discriminação equivalente a uma perseguição

14. Apesar de haver um consenso de que uma “mera” discriminação, normalmente, não constitui uma perseguição em si mesma, um padrão de tratamentos discriminatórios ou menos favoráveis pode, de maneira cumulativa, configurar uma perseguição e demandar a proteção internacional. Estaria configurada uma perseguição se, por exemplo, as medidas discriminatórias acarretassem consequências de natureza substancialmente prejudicial para a pessoa envolvida, como, por exemplo, sérias restrições ao direito de obter a sua subsistência, ao direito de professar a sua religião, ou de acessar as instituições de ensino disponíveis⁷.

15. Em solicitações baseadas no gênero é importante fazer uma análise das formas de discriminação pelo Estado ao não proteger os indivíduos contra certos tipos de violência. Se o Estado, por questões de política ou prática, não assegura determinados direitos ou a proteção contra graves abusos, essa discriminação, ao não garantir a proteção, pode configurar uma perseguição, já que a ação estatal pode permitir a impunidade diante de graves violações. Casos específicos de violência doméstica, ou de abuso em razão da orientação sexual de um indivíduo, podem, por exemplo, ser analisados seguindo a mesma lógica.

Perseguição em razão da orientação sexual de um indivíduo

16. Solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual contêm um elemento de gênero. A sexualidade ou práticas sexuais do solicitante pode ser relevante para o caso quando ele ou ela tiver sido submetido a uma ação persecutória (inclusive discriminatória) em razão da sua sexualidade ou práticas sexuais. Em muitos desses casos, o solicitante recusou-se a aderir aos padrões ou expectativas de comportamento cultural ou socialmente definidos e atribuídos a cada um dos sexos. As solicitações mais comuns envolvem homossexuais, transexuais ou travestis que enfrentaram a hostilidade pública, violência, abuso ou discriminação grave ou cumulativa.

17. Se a homossexualidade é ilegal em uma sociedade específica, a imposição de penas criminais severas em razão de condutas homossexuais podem configurar uma perseguição, da mesma maneira que configuraria no caso da recusa das mulheres em usar o véu em determinadas sociedades. Mesmo em lugares onde práticas

⁷ Ver ACNUR, Manual, par. 54.

homossexuais não são criminalizadas, um solicitante ainda poderá apresentar uma solicitação de refúgio válida se o Estado é conivente ou tolerante com práticas discriminatórias ou violência perpetrada contra o solicitante, ou quando o Estado é incapaz de protegê-lo de maneira efetiva contra essa violência.

Tráfico para fins de prostituição forçada ou exploração sexual como uma forma de perseguição⁸

18. Algumas mulheres ou menores traficados podem ter uma solicitação de refúgio válida nos termos da Convenção de 1951. O recrutamento forçado ou enganoso de mulheres e menores para fins de prostituição forçada ou exploração sexual é uma forma de violência ou abuso baseado no gênero, que pode até levar à morte. Isso pode ser considerado uma forma de tortura e tratamento cruel, desumano ou degradante. Isso também pode acarretar restrições graves à liberdade de movimento de uma mulher, causadas pela abdução, encarceramento e/ou confisco do passaporte ou outros documentos de identidade. Além disso, mulheres e menores vítimas de tráfico podem enfrentar graves consequências após a fuga e/ou o retorno, como, por exemplo, represálias ou retaliação por parte de redes de tráfico ou indivíduos envolvidos, possibilidades reais de vir a ser novamente vítima de tráfico, ostracismo comunitário ou familiar, ou grave discriminação. Em casos individuais, ser traficada para fins de prostituição forçada ou exploração sexual pode constituir um fundamento para a solicitação de refúgio, se o Estado era incapaz ou não estava disposto a oferecer proteção contra essa violência ou ameaças de violência⁹.

Agentes de Perseguição

19. Nos termos da definição de refugiado, é possível reconhecer que tanto o Estado quanto atores não-estatais podem ser agentes de perseguição. Apesar de, em geral, a perseguição ser perpetrada pelas autoridades de um país, atos de grave discriminação, ou outras ofensas cometidas pela população local ou por indivíduos, podem ser considerados perseguição se esses atos são conhecidos e tolerados pelas autoridades, ou se as autoridades se recusam ou são incapazes de oferecer uma proteção efetiva¹⁰.

