



UNHCR
ACNUR

La Agencia de la ONU para los Refugiados

Manual del ACNUR para la **Protección** de **Mujeres y Niñas**



Agradecimientos

Este manual es producto de los esfuerzos de colaboración que resultaron de las extensas consultas y contribuciones de los funcionarios del ACNUR y sus socios. Este manual se basa en su versión provisional que circuló en junio de 2006 con el fin de realizar consultas con las oficinas de terreno y con los socios no gubernamentales, e incorpora los comentarios recibidos.

La División de Servicios de Protección Internacional (DIPS, por sus siglas en inglés) quisiera agradecer especialmente a los numerosos colegas en la sede y en el terreno quienes contribuyeron en el desarrollo de este manual en sus etapas iniciales, proporcionando ideas para la redacción y brindando comentarios a la versión provisional.

Además, nos gustaría agradecer al Comité Internacional de la Cruz Roja; Amnistía Internacional; Australian National Committee on Refugee Women; Centre for Refugee Research de la Universidad de New South Wales, Australia; International Rescue Committee; Servicio Jesuita para Refugiados; Consejo Noruego para Refugiados; Refugees International; Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados; y a muchos otros organismos no gubernamentales por sus útiles comentarios sobre la versión preliminar.

El contenido de este documento puede ser reproducido total o parcialmente, traducido a otros idiomas o adaptado para satisfacer las necesidades locales, sin necesidad de solicitar el permiso previo del ACNUR, siempre que:

- todo su contenido se distribuya de manera gratuita.
- se reconozca al ACNUR como fuente.

Por favor envíe las copias de las adaptaciones y/o traducciones de este documento a otro idioma a DIPS. División de Servicios de Protección Internacional
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
94, Rue de Montbrillant, 1202 Geneva, Switzerland
Sitio web: www.unhcr.org (inglés) www.acnur.org (español)

Primera edición, enero 2008

Créditos fotográficos

Tapa, en el sentido del reloj desde la parte superior izquierda

República Democrática del Congo / Una joven estudiante desplazada interna muestra su dibujo de un helicóptero de la Misión de las Naciones Unidas al Congo (MONUC), el tema escogido por ella expresa mucho sobre su vida / Mitwaba, Provincia de Katanga / ACNUR / S. Schulman / 2006

Nepal / Refugiadas de Bután participan en un programa de microcrédito que ofrece préstamos para iniciar pequeños negocios / Campamento de Timai, al este de Nepal / ACNUR / J. Pagonis / 2005

Zambia / Refugiada de Angola en un centro de rehabilitación gestionado por el Servicio Jesuita de Refugiados, socio del ACNUR, que brinda capacitación y medios de subsistencia a los refugiados heridos por el conflicto, Campamento de Nangweshi / ACNUR / B. Neeleman / 2004

Mujeres dan la bienvenida a refugiados que visitan los territorios en disputa en el Sahara Occidental / Ellas pudieron ver a sus familiares luego de décadas de exilio en Argelia gracias a una visita de cinco días impulsada por el ACNUR en el 2004, a fin de restablecer el contacto entre los refugiados y sus familiares en los territorios / ACNUR / S.Hopper / 2004

Contratapa, en el sentido del reloj desde la parte superior izquierda

República Democrática del Congo / Mujeres retornadas aprenden peluquería en un proyecto internacional de capacitación vocacional de mujer a mujer en Baraka, en la Provincia del Kivu Sur, que en estos momentos beneficia a cerca de 1.000 mujeres / P. Mateu / 2007

Afganistán / Provincia Nangarhar / Un proyecto generador de ingresos de la Sociedad para el desarrollo de Afganistán y asistencia tecnológica (Society for Afghanistan Development and Assistance in Technology, SADAAT por sus siglas en inglés) capacitando a un grupo de más de 30 mujeres en la producción de miel y apicultura / Aquí el profesor muestra cómo cuidar a las abejas, mejorar la producción de miel y las técnicas de mercadeo en el bazar, antes de darles el turno a las mujeres y muchachas jóvenes / ACNUR / S. Schulman / 2006

Kenia / "Empoderar a una mujer – Empoderar a una nación" / Miembros del Grupo de Apoyo a las Mujeres hablan sobre temas que las mujeres del campamento les han propuesto y sobre opciones para enfrentar esos problemas / Campamento de refugiados de Kakuma / ACNUR / A. Webster / 2006

Siria / refugiados iraquíes en clases de inglés en Masaken Barzeh, Damasco, apoyados por el ACNUR/ ACNUR / J. Wreford / 2007

Presentación

Hace ya casi 60 años, la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamó que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos ... sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Hoy en día las mujeres y las niñas de todo el mundo aún deben enfrentar más obstáculos que los hombres y los niños para reivindicar y disfrutar sus derechos. El desplazamiento generalmente exagera esas desigualdades, como lo hace la tendencia a enfocarse en los abusos de derechos humanos en las esferas públicas, antes que en las privadas. Las desigualdades de género se pueden encontrar al centro de la violencia sexual y por motivos de género y, en consecuencia, para prevenirla, debemos poner un punto final a esas desigualdades.

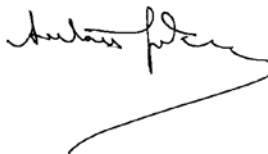
Con mucha frecuencia, el género, el desplazamiento y otros factores combinados aumentan la discriminación en contra de las mujeres y las niñas. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha reconocido que “mientras que los hombres y los niños desplazados por la fuerza también enfrentan problemas de protección, las mujeres y las niñas pueden verse expuestas a problemas específicos de protección a raíz de su género, su posición cultural y socioeconómica y su condición jurídica, lo que significa que pueden tener menos posibilidades que los hombres y los niños de ejercer sus derechos”.

Además existe, incluso ahora, una extendida cultura de abandono y negación hacia la violencia contra las mujeres y las niñas. Esta cultura de abandono y negación existe en todas partes del mundo, y nosotros debemos enfrentarla. Esto significa que debemos trabajar para cambiar nuestras actitudes y promover activamente la igualdad entre las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, y el respeto por los derechos de las mujeres y las niñas.

El tema clave en todos los niveles del sistema de Naciones Unidas, de nuestra organización y de la comunidad desplazada sigue siendo el empoderamiento de las mujeres y las niñas. El ACNUR está trabajando para promover la igualdad de género usando un enfoque basado en los derechos y en la comunidad, por medio de la transversalidad del enfoque de edad, género y diversidad y las acciones específicas para empoderar a las mujeres y las niñas en las áreas civiles, políticas y económicas. El objetivo es asegurar que todas las personas de interés - ya sean mujeres u hombres, jóvenes o adultos mayores, o quienes enfrenten discriminación por motivo de su discapacidad, etnia, clase social, sexualidad u otro factor – disfruten sus derechos de manera igualitaria.

Este manual es una herramienta para ayudar a alcanzar esta meta. Reemplaza a la Guía para la protección de las mujeres refugiadas de 1991 e incorpora los comentarios realizados a la edición provisional de junio de 2006 realizados por múltiples socios y usuarios en el terreno.

Espero que todos los funcionarios se familiaricen con el contenido de este Manual, porque estoy convencido que puede ayudar al ACNUR y sus socios a fortalecer la protección que se le brinda a las mujeres y niñas de interés.



António Guterres
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los
Refugiados
Enero de 2008

Tabla de Contenido

Agradecimientos.....	ii
Presentación.....	i
Lista de ejemplos en el terreno.....	i
Acrónimos y abreviaciones.....	iv
Introducción al Manual.....	1
Resumen.....	1
Capítulo 1: Introducción a la Protección de las Mujeres y las Niñas.....	5
Resumen.....	5
1.1 Desplazamiento actual.....	8
1.2 Impacto del desplazamiento en las mujeres y las niñas.....	11
1.3 Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y las niñas.....	15
1.4 Desafíos para la implementación.....	20
Capítulo 2: Principios y Prácticas para la Igualdad de Género.....	25
Resumen.....	25
2.1 Principios legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas.....	26
2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad.....	31
2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD).....	40
2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer.....	46
2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas.....	57
2.6 Trabajando con los hombres y los niños.....	64
Capítulo 3: Identificación, Prevención y Respuesta a los Riesgos que Enfrentan las Mujeres y las Niñas.....	75
Resumen.....	75
3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas.....	76
3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección.....	85
3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta.....	94
Capítulo 4: Respuesta de Protección del ACNUR.....	107
Resumen.....	107
4.1 Formar asociaciones y la respuesta de protección del ACNUR.....	108
Resumen.....	108
4.1.1 Asociaciones.....	109
4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR.....	118
4.2 Herramientas para proteger a las mujeres y las niñas.....	127
Resumen.....	127
4.2.1 Documentos de registro y de identificación.....	129
4.2.2 Registro y certificados de nacimiento.....	136
4.2.3 Registro y certificados de matrimonio y divorcio.....	143
4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar.....	145
4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior.....	150
4.2.6 Determinación del estatuto de refugiado.....	158
4.3 Asegurar soluciones para las mujeres y las niñas.....	168
Resumen.....	168
4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz.....	170
4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios.....	176
4.3.3 Integración local.....	187
4.3.4 Reasentamiento de refugiados.....	194

Continúa en la siguiente página

Tabla de Contenido, continuación

Capítulo 5: Ejercer Derechos y Asegurar la Protección.....	205
Resumen.....	205
5.1 Acceso a la información.....	207
5.2 Nacionalidad, estado civil y relaciones familiares.....	215
Resumen.....	215
5.2.1 Nacionalidad.....	216
5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares.....	223
5.3 Libertad personal y seguridad.....	232
Resumen.....	232
5.3.1 Violencia sexual y por motivos de género (SGBV).....	233
Resumen.....	233
5.3.1.1 Desafíos que implica la violencia sexual y por motivos de género.....	234
5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género.....	240
5.3.2 Tráfico, trata y secuestro.....	254
5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento.....	264
5.3.4 Reclutamiento militar y DDR.....	273
5.4 Administración de justicia.....	286
5.4.1 Administración de justicia durante el desplazamiento.....	288
5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales.....	292
5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales.....	298
5.4.4 Justicia de transición y justicia en situaciones de retorno.....	306
5.5 Salud.....	310
5.5.1 Alcanzar y disfrutar del más alto nivel posible de salud.....	311
5.5.2 Salud reproductiva.....	315
5.5.3 VIH/SIDA.....	328
5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial.....	335
5.6 Acceso a educación segura y de calidad.....	342
5.7 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria.....	355
Resumen.....	355
5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria.....	357
5.7.2 Seguridad alimentaria y distribución de alimentos.....	369
5.8 Vivienda, tierra y propiedad.....	374
Resumen.....	374
5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento.....	375
5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar.....	382
Capítulo 6: El marco legal internacional y regional.....	389
Resumen.....	389
6.1 Derecho internacional de refugiados, de derechos humanos, de derecho humanitario y de derecho penal.....	391
Resumen.....	391
6.1.1 Derecho internacional de refugiados.....	393
6.1.2 Derecho internacional de los derechos humanos.....	394
6.1.2.1 Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.....	397
6.1.2.2 Convención Sobre los Derechos del Niño y Sus Protocolos Facultativos.....	399
6.1.3 Derecho internacional relacionado con la apatridia.....	402
6.1.4 Derecho internacional humanitario.....	404
6.1.5 Derecho penal internacional.....	407
6.2 Otros Principios, Conclusiones, Resoluciones y Declaraciones Relevantes.....	409
Resumen.....	409
6.2.1 Declaración Sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer (DEVAW).....	410
6.2.2 Conclusiones y resoluciones del ECOSOC.....	413
6.2.3 Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad.....	414
6.2.4 Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre niños y conflictos armados.....	415
6.2.5 Conclusiones del Comité Ejecutivo.....	417
6.2.6 Principios rectores de los desplazamientos internos.....	418
6.2.7 Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción.....	420
6.2.8 Declaración del Milenio y Objetivos de desarrollo del Milenio.....	422
6.2.9 Cumbres Mundiales y documentos de las Cumbres Mundiales.....	423

Continúa en la siguiente página

Tabla de Contenido, continuación

6.3 Marco Legal Regional.....	424
Anexos	429
Anexo 1: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, las mujeres y las niñas en situación de riesgo	429
Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo	435
Glosario	443

Lista de ejemplos en el terreno

Capítulo	Sección	Ejemplo de práctica en el terreno
2	2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad	Kenia – proyecto comunitario de <i>voleibol</i> para niñas en los campamentos de refugiados de Daadab
	2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer	Nepal – participación y representatividad de las mujeres en las elecciones en el campamento
		Guinea/Sierra Leona – asociaciones de mujeres y discapacidad
		Somalia – capacitación en el manejo de ONG, empoderamiento y educación
		Guinea/Liberia – video participativo, C4C
	2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas	Sudáfrica – aporte de los niños refugiados y retornados al Estudio del Secretario General sobre violencia contra los niños
		Australia – competencia de escritura para secundarias
	2.6 Trabajando con los hombres y los niños	Namibia – grupos de niñas y niños fomentan la toma de conciencia sobre el respeto y la no violencia
		Sierra Leona – trabajando con grupos de hombres
		Egipto – grupo de trabajo de hombres se opone a la violencia contra las mujeres
Chad – participación de los hombres en el día internacional de la mujer		
3	3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección	Afganistán – desarrollo de una estrategia de protección para las mujeres y niñas en riesgo
	3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta	Rumania – creación de una fuerza de trabajo para personas de interés con necesidades específicas
		India – clínicas de protección de la mujer, Nueva Delhi
4	4.2.1 Registro y documentos de identidad	Colombia – registro y documentación de desplazados internos, especialmente mujeres y niños
		Malasia – registro de solicitantes de asilo y refugiados, con una estrategia para llegar a las mujeres y las niñas
	4.2.2 Registro y certificados de nacimiento	Papúa Nueva Guinea – campaña para registrar y certificar los nacimientos de refugiados nacidos en el exilio
	4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar	Varios países – buenas prácticas sobre reunificación de familias refugiadas en el país de asilo
	4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior	Tanzania – DIS en el contexto de la repatriación voluntaria
		DIS antes del reasentamiento para niños en familias afectadas por la violencia doméstica
	4.2.6 Determinación de la condición de refugiado	Alemania – fomentando la toma de conciencia sobre la persecución por motivos de género, entre los encargados de la toma de decisiones
		Varios países – violencia doméstica y determinación de la condición de refugiados

Continúa en la siguiente página

Lista de ejemplos en el terreno, continuación

Capítulo	Sección	Ejemplo de práctica en el terreno
4	4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz	Comités de Paz de mujeres africanas
		Sierra Leona/Liberia – talleres para preparar para el retorno y consolidar la paz
		Sudáfrica – construyendo la igualdad de género en el exilio y consolidándola al retornar
	4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios	Angola – Comités de derechos de las mujeres y el empoderamiento al retornar
		Guatemala – derechos de las mujeres al repatriarse
	4.3.3 Integración local	México – una mujer refugiada guatemalteca explica cómo las habilidades que aprendió como refugiada la ayudaron con la integración local
	4.3.4 Reasentamiento de refugiados	Ecuador identificación para el reasentamiento de mujeres y niñas en situación de riesgo
		Brasil – adopción de procedimientos de emergencia para el reasentamiento de los refugiados, incluyendo las mujeres y las niñas en situación de mayor riesgo
		Islandia – participación de la comunidad de acogida en la integración de los refugiados reasentados
		Kenia – identificación para el reasentamiento de las "niñas perdidas" sudanesas en situación de riesgo
5	5.1 Acceso a la información	Kenia – llegando a las trabajadoras domésticas en Nairobi para apoyar su empoderamiento
		Argelia – participación de las asociaciones de mujeres refugiadas en la administración de los campamentos
	5.2.1 Nacionalidad	Nepal – campañas de ciudadanía aseguran la inclusión de las mujeres y las niñas
	5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género	Etiopía – casas de tránsito para las mujeres recién llegadas sobrevivientes de SGBV
		Austria – asegurar que la legislación sobre violencia doméstica pueda aplicarse también a las mujeres y niñas solicitantes de asilo
		Sri Lanka – Red de protección contra la SGBV
	5.3.2 Tráfico, trata y secuestro	Eslovenia – prevención de la trata de mujeres y niñas refugiadas
		Albania – modelo de referencia para ingresos ilegales, incluyendo las víctimas de trata
	5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento	Hungría – instalaciones especiales para las niñas separadas
		Bangladesh – diagnósticos participativos revelan que la detención de los hombres puede originar el riesgo de SGBV para sus mujeres y sus hijas
		Australia – alternativas a la detención para las mujeres y las niñas
	5.3.4 Reclutamiento militar y DDR	Sierra Leona – iniciativas de DDR
	5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales	Kenia – sistemas de cortes móviles en campamentos de refugiados ubicados en zonas remotas

Continúa en la siguiente página

Lista de ejemplos en el terreno, continuación

Capítulo	Sección	Ejemplo de práctica en el terreno
5		Ecuador – programa para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas/sobrevivientes de violencia doméstica
	5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales	Ruanda – iniciativas para maximizar la participación de las mujeres en el sistema de justicia <i>gacaca</i>
		Tailandia – fortaleciendo la administración de justicia en los campamentos de refugiados
	5.4.4 Justicia de transición y justicia en situaciones de retorno	Sierra Leona – Comisiones de verdad y reconciliación y violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto
	5.5.2 Salud reproductiva	Chad – programa para tratar a las mujeres y niñas refugiadas con fístula
		Kenia – fortaleciendo el acceso de las mujeres refugiadas urbanas a la salud reproductiva
		Tanzania – programa de salud sexual y reproductiva para adolescentes
	5.5.3 VIH/SIDA	Tanzania – programa radial sobre un camionero mujeriego ayuda a reducir el comportamiento sexual de riesgo
		Ecuador – proyecto de género y VIH
	5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial	Ecuador – apoyo psicológico para las sobrevivientes de SGBV, y los menores no acompañados o separados
	5.6 Acceso a educación segura y de calidad	Oeste de África – capacitando mujeres como asistentes de clase
		Líbano – curso de verano lejos del conflicto
		Liberia – mejoramiento de un centro de mujeres para la alfabetización y capacitación laboral
		campana ninemillion.org – promoviendo la educación de las niñas
	5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria	Sudán – jabones “Lulu Works” realiza proyecto para mujeres retornadas
		Sierra Leona – iniciativa de mujeres refugiadas para clases de manejo
		Bielorrusia – desarrollo comunitario y emprendimiento social, panadería y club de billares
5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento	Indonesia – asegurar el enfoque de género en la reconstrucción post-Tsunami	
	Turquía – toma de conciencia y financiamiento para mejorar las instalaciones de los centros de recepción	
5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar	Ruanda – apoyo de cambios legislativos para permitir a las mujeres heredar casa, tierras y propiedades	
	Guatemala – iniciativa de empoderamiento para fortalecer los derechos a la tierra de las mujeres retornadas	

Acónimos y abreviaciones

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ARC	Acciones por los Derechos de los Niños
ARC	<i>American Refugee Committee</i>
C4C	Comunicación para el cambio
CCM	Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y registro de los matrimonios
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEA	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
Convención sobre Refugiados de 1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
CRA	Convención para Reducir los casos de Apatridia
CRI	Cruz Roja de Islandia
CSW	<i>Comisión de la condición jurídica y social de la mujer</i>
DANIDA	Danesa para el Desarrollo Internacional
DEDAW	Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer
DEVAW	Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer
DFID	<i>Department for International Development</i> (Reino Unido)
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ExCom	Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación
IASC	Comité Permanente Interagencial
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICVA	Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias
INEE	Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencias, Crisis Crónicas y Reconstrucción Temprana
InterAction	<i>American Council for Voluntary International Action</i>
IRC	International Rescue Committee
MFTs	Equipos intersectoriales
MGF	Mutilación genital femenina
MISP	<i>Minimum initial service package</i> (Estándares Mínimos para los Servicios Iniciales)
NFI	<i>Artículos no comestibles</i>
NORAD	<i>Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo</i>
NRC	<i>Consejo Noruego para Refugiados</i>
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	<i>Organismos no gubernamentales</i>
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

Continúa en la siguiente página

Acrónimos y abreviaciones, continuación

OSAGI	Oficina de la Asesora Especial en cuestiones de género y el adelanto de las mujeres, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA)
PDI	Persona desplazada internamente
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ProGres	Sistema Global de Inscripción
Protocolo de 1967	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967
RSD	Determinación de la condición de refugiado
SCFUK	<i>Save the Children Reino Unido</i>
SCHR	<i>Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria</i>
SGBV	Violencia sexual y por motivos de género
SIDA	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
TEGD	Transversalidad del enfoque de Edad, Género y iversidad
UIP	Unión Interparlamentaria
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

Introducción al Manual

Resumen

Introducción

Este manual describe algunos de los desafíos de protección que enfrentan las mujeres y niñas de interés para la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y describe diversas estrategias que deberíamos adoptar junto a nuestros socios para enfrentar esos desafíos.

Además establece los estándares y principios legales que guían nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y las niñas, y resume los diferentes roles y responsabilidades de los Estados y otros actores. Las responsabilidades del ACNUR a este respecto se explican tanto desde la perspectiva de su mandato de garantizar la protección internacional y la búsqueda de soluciones duraderas, como por su carácter de agencia de las Naciones Unidas (ONU).

Se incluyen además sugerencias de acciones que deben emprender el ACNUR y sus socios para apoyar a las mujeres y las niñas a gozar sus derechos. Ejemplos de prácticas novedosas empleadas en el terreno ilustran cómo se pueden aplicar estos principios¹.

¿Quiénes son mujeres y niñas de interés?

Este manual se refiere a la protección de las mujeres y las niñas² entendiendo que nos referimos a todas las mujeres y niñas que son de interés del ACNUR, es decir, mujeres y niñas que son:

- solicitantes de asilo,
 - refugiadas,
 - desplazadas internas³,
 - retornadas⁴,
 - apátridas⁵, o
 - que se han integrado en nuevas comunidades⁶.
-

⁷Propósito y destinatarios

El objetivo primordial de este manual es ayudar a los funcionarios del ACNUR a cumplir con su responsabilidad de brindar protección a estas mujeres y niñas de manera más efectiva. Por lo tanto, se dirige a representantes, otras personas en cargos directivos, funcionarios de protección en el terreno y en las sedes, oficiales de registro, oficiales de elegibilidad, funcionarios de servicios comunitarios, funcionarios en el terreno y otros. Los socios en el área de protección también encontrarán en este manual una fuente de información y guía de gran utilidad.

Este manual está diseñado para ser usado en situaciones de asilo, desplazamiento interno, retorno, integración y apatridia. Se puede aplicar indistintamente en contextos rurales o urbanos.

Continúa en la siguiente página

¹ Se pueden encontrar otros ejemplos de buenas prácticas relevantes para la protección de las mujeres y las niñas en la Guía de referencia del ACNUR, *Operational Protection in Camps and Settlements: a Reference Guide of Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern*, diciembre de 2005.

² En este manual, el término "niña" se refiere a todo ser humano mujer bajo la edad de dieciocho años, como lo define el artículo 1 de la Convención sobre los derechos del Niño (1989) "todo ser humano menor de dieciocho años de edad".

³ Las personas desplazadas internas (PDI) son personas que han sido forzadas a abandonar sus hogares a causa de los conflictos armados, las luchas internas, las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, o los desastres naturales o los causados por el ser humano, y que se encuentran dentro del territorio de su propio país. Las personas que han sido desplazadas a causa de los desastres naturales o provocados por el ser humano, por lo general no quedan dentro del ámbito de acción del ACNUR.

⁴ Los retornados son personas que antes eran refugiadas o desplazadas internas y que han regresado a sus países o zonas de origen.

⁵ El mandato del ACNUR para trabajar con las personas apátridas emana, no solo de su responsabilidad por las personas refugiadas que pudieran ser apátridas, sino también como órgano encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención para reducir los casos de apatridia (1961), de Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, Conclusiones del Comité Ejecutivo (ExCom), y el Consejo de derechos humanos de la ONU (antes Comisión). Las actividades del ACNUR en el campo de la apatridia quedan dentro de las siguientes categorías: identificación de las poblaciones apátridas, prevención y reducción de la apatridia y la protección de las personas apátridas.

⁶ Para los refugiados, esto implica la integración en casos de integración local en el país de asilo y, para los refugiados, integración en el lugar de desplazamiento o en un país de reasentamiento.

Resumen, continuación

Objetivos

Los objetivos de este manual son:

- Mejorar la comprensión entre los funcionarios del ACNUR y sus socios de los desafíos y barreras que enfrentan las mujeres y niñas para acceder y disfrutar de sus derechos durante el desplazamiento, el retorno y la (re)integración;
 - Asegurar que todos los funcionarios del ACNUR conozcan los principios legales internacionales que constituyen el marco normativo de nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y niñas;
 - Asegurar que todos los funcionarios del ACNUR comprendan su responsabilidad de brindar protección a las mujeres y las niñas;
 - Mejorar el conocimiento de cómo la discriminación contra las mujeres y las niñas puede conducir a la apatridia y cuales iniciativas se deben adoptar para prevenir y reducir los casos de apatridia;
 - Proveer una guía sobre los métodos de trabajo y los tipos de actividades que se pueden realizar para cumplir con nuestras obligaciones; y
 - Refiere a los funcionarios hacia recursos, lineamientos y herramientas adicionales que pueden ser usados para fortalecer la protección que se brinda a las mujeres y las niñas.
-

Guía de uso del manual

El manual está dividido en seis capítulos.

- **Capítulo 1** describe cómo las mujeres y las niñas se ven afectadas por el desplazamiento forzado y resume los esfuerzos que han realizado el ACNUR y la ONU para promover la igualdad de género y proteger a las mujeres y niñas.
- **Capítulo 2** muestra cómo deberíamos usar una combinación de “enfoque basado en los derechos y la comunidad” y “transversalidad del enfoque de edad, género y diversidad” (TEGD) para alcanzar la igualdad de género. Se sugieren maneras de fortalecer la participación y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y subraya la importancia de trabajar con los hombres y los niños sobre este tema.
- **Capítulo 3** analiza cómo identificar, prevenir y responder a los riesgos individuales que pueden enfrentar las mujeres y las niñas en el contexto más amplio de la protección. Explica cómo se deben establecer comités y sistemas para el manejo confidencial de los casos individuales en cada operación para coordinar y monitorear la respuesta que se da a la situación de todas las personas de interés que presentan una situación de riesgo mayor y apoyar la búsqueda de soluciones para ellas.
- **Capítulo 4** explica la importancia de formar asociaciones y señala las principales estrategias que podemos adoptar para asegurar la protección de las mujeres y las niñas. Esto incluye una serie de herramientas de particular relevancia para brindar protección a las mujeres y las niñas y alcanzar soluciones duraderas para ellas.
- **Capítulo 5**, el capítulo más largo, analiza los derechos clave de las mujeres y las niñas que pueden ser violados y plantea sugerencias sobre cómo responder.
- **Capítulo 6** describe el marco legal internacional que sustenta nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y las niñas.

Cada uno de estos seis capítulos, se encuentra subdividido en secciones. Cada capítulo y sección se inicia con un resumen y una tabla de contenidos para ayudar a los usuarios a encontrar temas específicos.

Continúa en la siguiente página

Resumen, continuación

Otras Fuentes

Existe gran cantidad de información adicional sobre los distintos temas y casos de este manual. Este manual no busca ser taxativo, sino dirigir la atención del lector hacia estos otros recursos, para que puedan identificarlos y utilizarlos al tratar ciertos temas o casos específicos con mayor profundidad.

Muchos de estos materiales de referencia adicionales sobre temas específicos, especialmente aquellos relacionados con los principios internacionales relevantes, están incluidos en el CD-Rom que acompaña a la versión en inglés, y deberían utilizarse como complemento de este manual.

Manuales del IASC sobre género y desplazados internos

Este manual debe ser usado conjuntamente con el Manual de género para la Acción Humanitaria del Comité Permanente Interagencial (IASC) llamado *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities*⁸, que también entrega una guía práctica sobre un gran número de temas que no se han incluido aquí.

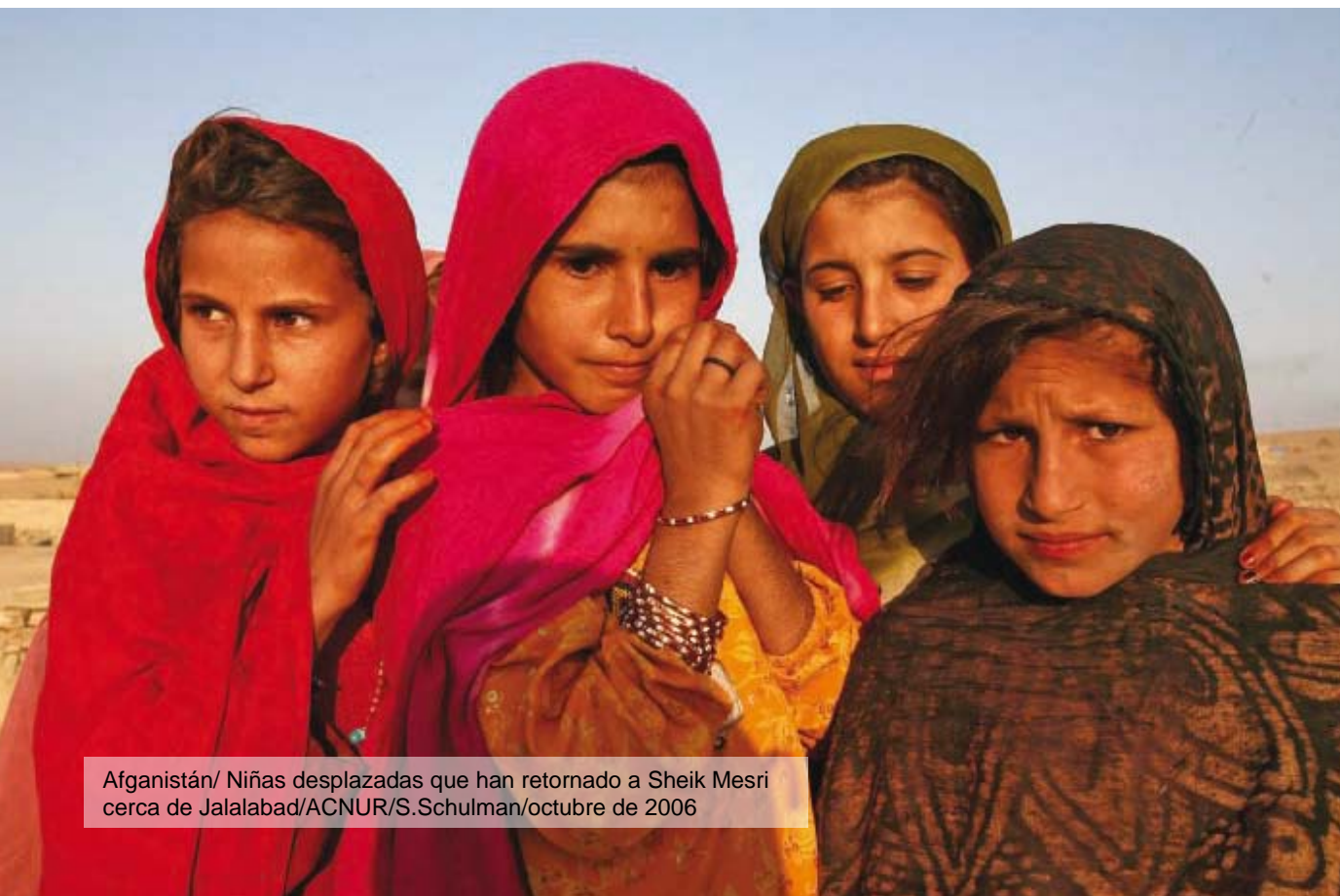
Además, como se señaló previamente, se busca que este manual sea aplicable a la protección de las mujeres y niñas desplazadas. Esto se busca especialmente al considerar la participación cada vez más amplia que tiene el ACNUR en las situaciones de desplazamiento interno en el marco del sistema de Naciones Unidas (ver también el capítulo 4, sección 1.1). La Oficina está abocada a fortalecer sus conocimientos y capacidades para enfrentar adecuadamente tales situaciones. Referimos a los usuarios de este manual la consulta de la edición preliminar del Inter-agency Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons (Manual Interagencial para la protección de las personas desplazadas internas), que se hizo público en diciembre de 2007⁹.