C. O nexo causal (“em razão de”)

20. O fundado temor de perseguição deve estar relacionado a uma ou mais causas fornecidas pela Convenção. Ou seja, deve ser “em razão da” raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico, ou opinião política. O

⁸ Para os propósitos dessas Diretrizes, “tráfico” é definido conforme o artigo 3 do Protocolo das Nações Unidas para Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, suplementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, 2000. O artigo 3(1) prevê que tráfico de pessoas significa “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”.

⁹ Tráfico para outros propósitos também pode significar perseguição em casos particulares, dependendo das circunstâncias.

¹⁰ Ver ACNUR, Manual, par. 65.

fundamento da Convenção deve ser um fator de contribuição relevante, mas não é preciso demonstrar que ele é o único ou a causa dominante. Em várias jurisdições o nexos causal (“em razão de”) deve estar explicitamente demonstrado (como, por exemplo, em alguns países que adotam o *Common Law*), enquanto que em outros Estados a causa não é tratada como uma questão analisada separadamente, mas parte de uma análise holística da definição de refugiado. Em muitas solicitações baseadas no gênero, a questão mais difícil para o tomador de decisão pode não ser a de decidir qual é a razão que se aplica, mas se há um nexos causal: se o fundado temor de perseguição está relacionado a uma daquelas razões. A atribuição de uma das causas da Convenção ao solicitante por parte de um agente de perseguição do Estado ou não-estatal é suficiente para demonstrar o nexos causal exigido.

21. Nos casos em que houver um risco de perseguição por parte de um agente não-estatal (um marido, companheiro ou outro agente não-estatal) por razões relacionadas às causas da Convenção, o nexos causal estará configurado, ainda que a razão pela qual o Estado não oferece a proteção não esteja relacionada com a Convenção. Por outro lado, o nexos causal restará configurado quando, ainda que o risco de sofrer uma perseguição por parte de um agente não-estatal não tenha qualquer relação com as causas da Convenção, o Estado é incapaz ou não está disposto a oferecer proteção em razão de uma das causas da Convenção¹¹.

D. Razões da Convenção

22. No momento da análise sobre se o solicitante preenche os critérios da definição de refugiado, é importante assegurar que uma interpretação sensível ao gênero seja atribuída a cada uma dos fundamentos da Convenção. Em muitos casos, os solicitantes podem sofrer uma perseguição por uma razão da Convenção que lhes é atribuída ou imputada. Em muitas sociedades, as opiniões políticas, raça, nacionalidade, religião e afiliações sociais de uma mulher, por exemplo, são vistas como sendo as mesmas dos seus familiares, sócios ou comunidade.

23. É importante atentar para o fato de que, em muitas solicitações baseadas no gênero, a perseguição temida pode ser em razão de uma ou mais causas da Convenção. Por exemplo, uma solicitação de refúgio baseada na transgressão de normas sociais ou religiosas pode ser analisada em termos de religião, opinião política ou pertencimento a um grupo social específico. O solicitante não está obrigado a identificar com precisão a razão pela qual ele ou ela possui um fundado temor de perseguição.

Raça

24. Para os propósitos da Convenção, raça tem sido definida de maneira a incluir todos os tipos de grupos étnicos que são definidos como “raças” pelo senso comum¹². A perseguição em razão da raça pode se expressar de diferentes maneiras contra

¹¹ Ver Conclusões Sumárias – Perseguição de Gênero, no. 6.

¹² Ver ACNUR, Manual, par. 68.

homens e mulheres. O agente de perseguição pode escolher destruir uma identidade étnica e/ou a prosperidade de um grupo racial matando, mutilando ou encarcerando os homens, enquanto que as mulheres podem ser vistas como responsáveis pela propagação de uma identidade étnica ou racial e serem perseguidas de maneira distinta, como, por exemplo, através de violência sexual ou controle reprodutivo.

Religião

25. Em alguns Estados, a religião atribui papéis específicos ou códigos de conduta para mulheres e homens, respectivamente. Se uma mulher não assume o papel que lhe foi designado ou se recusa a se comportar conforme os códigos de conduta, e, em consequência disso, é punida, ela pode ter um fundado temor de perseguição em razão da religião. A não conformidade com aqueles códigos de conduta pode ser percebida como uma evidência de que a mulher tem opiniões religiosas inaceitáveis, independentemente do que ela de fato acredita. Uma mulher pode correr riscos pelas crenças e práticas religiosas que adota, ou que lhe são atribuídas, inclusive em razão da sua recusa em adotar uma crença, prática ou religião em particular, ou em adequar o seu comportamento aos ensinamentos da religião que lhe é imposta.

26. Pode haver uma sobreposição das razões de religião e de opinião política em solicitações relacionadas com o gênero, especialmente em se tratando de opinião política imputada. Se por um lado princípios religiosos requerem de uma mulher certos tipos de comportamento, por outro, o comportamento contrário pode ser percebido como evidência de uma opinião política inaceitável. Por exemplo, em algumas sociedades o papel da mulher pode advir de exigências impostas pelo Estado ou pela religião oficial. As autoridades e outros agentes de perseguição podem perceber que a não conformidade da mulher com esse papel representa uma recusa em praticar ou professar certas crenças religiosas. Ao mesmo tempo, a não conformidade pode ser interpretada como resultado de uma opinião política inaceitável, que ameaça as estruturas básicas nas quais um determinado poder político encontra fundamento. Isso se aplica especialmente às sociedades onde não há uma separação clara entre a religião e as instituições do Estado, as leis e as doutrinas.

Nacionalidade

27. A nacionalidade não deve ser entendida apenas como “cidadania”. Ela também se refere ao pertencimento a um grupo étnico ou linguístico e pode, em alguns casos, se confundir com o termo “raça”¹³. Apesar de a perseguição em razão da nacionalidade (assim como em razão da raça) não ser especificamente dirigida a mulheres ou homens, em várias situações a natureza da perseguição assume uma forma específica de gênero, mais comumente a de violência sexual dirigida contra mulheres e meninas.

¹³ Ver ACNUR, Manual, par. 74.

Pertencimento a um grupo social específico¹⁴

28. Em geral, solicitações baseadas no gênero têm sido analisadas dentro dos parâmetros do fundamento deste item, a partir de uma interpretação adequada desse termo de inestimável importância. No entanto, em alguns casos, a ênfase dada a um grupo social fez com que a aplicação de outras razões, como a religião ou opinião política, fosse negligenciada. Neste sentido, a interpretação adotada acerca dessa razão não deve fazer com que as outras quatro razões da Convenção sejam consideradas supérfluas.

29. Assim, um *grupo social específico* é um grupo de pessoas que compartilha uma característica comum, além do fundado temor de perseguição, ou que é percebido como um grupo pela sociedade. A característica será, em geral, algo inato, imutável ou que é fundamental para a identidade, consciência ou exercício dos direitos de um indivíduo.

30. Diante disso, o sexo pode ser adequadamente enquadrado na categoria do grupo social específico, sendo que as mulheres são um claro exemplo de conjunto social definido por uma característica inata e imutável, e que frequentemente são tratadas de maneira diferenciada em relação aos homens¹⁵. As suas características também as identificam como um grupo na sociedade, submetendo-as a um tratamento e normas diferenciadas em alguns países¹⁶. Da mesma forma, essa definição também abrange homossexuais, transexuais e travestis.

31. Em alguns casos, o tamanho do grupo tem sido utilizado como um argumento para negar o reconhecimento das “mulheres” como um grupo social específico. Esse argumento não tem qualquer fundamento fático ou razoável, já que no caso das outras razões da Convenção não há questionamentos sobre o tamanho do grupo. Dessa maneira, tampouco deveria haver uma exigência de que o grupo social específico seja coeso ou que os membros se associem de maneira voluntária¹⁷, ou que todos os membros do grupo estejam sofrendo riscos de serem perseguidos¹⁸. Existe um consenso no sentido de que deve ser possível identificar o grupo, independentemente da perseguição, tendo em vista, no entanto, que a discriminação ou a perseguição podem ser fatores relevantes na determinação da visibilidade do grupo em um contexto específico¹⁹.

Opinião Política

¹⁴ Para maiores informações, ver ACNUR Diretrizes sobre Proteção Internacional: “Pertencimento a um grupo social específico” no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (HCR/GIP/02/02, 7 Maio 2002).

¹⁵ Ver Conclusões Sumárias – Perseguição de Gênero, no. 5.

¹⁶ Ver também Conclusões do Comitê Executivo: No. 39, Mulheres Refugiadas e Proteção Internacional, 1985: “Estados... são livres para adotar a interpretação de que solicitantes mulheres de refúgio que enfrentam tratamento cruel ou desumano devido ao fato de terem transgredido a costumes sociais da sociedade em que vivem podem ser consideradas como “grupo social específico” dentro do entendimento do Artigo 1(2) da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados”.

¹⁷ Ver Conclusões Sumárias – Pertencimento a um grupo social específico, Consultas Globais sobre Proteção Internacional, Mesa Redonda de Especialistas em San Remo, 6-8 Setembro 2001, no. 4 (“Conclusões Sumárias – Pertencimento a um grupo social específico”).