⁸ Comité Permanente Interagencial, *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities: Gender Handbook in Humanitarian Action*, diciembre de 2006, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=46978c842>.

⁹ Global Protection Cluster Working Group, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, diciembre de 2007, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=4790cbc02>.



Chad/Una madre refugiada y su hija alejan sus pertenencias del agua, luego de que el albergue improvisado en que vivían resultara afectado por una inundación con las primeras lluvias fuertes cerca de Bahai. Los refugiados afectados por la inundación fueron transferidos de inmediato a un campamento nuevo, abierto recientemente para acogerlos / ACNUR/H.Caux/julio de 2004



Afganistán/ Niñas desplazadas que han retornado a Sheik Mesri cerca de Jalalabad/ACNUR/S.Schulman/octubre de 2006

Capítulo 1: Introducción a la Protección de las Mujeres y las Niñas

Resumen

Introducción

La protección de las mujeres y niñas de interés es una de las actividades centrales y una de las prioridades institucionales del ACNUR. Los miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) han reconocido específicamente la necesidad de dirigir la atención y destinar recursos para ayudar a asegurar la protección de las mujeres desde 1985¹ y la de los niños y niñas desde 1987². Posteriormente el ExCom reafirmó esta necesidad con la Agenda para la Protección en 2002³.

Para poder asegurar la protección de las mujeres y niñas, es importante para cada uno de nosotros entender y reconocer los desafíos especiales que ellas enfrentan. Estos incluyen los desafíos relacionados con su género, sus roles y su posición en la sociedad. De esta manera, podemos trabajar de manera más efectiva para asegurar su protección sobre una base de igualdad con los hombres y niños de interés.

Propósito

El propósito de este capítulo es entregar un breve resumen de:

- los cambios en las dinámicas del desplazamiento forzado desde que el ACNUR emitió por primera vez sus Guías sobre mujeres y sobre niños a inicios de la década de los noventa;
 - los desafíos que enfrentan hoy en día las mujeres y niñas desplazadas y retornadas;
 - las medidas adoptadas por la ONU y el ACNUR para prevenir y responder a estos desafíos a través de actividades que promueven la igualdad de género; y
 - los desafíos que han surgido al implementar estas medidas.
-

Guía del ACNUR sobre mujeres (1991)

La Guía para la protección de mujeres refugiadas, publicada en 1991, ha sido una herramienta importante para crear conciencia entre los funcionarios del ACNUR y sus socios, sobre los problemas de protección específicos que enfrentan las mujeres refugiadas y para establecer mecanismos para resolver estos problemas. De avanzada en su momento, esta guía reconoció de qué manera la asistencia afecta la protección de las mujeres y recaló la importancia de que las mujeres participen en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Guías del ACNUR sobre niños y niñas (1994)

La guía del ACNUR, Los niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado de 1994, sigue la estructura de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, para ayudarnos a cambiar nuestro enfoque, desde la postura de pensar que los niños tienen necesidades que es necesario satisfacer, a la de reconocer que los niños y las niñas son titulares de derechos cuyo cumplimiento pueden exigir.

Continúa en la siguiente página

¹ Conclusión No. 39 del ExCom (XXXVII), 1985.

² Conclusión No. 47 del ExCom (XXXVIII), 1987.

³ Ver agenda para la protección, meta 6, "Atención de las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados", disponible en español en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2534.pdf>.

Resumen, continuación

Guías del ACNUR sobre niños y niñas (1994) (continuación)

Estos derechos se basan en los tres principios básicos de no-discriminación, participación e interés superior del menor contenidos en la Convención, que se complementan entre sí para alcanzar el objetivo de fomentar la supervivencia y el desarrollo de las niñas y niños⁴. Las Directrices subrayan además la importancia de la participación comunitaria en las acciones para asegurar la protección y cuidado de los niños y niñas refugiados, incluyendo las intervenciones directas y el apoyo a sus familias y comunidades.

Cambios desde los inicios de los noventa

Desde que se emitieron ambas directrices a comienzos de la década de 1990, las dinámicas del desplazamiento forzado han cambiado radicalmente, como se reseña en la siguiente sección. Estos cambios han afectado a todas las personas que huyen de la violencia y la persecución, pero han impactado a las mujeres y las niñas de maneras diferentes que a los hombres y niños y además han generado preocupaciones adicionales de protección.

Al mismo tiempo, se han desarrollado nuevos estándares, mecanismos y enfoques a nivel internacional para promover la igualdad de género y eliminar la violencia en contra de las mujeres y las niñas. Además, el ACNUR ha adoptado medidas tanto a nivel político como operacional para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas.

Los desafíos que quedan

Como sucede en todas las sociedades, las mujeres y niñas de interés en todos los países y comunidades donde trabaja el ACNUR, tienen menos probabilidades que los hombres y los niños de tener acceso incluso a los derechos más fundamentales. Estos incluyen el derecho a la alimentación, salud, vivienda, nacionalidad y documentación. Por ejemplo, es menos probable que las niñas asistan a la escuela que los niños. Con frecuencia, deben realizar labores domésticas o han contraído matrimonio cuando eran niñas y cuando son adolescentes ya son madres.

El conflicto armado con frecuencia es un factor que exacerba la discriminación y la violencia en contra de las mujeres y las niñas⁵. Esta violencia es endémica no sólo al conflicto, sino también al periodo posterior, cuando las mujeres y las niñas tratan de restablecer su vida cotidiana.

Estas violaciones de los derechos humanos no sólo son el resultado del desplazamiento forzado, sino que están directamente relacionadas igualmente con la discriminación y la violencia que las mujeres y las niñas enfrentan en periodos de paz⁶, porque en la mayoría de las sociedades las mujeres y las niñas no gozan del mismo estatus que los hombres y los niños.

Incluso cuando es posible retornar al hogar, las mujeres y las niñas adolescentes tienen menos oportunidades de participar en los procesos de paz y de reconstrucción. Por lo general los hombres están en una mejor posición para participar y beneficiarse de las iniciativas de reconstrucción a consecuencia del mayor grado de control que tienen sobre los recursos económicos, el acceso a la educación y la participación en la vida pública antes del conflicto⁷.

Continúa en la siguiente página

⁴ Para más información ver capítulo 6, sección 1.2.2.

⁵ Informe del Secretario General sobre la mujer, la paz y la seguridad de acuerdo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000), en el 2002, párrafo 6. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1759.pdf>

⁶ Ellen Johnson Sirleaf y Elisabeth Rehn, *Mujer, guerra y paz, Informe de expertas independientes*, El progreso de las mujeres en el mundo, 2002, Vol. 1, p. 15.

⁷ Informe del Secretario General sobre la mujer, la paz y la seguridad de acuerdo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000), en el 2002, párrafo 338.

Resumen, continuación

En este capítulo

Este capítulo tiene las siguientes secciones:

Sección	Ver página
1.1 Desplazamiento actual	8
1.2 Impacto del desplazamiento en las mujeres y las niñas	11
1.3 Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y niñas	15
1.4 Desafíos para la implementación	20

1.1 Desplazamiento actual

“Mi familia y yo nos escondimos en un cuarto durante el ataque, pero entró un rebelde. Exigió a mi madre entregar a uno de sus hijos o matarían a toda la familia. Mi madre me entregó a mí. Los rebeldes me llevaron con ellos, y en el camino hacia su campamento siete de ellos me violaron. Sangraba mucho y ya no podía caminar más. Amenazaron con matarme si no iba con ellos. Me retuvieron con ellos por un año. Quedé embarazada y decidí huir. Al llegar a Freetown, mi familia y mi comunidad me rechazaron. Me pregunté a mí misma, ‘¿Ahora quién me va a ayudar?’”.

Marion, niña de 17 años de Sierra Leona desplazada interna⁸.

Introducción

El conflicto, la guerra, la persecución y el desplazamiento forzado son situaciones devastadoras para las personas, las familias, las comunidades y los países. Las personas se ven separadas de sus seres queridos y con frecuencia pierden sus medios de subsistencia, sus tierras, su entera forma de vida. Las personas que han sufrido el desplazamiento forzado luchan por sobrevivir en campamentos hacinados y en asentamientos hechizos, o escondidos en ciudades y pueblos. Cuando regresan a sus hogares, por ejemplo, cuando ha finalizado el conflicto, por lo general aún deben enfrentar más obstáculos para retomar una vida normal.

Los conflictos armados actuales

El número de conflictos armados internos ha aumentado dramáticamente desde los inicios de la década de los noventa. Los civiles se han convertido en objetivo de las partes en conflicto y han sido víctimas de violaciones masivas de los derechos humanos. Muchos buscan seguridad en el extranjero, pero puede que encuentren dificultades para encontrar un país dispuesto a admitirlos y brindarles protección. Aún es mayor el número de personas que se encuentran desplazadas en el interior de sus propios países. En estos casos, con frecuencia permanecen demasiado cerca del conflicto y el acceso humanitario puede ser “poco seguro, poco oportuno y lleno de obstáculos”⁹. El número de personas desplazadas internas ahora supera el de los solicitantes de asilo y los refugiados¹⁰.

Impacto sobre las mujeres y las niñas

Nadie está exento de la violencia, pero las mujeres y las niñas se ven particularmente afectadas a causa de su estatus en la sociedad y su sexo. La violencia sexual y por motivos de género (SGBV por sus siglas en inglés) - incluyendo violación, embarazo forzado, aborto forzado, trata, esclavitud sexual y el contagio intencional de enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA – es una de las características que definen a los conflictos armados contemporáneos. Sus objetivos principales son las mujeres y las niñas. Las mujeres y las niñas, al igual que los hombres y los niños, corren el riesgo de ser secuestrados y reclutados a la fuerza por los grupos armados, ya sea como combatientes, para explotación sexual o para cumplir con otras tareas. El número de hogares uniparentales y/o dirigidos por niños y niñas aumenta durante el conflicto y las adolescentes cabeza de familia están especialmente en riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos y marginalización¹¹.

Continúa en la siguiente página

⁸ ACNUR y Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, *Respeten nuestros derechos: asociaciones para la igualdad*, Informe sobre el Diálogo con las Mujeres Refugiadas realizado en Ginebra, 20 a 22 de junio de 2001, p. 17.

⁹ “Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados”, S/2007/643, 28 de octubre de 2007, párrafos. 4–9 y 33.

¹⁰ Ver División de Servicios Operativos del ACNUR, “Tendencias Globales de 2006: Personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas”, 16 de julio de 2007.

¹¹ Informe del Secretario General sobre la mujer, la paz y la seguridad de acuerdo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000), 2002, párrafo 87. Ver también, Dyan Mazurana y Christopher Carlson, “*The Girl Child and Armed Conflict: Recognizing and Addressing Grave Violations of Girls’ Human Rights*”, septiembre de 2006, disponible en inglés en <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/elim-disc-viol-girlchild/ExpertPapers/EP.12%20Mazurana.pdf>.

Desplazamiento actual, continuación

Violaciones de derechos humanos

En un contexto más general, incluso cuando no hay conflicto armado, las mujeres y las niñas siguen siendo objeto de serias violaciones de derechos humanos a consecuencia de la discriminación y/o la violencia en contra de ellas a causa de su género, su edad y otros factores. Cuando los Estados no quieren o no pueden controlar esos comportamientos, esto puede provocar la impunidad y forzar a las mujeres y las niñas a huir buscando seguridad.

Movimientos mixtos de refugiados y migrantes

Por otro lado, ingresar a otros territorios y encontrar protección en otro país se ha tornado cada vez más y más difícil. Los solicitantes de asilo y los refugiados que huyen de la persecución y de los abusos a los derechos humanos, con frecuencia huyen mezclados en movimientos mixtos de personas, junto con migrantes económicos. Con frecuencia los gobiernos que buscan controlar la inmigración ilegal, imponen además visas o interceptan a las personas que no cuentan con la documentación adecuada. Sin embargo, entre estas personas pueden encontrarse algunos refugiados, que a consecuencia de estas prácticas, se vean impedidos de alcanzar un lugar donde puedan solicitar asilo en condiciones seguras.

Cada vez más, las mujeres, las niñas y los niños, incluyendo menores no acompañados o separados, forman parte de estos movimientos¹². Sin embargo, la posición de las mujeres y las niñas en la sociedad, su frecuente carencia de medios para viajar y/o de conocimientos sobre sus derechos y los riesgos específicos que pueden enfrentar durante la huida, provocan que, en general, sea aún más difícil para las mujeres que para los hombres llegar a un país donde puedan solicitar asilo sin problemas.

Al no poder acceder a los medios habituales para llegar a un país donde puedan solicitar asilo, cada vez con más frecuencia a los refugiados no les queda otra alternativa que recurrir a los traficantes y recorrer peligrosas rutas para alcanzar la seguridad. Las mujeres y niñas en búsqueda de protección pueden verse además obligadas a ofrecer servicios sexuales a los guardias fronterizos y otras personas para poder obtener el permiso para cruzar la frontera y se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de trata para prostitución forzada y otras formas de trabajo forzado.

Sistemas de asilo más restrictivos

La preocupación de que los migrantes económicos están abusando de los sistemas de asilo para ser admitidos, es uno de los factores que ha contribuido al establecimiento de sistemas de asilo más restrictivos. Algunos políticos y gobiernos están cada vez más dispuestos a crear capital político recurriendo a la promoción de líneas duras en contra de los extranjeros, incluyendo los refugiados y solicitantes de asilo.

Las medidas restrictivas afectan a todos los que intentan solicitar asilo, pero las mujeres y las niñas enfrentan dificultades adicionales para lograr el asilo. Esto sucede, por ejemplo, cuando son víctimas o sobrevivientes de violencia sexual o por motivos de género, o se encuentran solas, ya sea como mujeres solteras o como niñas no acompañadas o separadas. En los centros de recepción colectivos las mujeres y niñas solas pueden encontrarse en riesgo de sufrir más abusos o violencia si no se les provee de un espacio para acomodarse separado de los hombres, o si no existe suficiente privacidad. Con mucha frecuencia, las niñas no acompañadas o separadas son víctimas de los traficantes y desaparecen durante el proceso de asilo.

Continúa en la siguiente página

¹² UNFPA, Estado de la Población Mundial 2006, Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional, 2006.

Desplazamiento actual, continuación

Solicitudes de asilo de mujeres y niñas

Puede suceder que cuando las mujeres y las niñas solicitan asilo, el nivel de comprensión por parte de los encargados de la toma de decisiones sobre cómo la persecución puede variar o ser experimentada en diferentes maneras dependiendo de la edad o el género, sea inadecuado. Además, las mujeres y las niñas pueden mostrarse reticentes a hablar de sus experiencias frente a entrevistadores o intérpretes de sexo masculino y los procedimientos pueden no tener en cuenta de manera adecuada las perspectivas y experiencias de los menores de edad.

Sin perjuicio de lo anterior, ha habido algunos avances. Por ejemplo, un creciente número de Estados aceptan ahora que se puede reconocer la condición de refugiado en casos fundados en persecución por motivos de género, incluyendo aquellos relacionados con violencia doméstica y nocivas prácticas tradicionales.

1.2 Impacto del desplazamiento en las mujeres y las niñas

Introducción

El impacto del desplazamiento forzado sobre las mujeres y las niñas puede ser devastador. Cuando las familias resultan separadas desaparecen el apoyo y la protección que la familia solía brindar. Los miembros de la familia pueden tener que hacerse cargo de roles diferentes y las mujeres y las niñas convertirse en las únicas proveedoras para sus hijos o hermanos. Esta situación se ve exacerbada al no existir igualdad de género. Las siguientes situaciones pueden provocar el surgimiento de desafíos especiales:

- zonas urbanas,
- campamentos,
- zonas aisladas fuera de los campamentos,
- al retornar,
- en la integración local, y
- luego del reasentamiento.

Nota: El impacto de estas situaciones sobre las mujeres y las niñas se analiza en detalle más adelante.

“Vivimos en habitaciones sin aire y hacinados. No hay agua potable, no hay cocina, y demasiada gente comparte el baño... Tenemos que esconder nuestros zapatos porque si el dueño ve muchos zapatos afuera, sabrá cuántas personas están viviendo aquí y nos echará a todos.”

Mujeres refugiadas en un taller del ACNUR sobre identificación y protección de mujeres en situación de riesgo, Nueva Delhi, India, septiembre 2005.

Impacto en las zonas urbanas

Las mujeres y las niñas que a consecuencia del desplazamiento forzado llegan a vivir a zonas urbanas, deben hacerlo con frecuencia en condiciones muy precarias y sin acceso a los servicios fundamentales, tales como educación y salud. Sin dinero para pagar la renta o incluso la alimentación, las mujeres corren el riesgo de ser víctimas de explotación sexual por parte de los caseros u otras personas. Algunas mujeres y niñas desplazadas se encuentran literalmente presas al interior de sus residencias temiendo el arresto y la deportación o la furia de sus esposos, padres, hermanos hombres u otros parientes si salen de ellas. Si se encuentran empleadas como trabajadoras domésticas, con frecuencia enfrentan violencia y/o explotación por parte de sus empleadores y pueden estar menos preparadas que sus contrapartes masculinas para resistir tales tratos.

“Yo quería hacer cumplir la ley y obtener justicia para mi hija, pero el vecino ofreció dinero para evitar eso, y mi marido lo aceptó. Yo quería insistir en que lleváramos el caso ante la corte, por el bienestar de mi hija, pero temía que mi marido me golpeará si yo seguía insistiendo. Estoy muy enojada con lo que sucedió, pero por la gracia de Dios, mi pequeña hija no contrajo ninguna enfermedad mortal. Este tipo de cosas suceden todo el tiempo en el campamento...”

Madre refugiada en Tanzania cuya hija de siete años fue violada por un tío paterno¹³.

En los campamentos

La situación de las mujeres y niñas desplazadas que viven en los campamentos, con frecuencia por muchos años, no es mucho mejor. Al final de 2003 casi 6.3 millones de refugiados estaban viviendo situaciones de larga data en 38 países del mundo, especialmente en África¹⁴.

Continúa en la siguiente página

¹³ Human Rights Watch, “Seeking Protection: Addressing Sexual and Domestic Violence in Tanzania’s Refugee Camps”, 2000, página 49.

¹⁴ ACNUR, “Protracted Refugee Situations”, EC/54/SC/CRP.14, Comité Permanente, 10 de junio de 2004. “Se puede considerar que los refugiados viven una situación prolongada cuando han vivido en el exilio más de cinco años y aún carecen de alternativas para encontrar una solución duradera a su situación por medio de la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento” de J. Crisp, “No Solutions in Sight: the Problem of Protracted Refugee Situations in Africa”, *New Issues in Refugee Research, Unidad de evaluación y análisis de políticas*, ACNUR, enero de 2003. [NT: traducción libre]

1.2 Impacto del desplazamiento en las mujeres y las niñas, continuación

En los campamentos (continuación)

Estadías cada vez más largas en los campamentos, que con frecuencia están ubicados en áreas inseguras y vulnerables a ataques desde el otro lado de la frontera, la disminución de la atención internacional y los recursos, sumado a la falta de privacidad, de oportunidades para encontrar medios de subsistencia, la participación restringida en los procesos de toma de decisiones y al acceso a los derechos fundamentales generan una serie de riesgos de protección adicionales para las mujeres y las niñas que viven estas situaciones.

La violencia sexual y por motivos de género, incluyendo la violencia doméstica y el abuso del alcohol, aumenta bajo estas condiciones. Las mujeres y las niñas pueden sufrir ataques mientras buscan leña o agua fuera de los campamentos. Por otra parte, la ausencia de sistemas judiciales y/o de mecanismos tradicionales de justicia, o los sesgos que tienen, con frecuencia provocan que las mujeres y las niñas no tengan a su alcance ningún tipo de reparación o provocan más estigmatización y discriminación. A medida que se agotan los recursos financieros las adolescentes son obligadas a casarse a edades más tempranas. Para algunas mujeres y niñas, el sexo para sobrevivir pasa a ser la única alternativa para poder mantenerse a ellas y a sus familias.

Asimismo, en situaciones de desplazamiento interno con frecuencia el acceso humanitario a las personas de interés, incluyendo a las mujeres y las niñas, es más limitado. También es más probable que las mujeres y las niñas desplazadas internas se vean atrapadas en medio del conflicto, con todos los riesgos que esto conlleva, incluyendo las incursiones frecuentes, el secuestro, el reclutamiento militar forzado y la violencia sexual y por motivos de género.

Zonas aisladas fuera de los campamentos

Las mujeres y niñas desplazadas que viven en áreas rurales fuera de los campamentos también pueden enfrentar desafíos importantes. Por ejemplo, puede ser que:

- no puedan encontrar trabajos remunerados apropiados y entonces se encontrarían en riesgo de sufrir explotación, por ejemplo, viéndose en la necesidad de trabajar por salarios irrisorios en granjas aisladas, viviendo en condiciones deplorables y quedándose prácticamente atrapadas;
- tengan que cruzar con frecuencia por retenes policiales o militares, que limitan su libertad de movimiento y las expongan al acoso y la violencia sexual y por motivos de género;
- tengan que obtener permiso para viajar o tengan que ser acompañadas por un pariente masculino si necesitan atención médica u otra asistencia; y/o
- tengan que desplazarse largas distancias, por ejemplo, para obtener documentos o asistencia, afectando aún más sus escasos recursos y reduciendo sus oportunidades de acceder a servicios de salud reproductiva y educación.

Las mujeres y niñas desplazadas internas que viven en áreas remotas también son más vulnerables a los ataques e incursiones armadas y enfrentan un mayor riesgo de secuestro, violación y abuso sexual.

Continúa en la siguiente página

1.2 Impacto del desplazamiento en las mujeres y las niñas, continuación

“La comunidad internacional solo se interesó por las mujeres de Kosovo cuando las estaban violando, e incluso en ese momento como una forma de historia interesante. Ahora vemos que en realidad no les interesamos en lo más mínimo. Lo que vemos son hombres, hombres, hombres de Europa, América e incluso Asia, que escuchan a los hombres, hombres, hombres de Kosovo... Pero cuando llega el momento de involucrarse seriamente en la planificación de nuestro país, nuestros hombres les dicen a los hombres extranjeros que ignoren nuestras ideas. Y ellos están más que felices de hacerlo bajo el pretexto de la ‘sensibilidad cultural’”.
Mujer de Kosovo¹⁵

Al retornar

En años recientes muchas personas refugiadas y desplazadas internas han retornado a sus hogares. Pero retornar con frecuencia implica nuevas dificultades para las mujeres y las niñas, muchas de las cuales no tienen elección ante la decisión de regresar. Es usual que el alto nivel de violencia que impera durante el conflicto se transforme en la “norma” que continúa en el periodo post conflicto, en cual el caos se suma a las múltiples frustraciones que no fueron resueltas con la guerra¹⁶.

Las mujeres y las niñas, que con frecuencia son excluidas de la participación en los procesos de paz, a menudo sufren la violencia y la discriminación durante las actividades de reconstrucción y rehabilitación¹⁷. Al no haber parientes masculinos presentes, especialmente luego del conflicto, las mujeres y las niñas pueden verse obligadas a asumir roles no tradicionales y por ello enfrentar discriminación y prejuicios. Cuando finalmente llegan a sus hogares, las mujeres y las niñas enfrentan obstáculos para acceder a sus viviendas, tierras o propiedades, educación y otros servicios esenciales.

En algunos casos, ellas pueden encontrarse cara a cara con quienes las violaron o las atacaron y verse forzadas a vivir con temor y en silencio, ya que los tabúes culturales y la inexistencia de apoyo han mantenido los crímenes ocultos y a los autores protegidos. Estas cuestiones pueden socavar la sostenibilidad de su retorno.

En la integración local

Las mujeres y las niñas refugiadas que logran integrarse en sus países de asilo con frecuencia deben adaptarse a roles y culturas muy diferentes. Las niñas pueden enfrentar presiones adicionales y verse obligadas a asumir roles como cuidadoras cuando, por ejemplo, sus padres no hablan el idioma local, mientras que las mujeres adultas mayores o solas pueden verse marginadas y carecer del apoyo que disfrutaban en su país de origen. Las consecuencias del trauma y la duración de los procesos de asilo pueden afectar aún más el proceso de integración.

Luego del reasentamiento

El ACNUR enfrenta múltiples desafíos en el contexto del reasentamiento para asegurar el reasentamiento oportuno de las mujeres y las niñas que enfrentan una mayor situación de riesgo. Pueden surgir problemas en relación con los divorcios, la custodia de los hijos, la poligamia y ante la presencia de niñas o niños no acompañados o separados. Además, el ACNUR podría manejar situaciones en las que miembros de una familia entreguen información contradictoria cuando aplican para el reasentamiento.

Continúa en la siguiente página

¹⁵ Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, *Mujer, guerra y paz, Informe de expertas independientes*, El progreso de la mujer en el mundo, 2002, Vol. 2, p. 130.

¹⁶ Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, *Mujer, guerra y paz, Informe de expertas independientes*, El progreso de la mujer en el mundo, 2002, Vol. 2, p. 12.

¹⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer”, E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003.

1.2 Impacto del desplazamiento en las mujeres y las niñas, continuación

Luego del reasentamiento (continuación)

Después del reasentamiento, las mujeres refugiadas con frecuencia siguen expuestas a riesgos de protección tales como la violencia doméstica, que puede empeorar en el nuevo ambiente de reasentamiento.

Nota: Para más información sobre la búsqueda de soluciones seguras para las mujeres y las niñas, ver el capítulo 4, sección 3.

Capacidad de recuperación de las mujeres y las niñas

Hay que destacar que a pesar de estos obstáculos, las mujeres y las niñas de interés muestran una gran capacidad de superación, ingenio y valor para adaptarse y superar estas dificultades. Con mucha frecuencia han sido víctimas de serias violaciones a sus derechos humanos, pero al mismo tiempo son fuertes sobrevivientes cuya participación activa y empoderamiento debemos apoyar y garantizar si queremos cumplir con nuestra labor de proteger sus derechos y los de sus comunidades.

1.3 Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y las niñas

“Han pasado sesenta años desde que los fundadores de las Naciones Unidas plasmaron en la primera página de nuestro Convenio la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres. Desde entonces, estudio tras estudio nos ha enseñado que no existe una herramienta de desarrollo más efectiva que el empoderamiento de las mujeres. No hay otra política que sea igualmente capaz de elevar la productividad económica o de reducir la mortalidad materno-infantil. Ninguna otra política garantiza mejoras en la nutrición y promueve la salud, incluyendo la prevención del VIH/SIDA. Ninguna otra política es tan poderosa para aumentar las posibilidades de educación de la próxima generación. Y yo me atrevería a decir que ninguna otra política es tan importante para prevenir el conflicto o para alcanzar la reconciliación cuando han acabado los conflictos”.

Kofi Annan, Secretario General de la ONU en la reunión Beijing +10 realizada en Nueva York en marzo de 2005

Introducción

Por lo general las mujeres y las niñas tienen menos oportunidades, menos recursos, una posición social más baja y menos poder e influencia que los hombres y los niños. Pero todo ser humano tiene derecho a disfrutar de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el derecho internacional, en condiciones de igualdad, sin distinción o discriminación a consecuencia de su género o edad¹⁸. La igualdad de género es, en primer lugar, un derecho humano.

Definición: Género

El término “género” se refiere a “los atributos y oportunidades sociales asociados con ser hombre o mujer y la relación entre las mujeres y los hombres y las niñas y los niños, además de las relaciones entre mujeres y entre hombres. Estos atributos están socialmente construidos y son aprendidos a través de los procesos de socialización. Son específicos al contexto/época y pueden cambiar. El género determina qué se debe esperar, permitir y valorar en una mujer o un hombre en un contexto determinado. En la mayoría de las sociedades existen diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres respecto de las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y control sobre los recursos, además de las oportunidades para la toma de decisiones. El género es parte del contexto sociocultural más amplio. Otro criterio importante para el análisis sociocultural incluye la clase, raza, nivel de pobreza, grupo étnico y edad”¹⁹.

Definición: Igualdad de género

La igualdad entre las mujeres y los hombres (igualdad de género) se refiere a “la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres y los hombres y las niñas y los niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres se convertirán en lo mismo, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres, no dependerán de si nacieron hombres o mujeres. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades, tanto de las mujeres como de los hombres, son tomados en consideración – reconociendo la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es sólo un “asunto de mujeres”, debería preocupar e incluir plenamente a los hombres, además de las mujeres”²⁰.

Continúa en la siguiente página

¹⁸ Ver Declaración Universal de Derechos Humanos, (1948) artículo 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) artículo 3; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), artículo 3; Comité de Derechos Humanos, “Observación General No. 28: “La igualdad de derechos entre hombres y mujeres” (artículo 3), 2000.

¹⁹ Esta es la definición que proporciona la Oficina del Asesor Especial en temas de género y el avance de las mujeres (OSAGI), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, disponible en inglés en <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsydefinitions.htm>. [NT. Traducción libre]

²⁰ Esta definición también proviene de OSAGI. [NT. Traducción libre]

1.3 Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y las niñas, continuación

Definición:
Definición:
(continuación)

La desigualdad de género es una de las causas de la violencia sexual y por motivos de género. Como ha señalado el IASC, “[p]roteger los derechos humanos y promover la igualdad de género debe considerarse fundamental para la responsabilidad de la comunidad humanitaria de proteger y brindar asistencia a quienes son afectados por las emergencias”²¹.

Protección a través de la igualdad de género

Promover la igualdad de género requiere reconocer que:

- los sistemas actuales sociales, económicos, culturales y políticos están condicionados por el género;
- el estatus desigual de las mujeres es sistémico;
- este patrón se ve exacerbado por factores tales como la edad, la religión, la raza, la etnia y las discapacidades²²; y
- la violencia sexual y por motivos de género es resultado de la desigualdad de género.

Por lo tanto debemos enfrentar la desigualdad de género si queremos brindar protección a las mujeres y niñas de interés.

Una responsabilidad de la ONU: la transversalidad del enfoque del género

El sistema de la ONU ha adoptado una política de transversalización del género. Esta reconoce que la igualdad de género no es sólo un tema de mujeres y que para apoyar el empoderamiento de las mujeres y las niñas es necesario complementar las actividades con una estrategia más amplia. Al enfocarse también en los hombres y los niños, además de las instituciones, las políticas y los programas, existe gran probabilidad de alcanzar el cambio social. Ciertamente reconoce que la igualdad de género sólo puede alcanzarse a través de la asociación entre las mujeres y los hombres.