¹⁸ Ver Conclusões Sumárias – Pertencimento a um grupo social específico, *Ibid.*, no. 7.

¹⁹ Ver Conclusões Sumárias – Pertencimento a um grupo social específico, *Ibid.*, no. 6.

32. Com base nesse critério, um solicitante deve demonstrar que possui um fundado temor de perseguição em razão de algumas das suas opiniões políticas (normalmente diferentes em relação às opiniões do Governo ou de partes da sociedade), ou em razão de opiniões políticas que lhe foram atribuídas. A opinião política deve ser entendida de maneira ampla, para incorporar qualquer opinião sobre qualquer tema em relação ao qual a máquina do Estado, governo, sociedade ou política possam estar relacionados. Isso pode incluir uma opinião em relação aos papéis dos gêneros. Também se incluem comportamentos de inconformismo, que levam o perseguidor a imputar uma opinião política ao solicitante. Neste sentido, não existe uma atividade intrinsecamente política ou intrinsecamente não política, mas o contexto do caso deve determinar a sua natureza. Uma solicitação com base em opiniões políticas deve, no entanto, pressupor que o solicitante possui ou é percebido como detentor de opiniões não toleradas pelas autoridades ou pela sociedade, o que é crítico para as suas políticas, tradições ou métodos. É preciso pressupor ainda que essas opiniões podem chegar ao conhecimento ou já serem conhecidas pelas autoridades ou por setores relevantes da sociedade, ou serem atribuídas por eles ao solicitante. Nem sempre é preciso que o solicitante tenha expressado essa opinião, ou que já tenha sofrido alguma forma de discriminação ou perseguição. Nestes casos, o exame do fundado temor de perseguição irá basear-se na avaliação das consequências que um solicitante com certas disposições poderia enfrentar se for devolvido.

33. A ideia de um refugiado político como sendo alguém que foge de uma perseguição em razão do seu envolvimento direto com atividades políticas nem sempre corresponde à realidade das experiências vividas pelas mulheres em determinadas sociedades. As mulheres são menos propensas do que os homens a se engajar em atividades políticas de alto perfil e, em geral, se envolvem em atividades políticas em níveis mais baixos, que refletem os papéis de gênero dominantes. Por exemplo, uma mulher pode trabalhar como enfermeira de soldados rebeldes enfermos, no recrutamento de simpatizantes, ou na preparação e disseminação de panfletos. É comum também que se atribua às mulheres a mesma opinião política da sua família ou parentes do sexo masculino, o que faz com que sofram uma perseguição em razão das atividades desses parentes homens. Isso pode ser analisado no contexto de uma opinião política imputada, mas também pode ser analisado como sendo uma perseguição em razão do pertencimento a um grupo social específico, sendo ele a sua “família”. Esses fatores devem ser levados em consideração nas solicitações baseadas no gênero.

34. Igualmente importante para as solicitações baseadas no gênero é reconhecer que a mulher pode não querer se engajar em determinadas atividades, como, por exemplo, servir comida para soldados do governo, o que pode ser interpretado pelo agente de perseguição como uma opinião política contrária.

III. QUESTÕES PROCEDIMENTAIS²⁰

²⁰ Essa Parte se beneficiou da valiosa orientação fornecida por vários Estados e outros atores, incluindo as seguintes diretrizes: *Considerações para Oficiais de Proteção de Refúgio decidindo Solicitações de Refúgio de Mulheres* (Serviço de Imigração e Naturalização, Estados Unidos, 26 de maio de 1995); *Solicitantes de Visto de Refúgio e Humanitário: Diretrizes sobre questões de Gênero para Tomadores de Decisão* (Departamento de Imigração e Questões Humanitárias, Austrália, julho 1996) (doravante

35. Pessoas que apresentam solicitações de refúgio baseadas no gênero, e especialmente os sobreviventes de tortura e traumas, requerem um ambiente de apoio onde eles tenham absoluta certeza da confidencialidade da sua solicitação. Por conta da vergonha que eles sentem do que lhes aconteceu, ou em razão do trauma vivido, alguns solicitantes podem ficar relutantes em expor a verdadeira extensão da perseguição sofrida ou temida. Eles podem continuar a temer pessoas em posições de autoridade, ou podem temer rejeição e/ou represálias por parte da sua família e/ou comunidade²¹.