Todas las agencias de las Naciones Unidas, incluyendo el ACNUR, tienen la obligación de incluir la perspectiva de género en todos sus programas, políticas y operaciones, y de establecer planes de acción claros para cumplir con esta obligación²³.

Definición transversalidad de género:

El Consejo Económico Social y Cultural define la transversalidad de género o la transversalidad de una perspectiva de género como “el proceso de evaluar las consecuencias para los hombres y las mujeres de toda acción a realizar, incluyendo la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como las de los hombres, sean un elemento central de la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El fin último es alcanzar la igualdad de género”²⁴.

Continúa en la siguiente página

²¹ Ver, IASC, *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities: Gender Handbook in Humanitarian Action*, diciembre de 2006, p. 1.[N.T. Traducción libre]

²² Ver, *Gender Equality en Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)*, en www.acdi-cida.gc.ca/equality

²³ Ver, IASC, *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities: Gender Handbook in Humanitarian Action*, diciembre de 2006.

²⁴ Resolución 1997/2 del ECOSOC “Conclusiones convenidas sobre transversalización de género” [N.T. Traducción libre].

1.3 Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y las niñas, continuación

Acciones específicas para empoderar a las mujeres y las niñas

Incorporar la perspectiva de edad, género y diversidad en nuestros análisis subrayará las desigualdades. Para alcanzar la igualdad de género en tales situaciones, se requieren acciones específicas para empoderar a las mujeres y las niñas y a otros grupos de edades y orígenes diferentes, que enfrentan discriminación.

El empoderamiento es el proceso de apoyo a las mujeres y las niñas para que:

- analicen su situación desde la perspectiva de edad, género y diversidad,
- obtengan información sobre sus derechos,
- definan sus propias prioridades, y
- adopten las acciones que consideren apropiadas para responder ante las desigualdades y desarrollar al máximo sus capacidades y habilidades para que puedan alcanzar cierto control sobre su propio entorno y medios de subsistencia.

Política para todas las Agencias de la ONU sobre igualdad de género y empoderamiento

Uniendo estos diferentes elementos, la ONU apoyó en diciembre de 2006²⁵ el establecimiento de “una política para todo el sistema de Naciones Unidas sobre igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y una estrategia para la transversalidad del enfoque de género”.

Esta política requiere que cada entidad de las Naciones Unidas, incluyendo el ACNUR, considere y responda a la igualdad de género como un tema transversal en las áreas específicas de desarrollo, paz y seguridad. Esta política y estrategia nos exige:

- Fortalecer los procesos de rendición de cuentas y los mecanismos para la transversalidad de un enfoque de género;
- Fortalecer una gestión basada en los resultados para la igualdad de género;
- Mejorar la supervisión por medio de monitoreos, evaluaciones, auditorías e informes;
- Asignar recursos humanos y financieros adecuados para implementar la transversalidad de un enfoque de género;
- Desarrollar y/o fortalecer la capacidad y competencia de todos los funcionarios para realizar análisis de género, incluyendo a los funcionarios de cargos gerenciales, para asegurar que la perspectiva de género se incluye en nuestro trabajo en todo momento; y
- Reforzar la coherencia, coordinación, conocimiento y manejo de la información para asegurar la búsqueda de metas compartidas y el uso de métodos uniformes para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, especialmente al nivel de país.

Continúa en la siguiente página

²⁵ Los Comités de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Programas y sobre Administración, apoyaron esta política y estrategia en marzo de 2006, al igual que la *United Nations System Chief Executive Board (CEB)* en diciembre de 2006. El Asesor Especial en cuestiones de género y el adelanto de las mujeres conjuntamente con la Red Interagencial están encargados de desarrollar un plan de acción para todo el sistema de implementación de la estrategia. Al interior del sistema de Naciones Unidas, la Comisión sobre la condición jurídica y social de la mujer (CSW), una comisión operativa del Consejo Económico, Social y Cultural (ECOSOC) tiene también el mandato de promover la igualdad de género y el progreso de las mujeres.

1.3 Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y las niñas, continuación

Enfoque de las iniciativas del ACNUR

En el contexto de estos desarrollos más amplios, el ACNUR ha trabajado además para promover y proteger los derechos de las mujeres y niñas de interés y alcanzar la meta de la igualdad de género por medio de la adopción de un enfoque dual:

- transversalización de género y
- acciones específicas para el empoderamiento como respuesta a los análisis de género²⁶.

La Agenda para la protección compromete al ACNUR y a los Estados a prevenir la violencia por motivo de la edad y la violencia sexual y por motivos de género y a incluir la transversalización tanto de la igualdad de género como de la perspectiva de edad²⁷. Esta tarea es esencial para alcanzar la igualdad de género y cumplir con el mandato de protección del ACNUR.

Estas metas han sido respaldadas también por el Comité Ejecutivo del ACNUR²⁸. En 2007, por ejemplo, reconoció específicamente que la "promoción activa de la igualdad entre los géneros es esencial para proteger a niñas y niños, especialmente los que están expuestos a un riesgo mayor"²⁹.

Estrategia de para la TEGD

El ACNUR adoptó en 1999 una estrategia para integrar la perspectiva de género en todos los programas y actividades que realiza³⁰. En 2004 adoptó y comenzó a implementar una estrategia para la transversalización de edad, género y diversidad (TEGD) en toda la organización. El establecimiento de equipos interdisciplinarios y el uso de diagnósticos participativos son elementos integrales de esta estrategia.

Nota: Se puede encontrar información adicional de la estrategia y rendición de cuentas del ACNUR sobre la TEGD en el capítulo 2, sección 3.

Actividades de empoderamiento del ACNUR

Por muchos años el ACNUR implementó una serie de actividades y programas dirigidos a empoderar a las mujeres y niñas refugiadas y retornadas. Las actividades han incluido:

- iniciativas para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género —el problema de protección más extendido y serio que enfrentan la mayoría de las mujeres y niñas de interés (ver capítulo 5, sección 3.1.2);
 - crear espacios para las mujeres y las niñas y fortalecer sus voces públicas para que puedan participar de manera relevante e influenciar los procesos de toma de decisiones en sus sociedades, incluyendo la administración de los campamentos o los procesos de paz (ver capítulo 2, sección 4 y 5; capítulo 4, sección 3.1 y capítulo 6, sección 2.3 sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad);
-

Continúa en la siguiente página

²⁶ Ver también, IASC, *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities: Gender Handbook in Humanitarian Action*, diciembre de 2006, p. 1.

²⁷ Ver Agenda para la Protección, meta 4, "Tratamiento más eficaz de los problemas relacionados con la seguridad" y meta 6, "Atención de las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados".

²⁸ Ver Conclusiones del ExCom No. 92 (LIII) de 2002, 99 (LV) de 2004, 105 (LVII) de 2006 y 107 (LVIII) de 2007.

²⁹ Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), 2007, niños en situación de riesgo, párrafo (b)(vii).

³⁰ ACNUR, "Refugee Women and a Gender Perspective Approach", Comité Permanente, EC/49/SC/CRP.22, 3 de septiembre de 1999.

1.3 Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y las niñas, continuación

Actividades de empoderamiento del ACNUR (continuación)

- mejorar su acceso en condiciones de igualdad a la educación, la salud y otros servicios y su empoderamiento económico (ver capítulo 5, secciones 5, 6 y 7), y
 - trabajar para alcanzar un cambio en las relaciones de poder entre las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, y orientarlas hacia la igualdad, incluyendo los roles tradicionales al interior del hogar (ver también capítulo 2, sección 6).
-

Los cinco compromisos del ACNUR

Desde el año 2001, los “Cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas”³¹ han sido un marco importante para el empoderamiento de las mujeres. Estos compromisos son por lo general igualmente relevantes para otras mujeres de interés, incluyendo especialmente a las mujeres y niñas desplazadas internas, en la medida que el ACNUR ha comenzado a involucrarse cada vez más en situaciones de desplazamiento interno.

Los Cinco Compromisos del ACNUR con las Mujeres Refugiadas se relacionan con:

- la pertenencia y participación de las mujeres y las niñas en los procesos de toma de decisiones (ver
 - capítulo 2, secciones 4 y 5; capítulo 5, sección 1);
 - registro y documentación (ver capítulo 4, sección 2.1);
 - enfrentar la violencia sexual y por motivos de género, incluyendo la violencia doméstica (ver capítulo 5, sección 3.1.2);
 - participación en la distribución de alimentos (ver capítulo 5, sección 7.2); y
 - entrega de artículos sanitarios a mujeres y niñas de interés (ver capítulo 5, sección 5.1 y fotografía al inicio del capítulo 2).
-

³¹ ACNUR y Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, *Respeten nuestros derechos: asociaciones para la igualdad*, Informe sobre el Diálogo con las Mujeres Refugiadas realizado en Ginebra, 20–22 de junio de 2001; ACNUR, “Informe sobre los cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas”, EC/55/SC/CRP.17, 13 de junio de 2005.

1.4 Desafíos para la implementación

“Nos pusieron en un curso de capacitación de género, pero ellos no practican lo que están enseñando. ... Se nos enseña que no es bueno insultar a otras tribus o nacionalidades, pero la administración y los trabajadores del campamento hacen esto todo el tiempo. ... En la capacitación aprendimos sobre los derechos – que todos los seres humanos tienen derecho a comer- pero ellos no nos dan comida por dos meses. ... Si tiene que acudir al hospital, y está gravemente enfermo, el doctor dice “puede irse... usted parece saludable”. La forma en que tratan a las personas es deshumanizante.”

Líder de los refugiados, Campamento de refugiados de Dzaleka, Malawi³²

“Todavía hoy persiste una extendida cultura de olvido y negación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Debemos comprometernos a cambiar esto. Como miembros de las Naciones Unidas, todos y cada uno de las funcionarias y funcionarios es responsable no sólo de levantar su voz para protestar contra la violencia sexual y por motivos de género, sino también de adoptar acciones para prevenir y responder ante ella. Nosotros, especialmente los hombres, con frecuencia somos reacios a condenar públicamente la violencia en contra de las mujeres y las niñas. Esto no debería ser visto como un tema personal, es una parte esencial de nuestro trabajo de promover la protección internacional”.

Alto Comisionado António Guterres dando inicio a la campaña 16 días de Activismo para eliminar la Violencia en contra de la Mujer, noviembre 2007³³

Introducción

Algunos de los desafíos enfrentados por el ACNUR para implementar de manera homogénea estas iniciativas para asegurar la protección de las mujeres y las niñas de interés, incluyen, como se analizó brevemente con anterioridad, la:

- sensibilidad hacia los temas;
- interacción limitada o escasa con las mujeres y las niñas;
- tendencia a suponer que los hombres son los “solicitantes principales” y/o “los jefes de hogar”;
- invisibilidad de las violaciones contra los derechos de las mujeres y las niñas;
- enfoque en respuestas inmediatas;
- coordinación inadecuada;
- falta de participación de los hombres y los niños;
- valores personales; y
- fondos insuficientes.

Este manual busca tanto reconocer como ayudar a responder a estos desafíos estableciendo los principios legales y los lineamientos aplicables, explicando cómo se pueden utilizar las herramientas específicas para identificar a las mujeres y niñas en riesgo y asegurar su protección (ver capítulos 3 y 4) y, en el caso de derechos específicos, que acciones pueden adoptarse para promover el respeto de los mismos (ver capítulo 5).

Sensibilidad hacia los temas

La protección de las mujeres y las niñas con frecuencia requiere que analicemos temas relacionados con el sexo y la violencia, además de algunas prácticas culturales tradicionales. También puede resultar muy difícil para las mujeres y las niñas conversar sobre estos temas con nosotros. A su vez, puede suceder que nosotros no nos sintamos cómodos hablando de estos argumentos. Estas cuestiones pueden ser percibidas como temas tabú en conversaciones privadas o públicas. Pero las violaciones a los derechos humanos en contra de las personas de interés en el ámbito privado son de nuestra incumbencia tanto como lo son las violaciones que ocurren en el ámbito público.

Continúa en la siguiente página

³² Refugiada entrevistada por Sharon Carlson en “Contesting and Enforcing Patriarchy: An Analysis of Domestic Violence in the Dzaleka Refugee Camp”, RSC Working Paper No. 23, marzo 2005, p. 34.

³³ ACNUR, “Guterres promete disminuir violencia contra la mujer”, 26 noviembre 2007, noticia disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=474ae9524> [N.T. traducción libre].

1.4 Desafíos para la implementación, continuación

Interacción con las mujeres y las niñas

Puede suceder que sea menos frecuente que las mujeres busquen ayuda e interactúen con los trabajadores humanitarios porque a menudo las mujeres y las niñas están totalmente dedicadas a tareas domésticas y agrícolas y porque generalmente han tenido menos oportunidades de acceso a la educación y aún menos de interactuar con los trabajadores humanitarios. Esta es especialmente la situación de las adolescentes, quienes tal vez no formen parte de ningún grupo de mujeres. Como consecuencia, puede suceder que sean excluidas, por ejemplo, del cuidado de salud reproductiva y de los programas de concientización.

Interactuar con las mujeres y las niñas puede ser especialmente difícil en contextos urbanos. Múltiples factores dificultan con frecuencia el contacto de las mujeres y las niñas refugiadas de interés con el ACNUR. Estos incluyen la falta de acceso al dinero, los costos de transporte, la negativa de los esposos a dejar que sus mujeres o hijas salgan de casa y la falta de familiaridad con el país de asilo y/o los entornos urbanos. Las mujeres y niñas con discapacidades enfrentan obstáculos adicionales en los contextos urbanos, rurales y en los campamentos. La protección de las mujeres y las niñas por lo tanto nos exige adoptar un enfoque proactivo.

“Solicitantes principales” y “jefes de hogar”

Por lo general cuando una familia solicita asilo los hombres son vistos como los “solicitantes principales” los “jefes de familia” a través de los cuales se debe canalizar la asistencia y como los portavoces de la familia. Muchas mujeres y niñas pueden ser vistas como personas dependientes, sin derechos o motivos para presentar solicitudes propias.³⁴

De hecho, las mujeres y las niñas pueden tener sus propios motivos – incluso más poderosos - para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y muchas veces representan la mejor manera de asegurar que la asistencia llega a toda la familia. Tienen sus propias opiniones, igualmente válidas, sobre las necesidades y prioridades de sus familias. Por ello es vital adoptar un enfoque que reconozca a ambas cabezas o jefes del hogar. Las intervenciones de protección deberían asegurar que cada miembro de la familia es incluido en el registro, que se identifican los riesgos que cada uno enfrenta y que todos los miembros de la familia puedan ser beneficiados.

Invisibilidad de las violaciones

Debido que a menudo las violaciones a los derechos de las mujeres y las niñas ocurren al interior de la familia y la comunidad estas permanecen invisibles para nosotros. Esto es aún más cierto en el caso de las adolescentes, las mujeres adultas mayores y aquellas con discapacidades. Brindar protección a las mujeres y las niñas nos exige trabajar, no sólo con las autoridades y las estructuras estatales, sino también con los individuos y sus comunidades.

Comprender el contexto y las dinámicas de las comunidades de interés y trabajar formando asociaciones con ellas, es fundamental si queremos mejorar y fortalecer la protección de las mujeres y las niñas.

Continúa en la siguiente página

³⁴ Ver también el capítulo 4, sección 2.1, sobre documentos de registro y de identificación, bajo desafíos.

1.4 Desafíos para la implementación, continuación

Respuestas inmediatas y de largo plazo

En nuestros esfuerzos por proteger a las mujeres y las niñas con frecuencia dirigimos nuestra atención a las respuestas inmediatas antes que al análisis de las causas y la búsqueda de soluciones de largo plazo o a tratar de responder a los riesgos de protección en un contexto más amplio. Pero los esfuerzos para apoyar a una mujer o niña que ha sido víctima/sobreviviente de violación, por ejemplo, puede fracasar si no se realizan esfuerzos para fortalecer la administración de justicia³⁵ durante el desplazamiento y en la etapa de las soluciones duraderas.

La estrategia más reciente del ACNUR, a través de las Conclusiones del ExCom números 105 y 107, que se explican con más detalle en el capítulo 3, secciones 1 y 2, busca enfatizar la importancia y la relación que existe entre ambos tipos de respuestas.

Coordinación

Al desarrollar nuestro mandato sucede con frecuencia que no coordinamos adecuadamente entre nosotros y/o con nuestros socios. La ausencia de un enfoque coordinado e integrado, tanto en las áreas de protección, programa, servicios comunitarios, personal en el terreno y con los socios, constituye un serio obstáculo para nuestros esfuerzos de brindar protección a las mujeres y las niñas. Estos desafíos son aún mayores en los contextos de desplazamiento interno donde se suma el imperativo de coordinar aún más cuidadosamente al nivel interagencial.

Fortalecer la coordinación y las asociaciones entre el ACNUR y sus socios, incluso al nivel interagencial, como se detalla en el capítulo 4, sección 1, es crítico para el éxito de las iniciativas para proteger a las mujeres y las niñas.

Participación de los hombres y los niños

Con frecuencia se ha fallado al no trabajar en asociación con los hombres y los niños para promover la igualdad de género. Muchas personas se han centrado en desarrollar “proyectos para mujeres” que carecen de un análisis desde la perspectiva de género de su impacto sobre los hombres y las mujeres.

Pero los cambios sólo pueden suceder si trabajamos también con los hombres y los niños en las comunidades con las que estamos y para las que estamos trabajando. Los trabajadores humanitarios de sexo masculino tienen un importante rol que cumplir en la promoción y protección de los derechos de las mujeres y las niñas y son tan responsables como las funcionarias de adoptar acciones.

Valores personales

Además, cómo ha señalado el ACNUR: “los trabajadores humanitarios, los líderes comunitarios o los funcionarios del gobierno pueden evitar enfrentar, solucionar y prevenir la ocurrencia de actos de violencia sexual a causa de la incomodidad personal que les genera este tema... La violencia sexual es un tema perturbador *per se*, que por lo general provoca fuertes respuestas emocionales. Es fundamental superar esta resistencia a lidiar con el tema, ya sea entre nosotros o con nuestros socios, para poder analizar este problema de manera abierta y sincera”.³⁶

Continúa en la siguiente página

³⁵ Ver también el capítulo 5, sección 4.

³⁶ ACNUR, *Sexual Violence against Refugees: Guidelines for Prevention and Response*, 1995, p. 5 disponible sólo en inglés [N.T. Traducción libre].

1.4 Desafíos para la implementación, continuación

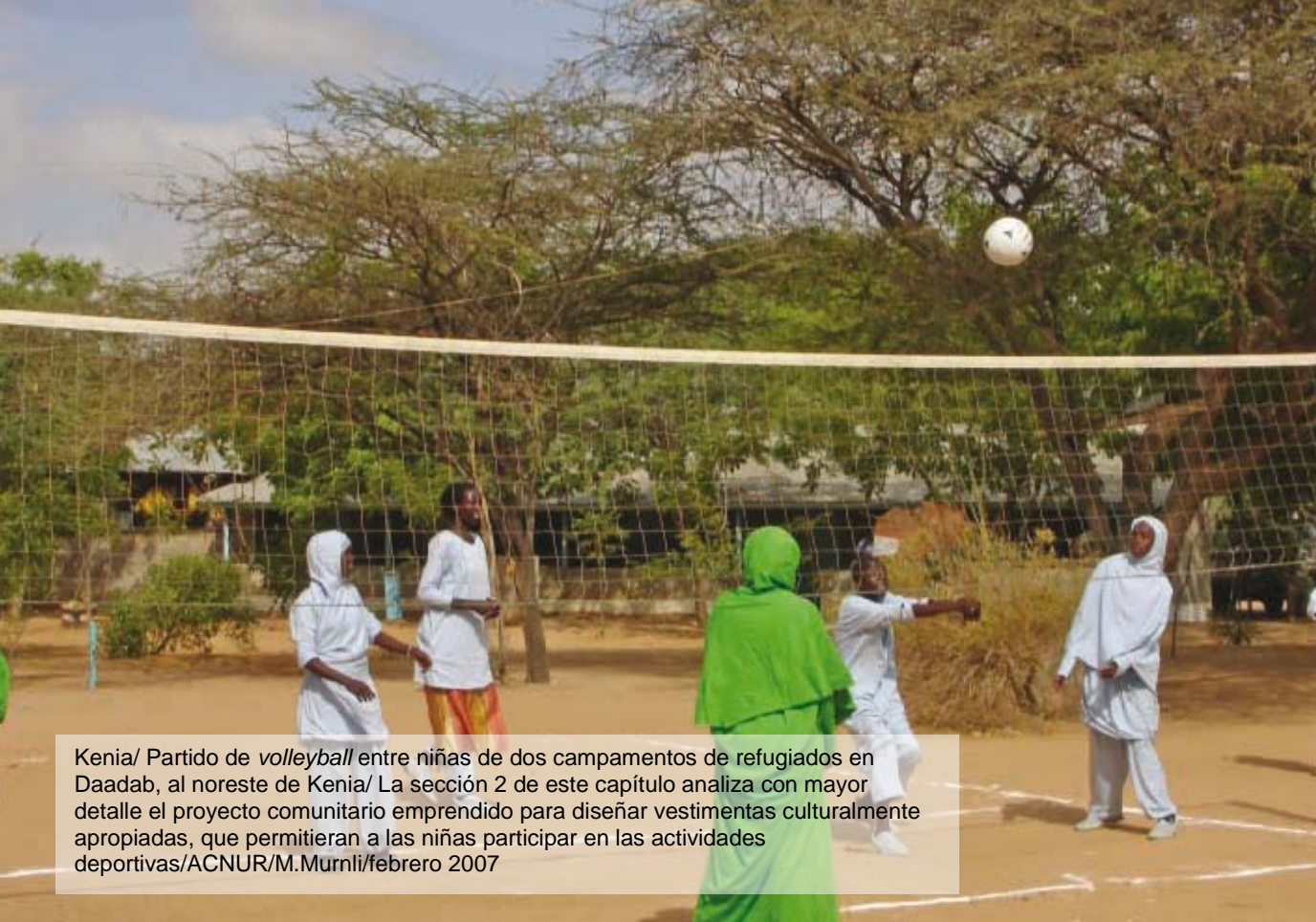
Valores personales (continuación)

Por lo tanto, proteger a las mujeres y a las niñas nos exige tener presentes nuestros propios valores y actitudes hacia los roles e identidades de las mujeres y las niñas y hacia el género y las relaciones de poder. Nuestra propia identidad, construida socialmente, afecta la manera en que respondemos a las personas con las que trabajamos, tanto en la oficina como en el terreno. Es importante reconocer y comprender que nuestras experiencias, valores y expectativas, incluso los sesgos por motivos de género, nos acompañan a nuestro lugar de trabajo. Se requiere un mayor nivel de conciencia para asegurar que adoptamos una actitud abierta hacia los demás, incluyendo especialmente a las personas de interés, y que somos capaces de aprender de estas personas y construir una confianza mutua.

Financiamiento

Con mucha frecuencia, cuando enfrentamos limitaciones presupuestarias, los programas de servicios comunitarios, educativos y de otro tipo que benefician principalmente a las mujeres y las niñas son los primeros en suspenderse puesto que se consideran servicios “no esenciales”. Cuando se recorta la asistencia, incluso la más fundamental como las raciones alimenticias, por debajo de los niveles mínimos, son las mujeres y las niñas que carecen del apoyo comunitario, especialmente aquellas con discapacidades, de mayor edad o enfermas, las que resultan más aisladas y enfrentan, en consecuencia, una mayor situación de riesgo.

La conciencia sobre la perspectiva del género, la edad y la diversidad en nuestro trabajo, la importancia de promover la igualdad de género y las consecuencias para las mujeres y las niñas de carecer de fondos adecuados, son por lo tanto vitales para nuestra programación, asignación de recursos, iniciativas para la donación de recursos y en nuestras interacciones con los Estados donantes.



Kenia/ Partido de *volleyball* entre niñas de dos campamentos de refugiados en Daadab, al noreste de Kenia/ La sección 2 de este capítulo analiza con mayor detalle el proyecto comunitario emprendido para diseñar vestimentas culturalmente apropiadas, que permitieran a las niñas participar en las actividades deportivas/ACNUR/M.Murnli/febrero 2007



Uganda/ El proyecto Maka Pads brinda empleo a mujeres y hombres refugiados del asentamiento de refugiados Kyaka II, quienes confeccionan toallas sanitarias con materiales locales/ Esta iniciativa conjunta del ACNUR, la GTZ y un profesor de la Universidad de Makerere, iniciada en 2007, ayuda a empoderar económicamente a las personas refugiadas y permite aumentar la asistencia de niñas a la escuela/ Ayuda además a cumplir con el compromiso del ACNUR de proporcionar material sanitario de manera habitual en todos sus programas de asistencia /GTZ/K. Kandler/2007

Capítulo 2: Principios y Prácticas para la Igualdad de Género

Resumen

Introducción

Este capítulo explica diversos principios y prácticas que han sido desarrolladas a través de los años para ayudar a alcanzar la igualdad de género. Se inicia con un breve resumen de los principios legales internacionales que protegen los derechos de las mujeres y las niñas. Luego, se explica como un enfoque basado en los derechos y en la comunidad y la transversalidad del enfoque de edad, género y diversidad (TEGD) se complementan y refuerzan mutuamente para fortalecer la protección que se brinda a las mujeres y niñas que son refugiadas, desplazadas, retornadas, que se están integrando o son apátridas y para asegurar que pueden disfrutar de sus derechos sobre la base de la igualdad con los hombres y los niños. Finalmente, describe las estrategias especiales que pueden adoptarse para fortalecer la participación y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y trabajar este tema con los hombres y los niños.

Nota: Principios legales internacionales específicos relacionados con los derechos y las responsabilidades particulares se discuten también en el capítulo 5. Para un resumen más detallado del marco legal internacional, por favor vea el capítulo 6.

Propósito

El propósito de este capítulo es analizar en más detalle los conceptos mencionados brevemente en el capítulo 1 y mostrar cómo podemos usar un enfoque basado en los derechos y en la comunidad para desarrollar una estrategia de transversalidad del enfoque de edad, género y diversidad, para realizar acciones específicas para empoderar a las mujeres y las niñas y así alcanzar la igualdad de género.

Este capítulo

Este capítulo tiene las siguientes secciones:

Sección	Ver página
2.1 Principios legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas	26
2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad	31
2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD)	40
2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer	46
2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas	57
2.6 Trabajando con los hombres y los niños	64

2.1 Principios legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas

“Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.”

Declaración y programa de acción de Viena, julio de 1993

Introducción

Uno de los más significativos avances en el derecho internacional desde inicios de la década de los noventa ha sido la profunda elaboración de los principios legales internacionales y regionales dirigidos a promover y proteger los derechos de todas las mujeres y las niñas.

Estos principios están contenidos en los tratados internacionales, las resoluciones, declaraciones y decisiones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General de Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social (ECOSOC)¹. Estos principios también pueden encontrarse en las decisiones de las cortes y tribunales internacionales y en las declaraciones hechas por los Estados. Dichos principios son discutidos de manera resumida en el capítulo 6.

Principios legales aplicables a la situación de las mujeres y las niñas

El fortalecimiento de la aplicación de los principios legales internacionales en la situación de las mujeres y las niñas se ha afirmado con el reconocimiento de que:

- los derechos de las mujeres y las niñas son derechos humanos²;
- la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas son prerrequisitos esenciales para el desarrollo, la paz y la seguridad;
- la violencia en contra de las mujeres y niñas, ya sea en la vida pública o privada, constituye una grave violación a sus derechos humanos y un serio impedimento para el disfrute de otros derechos;
- la violación y otras formas de violencia en contra de las mujeres y niñas pueden constituir crímenes de guerra o de lesa humanidad; y
- el disfrute de las mujeres y las niñas de derechos específicos, tales como el derecho a la educación, la salud o la propiedad de la tierra o viviendas, requiere utilizar acciones específicas para asegurar el disfrute pleno de los derechos en condiciones de igualdad con los hombres y los niños.

Responsabilidad: Estados

La protección de las mujeres y niñas, como la de los hombres y niños, es en primer lugar una responsabilidad de los Estados. El derecho internacional establece la responsabilidad del Estado receptor de proteger a los solicitantes de asilo y a los refugiados, y la obligación de los Estados de proteger a sus propios ciudadanos, incluyendo a los retornados y a las personas desplazadas internas, sin discriminación alguna, incluyendo aquella basada en el género o la edad.

Continúa en la siguiente página

¹ Para más información ver capítulo 6 de este manual.

² Ver La Declaración de Beijing de 1995, párrafo 14. El capítulo 6 de este manual proporciona más información sobre la Declaración y la Plataforma para la Acción.

2.1 Principios legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas, continuación

Responsabilidad: ACNUR

El mandato del ACNUR, según lo establecido en su Estatuto³, es brindar protección internacional a los refugiados de una manera apolítica y humanitaria y buscar soluciones permanentes para ellos. Bajo su Estatuto y las subsecuentes Resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC, las responsabilidades de protección del ACNUR también incluyen a las personas solicitantes de asilo, las retornadas, las que se reintegran y las apátridas, y ahora con mayor frecuencia también a las personas desplazadas internas⁴.

Si bien el Estatuto del ACNUR no especifica ninguna responsabilidad particular en relación con la protección de las mujeres y niñas refugiadas, diversas Conclusiones adoptadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) establecen los principios a seguir y las medidas que debe adoptar el ACNUR a este respecto.⁵

La Agenda para la Protección, adoptada por el ExCom en 2002, se refiere específicamente a este tema en la Meta 6, sobre atención de las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados.

Además, al desarrollar nuestro trabajo, estamos obligados, no sólo por las Conclusiones del ExCom, sino también por las resoluciones y decisiones de la Asamblea General, el ECOSOC y el Consejo de Seguridad que se relacionan con nuestras actividades y mandato.

Tales decisiones y resoluciones han dado al ACNUR la responsabilidad de promover la igualdad de género y trabajar hacia la eliminación de la violencia en contra de las mujeres y las niñas de interés, como una parte integral de nuestro mandato de protección.

Principios legales internacionales que guían el trabajo del ACNUR

El trabajo de protección del ACNUR es guiado además por el derecho internacional, incluyendo el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos principios internacionales establecen la normativa básica de nuestro trabajo.

Continúa en la siguiente página

³ El Estatuto del ACNUR fue adoptado por la Asamblea General en 1950 y se incluye como Anexo a la Resolución de la AG 428(V) de 1950.

⁴ El párrafo 8 del Estatuto describe las actividades que debería realizar el ACNUR para proteger a los solicitantes de asilo y refugiados. Estas han sido ampliadas por resoluciones posteriores de la Asamblea General y el ECOSOC. El párrafo 9 del Estatuto encarga al Alto Comisionado a "emprender[á] cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, en particular la de repatriación y reasentamiento de refugiados, dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición". Una serie de resoluciones de la Asamblea General han reconocido la experiencia humanitaria del ACNUR y han incentivado su participación en las actividades de protección y asistencia en situaciones de desplazamiento interno. El rol del ACNUR en cada situación particular de desplazamiento interno está sujeto a los requisitos de la Agencia para involucrarse operativamente. Estos incluyen una solicitud del Secretario General o de otro órgano competente de la ONU, el consentimiento del Estado y la capacidad de la Agencia para operar sin influencia militar o política indebida. En emergencias complejas, por ejemplo en situaciones de conflicto, la obligación primordial y la responsabilidad por la protección de las personas desplazadas internas y las poblaciones afectadas, debería ser asumida por el ACNUR de acuerdo a su rol como agencia líder para el grupo de protección global. Ver en general el Manual Interagencial para la Protección de las personas Desplazadas. Para más información sobre alianzas en situaciones de desplazamiento interno ver el capítulo 4, sección 1.1. El mandato del ACNUR para trabajar con las personas apátridas emana, no solo de su responsabilidad hacia las personas refugiadas que pudieran ser apátridas, sino también como órgano encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención para reducir los casos de apatridia (1961), de Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, Conclusiones del Comité Ejecutivo (ExCom), y el Consejo de derechos humanos de la ONU (antes Comisión). Las actividades del ACNUR en el campo de la apatridia quedan dentro de las siguientes categorías: identificación de las poblaciones apátridas, prevención y reducción de la apatridia y la protección de las personas apátridas.

⁵ Las Conclusiones del ExCom se refieren también a las responsabilidades que tienen y las acciones que deben realizar, los Estados miembros en relación con la protección de las mujeres y las niñas. Si bien no son legalmente obligatorias para los Estados miembros del ExCom, las Conclusiones son adoptadas por unanimidad y constituyen una fuente importante de guía para los estados como "soft law" (ver capítulo 6). Sin embargo, las Conclusiones del ExCom son obligatorias para el ACNUR.

2.1 Principios legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas, continuación

Principios legales internacionales que guían el trabajo del ACNUR (continuación)

Todo nuestro trabajo, desde el establecimiento de objetivos operativos hasta el cabildeo con los Estados y el fortalecimiento institucional en las comunidades, debe reflejar el respeto y al mismo tiempo promover, los siguientes principios legales internacionales, cada uno de los cuales se analiza más adelante en detalle:

- igualdad y no discriminación;
- participación y empoderamiento de las mujeres y las niñas;
- el interés superior del menor de edad, y
- eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

Este enfoque se refleja en el Código de Conducta del ACNUR, que señala que debemos promover activamente "la adhesión a los principios del derecho internacional del refugiado, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario"⁶.

Principio: Igualdad y no discriminación

Los principios de igualdad entre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y la no discriminación por motivos de género, sexo, edad u otros motivos son los principios que guían nuestro trabajo de brindar protección a las personas de interés. Debemos por lo tanto:

- buscar asegurar que las mujeres y las niñas sean capaces de acceder y disfrutar, en igualdad de condiciones con los hombres y los niños, sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;
- respetar la diversidad de las mujeres y las niñas y reconocer que factores como la edad, el idioma, la etnia, la raza, la casta, la cultura, la religión, las discapacidades, la posición social o económica de la familia y el origen rural o urbano pueden crear barreras adicionales a la igualdad de género;
- asegurar que nuestras operaciones, políticas y programas promuevan la igualdad de derechos de todas las personas de interés y de que no discriminen directa o indirectamente a las mujeres y las niñas;
- realizar diagnósticos de edad, género y diversidad en todas nuestras operaciones, políticas, estrategias de protección, programación y actividades en general y adoptar las acciones necesarias para alcanzar la igualdad de género;
- trabajar para asegurar la igualdad de género entre los funcionarios del ACNUR, incluyendo en el terreno⁷
- trabajar para asegurar que los derechos de las mujeres y las niñas sean incluidos en los procesos de paz, los acuerdos de paz y en todas las políticas y programas para el desarme y la desmovilización; y
- trabajar en conjunto con nuestros socios para asegurar que la perspectiva de género es incluida y transversalizada en las operaciones de paz de la ONU, los procesos de recuperación post-conflictos y las actividades de reporte de la ONU.

Continúa en la siguiente página

⁶ ACNUR, Código de Conducta y Notas explicativas, junio de 2004, p. 3.

⁷ IOM/18/2007 FOM/19/2007, "Policy on Achieving Gender Equity in UNHCR Staffing", 8 de marzo de 2007. Ver también el capítulo 4, sección 1.2 de este manual sobre "Presencia balanceada como requisito previo."

2.1 Principios legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas, continuación

Principio: Participación y empoderamiento

La participación y el empoderamiento de las mujeres y las niñas es esencial para garantizar la igualdad de género y para mejorar su protección⁸. Esto implica que debemos adoptar acciones específicas para:

- asegurar la participación relevante de las mujeres en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de todas nuestras operaciones, políticas y programas⁹;
 - promover el derecho de las niñas a participar en los procesos de toma de decisiones de una manera relevante y a expresar sus ideas en todos los temas que afecten sus vidas;
 - cuando sea necesario, implementar programas y políticas específicas para apoyar el empoderamiento de las mujeres y las niñas para que puedan acceder a sus derechos y puedan disfrutarlos; y
 - apoyar la participación de las mujeres y niñas adolescentes en todos los niveles de prevención de conflictos, administración y diseño de soluciones, incluyendo los relativos a los procesos de paz.
-

Principio: Interés superior del menor de edad

El interés superior del menor de edad debe ser la principal consideración en todos los casos de protección y cuidado de menores en los que participa el ACNUR. Este principio debe aplicarse sistemáticamente en todas las etapas de planificación y diseño de políticas que afectan al niño o niña de interés¹⁰.

Este principio se aplica a todas las decisiones que afectan a los niños en casos individuales y también en temas más amplios de políticas, decisiones y actividades que afectan a los niños en general. La edad, el sexo, la diversidad y los problemas específicos de protección que enfrentan las niñas deben tomarse en consideración a este respecto.

Principio: Eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas

La violencia contra las mujeres y las niñas, incluyendo la violencia que ocurre en la familia o la comunidad o la que es perpetrada o condonada por los Estados, constituye una seria violación de los derechos humanos¹¹. Las costumbres, tradiciones y prácticas no pueden aceptarse como justificación de la violencia.

Debemos trabajar hacia la eliminación de todas las formas de violencia en contra de las mujeres y niñas de interés y para ello debemos realizar un amplio rango de actividades. Estas incluyen, pero no se limitan a, la concienciación, el fortalecimiento institucional, apoyo técnico, capacitación, monitoreo, informes y acciones de seguimiento, como se muestra en los diversos ejemplos prácticos del terreno, mencionados en este manual. Como parte de esta labor además debemos:

Continúa en la siguiente página

⁸ Ver también este capítulo, secciones 4 y 5, para más información sobre participación y empoderamiento, sección 3 para más acciones específicas y el capítulo 4, sección 3.1, para más información sobre participación en los procesos de paz.

⁹ El primero de los cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas compromete a las oficinas del ACNUR a incentivar la participación activa de todas las mujeres en los comités de refugiados para la administración y liderazgo, en los entornos urbanos, rurales y en los campamentos, incluyendo en las áreas de retorno.

¹⁰ Ver, ACNUR, Política sobre Niños refugiados, 1993; ACNUR, Niños Refugiados: Guías para la protección y cuidado, 1994; ACNUR, Guías para la determinación formal del interés superior del Menor, publicación provisional, mayo de 2006; y el capítulo 4, sección 2.5 de este manual, que trata el tema de los procedimientos para realizar diagnósticos de interés superior y de determinación del interés superior en casos específicos.

¹¹ Ver en general, "Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General", A/61/122/Add.1, 6 julio 2006, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/SGstudyvaw.htm>; "Eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las niñas, Informe del Secretario General", E/CN.6/2007/2, 12 diciembre 2006, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw51/OfficialDocuments.html>; "Informe del Experto Independiente para el Estudio de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños", A/61/299, 29 agosto 2006, disponible en inglés en <http://www.violencestudy.org/a555>.

2.1 Principios legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas, continuación

Eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas (continuación)

- trabajar en estrecha colaboración con los gobiernos, otros actores tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, los grupos de la sociedad civil y las comunidades locales para establecer estrategias interagenciales coherentes y procedimientos operativos homogéneos¹², que funcionen para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas;
 - asegurar que ninguna de nuestras actividades, incluyendo la programación y las decisiones de financiamiento, contribuyan a crear violencia contra las mujeres y las niñas;
 - trabajar para prevenir y responder ante la explotación y el abuso sexual cometido por los funcionarios del ACNUR, el personal asociado, los socios, incluso en las grandes operaciones de paz. En la medida que el ACNUR tiene la responsabilidad, incluso según el Boletín del Secretario General de 2003¹³, de reportar y dar seguimiento a todos los reportes de abusos en contra de las mujeres y niñas de interés;
 - trabajar para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género, incluyendo, como se señala en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000),¹⁴ en situaciones de conflicto y post-conflicto; y
 - participar en los esfuerzos de la ONU,¹⁵ incluyendo la implementación de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad (2005), de monitorear e informar sobre abusos graves cometidos en contra de los niños y niñas durante los conflictos armados, incluyendo la violación y otras formas graves de violencia sexual en contra de los menores de edad.
-

¹² Ver UNHCR/IOM/62/2006 UNHCR/FOM/62/2006, 28 julio 2006.

¹³ Ver Secretario General, "Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", ST/SGB/2003/13, 9 octubre 2003 y circulado como IOM/FOM/77/2003 de 13 noviembre de 2003.

¹⁴ Ver capítulo 6, sección 2.3 de este manual, más adelante.

¹⁵ Ver capítulo 6, sección 2.4 de este manual, más adelante.

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad

“El enfoque basado en los derechos... significa describir situaciones no en términos de necesidades humanas, o áreas para desarrollar, sino en términos de la obligación de responder a los derechos de las personas. Esto empodera a las personas para exigir justicia como un derecho y no como caridad. Legitimizar esas demandas balancea otras fuerzas, menos positivas. Esto también implica la participación directa de las personas en las decisiones relacionadas con su propio desarrollo. Internacionalmente un enfoque basado en los derechos proporciona a la comunidad una base moral sólida sobre la cual solicitar asistencia y cabildear ante el orden económico mundial el respeto de los derechos humanos”.

Mary Robinson, ex- Alta Comisionada de la ONU para los derechos humanos¹⁶

Introducción

El enfoque basado en los derechos y el enfoque comunitario se sustentan en el marco legal internacional para la protección, que se mencionó brevemente en la sección anterior. Si bien ambos enfoques han evolucionado en forma separada, muchos de los principios que los integran son los mismos.

Esta sección se refiere, primero, al desarrollo de estos enfoques y luego detalla los elementos esenciales del enfoque basado en los derechos y del enfoque comunitario que se deben aplicar en nuestro trabajo. Por otra parte, se puede decir que todo este manual busca mostrar cómo un enfoque basado en los derechos y la comunidad debe ser aplicado en nuestro trabajo.

¿Qué es un enfoque basado en los derechos?

Un enfoque basado en los derechos es un marco conceptual¹⁷ que integra las normas, estándares y principios del sistema internacional de derechos humanos en las políticas, programas y procesos del desarrollo y en los actores humanitarios. Por lo tanto se enfoca tanto en los resultados como en los procesos.

Sin embargo, es más que un marco conceptual ya que está basado en los principios de participación y empoderamiento de las personas y las comunidades para promover el cambio y el respeto por los derechos. Tomando en cuenta las desigualdades y la discriminación que enfrentan las mujeres y las niñas, su participación y empoderamiento son aspectos esenciales en un enfoque basado en los derechos. Esto significa, crear conciencia en las mujeres y las niñas sobre los derechos de los cuales son titulares y brindarles apoyo para que exijan el cumplimiento de esos derechos y puedan ejercerlos y disfrutarlos.

Adopción de un enfoque basado en los derechos

El mandato del ACNUR de brindar protección internacional significa que el derecho internacional siempre ha formado parte del marco conceptual de nuestro trabajo, incluyendo nuestras actividades de asistencia. A pesar de ello, sólo recientemente el ACNUR ha reconocido explícitamente el enfoque basado en los derechos como el marco a usar en la programación¹⁸. El ExCom ha aprobado la adopción de un enfoque basado en los derechos tanto para los Estados como para el ACNUR¹⁹.

Continúa en la siguiente página

¹⁶ Guy Cave, “Where Are We Now: A Resumen of Rights-based Programming”, Save the Children Reino Unido, *Children’s Rights Information Newsletter* no. 18, marzo de 2005, p. 4 [N.T. Traducción libre].

¹⁷ El concepto de enfoque basado en los derechos ha tenido gran relevancia en la agenda internacional y en los diálogos interagenciales, desde que el Secretario General, en el Programa para la Reforma de la ONU de 1997, llamó a todas las agencias de las Naciones Unidas a integrar los derechos humanos en sus actividades en el marco de sus respectivos mandatos.

¹⁸ Este reconocimiento se señala con claridad en el documento del ACNUR *Practical Guide to the Systematic Use of Standards and Indicators in UNHCR’s Operations*, de febrero de 2006. Ver también las metas establecidas en el documento del ACNUR “Transversalización de un enfoque de edad, género y diversidad en las operaciones del ACNUR, 2005–2007”.

¹⁹ Conclusión No. 107 (LVIII), 2007 del ExCom, niños en situación de riesgo, para, (b)(x).

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

Adopción de un enfoque basado en los derechos (continuación)

Estos avances se han construido sobre la base de las ideas y desarrollos conceptuales relacionados con el enfoque basado en los derechos que se han realizado en el contexto de las actividades de desarrollo. Se ven reflejados en el Entendimiento Común de la ONU sobre un Enfoque basado en los Derechos Humanos para la Cooperación al Desarrollo.²⁰ Diversas agencias de la ONU²¹, ONG y agencias donantes²² han adoptado un enfoque basado en los derechos. Este enfoque puede ayudar a mejorar de manera notable nuestros esfuerzos para brindar protección.

¿Qué es un enfoque basado en los derechos?

Un enfoque basado en los derechos es un método de trabajo basado en la formación de asociaciones incluyentes con las comunidades de personas de interés que reconoce su capacidad de recuperación, sus capacidades y recursos. El enfoque se motiva y se construye sobre estas características para brindar protección, asistencia y encontrar soluciones al mismo tiempo que apoya los procesos y las metas comunitarias.

Un enfoque basado en la protección nos exige a nosotros y a nuestros socios construir sobre la base de asociaciones igualitarias y activas con las mujeres, hombres, niñas y niños de diferentes edades y orígenes en todas las áreas de nuestro trabajo. Nos demanda comprender y considerar el contexto en que trabajamos, la población de acogida, los roles de género, las dinámicas comunitarias, los riesgos de protección, las preocupaciones y las prioridades de la comunidad y el hecho de que debemos trabajar con las personas de interés a lo largo de todas las etapas del ciclo de programación del ACNUR. Nos exige reconocer nuestro rol como facilitadores, como actores externos, nuestras limitaciones en términos de capacidades, recursos y la naturaleza temporal de nuestra presencia, además del impacto a largo plazo de nuestras intervenciones.

El enfoque basado en la comunidad refuerza la dignidad y la autoestima de las personas de interés y busca empoderar a todos los actores para que trabajen en conjunto para apoyar a los distintos miembros de la comunidad para que puedan ejercer y disfrutar sus derechos humanos.

Nota: Para un análisis más detallado ver el documento del ACNUR “Enfoque comunitario en las operaciones del ACNUR”, publicado en 2008. El documento sobre “Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guías para la prevención y respuesta”, de 2003, también sugiere métodos para involucrar a la comunidad en la promoción de la igualdad de género y en la prevención y respuesta en contra de la violencia sexual y por motivos de género.

Combinar ambos enfoques

Ambos enfoques son complementarios y se refuerzan mutuamente, por esa razón debemos adoptar el enfoque basado en los derechos y el enfoque comunitario en nuestro trabajo.

Continúa en la siguiente página

²⁰ Este acuerdo común fue desarrollado en un taller interagencial realizado en mayo de 2003 y respaldado más tarde por el Grupo de Desarrollo de la ONU.

²¹ FAO, OIT, OACDH, UNAIDS, PNUD, UNFPA, UNICEF, UNIFEM y WHO han adoptado explícitamente un enfoque basado en los derechos. Ver por ejemplo, el documento de UNIFEM “CEDAW and the Human Rights Based Approach to Programming, A UNIFEM Guide”, de mayo de 2007, disponible en inglés y ruso en http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=94.

²² CIDA, DANIDA, DFID, SIDA y NORAD se refieren a un enfoque basado en los derechos y lo utilizan como referencia normativa para sus actividades de cooperación. Capítulo 2: Principios y prácticas para la igualdad de género.

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

“Sujetos de derechos” y “garantes”

Se requiere un cambio radical en la manera de trabajar con y para las personas de interés. Estas personas no son receptoras pasivas de la ayuda humanitaria, sino sujetos de derechos amparados por la ley.

Los Estados son los primeros obligados a respetar, proteger y satisfacer los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Por ello debemos trabajar con los Estados para ayudarlos a desarrollar su capacidad de cumplir con sus obligaciones internacionales.

Como agencia de las Naciones Unidas con un mandato de protección, somos igualmente responsables de trabajar con las comunidades para fortalecer la protección y promover el respeto por los derechos de todos los miembros de manera igualitaria, incluyendo a las mujeres y las niñas. Como se ha reconocido, uno de los roles más importantes de las organizaciones es “ayudar a los sujetos de derechos a exigirlos. Esto requiere cambios importantes en la manera en que trabajan la mayoría de las agencias. En vez de brindar servicios y realizar trabajos de promoción a nombre de las personas pobres y menos favorecidas, un enfoque basado en los derechos requiere a las organizaciones apoyar a las personas a reclamar aquello a lo cual tienen derecho.”²³

Adoptar un enfoque basado en los derechos y en la comunidad también “exige a las agencias trabajar en conjunto para apoyar intensos procesos de cambio en la sociedad. Apoyar procesos participativos que reúnen a los gobiernos y la sociedad civil, es uno de los métodos más efectivos para cambiar las relaciones entre los sujetos de derechos y los garantes de tales derechos”²⁴.

Resumen de los desafíos

Entre los desafíos que se deben enfrentar para implementar un enfoque basado en los derechos y en la comunidad y alcanzar estos cambios radicales se pueden enumerar:

- valores comunitarios que pueden fomentar la violencia en contra de las mujeres y las niñas, y
 - relativismo cultural.
-

Desafío: Valores comunitarios que violan derechos

Los valores y tradiciones de una comunidad, incluyendo las prácticas y tradiciones religiosas, pueden condonar, fomentar o incluso facilitar las desigualdades de género y la violencia en contra de las mujeres y las niñas e incluso pueden violar sus derechos.

Como ha señalado la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, tales prácticas pueden, en algunas ocasiones, representarse como originadas en la religión, pero en la práctica han evolucionado como una interpretación cultural particular de los preceptos religiosos e incluso pueden, en ciertos casos, ir en contra de tales preceptos. Las prácticas culturales y religiosas que violan los derechos de las mujeres y niñas tienden a estar acompañadas por bajos niveles de escolaridad y alfabetización, presencia limitada de las mujeres en la vida pública, falta de información y un cierto fatalismo cultural con respecto a tales prácticas²⁵. A veces las diferentes prácticas se deben a diferentes percepciones sobre qué constituye violencia, dado que la mayoría de las sociedades buscan controlar la violencia y proteger a sus miembros.

Continúa en la siguiente página

²³ Joachim Theis, “Challenges for a Rights-based Approach”, *Children’s Rights Information Newsletter* No. 18, marzo de 2005, p. 28

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction*, “Etude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions”, 5 de abril de 2002, E/CN.4/2002/73/Add.2, párrafo 190 (disponible en francés).

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

Desafío: Relativismo cultural

Estas diferencias pueden llevar a los miembros de una comunidad a desafiar la universalidad de los derechos humanos sobre la base de que la cultura y tradiciones locales deberían tener preferencia. Como ha señalado la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer: “Ello se aplica particularmente a los derechos humanos de las mujeres [y las niñas], que se ven amenazados e incluso totalmente sacrificados, por las afirmaciones de prácticas y reivindicaciones culturales específicas en muchas partes del mundo”²⁶.

Algunos funcionarios del ACNUR también se han resistido a adoptar acciones para promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas sobre la base de que constituiría una interferencia en la cultura local. Como ha destacado la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer el relativismo cultural es uno de los mayores desafíos que enfrentan los derechos de las mujeres y las niñas, y uno de los obstáculos más grandes para la eliminación de prácticas tradicionales nocivas²⁷.

Responsabilidad: Estados

Los Estados están obligados bajo el derecho internacional a asegurar que las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales no sean utilizadas para justificar la violación del derecho de las mujeres y las niñas a disfrutar de manera igualitaria sus derechos humanos²⁸. Esto incluye la responsabilidad de tomar todas las medidas pertinentes para “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.”²⁹

La Convención Internacional sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, de 2005, que entró en vigor en marzo de 2007, también brinda cierta información sobre este tema. El artículo 2 establece: “Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales... así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales... o para limitar su ámbito de aplicación”.

Responsabilidad: ACNUR

El ACNUR tiene la responsabilidad de construir o reconstruir y fortalecer la capacidad de las comunidades con las que trabaja para ayudarlas a tomar decisiones sobre su situación actual y futura. Es por este motivo que la Agenda para la Protección hace hincapié en la importancia de establecer sistemas comunitarios para la protección y empoderamiento de los refugiados, para que puedan ayudar a protegerse a sí mismos y a sus comunidades³⁰. Para hacer esto debemos entender la situación cultural y socioeconómica y los roles de género de una comunidad en particular.

Continúa en la siguiente página

²⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk “Intersecciones entre la cultura y la violencia contra la mujer”, A/HRC/4/434, 17 de enero de 2007, párrafo 19.

²⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer”, E/CN.4/2003/75 6 de enero de 2003, párrafo 70.

²⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3), 2000, párrafo 5.

²⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 5; Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, artículo 4(j); Conclusión No. 105 (LVII), 2006 del ExCom, preámbulo párrafo 8.

³⁰ Agenda para la protección, Meta 3, objetivo 4.

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

“Respetaremos las culturas, las costumbres y las tradiciones de todos los pueblos y nos esforzaremos por evitar comportamientos que no son aceptables en un contexto cultural particular. Sin embargo, cuando una tradición o una práctica es considerada por el organismo pertinente de las NU contraria a un instrumento o a una norma internacional de derechos humanos, seremos guiados por el instrumento o la norma de derechos humanos aplicable”

31

ACNUR, Código de conducta

Responsabilidad: Funcionarios del ACNUR

Los funcionarios del ACNUR tienen la obligación en este contexto de:

- respetar los derechos contenidos en los instrumentos internacionales, puesto que son aplicables de manera universal, en todas nuestras interacciones con las personas de interés y utilizar estos instrumentos como guía en nuestro trabajo;
- concientizar sobre los derechos de las mujeres y las niñas a los líderes comunitarios, tales como líderes religiosos y consejos de ancianos, quienes tienen poder e influencia sobre la comunidad;
- trabajar para prevenir y eliminar las prácticas que violan esos derechos al nivel de la persona y la comunidad; y
- adoptar acciones para promover la igualdad de género y asegurar que las mujeres y niñas cuyos derechos han sido violados o están en riesgo de serlo, reciban protección.

Trabajando con los Estados

Adoptar un enfoque basado en los derechos o en la comunidad para proteger a las mujeres y las niñas de interés implica trabajar con los gobiernos apoyándolos para que dicten legislación que respete los derechos de las mujeres y las niñas de interés y realizar actividades para desarrollar capacidades que promuevan su efectiva implementación en la práctica.

Especialmente, pero no exclusivamente, en situaciones de post-conflicto, donde se ha roto el Estado de Derecho, nuestro trabajo con los gobiernos, puede involucrar el cabildeo a favor de una legislación que proteja, respete y satisfaga los derechos de las mujeres y las niñas, ya sea que se relacione con la violencia doméstica, con los derechos hereditarios que permitan un retorno sostenible o con la derecho internacional, incluyendo el de la niña. Un ejemplo reciente se dio en Sierra Leona donde se aprobó legislación sobre estos tres temas en junio de 2007. Otro ejemplo de Austria relativo a la legislación sobre violencia doméstica y las intervenciones del ACNUR, se puede leer en el capítulo 5, sección 3.1.2

Los esfuerzos de desarrollo de las capacidades nacionales son parte integral de nuestro trabajo con los Estados, como se señala en las secciones sobre “cómo responder” en relación a derechos específicos a lo largo de todo el capítulo 5.

Trabajando con las comunidades

Al mismo tiempo, sólo trabajando con las comunidades seremos capaces de alcanzar la igualdad de género y brindar protección a las mujeres y niñas sobre la base de la igualdad con los hombres y los niños. Esto se debe a que muchas de las violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas suceden al interior de la familia y la comunidad, y porque las mujeres y las niñas pueden resultar estigmatizadas y marginadas por sus comunidades a causa de las violaciones que han sufrido.

Continúa en la siguiente página

³¹ ACNUR, Código de Conducta y Notas Explicativas, junio de 2004, p. 4.

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

Trabajando con las comunidades (continuación)

Trabajar para asegurar que las prácticas culturales y religiosas respeten el derecho a la dignidad y el respeto de las mujeres y las niñas de conformidad con los estándares internacionales, significa involucrar a la comunidad en diferentes niveles. Incluye trabajar con los padres, trabajadores de salud, profesores, líderes religiosos y todas las personas involucradas en la implementación de los mecanismos tradicionales de justicia en la comunidad. También incluye trabajar con personas de distintos sexos, edades, estratos sociales y orígenes, tanto en grupos pequeños como grandes, entre otras cosas para:

- comprender los orígenes culturales y religiosos de las prácticas violatorias de los derechos de las mujeres y las niñas;
- crear conciencia sobre el derecho de todas y cada una de las personas a la dignidad y el respeto y de las consecuencias en la salud u otro campo que producen las prácticas nocivas;
- identificar personas dispuestas a abogar por el cambio al interior de la comunidad; y
- empoderar a las mujeres y las niñas como se señala en las secciones 4 y 5 de este capítulo y en otras partes de este manual.

Porqué deberíamos trabajar con las comunidades

Adoptar un enfoque basado en los derechos es fundamental para cumplir con nuestra tarea de brindar protección a las mujeres y niñas. Como ha recalcado la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer: “Al luchar por la igualdad y la justicia en esta esfera, las personas ajenas a las sociedades interesadas pueden hacer más daño que bien, provocando una reacción que haga imposible todo futuro avance. Es importante consultar con las mujeres de los países en cuestión y trabajar con ellas a fin de adoptar la estrategia más eficaz. Es necesario ponerse en contacto con las personas del país y seguir sus orientaciones cuando se trata de promover los derechos de la mujer en un determinado contexto”³².

La Relatora señala además: “El trabajo en colaboración con las mujeres y los hombres de las sociedades interesadas... permitirá asegurarse de que toda enmienda o modificación reciba pleno apoyo de amplios sectores de la población. Sin su participación y apoyo ninguna estrategia para fomentar los derechos de la mujer puede tener éxito. Más aún, toda estrategia que provenga de fuera y que imponga opciones complicadas sólo puede fortalecer la polarización que hoy existe entre las regiones y dentro de ellas. Se requiere un esfuerzo de consulta y participación para garantizar que las prácticas culturales que resultan nocivas para la mujer se supriman en todas las sociedades que han hecho suya la Carta de las Naciones Unidas en tanto que contrato social fundamental que rige la comunidad de naciones”³³.

El ExCom también recomienda a los Estados, al ACNUR y otras agencias y socios relevantes “trabajar con la comunidad de personas desplazadas, incluidos los hombres y los muchachos, para reconstituir los sistemas familiares y de apoyo de la comunidad socavados por el conflicto y la huida y aumentar la conciencia de los derechos de las mujeres y las niñas y la comprensión de los papeles basados en el género”³⁴.

Continúa en la siguiente página

³² Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, “Integración de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género: violencia contra la mujer”, E/CN.4/2003/75, 6 enero 2003, párrafo 70.

³³ *Ibid.*

³⁴ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (k)(iii).

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

Las culturas no son homogéneas ni estáticas

Al realizar este trabajo, es útil recordar que las creencias sociales y religiosas, incluyendo aquellas sobre los roles de las mujeres y las niñas, no son homogéneas. Las opiniones sobre los roles de la mujer y la igualdad de género que tiene una persona o grupo en una comunidad, puede no ser compartido por otros. Las actitudes también varían entre las niñas, las mujeres, los niños y los hombres. Otros factores, como la edad, la clase social, la religión, el nivel socioeconómico o el origen rural o urbano también pueden jugar un rol³⁵.

Por otra parte, las culturas no son estáticas; se renuevan y cambian continuamente. El cambio cultural implica cambios en las identidades de género y las relaciones entre los géneros. El cambio se produce a través de múltiples factores, particularmente el conflicto y el desplazamiento, además de los esfuerzos deliberados para influenciar los valores a través de la revisión de leyes, políticas gubernamentales o sistemas de educación.

Nota: UNFPA tiene información de utilidad sobre el uso de enfoques sensibles culturalmente para alcanzar metas universales en <http://www.unfpa.org/culture/>. Esta información incluye el documento *Guide to Working from Within: 24 Tips for Culturally Sensitive Programming, 2004* (disponible sólo en inglés).

Elementos de un enfoque basado en los derechos y en la comunidad

Adoptar un enfoque basado en los derechos y en la comunidad es fundamental para nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y las niñas. La tabla que se muestra a continuación señala una serie de elementos que integran el enfoque basado en los derechos y en la comunidad. Junto a cada elemento se han incluido ejemplos de cómo implementarlos a través de acciones que produzcan un cambio desde un enfoque basado en las necesidades hacia uno enfocado en los derechos y en la participación y el empoderamiento comunitario.

Elemento	Acción necesaria para hacer efectivo el enfoque basado en los derechos y en la comunidad
Enfoque en los derechos más que en las necesidades	<ul style="list-style-type: none">• Asegurar que todos los programas, políticas y operaciones del ACNUR, incluyendo en el contexto interagencial, promuevan la igualdad de derechos entre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de interés de distintos orígenes, como se señala en el derecho internacional.• Usar los instrumentos y principios legales internacionales como marco normativo para diseñar las estrategias de protección del ACNUR y los diagnósticos de programa, análisis, planificación, diseño (incluyendo el establecimiento de metas, objetivos y estrategias), implementación, monitoreo y evaluación.• Basar la planificación de los programas en los objetivos de protección.

Continúa en la siguiente página

³⁵ Ver "Addressing Cultural Relativism in Relation to Gender Equality and Women's Rights: An Approach by CIDA" incluido en el manual del ACNUR, *Gender Training Kit on Refugee Protection*, 2002, pp. 175–180; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk "Intersecciones entre la cultura y la violencia contra la mujer", A/HRC/4/434, 17 de enero de 2007, párrafo 57–66.