36. Diante de todos esses aspectos, a fim de assegurar que as solicitações de refúgio baseadas no gênero, especialmente as de mulheres, serão analisadas de maneira apropriada no procedimento de determinação da condição de refugiado, as seguintes medidas deverão ser levadas em consideração:

i. Solicitantes de refúgio mulheres devem ser entrevistadas em um local separado, sem a presença de homens membros da sua família, a fim de assegurar que elas terão a oportunidade de expor o seu caso. Isso lhes deverá ser explicado, para que elas possam apresentar a sua solicitação de maneira válida.

ii. É fundamental que as mulheres sejam informadas sobre a existência do procedimento de determinação da condição de refugiado, o acesso a esse procedimento, bem como ao aconselhamento jurídico, de maneira e em uma linguagem que elas possam entender.

iii. Os solicitantes devem ser informados que podem optar por entrevistadores e intérpretes do mesmo sexo que eles²², coisas que devem ser automaticamente providenciadas para as solicitantes mulheres. Os entrevistadores e os intérpretes devem ter consciência e serem sensíveis em relação a quaisquer peculiaridades culturais ou religiosas, bem como a fatores pessoais como a idade e o grau de escolaridade.

iv. Um ambiente aberto e que inspire segurança é crucial para estabelecer uma relação de confiança entre o entrevistador e o solicitante, e irá auxiliar a exposição de informações que às vezes são sensíveis e pessoais. A sala de entrevista deve ser

“Diretrizes Australiana sobre questões de Gênero para Tomadores de Decisão”); Diretriz 4 sobre Solicitantes Mulheres de Refúgio temendo Perseguição de Gênero: Atualização (Conselho de Imigração e Refúgio, 13 de novembro de 1996); Posição sobre Solicitantes de Refúgio e Mulheres Refugiadas (Conselho Europeu sobre Refugiados e Exilados, dezembro 1997) (doravante “ECRE Posição sobre Solicitantes de Refúgio e Mulheres Refugiadas”); Diretrizes de Gênero para a Determinação das Solicitações de Refúgio no Reino Unido (Grupo Legal de Mulheres Refugiadas, julho 1998) (doravante “Diretrizes de Gênero do Grupo de Mulheres Refugiadas”); Diretrizes de Gênero para Determinação da Condição de Refugiado (Consórcio Nacional sobre Assuntos de Refugiados, África do Sul, 1999); Diretrizes sobre Refúgio de Gênero (Autoridade de Apelação de Imigração, Reino Unido, novembro, 2000); e investigação e avaliação das necessidades de proteção das mulheres (Conselho de Migração, Divisão de Prática Legal, Suécia, 28 de março de 2001).

²¹ Ver também *Violência Sexual contra Refugiados: Diretrizes sobre Prevenção e Resposta* (ACNUR, Genebra, 1995) e *Prevenção e Resposta a Violência Sexual e de Gênero em Situações de Refugiados* (Relatório das Lições Aprendidas pelos Procedimentos da Conferência de Interações, 27-29 de março de 2001, Genebra).

²² Ver também Conclusões do Comitê Executivo: No. 64, Mulheres Refugiadas e Proteção Internacional, 1990, (a) (iii): Prevê, quando necessário, entrevistadoras qualificadas em procedimentos para a determinação da condição de refugiado e assegura o acesso adequado as solicitantes mulheres de refúgio a esses procedimentos, mesmo quando acompanhadas de membros familiares masculinos.

organizada de maneira a encorajar uma discussão, promovendo a confidencialidade e reduzindo qualquer possibilidade de desequilíbrios de poder.

v. O entrevistador deve tomar todo o tempo necessário para apresentar ele mesmo, e o intérprete, explicar claramente os papéis de cada um deles e o exato objetivo da entrevista²³. É preciso assegurar ao solicitante que o seu caso será tratado com absoluta confidencialidade, e que as informações por ele oferecidas não serão reveladas para nenhum membro da sua família. Mais importante ainda, o entrevistador deve explicar que ele não tem o papel de servir como terapeuta para traumas.

vi. O entrevistador deve permanecer neutro, solidário e objetivo durante a entrevista, evitando qualquer linguagem corporal ou gestos que possam ser percebidos como intimidadores ou culturalmente insensíveis ou inapropriados. O entrevistador deve permitir que o solicitante apresente o seu caso com o mínimo de interrupções.