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

Elementos de un enfoque basado en los derechos y en la comunidad (continuación)

Elemento	Acción necesaria para hacer efectivo el enfoque basado en los derechos y en la comunidad
Asegurar la participación comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar formando asociaciones con las personas de interés de todas las edades y de diversos orígenes para comprender las prioridades, capacidades y recursos de la comunidad y construir con base en ellos para asegurar que todos los miembros de la comunidad son protegidos. • Trabajar con las mujeres, los hombres, las niñas y los niños como socios en la implementación, monitoreo y evaluación de la protección y las actividades de programación. • Trabajar estrechamente con los miembros de la comunidad y sus diferentes grupos para poder identificar, prevenir y eliminar las prácticas culturales o religiosas que violan los derechos de las mujeres y las niñas.
Garantes de derechos y sujetos de derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudar a desarrollar la capacidad de los Estados y sus agentes como garantes de derechos para que puedan cumplir con sus obligaciones. • Tratar a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de interés como sujetos de derechos, no como “beneficiarios”, y apoyarlos para fortalecer su propia capacidad de exigir el respeto de sus derechos. • Apoyar los procesos participativos que reúnen al gobierno y la sociedad civil para conversar, establecer puntos de acuerdo y acordar soluciones para el cambio. • No tolerar o pasar por alto las prácticas comunitarias, incluyendo las prácticas tradicionales, culturales o religiosas que violan los derechos de las mujeres y las niñas, sino involucrar a las comunidades en estos temas, como se ha señalado.
Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Construir las capacidades y habilidades de los miembros de la comunidad para asegurar que el diseño de los programas sea realizado junto con ellos y reforzar su dignidad y autoestima. • Realizar acciones específicas para apoyar el empoderamiento de quienes puedan ser excluidos para que puedan reclamar sus derechos y participar de manera significativa en la comunidad. • Ayudar a empoderar a la comunidad como un todo y a las personas que la integran, especialmente a las mujeres y las niñas, para que puedan acceder y disfrutar sus derechos.

<p>Práctica en el terreno: Kenia</p>	<p>En 2004 el ACNUR implementó un proyecto piloto en sociedad con Nike, en Dadaab en el norte de Kenia, donde viven cerca de 127.000 personas refugiadas en tres campamentos, principalmente somalíes. El programa “Iniciativa Juntos por las Niñas”, centrado en la educación a las mujeres, usa el deporte como herramienta para promover la integración de las niñas y mujeres jóvenes en el sistema educativo³⁶.</p> <p>Entre los derechos apoyados por la iniciativa se encuentran el derecho de las niñas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la educación basada en la igualdad (Convención sobre los derechos del Niño (CDC) artículo 28); • desarrollar sus talentos y habilidades físicas y desarrollar el respeto de su propia identidad y valores culturales. (CDC artículo 29);
--	---

Continúa en la siguiente página

³⁶ Ver fotografía al inicio de este capítulo y también la noticia del ACNUR, “*International Women’s Day: UNHCR y Nike Encourage Somali Refugee Girls to Play sports*”, 8 de marzo de 2007, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=45efd1154> y la noticia del ACNUR “*Designers on a Mission: Dressing Refugee Girls for Sports*”, 6 de julio de 2005, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=PARTNERS&id=4405b2a32>.

2.2 Enfoque basado en los derechos y en la comunidad, continuación

Kenia
Kenia
(continuación)

- descansar, disfrutar, jugar y participar en actividades recreativas y a la igualdad de oportunidades para la recreación y las actividades de descanso (CDC artículo 31); y
- expresar libremente sus opiniones (CDC artículo 12 y 13)

Uno de los obstáculos para implementar este proyecto fue el vestido tradicional o hijab que visten las niñas refugiadas somalíes. La ropa dificultaba la participación de las niñas en el deporte. Por lo tanto, el ACNUR y los representantes de la comunidad se reunieron y decidieron que un grupo de mujeres diseñaría y confeccionaría ropas que fueran apropiadas desde el punto de vista cultural pero que permitieran a las niñas participar con mayor libertad en los deportes. Nike envió a un grupo de diseñadoras mujeres a trabajar con los refugiados para diseñar un uniforme de *voleibol* que respetara las normas tradicionales pero que permitiera la libertad de movimiento.

A pesar de la desaprobación inicial a la idea de que las niñas o las mujeres jóvenes pudieran participar en los deportes, al final prevalecieron las opiniones de personas como Zainab Hassan Mohammed, una mujer mayor que apoyaba a las niñas. Ella les señaló que los cuerpos de las niñas necesitan ejercitarse y que no había nada malo en ello. Al final, se desecharon algunos diseños más conservadores a favor de uno que las chicas preferían. Este modelo aún cubre sus cuerpos de pies a cabeza, pero usa menos tela y por lo tanto les permite moverse con mayor libertad.

Como parte de la iniciativa, Nike también entregó fondos para contratar más profesores, construir más aulas y dotarlas de más pupitres y construir letrinas separadas para las niñas en todas las escuelas de los campamentos.

Ahora las niñas constituyen aproximadamente el 39 por ciento de los alumnos matriculados en las 18 escuelas primarias que hay en los tres campamentos. Se ha reducido significativamente el tamaño de las aulas, con una relación de un profesor por cada 49 alumnos al nivel de la escuela primaria. Aún persisten algunos desafíos, como el hecho de que sólo el 21 por ciento de los profesores en las escuelas primarias son mujeres y que la inscripción de las niñas en secundaria es mucho menor. El sistema también se ha visto afectado por la llegada de nuevas personas provenientes de Somalia desde fines de 2006 a consecuencia del recrudescimiento del conflicto y por las graves inundaciones que ocurrieron a fines de ese año.

La “Iniciativa Juntos por las Niñas” ha involucrado a la comunidad y a los donantes para permitirle a un mayor número de niñas participar en los deportes por primera vez en sus vidas y ha ayudado a incrementar su educación, su confianza y sus habilidades de liderazgo y de fomento de la paz.

2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD)

"Hoy tuve un día FANTASTICO... el tipo de día que hace de este trabajo el mejor del mundo... Hicimos diagnósticos participativos con las madres tibetanas para identificar los temas que les preocupaban, y especialmente, para utilizar sus conocimientos para mejorar los mecanismos de protección de los niños y las niñas. Ellas estuvieron magníficas: directas, creativas, honestas, delicadas y unidas para alcanzar una serie de útiles conclusiones. Vamos a lograr dejar ese lugar en muy buenas condiciones, sólo esperen y vean los resultados. Este enfoque participativo significa... un montón de trabajo, pero tiene recompensas y, espero, que sea efectivo"

Funcionario del ACNUR en Nepal

Introducción

La estrategia del ACNUR para la transversalidad del enfoque de edad, género y diversidad (TEGD) promueve la participación activa de las niñas, los niños, las mujeres y los hombres de todas las edades y orígenes, que son del interés de la Oficina. La estrategia TEGD existe para facilitar la participación integral de todas las personas de interés en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de todas las políticas y operaciones del ACNUR para que éstas tengan el mismo nivel de impacto sobre todas las personas.

Su objetivo final es alcanzar la igualdad de género y el disfrute de sus derechos por parte de todas las personas de interés, sin consideraciones de la edad, el sexo, el género o el origen. Alcanzar este objetivo es responsabilidad de los funcionarios³⁷. Utilizar un enfoque basado en los derechos y en la comunidad, como se ha señalado en la sección previa, es fundamental para la estrategia y debería ser la base de todas las actividades.

Estrategia de TEGD del ACNUR

La estrategia de TEGD del ACNUR implica:

- promover el **uso de equipos interdisciplinarios** (MFT, por sus siglas en inglés) para reunir la experiencia y las habilidades de todos los funcionarios del ACNUR y sus socios para mejorar la forma en que brindamos protección y su eficacia;
- realizar **diagnósticos participativos periódicos** con las mujeres, las niñas, los niños y los hombres de todas las edades y orígenes para analizar sus riesgos de protección, sus preocupaciones, sus prioridades, sus capacidades y las soluciones que proponen, y evaluar los resultados en asociación con ellos;
- **hacer de las personas de interés el centro de la planificación operativa** al garantizar que la información obtenida en los diagnósticos participativos es analizada desde una perspectiva de edad, género y diversidad y que constituye la base de las estrategias de protección y de la programación de las soluciones³⁸;
- identificar a través de análisis de edad, género y diversidad dónde son requeridas acciones específicas para responder a las desigualdades y apoyar el empoderamiento y la protección de los grupos discriminados, en particular las mujeres y las niñas en riesgo;
- incorporar los análisis de edad, género y diversidad en todas las actividades, como por ejemplo el diseño de políticas, manuales y lineamientos, la **construcción de capacidades** y la capacitación y en el diseño y ejecución de los programas de asistencia y para compartir las lecciones aprendidas³⁹; y
- responsabilizar a los funcionarios por la transversalización y las acciones específicas por medio del **marco de responsabilidad** de la TEGD.

Nota: Los elementos de esta estrategia se analizan con más detalle a continuación.

Continúa en la siguiente página

³⁷ Ver Conclusión del ExCom No. 102 (LV1), 2005, párrafo (p).

³⁸ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (i)(iii).

³⁹ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (i)(iv).

2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD), continuación

Uso de equipos interdisciplinarios

El equipo interdisciplinario estará dirigido por el Representante y como mínimo debe estar integrado por funcionarios de protección, programa y servicios comunitarios y por funcionarios locales. Idealmente debería incluir funcionarios mujeres y hombres, tanto nacionales como internacionales, además de funcionarios de distintos niveles. Las oficinas deberían asegurar que los equipos interdisciplinarios incluyan al círculo más amplio de actores en el terreno, tales como los socios, las contrapartes gubernamentales, las ONG y, en los casos en que sea relevante y apropiado, a otras agencias de Naciones Unidas, donantes y a la comunidad de interés.

Los equipos interdisciplinarios juegan un rol muy importante en la promoción de la igualdad de género y en la eliminación de la violencia en contra de las mujeres y las niñas. Son responsables de guiar la implementación de la estrategia de TEGD del ACNUR y de asegurar la movilización comunitaria, la participación de todos, y la retroalimentación sobre los resultados a toda la comunidad. Para que un equipo interdisciplinario tenga éxito es necesaria la participación y el compromiso de los niveles gerenciales, especialmente los Representantes y Jefes de Oficina, y la participación de todos los funcionarios.

Diagnósticos participativos

El diagnóstico participativo es el proceso de construcción de asociaciones con las personas de interés, de todas las edades y orígenes, mediante la promoción de su participación a través de un constante diálogo estructurado y de la retroalimentación. Si bien existen diferentes tipos de herramientas para realizar diagnósticos, el ACNUR ha desarrollado *La herramienta del ACNUR para el diagnóstico participativo en las operaciones* que debe utilizarse a lo largo de todo el ciclo de programación de las operaciones⁴⁰. El diagnóstico participativo:

- incluye sostener discusiones separadas con mujeres, niñas, niños y hombres, incluyendo los adolescentes, para recopilar información sobre los riesgos de protección específicos que enfrentan y las causas fundamentales de esos riesgos, para identificar sus capacidades y recursos, y escuchar las soluciones que proponen;
 - construye sobre lo que están haciendo las comunidades para mejorar su propia protección y cuando es necesario movilizan a la comunidad para tomar acciones colectivas;
 - es una herramienta fundamental para asegurar que todas las personas de interés reciben protección y en particular brinda a las mujeres y niñas de todas las edades y orígenes la oportunidad de identificar y expresar los riesgos de protección que enfrentan, sus prioridades y las soluciones que proponen;
 - ayuda a diseñar el Plan de Operaciones del País (COP, por sus siglas en inglés) para garantizar que todos los miembros de la comunidad reciben los beneficios de la mejor manera posible y mejora la apropiación de la comunidad de las soluciones propuestas;
 - ofrece una base para la construcción de la confianza y la transparencia a través del diálogo y la retroalimentación periódica; y
 - es un elemento crítico en el análisis de la situación, además de uno de los principios del enfoque basado en los derechos y en la comunidad.
-

Continúa en la siguiente página

⁴⁰ Para información sobre cómo realizar un diagnóstico participativo refiérase al documento del ACNUR, *La Herramienta del ACNUR para el diagnóstico participativo en las operaciones*, 2006, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=462df4232>.

2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD), continuación

Acciones específicas

Los análisis de edad, género y diversidad nos permiten identificar qué personas en particular son discriminadas o excluidas del ejercicio de sus derechos y las circunstancias que causan esto. La discriminación en contra de las mujeres y las niñas sucede en la mayoría de las sociedades y reduce sus oportunidades de participar de manera significativa, expresar los riesgos de protección que enfrentan, identificar sus prioridades e impiden que sus habilidades sean consideradas. Esto significa que sus necesidades de protección con frecuencia no reciben atención, con lo que se limita severamente el ejercicio de sus derechos.

Por lo tanto, la protección de las mujeres y las niñas de interés nos exige realizar acciones específicas para enfrentar sus necesidades específicas. Esto incluye:

- apoyar la educación de las niñas y la entrega de material sanitario⁴¹;
- complementar la asistencia de corto plazo con programas destinados a apoyar el empoderamiento de mujeres y niñas en el terreno económico y de la toma de decisiones públicas, brindando capacitación en movilización, liderazgo y habilidades organizativas, derechos de mujeres y niñas y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, por medio del desarrollo de habilidades para crear emprendedores y apoyo por medio de microcréditos⁴²;
- fortalecer las organizaciones comunitarias de mujeres, como actividades clave para facilitar su empoderamiento; y
- trabajar con los hombres y los niños para sensibilizarlos sobre estos temas y crear espacios para el empoderamiento de las mujeres y las niñas (ver sección 6 de este capítulo).

Transversalidad y fortalecimiento institucional

La sede del ACNUR está trabajando para transversalizar el enfoque de edad, género y diversidad en sus políticas y en el desarrollo de guías para los funcionarios, incluyendo manuales de capacitación, programas de aprendizaje y capacitación para emergencia. Los programas de capacitación del ACNUR sobre procesos operativos y protección han profundizado el enfoque sobre el análisis de edad, género y diversidad y la necesidad de realizar acciones específicas para garantizar la protección. Las oficinas regionales y nacionales también tienen la responsabilidad de garantizar la transversalidad del enfoque de edad, género y diversidad en todas las actividades de fortalecimiento institucional que realizan, ya sea al interior del ACNUR o con los socios.

Las evaluaciones, intercambio de conocimientos, información, ideas y lecciones aprendidas en el ACNUR y con los socios constituyen parte importante de la estrategia TEGD. Por ello es fundamental realizar evaluaciones periódicas con mujeres y niñas de interés para conocer sus opiniones y recibir retroalimentación para mejorar nuestras capacidades y conocimiento. Estas evaluaciones deberían incentivarse al nivel regional y global. Información sobre la importancia y responsabilidad de asegurar que las mujeres y las niñas de interés tengan acceso a la información se puede encontrar en el capítulo 5, sección 1.

Continúa en la siguiente página

⁴¹ Los Cinco Compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas ofrecen un marco para la acción y el empoderamiento, como se señala en el capítulo 1, sección 3, y en las cinco prioridades para las niñas y los niños de interés del ACNUR, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4398146f2.pdf>.

⁴² Para una explicación más detallada, ver IASC, *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities: Gender Handbook in Humanitarian Action*, diciembre de 2006, capítulo 1 “*The Basics on Gender in Emergencies*”, p. 3. Para más información sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad ver capítulo 6, sección 2.3 y para un ejemplo en el terreno relacionado con los cursos ofrecidos por el Centro Galkayo de Educación para la paz y el desarrollo, en Puntland, Somalia, ver sección 4 de este capítulo más adelante.

2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD), continuación

“Esta [el marco de responsabilidad] es una buena herramienta para entregar ejemplos concretos sobre los que necesitamos hacer... Plantea las preguntas correctas... Es una útil herramienta de discusión.” “Realmente te ayuda a enfocarte en la edad, el género, y la diversidad y se enfoca a las prioridades”. “... Un ejercicio brillante. Fue extraordinariamente útil... saber qué estamos haciendo bien o mal, y qué necesita corregirse”.

Comentarios de los participantes en el proyecto piloto para el Marco de responsabilidad, realizado en 21 países, abril 2007

“Esta iniciativa ha sido bienvenida por los participantes como un primer paso fundamental hacia construir la responsabilidad por las acciones al interior del ACNUR. Es además una interesante innovación que asegura resultados igualitarios para todas aquellas personas en nombre de quienes están trabajando tantas organizaciones internacionales. EL ACNUR ha demostrado un compromiso sincero para alejarse de la retórica y acercarse al impacto sostenible en términos de mejorar las vidas de las personas de interés, independientemente de su edad, género u origen”.

Evaluación del proyecto piloto sobre el Marco de responsabilidad, abril 2007

Responsabilidad por la transversalidad

Uno de los objetivos primordiales de la estrategia de TEGD es promover la responsabilidad por la gestión a nivel individual, de equipo y de oficina de país.

Para ello, en el 2007, el ACNUR presentó el “Accountability Framework for Age, Gender and Diversity Mainstreaming and Targeted Action to Promote the Rights of Discriminated Groups”.⁴³ En particular, el fuerte compromiso de los altos directivos es fundamental para el cumplimiento de las responsabilidades del ACNUR en la transversalización de edad, género y diversidad.

Igualmente, herramientas como el Código de Conducta del ACNUR⁴⁴, el Boletín del Secretario General sobre Abuso y Explotación Sexual⁴⁵, y la gestión basada en los resultados actúan también como mecanismos para controlar el desempeño y la responsabilidad de la organización.

Marco de responsabilidad

El Marco de Responsabilidad establece la metodología para garantizar que seamos capaces de implementar las obligaciones del ACNUR relacionadas con la transversalidad del enfoque de edad, género y diversidad utilizando un enfoque basado en los derechos y en la comunidad y la realización de acciones específicas para las mujeres, los niños y niñas y otros grupos discriminados. Estas obligaciones se derivan de las Conclusiones del ExCom y de otras políticas que existen en las Naciones Unidas y el ACNUR.

El Marco establece un sistema de autoinforme de los Representantes y las personas en altos cargos de gestión, basado en acciones simples, medibles y claras. No es sí mismo un mecanismo completo de reporte sino que el seguimiento se integra con el Marco. Cada persona responsable reporta sus progresos a su superior, mientras que el o la Alto(a) Comisionado(a) Asistente (Protección) tiene un rol de supervisión general, provee análisis anuales globales y les da seguimiento.

Continúa en la siguiente página

⁴³ Ver IOM/36/2007, FOM/38/2007, “Accountability Framework for Age, Gender and Diversity Mainstreaming – Roll Out”, 24 de mayo de 2007.

Para más información sobre la responsabilidad de las acciones en ámbito humanitario ver el glosario y el sitio web de la *Humanitarian Accountability Partnership* en <http://www.hapinternational.org/>.

⁴⁴ Ver Código de Conducta y Notas Explicativas, junio de 2004.

⁴⁵ Ver Secretario General, “Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual”, ST/SGB/2003 contenido en el IOM/FOM/77/2003 de 13 de noviembre de 2003, además del capítulo 5, sección 3.1.2 de este manual.

2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD), continuación

Propósito del Marco

El propósito del marco es:

- establecer en la oficina estándares mínimos en la práctica para crear un ambiente organizado y operativo que lleve a alcanzar logros igualitarios y la igualdad de género para todas las personas de interés del ACNUR sin importar su edad, género u origen;
 - apoyar a los funcionarios, especialmente a las personas en cargos gerenciales a cumplir con sus obligaciones, al establecer claramente las responsabilidades y los compromisos o actividades que deben realizar para transversalizar y especificar acciones en todas las actividades del ACNUR;
 - impulsar la transparencia y representar un proceso de aprendizaje organizacional y mejoramiento del impacto que nuestro trabajo tiene sobre las personas de interés;
 - identificar las tendencias globales y regionales a lo del tiempo y las áreas donde se requiere apoyo adicional ya sea financiero o técnico; y
 - demostrar liderazgo organizacional depositando la responsabilidad en los altos cargos directivos y mostrando el compromiso de ir más allá de la retórica.
-

Responsabilidad: Representantes y altos cargos directivos

En cada una de las operaciones los Representantes y los altos cargos directivos, tienen la principal responsabilidad y deben rendir cuentas sobre la transversalización del enfoque de edad, género y diversidad y las acciones específicas. Su compromiso es un prerrequisito para alcanzar las metas globales.

Es necesario contar con la directa supervisión y gestión del proceso por parte de los Representantes, para asegurar que los funcionarios comprendan e incorporen a cabalidad la perspectiva de edad, género y diversidad en sus tareas cotidianas.

Para apoyar a los Representantes, se espera que los Directores de los Buró Regionales, Directores de Servicios Operativos de Apoyo, Servicios de Protección y de Relaciones Externas, Altos Comisionados Asistentes, Alto Comisionado Adjunto y el Alto Comisionado también informen sobre los avances en este tema.

Responsabilidad: Todos los funcionarios y otros.

Rendir cuentas impone responsabilidades que van más allá de los liderazgos y los equipos interdisciplinarios. Todos los funcionarios, tanto en la sede como en el terreno, sean supervisores u otros- además de los socios y donantes deben ser considerados responsables de asegurar la protección de **todas** las personas de interés. El Marco de responsabilidad supone que los altos cargos directivos involucrarán a todo el personal en la implementación. De otra manera, no podrán cumplir con sus responsabilidades de conformidad con lo señalado en el Marco.

Continúa en la siguiente página

2.3 Estrategia del ACNUR para la transversalidad de un enfoque de edad, género y diversidad (TEGD), continuación

Responsabilidad del ACNUR como agencia de la ONU

En su calidad de agencia de la ONU, el ACNUR tiene además la responsabilidad de presentar informes a los órganos pertinentes de la ONU sobre los progresos que realiza la Oficina para la transversalización del género y el empoderamiento de las mujeres. Esto incluye presentar informes sobre la implementación de la transversalidad de género al ECOSOC, sobre cumplimiento de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad, y sobre las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados (para mayor información ver capítulo 6, secciones 2.2, 2.3 y 2.4 respectivamente).

Si bien la preparación de estos informes se coordina generalmente en la sede, la información proveniente del terreno, incluyendo los Informes Anuales de Protección y los Informes de País, son vitales para cumplir con estas responsabilidades.

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer

“Descubrí que, además de ser madre y esposa, yo podía contribuir a mejorar la situación de la comunidad convirtiéndome en líder. Me siento tan orgullosa porque esta es una sociedad que prefiere a los hombres... Al final, somos nosotras, las mujeres, las que hacemos avanzar el proceso”.

Olga Lucia Rodríguez, líder comunitaria, dos veces desplazada en Colombia⁴⁶

“Desarrollar estrategias integradas en respuesta a la violencia contra las mujeres refugiadas, incluso en situaciones de violencia doméstica. Estas estrategias serán desarrolladas en coordinación con los sectores salud, jurídico, programas, servicios a la comunidad y de seguridad. Además, se establecerán asociaciones con ONG, gobiernos, socios colaboradores en la implementación y comunidades de refugiados para que estas estrategias resulten más duraderas”.

Primero de los Cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas

Introducción

Por lo general los hombres tienen más poder que las mujeres. Como reconoce la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993: “Relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer... han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer”. Reconoce además que la violencia contra la mujer es “uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”⁴⁷.

El ACNUR trabaja desde hace muchos años con las mujeres de interés para aumentar la conciencia sobre sus derechos, apoyar su empoderamiento y así fortalecer su protección. Para alcanzar esta meta, debemos trabajar en asociación con todas las personas y con los diferentes grupos que existen en las comunidades. Se requiere además la participación plena de las mujeres de interés en todas las decisiones que afectan sus vidas y en la planificación, implementación, evaluación y monitoreo de todos los programas del ACNUR⁴⁸.

Nota: La sección 5 de este capítulo que sigue a continuación se refiere a la participación y empoderamiento de las **niñas**.

Desafíos al empoderamiento de las mujeres desplazadas

El desplazamiento forzado y el retorno pueden presentar al mismo tiempo desafíos y oportunidades para el empoderamiento de las mujeres⁴⁹.

Por una parte, el desplazamiento forzado puede ser una experiencia que **debilita** el rol de la mujer. Tradicionalmente responsables por los niños, las personas adultas mayores y el trabajo doméstico, las mujeres con frecuencia resultan excesivamente recargadas con tareas durante el desplazamiento.

Cuando son excluidas de los procesos de toma de decisiones, ya sea en el contexto de los campamentos o a consecuencia del aislamiento social en las áreas urbanas, ellas no pueden manifestar sus opiniones sobre las decisiones que afectan sus vidas, como si quieren retornar y cuándo, ni controlar sobre su entorno relegadas a la esfera doméstica, con frecuencia deben depender de sus parientes masculinos para poder acceder a los productos más básicos que se distribuyen en los campamentos.

Continúa en la siguiente página

⁴⁶ ACNUR, “Desplazamiento forzado en Colombia: la historia de una mujer”, 8 de marzo de 2006.

⁴⁷ Para más información sobre la Declaración ver capítulo 6, sección 2.1.

⁴⁸ ACNUR, *Guía para la protección de las mujeres refugiadas*, julio de 1991, incluyendo párrafos 11,12, 44; Conclusiones del ExCom No. 54 (XXXIX), 1988 y 64 (XLI), 1990.

⁴⁹ Los siguientes párrafos se basan en el documento del ACNUR, “Good Practices on Gender-equality Mainstreaming: A Practical Guide to Empowerment”, 2001.

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Desafíos al empoderamiento de las mujeres desplazadas (continuación)

Pueden también estar muy ocupadas en la sobrevivencia y protegiendo a las personas que dependen de su cuidado y disponen de muy poco tiempo para asistir a reuniones o sesiones de capacitación.

El aumento de la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia doméstica y la ausencia de mecanismos policiales o judiciales, hacen que la violencia contra la mujer con frecuencia sea invisible, no se reporte o no reciba atención y respuesta.

Oportunidades para el empoderamiento de las mujeres desplazadas

Por otra parte, el desplazamiento forzado y el retorno, pueden ser una experiencia **enriquecedora** para las mujeres. Su experiencia y los cambios en los roles de género producto del desplazamiento pueden ayudarlas a desafiar activamente los roles tradicionales de género que obstaculizan su participación en las áreas políticas, económicas y sociales. En los lugares en que están organizadas, pueden exigir su derecho a participar en los diferentes aspectos de la vida urbana o del campamento, y en las comunidades de retorno.

La inclusión de las mujeres en la administración del campamento, la vida económica, las negociaciones de paz y los procesos de retorno y de reintegración, pueden ampliar el abanico de opciones disponibles para las mujeres, darles mayor control sobre su futuro y mejorar la calidad de sus vidas y la de sus familias y comunidades. Especialmente, en situaciones de desplazamiento de larga data, la participación de las mujeres en los programas de generación de ingresos y de capacitación vocacional, pueden mejorar su independencia económica, su capacidad de sostener a sus familias y a ellas mismas y reforzar su empoderamiento.

“La libertad de plantear los pensamientos y opciones es uno de los derechos más preciados de las mujeres...”
Artículo XI, Declaración de los derechos de las mujeres y de la ciudadana mujer, Francia, 1791⁵⁰

Definición: Participación

La participación se refiere a la inclusión plena e igualitaria de todas las personas de interés en los procesos y actividades de toma de decisiones en las esferas públicas y privadas que afecten sus vidas y la vida de sus comunidades. La participación de las mujeres es un elemento clave para alcanzar su empoderamiento. Les permite satisfacer otros derechos y cambiar su estatus en la sociedad⁵¹. La participación es esencial para alcanzar el empoderamiento, pero no es, en si misma empoderamiento.

Participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones

En el año 2001 el ACNUR se comprometió a apoyar la participación igualitaria de las mujeres en las estructuras de toma de decisiones⁵². Esto constituyó un avance importante en la estrategia de la organización en cuanto a la protección de las mujeres y las niñas.

Continúa en la siguiente página

⁵⁰ La Declaración de derechos de las mujeres y de la ciudadana mujer, fue escrito por la revolucionaria francesa Olympe de Gouges. Su desafío directo a la presunta inferioridad de la mujer contenida en la Declaración de derechos de los hombres y de los ciudadanos, de 1789, y sus intentos por promover esta idea, provocaron que fuera acusada de traición, arrestada y ejecutada en la guillotina el 3 de noviembre de 1793.

⁵¹ Guy Cave, “Where are We Now? A Resumen of Rights-based Programming”, Save the Children Reino Unido, *Children’s Rights Information Newsletter* No. 18, marzo de 2005, p. 28.

⁵² Ver el primero de los Cinco Compromisos del ACNUR con la mujer refugiada citado al inicio de este capítulo y en general ver el capítulo 1, sección 3.

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones (continuación)

El fracaso en la inclusión de las mujeres y las niñas en los procesos de toma de decisiones con frecuencia se debe a que sus preocupaciones y riesgos de protección no son tratados en la respuesta comunitaria general ni en las negociaciones con las partes interesadas, tales como el ACNUR y sus socios. Como resultado, los recursos pueden canalizarse de manera equivocada y los problemas de protección referentes a la seguridad y al acceso a los servicios que enfrentan las mujeres y las niñas resultar exacerbados.

En junio de 2005⁵³ muchas oficinas en el terreno informaron que la participación de las mujeres en los comités de los campamentos se veía limitada por prácticas culturales relacionadas con los roles de género. Por ello es indispensable adoptar un enfoque basado en los derechos y en la comunidad, como se señala en la sección 2 de este capítulo, para superar los obstáculos que se presenten.

La participación de las mujeres en situaciones de desplazamiento interno es igualmente importante. Como ha señalado el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos: "Se debería brindar atención especial a asegurar la participación de las mujeres desplazadas internas en las consultas y en toda estructura formal de toma de decisiones. En su calidad de encargadas primordiales del cuidado de sus familias, las mujeres desplazadas tienen un mejor sentido de qué es lo que se necesita para garantizar la seguridad y bienestar de ellas y sus familias. Las consultas con las mujeres y las niñas también les permite manifestar las preocupaciones específicas de protección que puedan enfrentar, tales como la violencia sexual y la explotación, además de temas de salud reproductiva, que probablemente serían ignorados si sólo los hombres representaran al grupo"⁵⁴.

Definición: Empoderamiento

El empoderamiento no es algo que se otorga a las mujeres. Es un proceso participativo que involucra a las mujeres en la reflexión, la investigación y la acción. Al compartir sus historias de vida y hacer un análisis básico de sus problemas comunes, como la violencia doméstica, el desempleo y los servicios de salud inadecuados, las mujeres pueden alcanzar una mejor comprensión de las relaciones de poder que existen en una comunidad. Ellas pueden comenzar a cuestionar el mundo y el lugar que ocupan en él, afirmar sus propias fuentes de poder y descubrir como otras formas de poder afectan sus vidas⁵⁵.

El empoderamiento requiere comprender las relaciones de poder que existen en una determinada comunidad. Las relaciones de poder entre las mujeres y los hombres, así como entre las distintas clases sociales, razas, etnias y grupos generacionales, influyen el comportamiento de los grupos de una comunidad determinada. Al interior de una comunidad las personas pueden pertenecer al mismo tiempo a grupos que tienen más poder como a los que tienen menos.

Continúa en la siguiente página

⁵³ ACNUR, "Informe sobre los Cinco Compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas", EC/55/SC/CRP.17, 13 de junio de 2005.

⁵⁴ Comisión de Derechos Humanos, "Grupos e individuos específicos: éxodos en masa y personas desplazadas, Informe del Representante del Secretario General sobre derechos humanos de los desplazados internos", Adendum, Marco para la responsabilidad nacional, 23 de diciembre de 2005, E/CN.4/2006/71/add.1. [N.T. Traducción libre]

⁵⁵ Adaptado de Lisa Vene Klaseen, Valerie Miller, Cindy Clark, y Molly Reilly, "Rights-based Approaches and Beyond: Challenges of linking rights and participation", Just Associates, Washington DC, IDS Working Paper 235, diciembre de 2004, p. 9.

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Definición:
Definición:
 (continuación)

La palabra empoderamiento se refiere entonces a “una serie de actividades, desde la autoafirmación personal hasta la resistencia colectiva, las protestas y la movilización, que desafía las relaciones básicas de poder. Para las personas y grupos a quienes la clase social, la casta, la etnia y el género determinan su acceso a los recursos y al poder, su empoderamiento comienza cuando ellos, no sólo reconocen las fuerzas sistémicas que los oprimen, sino que actúan para cambiar las relaciones de poder existentes. El empoderamiento es, por lo tanto, un proceso que busca cambiar la naturaleza y la dirección de las fuerzas sistémicas que marginalizan a las mujeres y a otros grupos desfavorecidos en un contexto determinado”⁵⁶.

Principios del empoderamiento

A continuación una lista de los principios que fundamentan el empoderamiento de las mujeres.

Principio	Se refiere a ...
Conciencia	Comprender que los roles de género y las relaciones desiguales no son parte del orden natural ni están determinadas por la biología. Implica que las mujeres reconozcan que su subordinación es impuesta por un sistema de discriminación que es construido socialmente y que puede ser cambiado. Esto incluye tomar conciencia sobre los derechos de los cuales son titulares por medio de programas de educación legal y fortalecimiento institucional a través de la capacitación en liderazgo.
Participación	Plena, igualitaria y relevante para las mujeres en todos los procesos de toma de decisiones tanto en la esfera pública como privada que afectan sus vidas y la vida de sus comunidades ⁵⁷ . Incluye el trabajo con la comunidad, especialmente con los hombres, para abrir espacios para que la mujer participe y sea apoyada ⁵⁸ .
Movilización	Proceso de reunir a las mujeres para que discutan problemas comunes. Con frecuencia esto lleva a la formación de grupos de mujeres, organizaciones y redes, y al cabildeo público para el reconocimiento de los derechos de las mujeres. A través de la movilización las mujeres identifican las desigualdades de género, reconocen los elementos de la discriminación y la opresión, y diseñan estrategias colectivas para resolver problemas ⁵⁹ .
Acceso y control	Capacidad de las mujeres para poder tener acceso y control sobre servicios, recursos y distribución de beneficios, incluyendo los beneficios que ellas producen. Esto requiere analizar nuestros propios sistemas de distribución y el proceso de determinación de la condición de refugiado para examinar y asegurar la remoción de los obstáculos que impiden a las mujeres y las niñas acceder a ellos y que tales beneficios sean disfrutados sobre la base de la igualdad con los hombres y los niños ⁶⁰ .

Continúa en la siguiente página

⁵⁶ Srilatha Batiwala, citada en Vene Klasen, Miller, Clark, y Reilly, *ibid.*, p. 9. [N.T. Traducción libre]

⁵⁷ Los temas de la participación y de la igualdad en la toma de decisiones se observan a lo largo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que se refiere al derecho de las mujeres a participar en las esferas públicas y privadas (artículos 7, 8); a participar en actividades recreativas, deportes y todos los aspectos de la vida cultural (artículos 10(g) y 13(e)), a participar en todas las actividades comunitarias, y en la toma de decisiones con respecto al matrimonio (artículo 16) y la vida familiar (artículo 5(b)).

⁵⁸ Ver el primero de los Cinco Compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas.

⁵⁹ Ver el ejemplo de práctica en el terreno en Guatemala en el capítulo 4, sección 3.2.

⁶⁰ Para más información sobre determinación de la condición de refugiado, ver capítulo 4, sección 2.6; sobre medios de subsistencia y seguridad alimentaria, ver capítulo 5, sección 7.1; y sobre distribución de alimentos, ver capítulo 5, sección 7.2.

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Cómo responder

Para fortalecer la participación y el empoderamiento de las mujeres de interés, el ACNUR, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, debería realizar las siguientes acciones:

Respuesta ⁶¹	Acción
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los ministerios nacionales responsables por los derechos de las mujeres y revisar de qué manera las preocupaciones de las mujeres desplazadas, retornadas, reintegradas y apátridas se han incorporado en sus agendas. • Revisar con otras agencias de la ONU, especialmente UNFPA, UNIFEM y UNICEF, qué programas tienen y en qué medida las mujeres de interés tienen acceso a las actividades de empoderamiento y otros programas de estas organizaciones. • Identificar a los grupos de mujeres en las comunidades de personas desplazadas y retornadas, las asociaciones locales de mujeres, así como a las ONG que tienen experiencia en el análisis de género y en capacitación de liderazgo para las mujeres. • Si fuera necesario, fomentar la creación de un grupo en la comunidad para apoyar el empoderamiento de las mujeres.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar diagnósticos participativos con las mujeres y hombres de la comunidad para analizar el nivel de participación de las mujeres y los obstáculos que podrían enfrentar. • Analizar con las mujeres y las niñas sus capacidades y habilidades e identificar con ellas las áreas en las que se requiere apoyo adicional. • Acordar con la comunidad y los socios las acciones específicas que puedan ser necesarias para mejorar la participación significativa de las mujeres. • Desarrollar un programa para apoyar el empoderamiento de las mujeres. Esto incluye actividades como la capacitación para el liderazgo, información sobre los derechos y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad⁶². • Asegurar que las actividades realizadas con los hombres y los niños para fomentar un ambiente que apoye a las mujeres, como las señaladas más adelante en la sección 6 de este capítulo, sean incluidas en el programa de empoderamiento. • Al diseñar programas de empoderamiento, como por ejemplo talleres de capacitación, tomar en consideración los roles de las mujeres para permitirles su participación. Por ejemplo, ofrecer servicio de guardería y establecer horarios que tomen en consideración las tareas domésticas y las distancias, en caso de que las mujeres necesiten regresar a sus hogares durante el día.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar con la comunidad áreas en las cuales se puedan realizar acciones concretas para apoyar la participación significativa de las mujeres en las reuniones comunitarias. Esto puede incluir realizar reuniones preparatorias sólo con las mujeres, asignar un momento específico en las reuniones en cual sólo puedan hablar las mujeres, etc.

Continúa en la siguiente página

⁶¹ Para más información sobre los distintos tipos de respuesta de protección ver capítulo 4, sección 1.2. Este manual divide los tipos de respuesta en coordinar; evaluar, analizar y diseñar; intervenir para proteger; fortalecer la capacidad nacional; fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones; y monitorear, informar y evaluar. Este es el marco utilizado para agrupar las diferentes acciones en cada una de las secciones sobre "cómo responder", contenidas en el manual.

⁶² Para más información, ver capítulo 6, sección 2.3 más adelante. El proyecto regional de UNIFEM "Women in Conflict Prevention and Peace-Building in the Southern Caucasus" ha ayudado a desarrollar un módulo de capacitación para quienes promueven la igualdad de género, llamado *Advancing Gender Equality using CEDAW y Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU*, disponible en inglés en http://www.unifem.org/attachments/products/AdvancingGenderEqualityManual_eng.pdf

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acción
Intervenir para proteger (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • En la medida de lo posible, evitar poner a las mujeres en situaciones en las cuales la comunidad simplemente responde a las expectativas de los actores externos, pero no existe un apoyo real y genuino para su participación. • Ser proactivo al informar a las mujeres sobre las próximas reuniones, sesiones de capacitación, etc. y apoyarlas para que se preparen con anticipación sobre los temas a tratar. • Asegurar que las mujeres que enfrentan una mayor situación de riesgo tengan mecanismos a su disposición para manifestar sus preocupaciones y participar en las decisiones, garantizando la confidencialidad sobre su situación personal y evitando exponerlas a mayor daño o trauma.
Fortalecimiento de la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Si es necesario, trabajar con otras agencias para cabildear y desarrollar la capacidad del ministerio nacional responsable por los derechos de las mujeres, poniendo a disposición capacitación, pericia sobre temas de género, etc. • Al trabajar con otros ministerios sobre temas relacionados con la participación de las mujeres, incluir al ministerio responsable por los derechos de las mujeres. • Trabajar con las estructuras que está negociando el retorno para asegurar que las mujeres participen y estén debidamente representadas en los procesos de negociación de paz y reconciliación y en los órganos de reconstrucción, como lo exige la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, como se analiza con mayor detalle en el capítulo 4, sección 3.1
Fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los líderes comunitarios (mujeres y hombres) para sensibilizar a la comunidad sobre la importancia de la participación de las mujeres. • Acordar con la comunidad cuotas de representatividad para las mujeres antes de iniciar cualquier proceso de elección de comités de campamentos, etc. • Incentivar y apoyar las organizaciones comunitarias de mujeres. • Desarrollar estrategias con la comunidad, antes de realizar elecciones internas o locales, para aumentar la participación de las mujeres en las votaciones y para facilitar un mayor apoyo a las candidatas mujeres, como se señala con mayor detalle en el ejemplo sobre la práctica en el terreno en Nepal, al final de esta sección. • Apoyar a las mujeres para permitirles desarrollar sus habilidades y estrategias de negociación y apoyarlas para que puedan convertirse en modelos de conducta en sus comunidades, trabajando con ellas e incentivándolas a asumir roles de liderazgo. • Trabajar con las mujeres y los hombres para preparar a los hombres para los cambios. • Promover el rol de los hombres en la esfera doméstica, especialmente para apoyar la participación de las mujeres, tales como cuidar a los niños o preparar la comida para los eventos.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear con las mujeres de la comunidad cómo se transmite la información sobre las decisiones sobre asistencia, proyectos generadores de ingresos, mecanismos de seguridad, retorno, etc. (Para más información ver capítulo 5, sección 1).

Continúa en la siguiente página

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acción
Monitorear, informar y evaluar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las y los líderes para monitorear y prevenir las represalias en contra de las mujeres que se atreven a hablar y participar. • Evaluar frecuentemente el proceso con las mujeres y recurrir a las lecciones aprendidas para mejorar el diseño del programa.

Práctica en el terreno: Nepal	<p>Como parte de las elecciones anuales realizadas en siete campamentos de refugiados butaneses en Nepal, el ACNUR trabajó durante el periodo preelectoral en mayo de 2006 para involucrar a más mujeres en el proceso y asegurar una mayor diversidad entre los candidatos. Estos esfuerzos permitieron que un poco más del 50 por ciento de los candidatos a las elecciones fueran mujeres, la primera vez que las mujeres contaron con una representatividad igualitaria en las candidaturas para los Comités de Administración del Campamento (CAC).</p> <p>Los cambios realizados en las Guías para la Elección de los CAC en 2005 incluyeron la introducción del voto secreto para asegurar una representatividad más adecuada en los CAC de los intereses de todos los segmentos de la comunidad refugiada. Además, se formaron en los campamentos grupos centrales, integrados por hombres y mujeres, que trabajaron en todos los campamentos para aumentar la representatividad de las mujeres y fomentar el apoyo para que ellas pudieran asumir roles de liderazgo.</p> <p>En la mayoría de los campamentos los hombres ganaron las secretarías o las jefaturas de los comités. Sin embargo, al cabo de unos años, una candidata mujer ganó las elecciones como secretaria de uno de los campamentos. Poco a poco, las mujeres, pasaron a tener el 61 por ciento de los puestos ejecutivos en los CAC en los siete campamentos y las mujeres de estos campamentos se sentían muy satisfechas al ser representadas adecuadamente. Como lo expresó una votante: "Siempre es más fácil relacionarse con una mujer representante porque ellas entienden mejor nuestras cuestiones y problemas".</p> <p>Los resultados también mostraron un aumento en la representatividad de las mujeres, jóvenes y refugiados con mayor educación en los comités de distribución de alimentos y artículos no comestibles. En un esfuerzo para promover una mayor diversidad social entre los elegidos, los puntos focales electorales anotaron por primera vez la casta de los elegidos para que los avances en estos temas tan controversiales y sensibles pudieran ser monitoreados de mejor manera. La información obtenida demostró que si bien todas las castas estaban representadas, las castas más bajas tenían una representatividad ligeramente menor⁶³.</p>
--	--

Continúa en la siguiente página

⁶³ ACNUR, "The Other Election: Bhutanese Refugees in Nepal Vote to Elect their Camp Management Representatives", 5 de mayo de 2006, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/445b63954.html>; UNHCR Sub-office, Damak, Nepal, "CMC Election 2006 Report", mayo de 2006.

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Práctica en el terreno: Guinea/ Sierra Leona

Las asociaciones de mujeres juegan un rol muy importante en el desarrollo de las habilidades, especialmente a través de la enseñanza a las mujeres de habilidades nuevas y no tradicionales. Las mujeres que aprenden nuevas habilidades adquieren un enorme potencial para mejorar sus vidas, las de sus familias y las de otras mujeres.

Este fue el caso de Josephine, por ejemplo, que tiene una discapacidad física. Ella se encontraba en su hogar cuando atacaron los soldados en Sierra Leona. Los soldados llevaron a su esposo a la puerta y lo degollaron. A ella la llevaron al campamento federal donde fue violada varias veces por un grupo de hombres. Al cabo de dos meses en el campamento, uno de los comandantes rebeldes la tomó como su "esposa" quitándosela a sus captores de rango inferior. El abandonó a los hijos de ella en otro lugar. Finalmente ella logró escapar. Al arribar a un campamento de refugiados en Guinea, recibió atención médica, albergue y artículos no comestibles, además de consejería por parte del socio implementador del ACNUR en ese lugar la *Organisation Catholique pour la Promotion Humaine (OCPH)*.

Un tiempo después Josephine recibió una beca como viuda con una discapacidad para aprender una nueva destreza. Ella estudió enfermería año y medio y ahora trabaja como enfermera para Acción por los derechos de los Niños (ARC, por sus siglas en inglés) en Kountaya, Guinea. Además se afilió a la Asociación para las Personas con Discapacidad, donde ahora es directora. A través de la asociación conoció y se casó con un hombre ciego. Si bien no ha podido encontrar a su familia, Josephine dice que ha decidido dejar atrás el pasado y usar sus experiencias para ayudar a otros refugiados a hacer lo mismo, especialmente a aquellos con discapacidades. Josephine es una prueba viviente de que "la discapacidad no es incapacidad"⁶⁴.

Práctica en el terreno: Somalia

En la región de Puntland, en Somalia, el ACNUR brinda apoyo al Centro Galkayo para la Paz y el Desarrollo (GECPD, por sus siglas en inglés). El centro realiza un curso de tres meses para docenas de mujeres en Galkayo, una ciudad de acogida en la que se estima existen 50.000 personas desplazadas internas⁶⁵.

El curso busca enseñar a estas mujeres habilidades para administrar una ONG con eficiencia y eficacia. Esto incluye aprender a definir el mandato de la ONG, solicitar fondos y asegurar la rendición de cuentas. El curso también apoya su empoderamiento, para que ellas puedan tener un impacto en sus vidas y en la sociedad.

Una de las participantes administra una pequeña ONG dedicada a actividades de construcción de la paz. Otra finalizó recientemente su educación secundaria y se unió a una ONG de mujeres como consejera para las mujeres víctimas de abusos sexuales.

Continúa en la siguiente página

⁶⁴ Campamento de Kountaya, Guinea, 19 de mayo de 2001, en ACNUR y *Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, Respeten nuestros derechos: asociaciones para la igualdad*, Informe sobre el Diálogo con las Mujeres Refugiadas realizado en Ginebra, 20–22 de junio de 2001, páginas 29-30.

⁶⁵ Para más información ver noticia del ACNUR "UNHCR Helps Women Raise their Voice in Somalia's Puntland", 15 de octubre de 2007, en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/471377e44.html>.

2.4 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer, continuación

Práctica en el terreno:
Somalia
(continuación)

Para Farhia, de 36 años, quien maneja una pequeña ONG que trabaja con los niños de la calle, nada es más importante que el empoderamiento de las mujeres en un país destrozado por el conflicto, donde las mujeres se encargan de la crianza de los hijos y con frecuencia son las únicas generadoras de ingresos. "Fui capaz de sobrevivir sólo porque tenía preparación como profesora", dijo la madre de nueve niños, cuyo esposo se divorció de ella. "Ahora estoy enviando a todas [siete] mis hijas al colegio porque quiero que tengan una vida más fácil", añadió.

Hawa Adén, directora de GECPD, administra una escuela primaria y secundaria para niñas en Galkayo. Señaló que cuando ella era joven se incentivaba a las niñas somalíes a estudiar, "pero luego de años y años de conflicto, lo único que se le pregunta a una niña [ahora] es por qué no se ha casado todavía".

"Las madres creen que sus hijas tendrán una mejor vida si encuentran rápido un esposo", dijo Adén, sin embargo, con frecuencia estos matrimonios terminan en divorcio. "Si la niña no ha adquirido suficientes habilidades para encontrar un trabajo decente, no podrá alimentar a sus hijos y terminará viviendo en zonas marginales en las afueras de la ciudad" añadió Adén.

El GECPD trata de mantener a las niñas en la escuela y para ello les permite pasar la mitad de su tiempo estudiando y el resto trabajando. La ONG enseña además a las niñas sobre temas como la violencia contra las mujeres y los niños, VIH/SIDA, construcción para la paz y mutilación genital femenina. "Cada vez que una pequeña niña muere en el pueblo a consecuencia de esta práctica dañina, le contamos a nuestras estudiantes", dijo Adén, añadiendo que la mayoría de las niñas en sus escuelas han sufrido la mutilación genital femenina.

Práctica en el terreno: “A través de nuestros ojos” video participativo, Guinea y Liberia

Introducción

El video “A través de nuestros ojos”, un proyecto participativo y comunitario, ha servido para ayudar a los miembros de comunidades afectadas por el conflicto a ampliar su conciencia sobre la violencia sexual y por motivos de género, sus consecuencias, la prevención y respuesta. *American Refugee Committee* (ARC) y *Communication for Change* (C4C) implementaron la iniciativa en campamentos de refugiados liberianos en Guinea y con personas retornadas en ocho distritos en Liberia⁶⁶.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos por esta iniciativa estaban el derecho a:

- la vida, la libertad y la seguridad de las personas;
 - no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles inhumanos y degradantes;
 - la libertad de información, opinión y expresión;
 - la igualdad y libertad de todas las formas de discriminación;
 - la igualdad en la familia; y
 - alcanzar los más altos estándares posibles de salud mental y física.
-

Pasos para la implementación

A principios de 2006 en el campamento de refugiados de Lainé, en Guinea, C4C realizó un taller de capacitación de dos semanas sobre videos participativos para los funcionarios en el terreno de ARC y para los miembros del comité del campamento responsables de referir los casos de violencia sexual y por motivos de género a ARC. Los participantes aprendieron a usar los equipos, incorporar a los miembros de la comunidad en los objetivos del proyecto, realizar entrevistas y desarrollar habilidades para trabajar en equipo para planificar el programa y filmar. Al final del curso los participantes realizaron un documental sobre el matrimonio a temprana edad, el matrimonio forzado y dramas cortos sobre violación y respuesta comunitaria al abuso doméstico.

Los funcionarios de ARC con sede en Liberia regresaron con la cámara de video para compartir sus nuevos conocimientos con sus colegas comunitarios, quienes habían sido capacitados en prevención y respuesta de la violencia sexual y por motivos de género. El nuevo equipo produjo pronto su primer video.

A las proyecciones en la comunidad por lo general asisten entre 30 y 100 personas y luego de la presentación se incentiva a la audiencia a discutir los temas presentados. Algunos comparten sus historias personales u ofrecen sugerencias sobre cómo abordar los problemas.

Los refugiados y retornados que ven los videos con frecuencia buscan ayuda para enfrentar los problemas planteados en los videos que han visto y a consecuencia de ello ha habido un aumento en las denuncias de los casos de violación.

TEGD y empoderamiento

El proyecto implica un dinámico proceso que involucra a la comunidad refugiada o retornada y permite el dialogo sobre temas de interés local, incluyendo temas altamente sensibles. Entre estos temas se encuentran el

Continúa en la siguiente página

⁶⁶ Para más información, ver Tegan Molony, Zeze Konie y Lauren Goodsmith, “A través de nuestros ojos: video participativo en África Occidental”, *Revista Migraciones Forzadas*, número 27, 2007, pp. 37–38, en <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/37-39.pdf>; y en general en <http://www.c4c.org/about.html> y <http://www.archq.org>.

Práctica en el terreno: “A través de nuestros ojos” video participativo, Guinea y Liberia, continuación

TEGD y empoderamiento (continuación)

género, los derechos humanos, la salud reproductiva, el matrimonio precoz o forzado, la violación, el alcoholismo y el abuso doméstico, además de las consecuencias de resolver las violaciones “en familia” y de no brindar tratamiento para las enfermedades de transmisión sexual.

Se aclaró que jamás se debe presionar a las sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género para que compartan sus historias. Para aquellas personas que desean hablar se desarrollaron varias alternativas. Muchas de las personas que hablaron se sintieron muy empoderadas, uno de los pasos en el proceso gradual de sanación.

Participación comunitaria

Desde que se concibió la idea del video hasta su producción y presentación local, el proceso fue impulsado por personas de la comunidad. Los temas son relevantes para las audiencias locales y se presentan de manera culturalmente apropiada. A las personas siempre les gusta ver a sus propios líderes comunitarios en la pantalla. Los videos ayudan a amplificar las voces que promueven el cambio desde la comunidad y promueve el contacto entre iguales.

Socios involucrados

American Refugee Committee (ARC) y *Communication for Change (C4C)* fueron las principales organizaciones que trabajaron y promovieron el proyecto. El ACNUR no participó directamente, si bien se mantuvo informado por medio de, entre otros, reuniones periódicas con el Grupo de Coordinación contra la violencia sexual y por motivos de género.

Impacto

El proyecto de video comunitario “A través de nuestros ojos”:

- ayuda a las sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género, que participan en el proceso de producción, a contar sus propias historias, liberarse de parte del estigma asociado a las experiencias sufridas y ayudar a otros;
- permite a los participantes beneficiarse con el aprendizaje de nuevas habilidades técnicas, interpersonales y de equipo;
- funciona como un proceso participativo para reforzar el sentido de comunidad;
- se incorpora fácilmente en los programas existentes para solucionar la violencia sexual y por motivos de género;
- es una herramienta efectiva para crear conciencia, promover el diálogo comunitario y la movilización comunitaria e incentivar la presentación de denuncias de incidentes;
- es accesible a todos independientemente de su nivel de educación;
- motiva a los funcionarios en el terreno; y
- motiva al equipo de video integrado por refugiados, quienes planean usar sus recientes aptitudes para producir películas sobre la evolución de las condiciones de los retornados en Liberia.

Nota: Muchos otros ejemplos prácticos en el terreno ayudan a fortalecer la participación y empoderamiento de las mujeres. Estos incluyen:

- Ejemplo práctico en el terreno en Angola en el capítulo 4, sección 3.2, sobre iniciativas para el empoderamiento en el contexto del retorno;
 - Ejemplo práctico en el terreno en México en el capítulo 4, sección 3.3, sobre experiencias de empoderamiento en el contexto de la integración local; y
 - Ejemplo práctico en el terreno en Sierra Leona en el capítulo 5, sección 7.1 sobre la movilización de mujeres refugiadas liberianas para que se conviertan en choferes.
-

2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas

“Desarrollar mejores métodos para trabajar con los niños y permitir su participación, tiene beneficios no sólo para los niños. ...Si no estamos informados de los problemas y temas que afectan a los niños y personas jóvenes, no podemos aspirar a desarrollar estrategias y soluciones a esas preocupaciones, y estaremos constantemente luchando por explicarnos el mundo sin tener parte vital de la información que necesitamos”.

Ivar Smith y V. Johnson, *“The Way Forward in UNHCR”*⁶⁷

Introducción

La participación de los niños y de las niñas es parte integral del enfoque basado en los derechos y en la comunidad y de la transversalización del enfoque de edad, género y diversidad. Los menores de edad participan en diferentes medidas, pero mientras más profundo es el nivel de participación, más niños y niñas pueden influenciar su destino y aumentar las oportunidades para el desarrollo personal y el empoderamiento.

Nota: Ver la sección anterior con información sobre fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las **mujeres**.

Desafíos en el desplazamiento para las niñas

Las consecuencias para las niñas y los niños del desplazamiento forzado y la pérdida de su ambiente social y cultural habitual son devastadoras. Las niñas pueden resultar especialmente afectadas. Con frecuencia se les exige asumir responsabilidades de adultos, incluyendo la realización de labores domésticas y el cuidado de los niños más pequeños, y es posible que no puedan ir al colegio. Muchas niñas sufren explotación sexual y violencia durante la huida. Durante el desplazamiento con frecuencia sufren otros tipos de abusos. Puede que ellas, por ejemplo, sean secuestradas o reclutadas forzosamente por los grupos armados. Las adolescentes, muchas de ellas madres y jefas de hogar, están especialmente en riesgo de sufrir la marginalización social y el aislamiento, y con frecuencia son ignoradas en el contexto de las poblaciones afectadas por el conflicto⁶⁸.

Definición: Participación infantil

La participación infantil – incluyendo la de las niñas- implica incentivar y permitirles a los niños y las niñas expresar sus opiniones sobre los temas que los afectan. En la práctica, esta participación consiste en que los adultos escuchen a los niños y las niñas, en toda la amplia variedad y estilos en que se comunican los menores de edad. Esto garantiza su libertad de expresión y toma en consideración sus puntos de vista al momento de tomar decisiones que los afectan. Incluir a los niños y las niñas en el diálogo y el intercambio les permite aprender métodos constructivos para influenciar el mundo que los rodea⁶⁹.

El propósito central de incluir la participación de las niñas y los niños es empoderarlos como personas individuales y miembros de la sociedad civil, dándoles la oportunidad de influenciar las acciones y decisiones que afectan sus vidas⁷⁰.

Continúa en la siguiente página

⁶⁷ Ivar Smith y V. Johnson, *“The Way Forward in UNHCR”*, 1998; Glynis Clacherty, *“Refugee and Returnee Children in Southern Africa: Perceptions and Experiences of Violence”*, 2005, p. 2.

⁶⁸ Ver *“Adolescent Girls Affected by Armed Conflict: Why Should We Care”*, una hoja informativa preparada por el Grupo de Trabajo sobre Género y Paz del *Canadian Peace-building Coordination Unit* y la *Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados*.

⁶⁹ UNICEF, *El Estado mundial de la Infancia*, 2003. El ExCom también ha afirmado en la Conclusión No. 107 (LVIII), 2007, sobre niños en situación de riesgo que “Los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de su edad y madurez, y se cerciorarán de que existan mecanismos para informar tanto a los niños como a los adultos de los derechos y las opciones que tienen los niños”.

⁷⁰ Save the Children, Suecia, *Creating an Enabling Environment: Capacity-building in Children’s Participation*, Save the Children Sweden, Viet Nam, 2002–2004, disponible en http://www.crin.org/docs/seap_vietnam_environ.pdf, pp. 15–16.

2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas, continuación

Qué puede hacer la participación

Asegurar la participación significativa de las niñas, especialmente las adolescentes, en las decisiones y actividades que afectan sus vidas es esencial. La participación:

- ayuda a asegurar que las niñas tienen cierto control sobre sus vidas y les permite adoptar acciones para mejorar sus circunstancias y su futuro;
- mejora su protección, en la medida que se brinda a las niñas la oportunidad de manifestar sus opiniones, en condiciones seguras y confidenciales, se pueden identificar los problemas de protección y responder a ellos, diseñando soluciones;
- es esencial ya que garantiza que nuestros programas y operaciones se dirigen a los problemas que enfrentan las niñas y que se construyen sobre la base de sus recursos y capacidades; y
- es un tema contenido en la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño⁷¹, fundamental para el acceso y disfrute de otros derechos humanos fundamentales, incluyendo, por ejemplo, el derecho a la educación.

Es importante que las niñas participen individualmente o en grupos, pero además que se involucren en los procesos de consulta participativa con los niños de manera que se promueva la igualdad de género.

Desafíos para el ACNUR

En la práctica, ha sido difícil asegurar que los niños participen en las actividades de protección y programa del ACNUR. Con frecuencia carecemos de la metodología y las habilidades apropiadas para trabajar con los niños a pesar de saber que es importante recurrir a medios ajustados a su cultura y edad, como dibujar, hacer mapas, cantar, actuar o jugar para permitirles expresarse, procesar sus experiencias, desarrollar y descubrir su potencial⁷².

La resistencia de los adultos de la comunidad también puede socavar la participación significativa. Los padres y otras personas de la comunidad pueden oponerse a la participación de los menores de edad porque lo ven como una amenaza contra su autoridad al interior de la familia y la sociedad. Las objeciones son con frecuencia más fuertes en contra de la participación de las niñas. Es por lo tanto esencial que adoptemos un enfoque basado en los derechos y la comunidad (ver capítulo 2, sección 2) y trabajemos con socios experimentados.

Temas éticos

Diversos temas éticos juegan un rol determinante en la participación de los niños y las niñas. Se deben respetar en todo momento los principios de consentimiento y confidencialidad y no se debe poner en riesgo a los niños. Igualmente, si se identifican problemas de protección individuales, estos deben ser solucionados.

Continúa en la siguiente página

⁷¹ CDN, el artículo 12 afirma que los Estados Partes "garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño". Entre las formas de participación previstas por la CDN está la participación social en la vida familiar (artículos 7(1) y 10) y en la vida comunitaria (artículos 15, 17) y la participación de los niños con necesidades especiales, tales como los niños con discapacidades (artículo 23).

⁷² G. Mann y D. Tolfree (2003) citado en Glynis Clacherty, "Refugee and Returnee Children in Southern Africa: Perceptions and Experiences of Violence", ACNUR, 2005, p. 2.

2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas, continuación

Temas éticos (continuación)

Ver el Anexo II de *La Herramienta del ACNUR para el diagnóstico Participativo en las Operaciones*⁷³ para información más detallada sobre este tema, además del capítulo 3 de este manual, incluyendo la sección 3 sobre sistemas para el manejo de casos individuales para la prevención y respuesta.

Mecanismos para la participación

La participación de los niños y las niñas se puede lograr por tres vías⁷⁴, las tres de igual relevancia y que deberían ser usadas en combinación, a través de los siguientes procesos:

Proceso	Descripción
Consulta	Estos procesos son iniciados y dirigidos por adultos. Si bien no permiten una participación total, ayudan a incorporar las opiniones de los menores de edad en las agendas dominadas por los adultos y pueden llevar a una mayor participación de los niños y las niñas. Los diagnósticos participativos del ACNUR ⁷⁵ son un ejemplo de un proceso consultivo con los menores de edad.
Participativo	Estos brindan a los menores de edad la oportunidad de participar activamente en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas, investigaciones o actividades. Otorgan a los niños y niñas la oportunidad de compartir el poder con los adultos y de jugar un rol relevante en el diseño de las actividades en las que participan.
Autoiniciado	Estos son procesos en los que se empodera a los niños y niñas para que actúen y no son una simple respuesta a una agenda definida por los adultos. Los niños y las niñas identifican los temas de preocupación por sí mismos y controlan el proceso en el que los adultos juegan el rol de facilitadores.