vii. É importante incorporar às entrevistas com solicitantes perguntas abertas e específicas, que podem ajudar a revelar questões de gênero relevantes para a solicitação de refúgio. Mulheres que estiveram indiretamente envolvidas em atividades políticas ou cuja opinião política lhes foi atribuída, por exemplo, costumam não conseguir fornecer informações importantes nas entrevistas, em razão da natureza das questões orientadas para homens. É possível que solicitantes mulheres também não consigam relacionar questões sobre “tortura” com os tipos de violência que elas temem (como, por exemplo, estupro, abuso sexual, mutilação genital feminina, ‘assassinatos em nome da honra’, casamento forçado, etc.).

viii. Especialmente no caso de vítimas de violência sexual ou outras espécies de traumas, pode ser preciso realizar uma segunda ou várias outras entrevistas, a fim de estabelecer uma relação de confiança e obter todas as informações necessárias. Neste sentido, os entrevistadores devem ser sensíveis ao trauma e emoções dos solicitantes e parar a entrevista quando o solicitante estiver emocionalmente abalado.

ix. Quando for constatado que um determinado caso pode representar uma solicitação baseada no gênero, é preciso estar adequadamente preparado, o que permitirá o estabelecimento de uma relação de confiança e segurança com o solicitante, permitindo que o entrevistador faça as perguntas adequadas e lide com os problemas que vierem a surgir durante a entrevista.

x. Devem ser coletadas informações sobre o país de origem que tenham relação com as solicitações de refúgio de mulheres, como, por exemplo, a posição da mulher em face da lei, os direitos políticos, sociais e econômicos das mulheres, os códigos de conduta social e moral no país e as consequências da não conformidade, a prevalência de práticas tradicionais violentas, a incidência e as formas de denúncia da violência contra a mulher, a proteção disponível para elas, todas as penalidades impostas contra aqueles que praticam a violência, e os riscos que uma mulher pode enfrentar se for devolvida ao seu país de origem após solicitar refúgio.

²³ *Ibid.*, par. 3.19

xi. O tipo e nível de emoção demonstrada durante a narrativa das suas experiências não deve afetar a credibilidade de uma mulher. Entrevistadores e tomadores de decisão devem entender que diferenças culturais e traumas têm papel de influência importante e bastante complexo sobre o comportamento. Em alguns casos, pode ser apropriado buscar uma prova psicológica ou médica mais objetiva. Não é preciso obter os detalhes exatos do ato de estupro ou violência sexual em si, mas sim dos eventos que levaram a essa agressão e, depois do ato, as circunstâncias e detalhes do contexto (como, por exemplo, o uso de armas, quaisquer palavras ou frases ditas pelos agressores, o tipo de agressão, quando e como isso ocorreu, detalhes sobre o perfil dos agressores (soldados, civis) etc.), bem como a motivação do agressor. Em algumas circunstâncias é importante ter em mente que a mulher pode não saber as razões pelas quais foi violentada.

xii. Mecanismos de referência a uma assistência psicossocial e outros serviços de apoio devem estar disponíveis onde for necessário. As melhores práticas recomendam que assistentes psicossociais estejam à disposição do solicitante antes e depois da entrevista.

Questões de Prova

37. Não há uma exigência de que, para as autoridades reconhecerem a condição de refugiado, seja preciso apresentar provas documentais. No entanto, informações sobre as práticas no país de origem poderão apoiar um caso em particular. É importante reconhecer que, em se tratando de solicitações relacionadas ao gênero, os meios de prova comumente adotados em outros tipos de solicitação podem não estar disponíveis. É possível que não existam dados estatísticos ou relatórios sobre a incidência de violência sexual, em razão da falta de registros de casos denunciados, ou pela falta de investigações. Formas alternativas de informação podem oferecer algum auxílio, como, por exemplo, testemunhos de outras mulheres afetadas de maneira semelhante, registrados em relatórios escritos ou depoimentos orais, produzidos por organizações não-governamentais ou internacionais, ou por outras fontes de pesquisa independentes.

IV. MÉTODOS DE IMPLEMENTAÇÃO

38. A depender das tradições jurídicas, o Estado pode adotar duas abordagens gerais para garantir uma abordagem sensível ao gênero na aplicação do direito dos refugiados e, em particular, da definição de refugiado. Alguns Estados incorporaram uma orientação de interpretação legal e/ou salvaguardas procedimentais na própria legislação, enquanto que outros Estados preferiram desenvolver diretrizes legais e políticas para os tomadores de decisão. O ACNUR conclama os Estados que ainda não tomaram qualquer medida, a assegurar que a aplicação das normas e procedimentos relativos aos refugiados sejam sensíveis à questão do gênero, e está à disposição para auxiliar os Estados neste sentido.