Cómo responder

Para poder fortalecer la participación y empoderamiento de las niñas de interés, el ACNUR junto con los socios locales, nacionales e internacionales, deberían realizar las siguientes acciones⁷⁶:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con el ministerio nacional responsable por los derechos de las niñas y examinar cómo se incorporan en sus agendas las preocupaciones de las niñas desplazadas, retornadas, (re)integradas y apátridas. • Revisar con otras agencias de Naciones Unidas, especialmente UNFPA, UNIFEM y UNICEF sobre sus programas vigentes, el acceso de las niñas de interés a esos programas y las estrategias de empoderamiento para las niñas contenidas en esos programas. • Identificar los grupos de mujeres y niñas adolescentes en la comunidad de desplazados/retornados, asociaciones locales y ONG que tienen experiencia trabajando con niños y niñas de diferentes edades, en especial con niñas.

Continúa en la siguiente página

⁷³ Ver ACNUR, *La Herramienta del ACNUR para el diagnóstico participativo en las operaciones*, 2006.

⁷⁴ Adaptado de Gerison Lansdown, "Can You Hear Me? The Right of Young Children to Participate in Decisions Affecting Them", Working Papers in Early Childhood Development, mayo de 2005, pp. 14–15, en inglés en http://www.bernardvanleer.org/publication_store/publication_store_publications/can_you_hear_me_the_right_of_young_children_to_participate_in_decisions_affecting_them/file.

⁷⁵ Ver capítulo 2, sección 3.

⁷⁶ Muchas de las acciones sugeridas han sido tomadas de la "Eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las niñas, Informe del Secretario General", E/CN.6/2007/2, 12 de diciembre de 2006; División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Elimination of All Forms of Discrimination and Violence against the Girl Child: Report of the Expert Group Meeting", Florencia, Italia, 25–28 de septiembre de 2006, en inglés en http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/elim-disc-viol-girlchild/EGM%20Report_FINAL.pdf, sección VII; Gerison Lansdown, cit. Op. 74; *Save the Children*: "So You Want to Consult Children: A Toolkit of Good Practice", noviembre de 2003.

2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Coordinar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Si fuera necesario, trabajar para crear un grupo dentro de la comunidad para apoyar el trabajo de empoderamiento de las niñas. • Coordinar con las escuelas, profesoras o profesores, asociaciones de padres-educadores, centros de salud y grupos de adolescentes para identificar los canales más apropiados para permitir el empoderamiento y participación de las niñas.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que periódicamente se recolecta y actualiza información desagregada sobre los niños y niñas de diferentes edades, para asegurar que se pueden tomar decisiones que toman en cuenta a las niñas y por lo tanto evitar el riesgo de invisibilizarlas en relación con la planificación, el monitoreo y la evaluación. • No suponer que necesariamente los adultos saben y comprenden qué es importante para las niñas (o los niños). • Crear oportunidades para que las niñas expresen sus propias preocupaciones, prioridades e intereses, ya sea a través de procesos de consulta, participativos o autoiniciados, según lo señalado. • Recurrir al uso de estrategias amigables para los menores de edad y adecuadas a sus edades, por ejemplo, a través de juegos, juego de roles, teatro o el dibujo, para permitirle a las niñas (y niños) expresar sus preocupaciones e ideas. • Asegurar que la planificación considera las opiniones expresadas por las niñas (y los niños) y les permite realizar aportes a los programas que han identificado como prioridades, • Adoptar un enfoque de ciclo de vida en los diagnósticos, identificando con la niñas la discriminación que enfrentan desde que nacen hasta que son adultas. De esta manera, se puede identificar y enfrentar cada forma de discriminación. Esto ayuda a identificar los puntos vulnerables en las vidas de las niñas y permite diseñar respuestas apropiadas.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Crear espacios seguros y acogedores para las niñas y ambientes en los que ellas puedan expresarse, aprender sobre sus derechos, desarrollar estrategias para proteger su seguridad y su salud, ensayar la formación de equipos, desarrollar capacidades de liderazgo y jugar. • Construir los valores sociales de las niñas: <ul style="list-style-type: none"> - informándolas sobre sus derechos y ayudándolas a desarrollar las habilidades para ejercerlos; - ayudándolas a establecer conexiones con otras niñas, desarrollar espacios seguros para conocer amigos, tener adultos en sus vidas a quienes recurrir en caso de necesidad y mentores que las incentiven a aspirar en sus metas futuras; - brindándoles oportunidades para experimentar ser parte de un equipo y desarrollar habilidades de liderazgo; - ayudándolas a encontrar sus propias opiniones y reconocer su habilidad para identificar sus necesidades y actuar para satisfacerlas como miembros integrales de la sociedad, e

Continúa en la siguiente página

2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Intervenir para proteger (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> - incentivándolas en las últimas etapas de la niñez y la pre-adolescencia, a verse a sí mismas como actores económicos y a adquirir información financiera básica que les permita encontrar un trabajo adecuado⁷⁷; • Cuando están llegando a la pubertad, trabajar con las niñas para enseñarles sobre los cambios en sus cuerpos, crear conciencia sobre sus derechos y permitirles elegir cuándo y cómo desean comenzar a ser activas sexualmente, incluyendo si quieren establecer parejas, casarse y tener hijos/hijas y cuándo hacerlo (ver por ejemplo, la práctica en el terreno en Tanzania, sobre salud sexual y reproductiva apropiada para adolescentes, en el capítulo 5, sección 5.1). • Brindar a las niñas y los niños de todas las edades espacios para participar. Las niñas y niños más pequeños tienen preocupaciones diferentes a las de los más grandes y las niñas tienen preocupaciones distintas a las de los niños. Para conseguir estos espacios puede ser más efectivo realizar sesiones de capacitación y/o consultas separadas para grupos divididos por edades y sexos. • Incentivar a las niñas a participar en los deportes, incluyendo los clubes después de la escuela y las actividades recreativas. (Ver por ejemplo, la práctica en el terreno en Kenia, en la sección 2 de este capítulo, previamente). • Brindar alternativas para el cuidado de los hijos y/o hijas de madres adolescentes y apoyarlas para que puedan continuar o retomar sus estudios.
Fortalecimiento de las capacidades nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las autoridades de gobierno, tales como las autoridades de educación, los departamentos responsables de la recepción de los solicitantes de asilo o de la determinación de la condición de refugiado, para crear conciencia sobre la importancia de la participación de las niñas y los niños en los proyectos y programas que los afectan y por lo tanto reducir cualquier rechazo a esa participación. • Apoyar la capacitación de funcionarios de gobierno u otros, tales como profesionales de la salud o trabajadores sociales o aquellos que trabajan con niñas y niños de interés, para asegurar su compromiso con el principio de escuchar a los niños, sus conocimientos sobre los derechos de los niños y su comprensión sobre los distintos factores que pueden provocar la invisibilidad de las niñas.
Fortalecimiento de la capacidad comunitaria para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los distintos grupos de la comunidad para mejorar su comprensión sobre el valor de la igualdad de género y sobre los derechos y potencial de las niñas. Acordar estrategias para permitir el disfrute de ambos, incluyendo lo relativo al acceso a continuar la educación, a los deportes, el juego y los cuidados de salud. • Apoyar a los padres en la promoción y protección de los derechos de sus hijos e hijas. • Involucrar a los padres, profesores, adultos mayores y otros miembros de la comunidad en la creación de conciencia sobre el valor de la participación significativa de las niñas y los niños y en el diseño, implementación y evaluación de los programas y proyectos que los afectan.

Continúa en la siguiente página

⁷⁷ División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Elimination of All Forms of Discrimination and Violence against the Girl Child: Report of the Expert Group Meeting", Florencia, Italia, 25–28 de septiembre de 2006, disponible en http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/elim-disc-viol-girlchild/EGM%20Report_FINAL.pdf, párrafos 114 a 116.

2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecimiento de la capacidad comunitaria para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que los procesos sean transparentes y honestos para que los niños comprendan de qué se trata un programa o un proyecto y el ámbito que ellos pueden influenciar. • Involucrar a las profesoras, las trabajadoras de salud y las jóvenes que cursan la educación secundaria o superior e incentivarlas a convertirse en modelos a seguir y mentoras para la participación y empoderamiento de las niñas.
Monitorear Informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Acordar los criterios para monitorear la participación de las niñas (y los niños) desde el inicio del programa. • Pedir las opiniones de las niñas y los niños, sobre qué debería evaluarse y asegurarse que juegan un rol importante en la evaluación de los programas. • Brindar retroalimentación sobre los resultados del monitoreo y las evaluaciones a los niños y las niñas y discutir con ellos los resultados de manera sensible y accesible.

Práctica en el terreno: Sudáfrica	<p>Durante el año 2005 el ACNUR en Sudáfrica desarrolló un proyecto de investigación con los niños refugiados y retornados en Angola, Sudáfrica y Zambia. Este estudio se presentó en el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños⁷⁸. La metodología desarrollada para el proyecto, que recurrió al arte para involucrar a los niños, fue considerada una efectiva manera de comprender los pensamientos y sentimientos de los niños, especialmente en relación con la violencia sexual y por motivos de género.</p> <p>La metodología fue luego usada como parte de un diagnóstico participativo en otros países de la región. La información reunida se incluyó en el informe final sobre el diagnóstico participativo y fue integrada en la planificación de los programas y la protección.</p> <p>Se produjo, además, una versión del informe dirigida y adecuada para los niños que participaron en los talleres. Una de las niñas refugiadas que participó en el estudio fue elegida como representante para la consulta que se realizó con menores de edad y personas jóvenes en Nueva York sobre el borrador del Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños.</p>
--	--

Continúa en la siguiente página

⁷⁸ Ver <http://www.unhcr.org/doclist/protect/43994c3d2.html> y para el Estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños, A/61/299, 29 de agosto de 2006, presentado por el Tercer Comité de la Asamblea General el 11 de octubre de 2006, ver <http://www.violencestudy.org/r25>.

2.5 Fortalecimiento de la participación y empoderamiento de las niñas, continuación

Práctica en el terreno: Australia

En el año 2003 la oficina del ACNUR en Australia organizó una competencia de ensayos en las escuelas secundarias, en la que se invitó a los escolares a entrevistar niños, niñas y personas adultas mayores refugiadas que vivieran en sus comunidades, escribir un relato sobre la persona entrevistada e incluir sus propias impresiones sobre él⁷⁹.

El ejercicio promovió el diálogo entre los niños y niñas refugiados y sus compañeros de escuela y resultó muy empoderador para quienes participaron. Los ganadores, Sophie Weldon y Adut Dau Atem (quien fue reasentado desde Sudán)⁸⁰, se convirtieron en Representantes Juveniles Especiales ante la asociación nacional del ACNUR en Australia. Al entrevistar a los refugiados, los niños y niñas australianos tomaron conciencia de su situación.

En el segundo año de la competencia, muchos niños refugiados, muchos de ellos afganos que habían llegado a Australia en barco y habían sido sujetos a detención obligatoria, presentaron sus propios ensayos, deseosos de dar a conocer sus propias historias.

La idea de escuchar con compasión y escribir con respeto ha surgido como uno de los principales temas de las competencias. En el año 2006 se distribuyeron cientos de copias de la publicación "*Refugees Telling their Stories: 2005*" en las secundarias australianas y se realizaron competencias similares en Nueva Zelanda.

Nota: Muchos otros ejemplos prácticos en el terreno de este manual sirven para fortalecer la participación y el empoderamiento de las niñas. Los ejemplos incluidos en este capítulo, sección 2, como el de Kenia, "Iniciativa Juntos por las Niñas"; más adelante en este capítulo, sección 6, sobre los clubes para niños y niñas creados en el campamento de refugiados de Osire, en Namibia; y el capítulo 5, sección 5.1 sobre iniciativas en Tanzania de salud sexual y reproductiva para adolescentes.

⁷⁹ Ver <http://www.unhcr.org.au/writingcomp.shtml> y para la publicación en inglés ver <http://www.unhcr.org.au/pdfs/WritingComp05.pdf>

⁸⁰ Para más información sobre la historia de Adut Dau Atem's ver el capítulo 4, citado al inicio de la sección 2.4.

2.6 Trabajando con los hombres y los niños

"Necesitamos traer a los hombres al frente y al centro, en línea y en el mismo lugar que las mujeres y las niñas, en la promoción de la transversalización de los temas de género y en la marcha por la igualdad de género. Necesitamos subrayar que promover la igualdad de género no consiste en otorgar privilegios a las mujeres al mismo tiempo que se le quita poder a los hombres. Se trata de crear enfoques integrados que beneficien a todos, se trata de crear un mundo socialmente más justo".

Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, "Masculinities: Male Roles and Male Involvement in the Promotion of Gender Equality, A Resource Packet", septiembre de 2005⁸¹

Introducción

Hasta la fecha las actividades del ACNUR para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas se han dirigido principalmente a trabajar con las mujeres. Pero la igualdad de género y la eliminación de la violencia en contra de las mujeres y las niñas no se pueden lograr sin la participación activa de los hombres. Es fundamental trabajar con los niños y los jóvenes para que las creencias acerca de los roles de género se formen a temprana edad.

Esta sección explora algunos de los conceptos esenciales de nuestro trabajo con los hombres y los niños para alcanzar la igualdad de género y para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género. Brinda además ejemplos sobre programas en el terreno y sugiere acciones que se pueden adoptar.

Qué significa el empoderamiento de las mujeres para los hombres

Si bien proteger a las mujeres y las niñas es una prioridad para el ACNUR como agencia, existe un gran nivel de incompreensión entre los funcionarios de la organización, las personas de interés y los socios, sobre cómo esas prioridades afectan nuestro mandato de proteger a todas las personas de interés, incluyendo a los hombres y los niños.

Por ejemplo, en un taller sobre igualdad de género y prevención de la violencia sexual y por motivos de género dirigido a hombres refugiados en Sierra Leona, muchos hombres señalaron que creían que el objetivo de tales actividades era empoderar a las mujeres para que dominen y discriminen a los hombres⁸².

"El principio que regula las relaciones sociales existentes entre ambos sexos, la subordinación legal de un sexo por el otro, es mala en sí misma, y ahora uno de los principales obstáculos para el avance de la humanidad;.. debe ser reemplazado por el principio de la igualdad perfecta, sin admitir ningún poder o privilegio a un lado, ni la discapacidad en el otro".

John Stuart Mill (filósofo inglés), On the Subjection of Women, 1869

La meta es la igualdad, no la dominación de uno de los sexos

Priorizar la protección de las mujeres y las niñas no significa hacerlo a costa de la protección de los hombres y los niños. La meta de la estrategia para la transversalización de edad, género y diversidad no es asegurar que las mujeres y las niñas tengan mejor acceso y disfrute de sus derechos que los hombres y los niños, sino que tengan **iguales condiciones de acceso y disfrute de sus derechos**.

Continúa en la siguiente página

⁸¹ Disponible en http://www.womenscommission.org/pdf/masc_res.pdf y como un informe de seis páginas "Redefining Manhood, Rebuilding Nations: How Men Can Empower Women to Lift Post-Conflict Communities" en inglés en http://www.womenscommission.org/pdf/masc_brief.pdf [N.T. Traducción libre].

⁸² Oficina en el terreno del ACNUR, Bo, Sierra Leona, "Training and Mobilization of Men's Groups for Gender Equality and the Prevention of SGBV-Final Report", 25 de abril de 2004.

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

La meta es la igualdad, no la dominación de uno de los sexos
(continuación)

Igualmente, el objetivo de empoderar a las mujeres no es permitirles tener poder sobre los hombres, sino más bien tener el **mismo poder**, sin que ninguno domine sobre el otro. Esto requiere transformar:

- las actitudes de los hombres y las mujeres sobre sus propios roles de género;
- la manera en que entendemos el uso del poder; y
- las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres.

Resumen de los desafíos

A continuación se analizan algunos de los desafíos que enfrenta el ACNUR al trabajar e involucrar a los hombres y a los niños:

- roles masculinos aprendidos mediante la socialización;
- Violencia sexual y por motivos de género, una manifestación extrema de las relaciones desiguales de poder;
- el impacto del desplazamiento forzado sobre los hombres y los niños; y
- resistencia a cambiar los privilegios masculinos.

“En Chechenia, Yo no podía, por ejemplo, acunar o besar a mi bebé frente a mi padre, tío o cualquier otro miembro adulto de la familia. Se considera algo para avergonzarse, de acuerdo con nuestras leyes. Pero aquí estamos solos y siento que tengo que ayudarla a ella [refiriéndose a su mujer] con los niños. Y no tengo problemas con esto; me siento más cerca de ellos que antes”.

Aslamabek, refugiado hombre de 26 años de la Federación Rusa, viviendo en un campamento de refugiados en la República Checa⁸³

**Desafío:
Roles masculinos aprendidos mediante la socialización**

Al igual que las mujeres, los hombres son socializados en sus roles de género. La masculinidad es generalmente asociada con el valor, la fuerza, la autoridad, la independencia y la actividad sexual. Con frecuencia se espera que los hombres tengan el control, sean autoritarios y exitosos proveedores y protectores. Estas expectativas influyen en la manera en que los hombres se relacionan con sus esposas e hijos, así como con otras mujeres y niños⁸⁴.

Estos roles socializados también influyen en la manera en que los hombres y niños se relacionan con los miembros de su propio sexo. Esto puede producir homofobia hacia los hombres y niños que no se adaptan a los valores masculinos estereotipados y también hacia las mujeres y niñas que no respetan los roles femeninos socialmente esperados.

Las mujeres también juegan un rol importante en este proceso de socialización. Los privilegios para los varones comienzan temprano. Las diferentes expectativas para las niñas y los niños y las prácticas de crianza, son fomentadas por sus madres, padres y otros miembros de la familia⁸⁵. Las actitudes y comportamientos de las mujeres pueden mantener las desigualdades de género de manera solapada. Por lo tanto, la igualdad de género requiere un cambio en las actitudes de las mujeres y los hombres, hacia la identidad masculina y sus roles, como hacia la identidad femenina y sus roles.

Los roles de género se ven influenciados también por las normas culturales y religiosas imperantes, como se ha señalado en la sección 2 de este capítulo, las culturas no son ni estáticas ni homogéneas y pueden cambiar.

Continúa en la siguiente página

⁸³ Citado en Alice Szczepanikova, “Gender Relations in a Refugee Camp: A Case of Chechens Seeking Asylum in the Czech Republic”, *Journal of Refugee Studies*, 2005, vol. 18, no. 3, pp. 281–298.

⁸⁴ Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, “Masculinities: Male Roles and Male Involvement in the Promotion of Gender Equality, A Resource Packet”, septiembre de 2005, pp. 8, 11.

⁸⁵ Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, *ibid.*, p. 8.

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

**Desafío:
Violencia sexual
y por motivos de
género, una
manifestación
extrema de las
relaciones
desiguales de
poder**

Como ha señalado el Comité Permanente Interagencial (IASC): “la violencia por motivos de género es una manifestación de la diferencia en las relaciones de poder en su máxima expresión. Por esta razón, es importante reconocer que la violencia sexual y por motivos de género sucede con un perpetrador, casi siempre masculino, una víctima, generalmente femenina (a veces son niños y hombres) y un acto o actos de violencia. Sin embargo nuestras respuestas a la violencia sexual y por motivos de género son diseñadas como “programas de mujeres”. Ver a la violación y otras formas de violencia como un tema de mujeres ignora completamente el análisis de género”⁸⁶.

El IASC continua: “Uno de los objetivos del ver a la violencia desde una perspectiva de género es reconocer tanto a las mujeres como a los hombres como agentes para el cambio en una relación de cooperación... Una respuesta integral incluye enfocarse en el rol de los hombres y las mujeres y generar nuevas ideas sobre cómo esta relación puede poner punto final a la violencia y trabajar hacia la igualdad de género”⁸⁷.

“Una de las peores cosas de vivir en el campamento es que un hombre pierde su autoestima. El no vale nada. Se supone que debes ser la cabeza del hogar, y aquí no tienes suficiente dinero para dar a tus hijos para que compren pan. Esto crea conflictos y problemas en la casa... parece que has perdido tu rol y se supone que debías ser el proveedor principal”.

Justin, hombre de 30 años de Burundi viviendo en un campamento de refugiados en Kasulu, Tanzania⁸⁸

**Desafío:
Impacto del
desplazamiento
forzado sobre los
hombres y los
niños**

Las desigualdades de género y las relaciones desiguales de poder también pueden afectar negativamente a los hombres y los niños. Esto afecta especialmente su salud mental y física, ya que ellos luchan por vivir de acuerdo con la “norma” masculina.

El desplazamiento forzado y la violencia pueden tener un impacto devastador sobre los hombres y los niños⁸⁹. Cuando los hombres pierden su rol tradicional de proveedores y protectores a consecuencia del desplazamiento, ésta pérdida de estatus, especialmente cuando se combina con aburrimiento, frustración y una sensación de falta de poder, puede llevar al aumento de la violencia, incluyendo la violencia doméstica. También puede conducir al abuso del alcohol, un grave problema que contribuye a la violencia en contra de las mujeres y las niñas.

**Desafío:
Resistencia a
cambiar los
privilegios
masculinos**

Debido a que los hombres ejercen mayor poder en todas las esferas de la vida pública y privada, “las ventajas de los privilegios masculinos pueden hacer que sea muy difícil para los hombres notar los beneficios de trabajar en pro de la igualdad de género. Algunos hombres temen que los otros piensen que no están viviendo a la altura de lo que demanda la masculinidad; otros se resistirán a cambiar sus ideas, comportamientos y creencias, tanto como todos nos resistimos al cambio”⁹⁰.

Como en otros contextos, con frecuencia son los hombres refugiados o desplazados con poder quienes se sienten más amenazados por las estrategias para empoderar a las mujeres en la comunidad, en la medida que ven esto como un desafío directo al poder y los privilegios (aunque sean limitados) que ellos disfrutan.

Continúa en la siguiente página

⁸⁶ Comité Permanente Interagencial, “Inter-Agency Lessons Learned Conference Proceedings on Prevention and Response to Sexual and Gender-Based Violence in Refugee Situations, Geneva, 27–29 de marzo de 2001, p. 6. [N.T. Traducción libre]

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Película del ACNUR disponible solo en inglés, “Living within the Limit”. [N.T. Traducción libre]

⁸⁹ Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados “Masculinities: Male Roles and Male Involvement in the Promotion of Gender Equality, A Resource Packet”, septiembre 2005, p. 16.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 8. [N.T. Traducción libre]

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

Otros desafíos

Otras barreras que dificultan que los hombres y los niños se involucren incluyen⁹¹:

- falta de oportunidades para que participen en discusiones abiertas sobre los roles de género, sus miedos y expectativas;
- temor a ser menospreciados y ridiculizados por otros hombres y niños;
- falta de oportunidades para informar sobre cómo pueden apoyar el cambio, inclusive tratando la violencia sexual y por motivos de género;
- falla por parte de los actores humanitarios al no incluir a los hombres y niños en estos temas; y
- falta de comprensión de las mujeres y las niñas sobre la importancia estratégica de la participación masculina.

"La pregunta no es ¿Pueden cambiar los hombres?, sino ¿Cómo promovemos el cambio?"

Dean Peacock, Sonke Gender Justice Network, Taller del ACNUR, Ginebra, diciembre de 2006⁹²

Promoviendo el cambio

Involucrar a los hombres y los niños en el proceso de alcanzar la igualdad de género nos exige crear conciencia sobre los efectos positivos que puede tener para ellos la igualdad de género. También implica reforzar los roles masculinos, las normas y comportamientos positivos y no violentos⁹³. Esto debe hacerse de manera que resulte atractivo para los hombres y los niños, les permita sentir empatía hacia las mujeres y las niñas, construya sobre sus habilidades y capacidades y los empodere. Es esencial trabajar con los niños y los jóvenes.

Enfoque a adoptar

Al trabajar con los hombres y los niños deberíamos adoptar los siguientes enfoques:

- comprender los roles de género e identidad masculina en la sociedad y el contexto en el que estamos operando y el impacto del desplazamiento forzado sobre esos roles e identidades;
- desarrollar programas y proyectos que resulten atractivos para los hombres;
- enfatizar las normas y valores positivos que integran la identidad masculina en las culturas y comunidades pertinentes;
- desarrollar programas que involucren a los hombres y las mujeres en el trabajo conjunto y que construyan sobre las habilidades y capacidades de los hombres, para ayudar a reparar la falta de empoderamiento que sienten los hombres a consecuencia del desplazamiento, y mitigar el resentimiento masculino por el aparente énfasis sobre las mujeres, mientras se producen cambios positivos para las mujeres y las niñas;
- involucrar a los más respetados líderes comunitarios hombres en la promoción de la igualdad de género y la eliminación de la violencia en contra de las mujeres y las niñas, y
- incluir a los niños de todas las edades, especialmente adolescentes, en un esfuerzo para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas.

Continúa en la siguiente página

⁹¹ *Ibíd.*, p. 13.

⁹² Sonke Gender Justice (SGJ) se esfuerza por crear una región del sur de África en la que los hombres, las mujeres, los jóvenes y los menores de edad puedan disfrutar de relaciones igualitarias, saludables y felices, que contribuyan al desarrollo de una sociedad justa y democrática. Para alcanzar esto, trabaja para construir la capacidad del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, y alcanzar así la igualdad de género, prevenir la violencia por motivos de género y reducir la propagación del VIH y el impacto del SIDA. Ver <http://www.genderjustice.org.za/>.

⁹³ Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, "Masculinities: Male Roles and Male Involvement in the Promotion of Gender Equality, A Resource Packet", septiembre de 2005, pp. 8, 11.

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

Enfoques sugeridos

Cómo se indica con mayor detalle a continuación, algunos de los enfoques sugeridos para lograr la participación de los hombres y los niños incluyen:

- llegar a los niños y los jóvenes en las etapas tempranas de su desarrollo;
 - ayudar a los hombres y los niños a descubrir las ventajas de la igualdad de género a través de sus propias experiencias de desplazamiento; y
 - encontrar distintos espacios de discusión.
-

Enfoque: Llegar a los niños y los jóvenes

Llegar a los niños y jóvenes en las etapas tempranas de su desarrollo es esencial en nuestro trabajo para alcanzar la igualdad de género y eliminar la violencia en contra de las mujeres y las niñas⁹⁴. Puede ser útil para identificar a los niños y jóvenes que manifiestan roles masculinos positivos, ya sea en los talleres o en la vida pública, e incentivarlos como modelos a seguir por sus iguales. Los hombres que crecen cerca de modelos positivos de roles masculinos son más propensos a cuestionar las desigualdades de género y los estereotipos nocivos y es menos probable que se conviertan en perpetradores de violencia sexual y por motivos de género.

Los hombres jóvenes entre los 15 y los 24 años de edad, por lo general presentan comportamientos arriesgados en relación con la transmisión del VIH, incluyendo tener relaciones sexuales con diferentes parejas⁹⁵. Por lo tanto, si se quiere enfrentar este tema es fundamental lograr involucrar a los niños y jóvenes a temprana edad.

Enfoque: Las ventajas de la igualdad de género

La experiencia del desplazamiento puede brindar una oportunidad para que los hombres tomen conciencia de las ventajas y beneficios que la igualdad de género les podría aportar. Esto puede llevar a una mejor comprensión y empatía hacia las experiencias de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres y las niñas.

Por ejemplo, en un taller para hombres sobre igualdad de género desarrollado por el ACNUR, “varios participantes pudieron vincular el empoderamiento y la vulnerabilidad que ellos mismos sentían como refugiados a la desigualdad de derechos entre los hombres y las mujeres existente en sus hogares. Detectar esta relación permitió a muchos de los participantes conectarse con la postura de muchas mujeres y observar la violencia doméstica desde otra perspectiva. Discusiones posteriores destacaron cómo la violencia doméstica afecta negativamente a los niños y las niñas, a los y las sobrevivientes, a las y los perpetradores y a la comunidad”⁹⁶.

Además, durante el desplazamiento, algunos hombres comparten con sus esposas de manera más igualitaria las responsabilidades del hogar, reconociendo, por ejemplo, los beneficios de mantener un contacto más cercano con sus hijos e hijas. Otros apoyan el empleo de sus esposas fuera del hogar, reconociendo los beneficios de ello para la familia como un todo.

Continúa en la siguiente página

⁹⁴ Ver, por ejemplo, la noticia “*Learning Circle*” encouraging young internally displaced Colombians to re-enter education, ACNUR, “Clinton Global Initiative: From Angry Young Man to Model Student”, 20 de septiembre de 2007, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/46f2695f4.html>.

⁹⁵ UNFPA, Estado de la Población Mundial, 2005, capítulo 6, www.unfpa.org.

⁹⁶ ACNUR, “Training and Mobilization of Men’s Groups for Gender Equality and the Prevention of SGBV-Final Report”, 25 de abril de 2004.

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

“... Los proyectos innovadores han contactado a los hombres en los bares y prostíbulos, las barberías y en las paradas de camiones, en los campos de deporte y los centros juveniles, en las barracas militares y las academias policiales, en las mezquitas y en las iglesias, y en las salas de clase y las clínicas... Ellos se han dirigido a los hombres haciendo hincapié en sus roles como hijos, padres, maridos, parejas sexuales. Mayores, educadores, proveedores de salud, periodistas, encargados de políticas. Han recurrido a tiras cómicas y música rap, sitios de internet y líneas telefónicas informativas, educadores de iguales y consejeros grupales, juegos y producciones teatrales, programas de radio y de conversación”⁹⁷.

**Enfoque:
Encontrar espacios
para la discusión**

Los hombres y/o los niños pueden brindar un espacio para la discusión de ciertos tipos de violaciones de derechos contra las mujeres y las niñas, que más tarde no estén dispuestos a discutir porque han internalizado una percepción de su propia desigualdad (ver ejemplo en el terreno relativo a Sierra Leona, más adelante).

En general, los hombres y niños que conocen a un miembro de la familia o una amistad cercana como una hermana o compañera de escuela que ha sufrido violencia doméstica o ha sido atacada sentirán empatía hacia esa experiencia, lo que puede brindar un espacio para comprender el problema desde una perspectiva más amplia y convertir al hombre o niño en cuestión en un aliado para crear conciencia entre sus compañeros.

Con frecuencia las conversaciones con los hombres se centran en los comportamientos negativos y la violencia sexual y por motivos de género. Espacios para la discusión alternativos, incluyen temas como la paternidad, los beneficios de una relación cercana con los hijos y las hijas o de estar casado, sus expectativas y qué crea una buena relación.

Cómo responder

Para involucrar a los hombres y los niños de manera más eficaz, el ACNUR, junto con sus socios locales, nacionales e internacionales, debería realizar las siguientes acciones⁹⁸:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar vínculos con las organizaciones de derechos humanos y de derechos de las mujeres y con los grupos de hombres e invitarlos a trabajar con el ACNUR para solucionar el problema de la violencia de género contra las mujeres y las niñas de interés y para que implementen programas que involucren a sus contrapartes masculinas. • Trabajar con los socios y las autoridades para desarrollar y promover materiales educativos sobre género, salud reproductiva y el rechazo al abuso y la violencia dirigidos a hombres, mujeres, niñas y niños. • Compartir y analizar buenas prácticas de trabajo con los niños y los hombres para promover la igualdad de género y prevenir el abuso y la violencia por motivos de género.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar un enfoque basado en los derechos y en la comunidad para prevenir y solucionar la violencia e incluir análisis de poder y de género en el diseño de los programas. • Identificar modelos a seguir, hombres o niños que se comportan de la manera en que queremos que más hombres y niños lo hagan, y persuadirlos para que participen en programas sobre abuso y violencia.

Continúa en la siguiente página

⁹⁷ UNFPA, Estado de la Población Mundial, 2005, capítulo 6, www.unfpa.org. [N.T. Traducción libre]

⁹⁸ Muchas de estas sugerencias han sido adaptadas de la Red Informativa sobre derechos de los niños CRIN Newsletter, No. 19, mayo de 2006.

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la perspectiva de género en las estrategias de protección y el diseño de programas, analizando la situación de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños y el impacto que tienen las medidas a adoptar sobre cada uno de ellos.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer que los niños, y ocasionalmente los hombres, pueden también ser víctimas de la violencia sexual y por motivos de género y que pueden temer ser estigmatizados si se descubriera lo que les sucedió. Hay que trabajar con estos hombres y niños no sólo para brindar apoyo y llevar los casos ante la justicia, sino también para usar la experiencia para crear conciencia de cómo las relaciones desiguales de poder en la comunidad, pueden afectar a todos sus miembros, ya sean hombres o mujeres, jóvenes o adultos mayores.
Fortalecimiento de la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildear ante los gobiernos para persuadirlos de redactar e implementar leyes contra la violencia sexual y por motivos de género y brindarles apoyo durante el proceso. • Crear conciencia entre los profesionales (por ejemplo, trabajadores de salud o educadores) sobre los temas de género y apoyar su inclusión en los planes de estudio escolares. • Destacar los beneficios para la comunidad masculina, especialmente para los padres, de jugar un rol más activo en el cuidado de sus hijos y de abandonar la cultura de violencia como prueba de masculinidad.
Fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con grupos de hombres y niños en la comunidad desplazada/retornada para: <ul style="list-style-type: none"> - detectar y comprender cómo son socializados, - identificar a los hombres y los niños que cuestionan la socialización de género rígida y discriminatoria, y - capacitarlos en habilidades de pensamiento crítico para ayudar a las personas a cuestionar las prácticas y opiniones desiguales⁹⁹. • Identificar con ellos maneras de cuestionar las definiciones y las percepciones sobre los roles y relaciones de género limitadas, incluyendo el concepto de masculinidad, mostrando cómo esto puede incluir conceptos tales como paternidad participativa, roles de apoyo paritarios entre miembros de la familia, autoridad basada en escuchar y tomar en cuenta a los demás, compartir las tareas domésticas. • Apoyar el teatro callejero, los programas de radio y otros programas que mezclen la diversión con la educación, para crear conciencia en el "hombre de a pie" sobre cómo se forman los roles masculinos y establecer roles y comportamientos masculinos positivos. • Llamar a los hombres y niños y organizarlos para que protesten en contra del abuso y la violencia y adoptar iniciativas que promuevan mayor igualdad entre los roles y relaciones de género. • Promover programas sobre paternidad y comportamiento sexual responsable dirigido a los hombres y adolescentes. • Crear grupos focales, por ejemplo, de hombres casados, para crear conciencia en temas como la violencia doméstica y acordar estrategias para enfrentar estos temas.

Continúa en la siguiente página

⁹⁹ Gary Barker, "Engaging Boys and Men to Empower Girls: Reflections from Practice and Evidence of Impact", documento de expertos preparado en la Reunión del Grupo de Expertos sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la niña, organizado por la División de la ONU para el Avance de las mujeres en colaboración con la UNICEF, Florencia, Italia, septiembre 2006, EGM/DVGC/2006/EP.3, en <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/elimdisc-viol-girlchild/ExpertPapers/EP.3%20%20%20Barker.pdf>.

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Monitorear, Informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none">• Acordar con la comunidad las estrategias que se usarán para monitorear.• Realizar reuniones de seguimiento con los hombres y los niños, seis meses después de haber realizado las iniciativas para crear conciencia para verificar cómo han cambiado las actitudes y comportamientos y si ha cambiado la situación general en la comunidad. Pregúnteles cuáles son ahora sus preocupaciones y prioridades.• Realizar discusiones con grupos focales de mujeres y niñas para monitorear y evaluar los cambios en las actitudes y comportamientos masculinos.• Contactar a los gobiernos para verificar sus progresos para reformar la legislación contra la violencia sexual y por motivos de género y su implementación. Trabajar con ellos para mejorar estas actividades.

Práctica en el terreno: Namibia	<p>En el campamento de refugiados en Osire, Namibia, el equipo del Servicio Jesuita para Refugiados encontró un método ingenioso, no sólo para promover la educación de las niñas, sino también reducir la violencia en su contra.</p> <p>En el año 2002 se estableció un club para niñas con el propósito de mantener a las niñas en la escuela. Muy pronto, los profesores hombres sugirieron que se debería educar a los niños en el comportamiento no violento y el respeto por las mujeres.</p> <p>Los profesores sintieron que al crear conciencia sobre temas como el embarazo adolescente, las enfermedades de transmisión sexual, la violencia y la solución de conflictos el programa ayudaría a cambiar los patrones de vida en el campamento.</p> <p>Se identificaron diez mentores y en 2003 se abrió el club ampliado. Ahora cerca de 2.700 jóvenes, hombres y mujeres, entre los 10 y los 20 años de edad, son miembros del club.</p>
--	--

Práctica en el terreno: Sierra Leona	<p>El ACNUR en Sierra Leona trabajó con grupos de hombres para promover la igualdad de género y prevenir la violencia sexual y por motivos de género. El proyecto recurrió a los “tambores parlantes” y a las dramatizaciones para crear conciencia e incentivar a los hombres a interactuar con las mujeres, con el objetivo de empoderar a las mujeres. Los hombres enseñaron a las mujeres a leer y participaron en la distribución de semillas y herramientas para proyectos de agricultura, en los cuales la mitad de la cosecha se donó a familias con necesidades específicas. Los líderes comunitarios actuaron como consejeros en temas relacionados con la violencia doméstica. Sobre el tema del uso de prácticas tradicionales nocivas, incluyendo la mutilación genital femenina, el ACNUR y sus socios no pudieron lograr la participación de los grupos de mujeres, a causa de sus arraigadas creencias. Fueron los hombres los que parecieron más abiertos y dispuestos a discutir y enfrentar este tema.</p>
---	---

Continúa en la siguiente página

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

Práctica en el terreno: Egipto

En 2005 las oficinas del ACNUR en el Cairo y los *Musa'adeen* (Refugiados ayudando a Refugiados) realizaron una serie de sesiones con los refugiados y otras personas de interés para crear conciencia sobre el abuso sexual y la violencia por motivos de género. En 2006, sobre la experiencia de este trabajo algunos participantes decidieron trabajar juntos sobre temas clave de violencia sexual y por motivos de género en sus comunidades, formando un grupo de trabajo dedicado a involucrar a los hombres en la salud sexual y reproductiva.

El grupo estaba formado por hombres refugiados y migrantes de países como Burundi, Eritrea, Etiopía y Sudán que estaban preparados para asumir el desafío de trabajar como agentes para el cambio en sus comunidades y como hombres que enfrentaban la violencia. Muchos estaban consternados después de ver a sus madres severamente golpeadas y querían tratar a sus mujeres y familias de otra manera.

En cerca de 10 sesiones realizadas en el año 2006 los hombres pensaron sobre los diferentes tipos de violencia en sus comunidades, incluyendo la violencia doméstica, el matrimonio forzado y la preferencia por los hijos varones. Recurriendo a material entregado por el ACNUR, el Grupo de Trabajo Interagencial sobre Género, y otros, el grupo se planteó la pregunta de por qué los hombres se comportan de la manera en que lo hacen. Esto les permitió identificar las causas originarias del problema, las presunciones de género y las actitudes detrás de tal comportamiento. Estas provenían de actitudes culturales imperantes, que señalaban que un hombre era débil si no controlaba a su mujer y familia por la fuerza. Ellos además los vincularon con los problemas del exilio, como el alcoholismo, la explotación sexual y el abuso de las mujeres y las niñas por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz, y con sus propias experiencias de discriminación.

Esta "deconstrucción" de las normas sociales y el "desaprender lo masculino" les permitió trabajar juntos para identificar roles de género más saludables, incluyendo las enseñanzas derivadas de las diferentes religiones. Esto permitió crear la base para un enfoque diferente: lo masculino también puede ser un poder para cuidar, apoyar y desarrollar relaciones constructivas con las mujeres como seres humanos, sobre la base de la igualdad, dignidad y el respeto. El proceso de trabajar juntos le permitió a cada miembro del grupo fortalecer su resolución de hablar en contra de tales prácticas en su propia comunidad.

Un participante dijo, "la violencia de género ha sido desde hace tiempo un problema oculto en mi comunidad, pero ya no quiero que siga oculto y quiero trabajar en su contra". Otro señaló "lo masculino en mi comunidad reprime la expresión de los derechos de las mujeres y las niñas y su participación en los procesos y en la toma de decisiones". Un tercero recordó: Cuando yo era un niño pequeño, recuerdo que me enfrentaba a mi padre cuando golpeaba a mi madre. Hoy quiero hacer frente a todos los hombres que golpean a sus esposas".

Continúa en la siguiente página

2.6 Trabajando con los hombres y los niños, continuación

**Práctica en el terreno:
Chad**

En un campamento de refugiados en Chad, el hombre de mayor edad (administrador local) hablando en las celebraciones del Día Internacional de la Mujer, se impresionó al descubrir que los hombres habían dejado todos los preparativos y las responsabilidades familiares a las mujeres, que sirvieron a los hombres durante las celebraciones. En su discurso señaló que el Día Internacional de la Mujer era un día para que los hombres pensaran sobre las dificultades que enfrentan las mujeres, para agradecerles el duro trabajo que realizan, y respetarlas y apoyarlas.

Al día siguiente, en una celebración similar en un campamento de refugiados cercano, descubrió que sus palabras no habían sido en vano. Los hombres organizaron la celebración y las mujeres se sentaron en las primeras filas en vez de al fondo, como había sucedido antes. Los hombres sirvieron las bebidas a las mujeres y realizaron actuaciones para apoyar a las mujeres y la igualdad de género.



Chad/Niña desplazada interna y sus hermanos se refugian bajo un árbol/ Ella es una de las cientos de miles de personas que han llegado a las afueras de Goz Reidá, al sudeste de Chad, buscando protección de las luchas entre las comunidades / La vida en estas condiciones expone por lo general a las mujeres y las niñas a múltiples riesgos de protección/ACNUR/H.Caux/ noviembre de 2006



Colombia/ La madre de una familia desplazada interna habla con un oficial de información pública del ACNUR, en los Altos de la Florida cerca de Bogotá, la capital / Por lo general las condiciones de vida en los barrios marginales de las personas desplazadas internamente son deficientes y si no pueden registrarse con las autoridades, no pueden acceder a los servicios básicos/ ACNUR/ B. Heger/enero de 2006

Capítulo 3: Identificación, Prevención y Respuesta a los Riesgos que Enfrentan las Mujeres y las Niñas

Resumen

Introducción

El ExCom ha reconocido que “mientras que los hombres y los niños desplazados por la fuerza también enfrentan problemas de protección, las mujeres y las niñas pueden verse expuestas a problemas específicos de protección a raíz de su género, su posición cultural y socioeconómica y su condición jurídica, lo que significa que pueden tener menos posibilidades que los hombres y los niños de ejercer sus derechos”. El ExCom ha señalado además que “puede ser necesario adoptar medidas particulares a favor de las mujeres y las niñas para que puedan disfrutar de la protección y la asistencia en pie de igualdad con los hombres y los niños”¹.

Identificar riesgos para fortalecer la protección

Una mayor conciencia sobre los riesgos de protección específicos a los que están expuestas las mujeres y las niñas desplazadas, retornadas, reintegradas o apátridas significa que el ACNUR está trabajando para alejarse de la percepción que considera a las mujeres y las niñas como seres intrínsecamente vulnerables. En su lugar, la Oficina promueve un enfoque que identifica los factores de riesgo presentes en el contexto más amplio de protección y/o resultantes de circunstancias individuales.

Al identificar y evaluar estos múltiples y variados riesgos de manera temprana y continua podemos identificar a las mujeres y las niñas que enfrentan un riesgo mayor, fortalecer la estrategias para la prevención, la respuesta y las soluciones dirigidas a enfrentar estos riesgos, y, por lo tanto, fortalecer la protección de las mujeres y las niñas de interés, tanto individual como universalmente.

Propósito

El propósito de este capítulo es mostrar como:

- identificar los riesgos enfrentados por las mujeres y las niñas, ya sea que sucedan en el contexto más amplio de protección o sean riesgos individuales;
- enfrentar los riesgos en el contexto más amplio de protección y responder a los riesgos individuales que se presentan y buscar soluciones; y
- establecer sistemas para el manejo de casos individuales para monitorear y dar seguimiento a las intervenciones para proteger a las mujeres y las niñas en situación de mayor riesgo.

Nota: El capítulo 4 describe la respuesta de protección del ACNUR. El capítulo 5 señala los derechos específicos y cómo responder a las violaciones de estos derechos.

En este Capítulo

Este capítulo tiene las siguientes secciones:

Sección	Ver página
3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas.	76
3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección.	85
3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta.	94

¹ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, preámbulo párrafos 3. Para más información ver también, ACNUR, “Proposed Executive Committee Conclusion on Women at Risk, Follow-up Paper”, 4 de mayo de 2006, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45082362c.pdf>

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas

“La identificación de las mujeres y niñas en riesgo es problemática y demanda mucho trabajo. Exige un profundo conocimiento de la comunidad y un diagnóstico de los riesgos y vacíos de protección. Si no se realiza apropiadamente, el proceso de identificación puede exacerbar la situación de las mujeres y las niñas a causa de la falta de confidencialidad, sospechas y las demoras entre el diagnóstico y la intervención – temas que pueden dar origen a un mayor abuso, marginalización y trauma. Todas las mujeres y las niñas desplazadas pueden estar en riesgo de sufrir violencia por motivos de género y la explotación y, por lo tanto, no es fácil determinar quiénes enfrentan una mayor situación de riesgo y por lo tanto requieren un seguimiento específico e intervenciones de protección urgentes”.

Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, *Displaced Women and Girls at Risk*²

Introducción

En el pasado, el concepto de “mujeres en riesgo” era entendido en la práctica del ACNUR principalmente como un criterio para el reasentamiento que debía usarse para proteger individualmente a las mujeres y niñas refugiadas. Ahora se reconoce que ese concepto tiene potencial como herramienta de protección en un rango más amplio de situaciones, cuando el desplazamiento forzado expone a las mujeres y las niñas a muchos factores que las pueden poner en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos³.

El ACNUR ha construido con base en el trabajo realizado por sus socios y ha desarrollado un marco para identificar y responder a la situación de las mujeres y las niñas de interés que enfrentan un mayor riesgo⁴.

Este enfoque es propuesto en la Conclusión No. 105 (LVII) de 2006 del ExCom sobre las mujeres y niñas en riesgo y forma parte integral de la Conclusión No. 107 (LVIII) de 2007 sobre niños en riesgo. El enfoque se describe con mayor detalle a continuación.

Propósito

Identificar y evaluar la presencia y gravedad de los factores de riesgo a los cuales las mujeres y las niñas de interés pueden estar expuestas, ayudar a determinar quién enfrenta un mayor riesgo. Esto permite diseñar e implementar respuestas específicas. Este proceso es fundamental para responder de manera eficaz, para evitar (más) violaciones a los derechos de las mujeres y las niñas y para cumplir con nuestro mandato de asegurar su protección.

Resumen de los factores de riesgo

Identificar a las mujeres y niñas en riesgo en una situación determinada nos exige identificar los “factores de riesgo” que amenazan sus derechos. Algunos de los factores de riesgo que pueden surgir a causa de la huida de sus hogares de las mujeres y las niñas, o después de huir, incluyen:

Continúa en la siguiente página

² Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, *Displaced Women and Girls at Risk: Risk Factors, Protection Solutions and Resource Tools*, febrero de 2006, p. 19, en inglés en <http://www.womenscommission.org/pdf/WomRisk.pdf>.

³ Ver en general, ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de las personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003 páginas 22 y 71.

⁴ Ver, ACNUR, *Proposed Executive Committee Conclusion on Women at Risk, Follow-up Paper*, 4 de mayo de 2006, y también, por ejemplo, la investigación realizada por el Programa de mujeres en riesgo de la universidad australiana de New South Wales (*Women at Risk Programme of the Centre for Refugee Research, Universidad de New South Wales, Australia*) en <http://www.crr.unsw.edu.au/> y por la Comisión de Mujeres sobre las Mujeres y los Niños Refugiados, citada al inicio de esta sección.

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

Resumen de los factores de riesgo (continuación)

Factores de riesgo en el contexto más amplio de la protección que suceden por:

- problemas de seguridad que las amenazan o exponen a la violencia sexual y por motivos de género y a otras formas de violencia;
- problemas para acceder y disfrutar de la asistencia y los servicios;
- posición de las mujeres y las niñas en la sociedad que lleva a desigualdades;
- sistemas legales que no respetan, protegen o satisfacen sus derechos adecuadamente;
- mecanismos de protección que no respetan, protegen o satisfacen sus derechos adecuadamente; y
- ausencia de soluciones.

Factores individuales de riesgo a causa de

- estado civil o la situación en la sociedad;
- exposición previa o riesgo de exposición a la violencia sexual y por motivos de género y a otras formas de violencia; y
- necesidad de cuidados especiales de salud o de otro tipo.

Factores de riesgo en el contexto más amplio de la protección

Los factores de riesgo en el contexto más amplio de la protección que pueden surgir incluyen, pero no se limitan, a los que se enumeran en la siguiente tabla.

Factor de riesgo	A consecuencia de...
Problemas de seguridad que las amenazan o exponen a la SGBV	<ul style="list-style-type: none"> • vivienda inadecuada • la necesidad de recolectar combustible y agua y de cuidar de los cultivos y/o animales en lugares inseguros • aislamiento en los entornos urbanos, además de los riesgos asociados con la vivienda/arrendador y/o con el acoso/arresto por parte de las autoridades • niños desplazados, especialmente cuando son menores no acompañados o separados y/o forzados a vivir en las calles o en instituciones inseguras • intolerancia y xenofobia
Problemas para acceder y disfrutar de la asistencia y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • alimentación y/o material de asistencia inadecuado • cuidados de salud inadecuados, especialmente al considerar los roles sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas y la desproporcionada vulnerabilidad al VIH/SIDA • falta de acceso a la educación; oportunidades escolares inseguras o pobres • trabajo infantil • abuso por parte de las personas en posiciones de autoridad que controlan el acceso a la asistencia y los servicios • pobreza y falta de medios de subsistencia o de oportunidades generadoras de ingresos que llevan, por ejemplo, a exponerse al sexo para sobrevivir.
Posición de las mujeres y las niñas en la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • discriminación y marginalización • estructuras de liderazgo comunitario, incluyendo la administración del campamento, que no incluyen a las mujeres de manera significativa • relaciones de género y de poder desiguales • cambios en los roles de género • existencia de prácticas tradicionales nocivas para las mujeres y las niñas • destrucción de la familia, las estructuras y valores comunitarios de apoyo

Continúa en la siguiente página

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

Factores de riesgo en el contexto más amplio de la protección (continuación)

Factor de riesgo	A consecuencia de...
Sistemas legales que no protegen adecuadamente sus derechos	<ul style="list-style-type: none"> • sistemas de justicia que no enfrentan plenamente las prácticas nocivas o la violencia doméstica o restringen el derecho de las mujeres a casarse, divorciarse, a tener la custodia de los hijos, vivienda, tierra, propiedad y herencia • sistemas tradicionales de justicia que no respetan las normas internacionales • sistemas nacionales de registro que no entregan documentación individual a las mujeres refugiadas o solicitantes de asilo • sistemas legales que discriminan en contra de los no nacionales, incluyendo los solicitantes de asilo, los refugiados y las personas apátridas • sistemas de asilo que no son sensibles a la situación y a las reivindicaciones de las solicitantes de asilo, incluyendo a las niñas
Sistemas de protección que no respetan adecuadamente sus derechos	<ul style="list-style-type: none"> • falla en el registro individual de las mujeres y las niñas refugiadas y solicitantes de asilo y/o en las necesidades específicas de las mujeres y las niñas con discapacidades o adultas mayores • falta de información desagregada sobre las mujeres y las niñas de interés • falta de información sobre los derechos de las mujeres y las niñas • falta de confianza en los mecanismos comunitarios para presentar reclamos • sistemas para reportar débiles o poco claros, con recursos inadecuados para monitorear y dar seguimiento a los casos que involucran, por ejemplo, niñas no acompañadas o separadas y otras mujeres con necesidades específicas • sistemas para identificar, monitorear y apoyar a las mujeres y niñas en riesgo que no brindan respuestas adecuadas u oportunas • falta de comprensión de los procedimientos operativos habituales para informar sobre la violencia sexual y por motivos de género o para responder a ella • ausencia de sistemas/comités confidenciales para el manejo de casos individuales, • ausencia de diagnósticos y de procedimientos para determinar el interés superior de la niña • relaciones débiles o insatisfactorias entre los funcionarios y las comunidades desplazadas • presencia insuficiente de funcionarias internacionales o de mujeres en las fuerzas policiales o de seguridad • falta de soluciones duraderas sostenibles, especialmente en situaciones de refugiados de larga data

Continúa en la siguiente página

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

Factores de riesgo individual

Estos factores de riesgo más generales pueden combinarse con factores de riesgo que ponen en riesgo a una mujer o niña a nivel individual. Estos pueden agruparse, aunque no exhaustivamente, como se señala a continuación.

Factor de riesgo	A consecuencia de ...
Estado civil o situación en la sociedad	<p>Su estatuto o situación en la sociedad porque</p> <ul style="list-style-type: none"> • están solas o no acompañadas, incluyendo a las mujeres y niñas con discapacidades • son jefas de hogar solas, incluyendo a las abuelas • son parte de matrimonios mixtos y/o polígamos • carecen de documentos • son adultas mayores, incluyendo a las viudas, sin familia o apoyo de la comunidad • son apátridas • son niñas, incluyendo a las adolescentes, no acompañadas o separadas, jefas de familia, madres o no asisten a la escuela • son mujeres o niñas que se oponen a las normas sociales, que violan sus derechos individuales, incluyendo en relación con su orientación sexual, su oposición a la mutilación genital femenina, a los matrimonios forzados o precoces, la poligamia, etc. • son indígenas o tienen una religión particular u otra condición minoritaria • no pueden acceder a la asistencia o a los procedimientos de asilo, incluyendo los procedimientos adecuados para niños, y/o están detenidas
Exposición o riesgo de ser expuestas a la SGBV u otra forma de violencia	<p>Su exposición, o riesgo de exposición a</p> <ul style="list-style-type: none"> • violación, tortura, violencia doméstica u otra forma seria de daño físico • detención • secuestro • trata • mutilación genital femenina • matrimonio forzado o precoz • anticoncepción forzada, aborto o esterilización • maltrato en las familias adoptivas, por los familiares o por los encargados en las instituciones • reclutamiento forzado por los grupos armados, ya sea como combatientes, esclavos sexuales o para trabajos forzados • explotación y abuso sexual, por ejemplo, por las personas en posición de autoridad, incluyendo los trabajadores humanitarios y las fuerzas de paz
Necesidades de apoyo específico	<p>Necesidades de apoyo específico como consecuencia de</p> <ul style="list-style-type: none"> • juventud o edad avanzada • discapacidades mentales o físicas • trauma • embarazo y maternidad, incluyendo a las madres adolescentes • falta de acceso a cuidados de salud reproductiva seguros, incluyendo los casos de ataque sexual, violación e incesto • estar afectadas por VIH/SIDA, ya sea porque son VIH positivas o porque otros miembros de la familia tienen o han muerto a causa del SIDA • otras condiciones médicas específicas relacionadas con su sexo o género

Continúa en la siguiente página

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

Otros factores de riesgo individual

A lo largo de este manual se hace referencia a muchos de estos factores de riesgo individual. Además aquí se mencionan tres factores de riesgo individual de alcance general que se relacionan con las mujeres y las niñas:

- con discapacidades,⁵
- que son adultas mayores, y
- que se oponen a las normas sociales que violan sus derechos individuales.

**Factor de riesgo individual:
Discapacidad**

La discapacidad es parte de la vida humana. Se pueden encontrar personas con discapacidades en todas las sociedades, culturas y comunidades. Las actitudes hacia las personas con discapacidades varían en las diferentes culturas, así como la noción de lo que es la discapacidad. Estas actitudes determinan el grado de inclusión o exclusión en la sociedad de las personas con discapacidad.

Las mujeres y las niñas con discapacidades pueden sufrir múltiples discriminaciones por motivo de su sexo, edad y género, además de su discapacidad. Las niñas con una discapacidad están expuestas con mayor probabilidad a que su nacimiento no sea registrado (ver capítulo 4, sección 2.2). Es más probable que las mujeres y las niñas con discapacidades sean excluidas de recibir albergue, educación y oportunidades como capacitación vocacional. Pueden ser descuidadas, aisladas, explotadas, abandonadas y abusadas física o sexualmente. Esto las coloca ante un mayor riesgo de contagio de VIH/SIDA⁶.

**Ejemplos:
Discapacidad,
conflicto y huida**

Si las mujeres y las niñas con discapacidades se ven atrapadas en el conflicto u obligadas a huir, su situación se vuelve mucho más difícil. Como ha señalado el Comité de Derechos del Niño: “Los niños con discapacidad refugiados y desplazados internos son vulnerables a múltiples formas de discriminación, en particular las niñas con discapacidad refugiadas y desplazadas internas, que más frecuentemente que los niños son objeto de abusos, incluidos los abusos sexuales, el descuido y la explotación”⁷. Ellas pueden necesitar ayuda para buscar protección, y al mismo tiempo, la desaparición de las redes de apoyo pueden llevar a un mayor aislamiento y abandono. Incluso si pueden huir, su reducida capacidad de desplazamiento puede limitar su acceso a los servicios⁸.

El estudio Machel de 1996, sobre el impacto de los conflictos armados sobre los niños, informó que los conflictos armados en la década previa habían causado la muerte de más de un millón de niños y niñas en países pobres. Por cada niño y niña muertos, descubrió que habían tres más heridos o físicamente discapacitados, por ejemplo, al pisar una mina antipersonal, y muchos más habían sufrido daños psicológicos⁹. La exposición a la violencia sexual y por motivos de género puede provocar también discapacidades incluyendo, por ejemplo, los casos en que la mutilación se utiliza como arma de guerra.

Continúa en la siguiente página

⁵ Ver en general, ACNUR, “*The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities*”, EC/58/SC/CRP.14, 6 de junio de 2007, disponible en <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/4666d9602.pdf>.

⁶ Obtenido del documento de la reunión de grupo “*Elimination of All Forms of Discrimination and Violence against the Girl Child*”, 25–28 de septiembre de 2006, en http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/elim-disc-viol-girlchild/EGM%20Report_FINAL.pdf, párrafos 98–10. “*Eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las niñas*, Informe del Secretario General”, E/CN.6/2007/2, 12 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw51/OfficialDocuments.html>;

⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9 (2006) Los derechos de los niños con discapacidad, septiembre de 2006, párrafo 79.

⁸ “Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados”, S/2007/643, 28 de octubre de 2007, párrafo 27.

⁹ Ver en general, Acciones por los derechos de los Niños (ARC), “*Critical Issues: Disability*”, 2001.

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

Factores de riesgo individual: Adultas mayores

En promedio las mujeres viven más que los hombres. Las mujeres de interés que pertenecen a la tercera edad pueden enfrentar problemas especiales de protección cuando:

- son viudas, están solas o son aisladas y marginadas de otra manera;
 - se han desintegrado las redes sociales de apoyo a consecuencia del conflicto y/o la huida;
 - son abandonadas, debido a que los miembros de la comunidad más jóvenes se integran en las sociedades que los rodean o retornan a sus hogares;
 - dependen de manera crónica de la asistencia; y
 - los nuevos desafíos se suman a una vida de desventajas y discriminación a causa de su género, lo que podría significar, por ejemplo, que ellas no hayan aprendido a leer y escribir¹⁰.
-

Ejemplos: Adultas mayores

Las mujeres que pertenecen a la tercera edad, que son frágiles y que a veces tienen dificultades para desplazarse, comunicarse, concentrarse o comprender, pueden a veces no estar en condiciones para huir o acceder a los servicios de protección esenciales. Los albergues pueden no estar diseñados de manera adecuada para sus necesidades. Los artículos comestibles y no comestibles pueden ser inapropiados e insuficientes y los centros de distribución pueden estar ubicados muy lejos de sus hogares. Pueden verse obligadas a intercambiar o vender sus raciones para pagarle a alguien para ayudarlas a retirar su asistencia, incluyendo el agua y el combustible.

Las adultas mayores pueden tener problemas de salud crónicos y debilitantes, por los que no han recibido tratamiento. Incluso tal vez ellas no puedan acceder a los servicios de salud o estos sean inadecuados, por ejemplo, porque se carece de tratamientos para las discapacidades físicas y mentales y/o no hay servicios médicos brindados por mujeres para las mujeres.

En algunas ocasiones la comunidad puede ver a los miembros de más edad como un recurso familiar o comunitario, como personas que pueden brindar cuidado a los niños o actuar como matronas tradicionales, ser mediadoras en los conflictos y protectoras de la cultura y la sabiduría. En otras situaciones, sin embargo, pueden ser vistas como cargas, incrementando así el estigma y el aislamiento, especialmente si no hay servicios sociales para brindar apoyo. Las adultas mayores tal vez tengan que cuidar de sus hijos adultos que tienen SIDA y/o haberse convertido en las únicas jefas del hogar, a cargo de sus nietos, si sus propios hijos mueren.

Cuando las personas de la tercera edad son marginadas o sometidas al ostracismo por sus familias y comunidades, pueden aumentar los problemas de protección y provocar depresión, alcoholismo, aislamiento y fallas en la atención de sus necesidades específicas.

Continúa en la siguiente página

¹⁰ Ver en general, ACNUR, "The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities", EC/58/SC/14, 6 de junio de 2007.

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

**Factor de riesgo individual:
Oposición a las normas sociales**

Las mujeres y las niñas pueden oponerse a cumplir con las normas sociales que violan sus derechos de distintas maneras, dependiendo de la sociedad en la que viven. Ellas pueden, por ejemplo, desear:

- continuar con su educación;
- no casarse, incluyendo no desear estar en un matrimonio polígamo;
- divorciarse o abandonar a sus esposos;
- no cumplir con los códigos de vestimenta tradicionales;
- no someterse a prácticas tradicionales, tales como la mutilación genital femenina o el matrimonio forzado o precoz;
- prevenir que sus hijas sufran violaciones a sus derechos; o
- tener una relación con alguien de su propio sexo.

Adoptar estas posturas y tomar estas acciones pueden ser consideradas un desafío a los estereotipos de los roles de género en una sociedad en particular. Como resultado las mujeres y las niñas que ejercen su derecho a optar, pueden enfrentar la discriminación, el ostracismo, la persecución, incluyendo el exponerse a la violencia sexual y por motivos de género, e incluso la muerte.

**Ejemplos:
Oposición a las normas sociales**

Esto sucede, por ejemplo, en el caso de una mujer expuesta a la violencia doméstica, que busca separarse o divorciarse de su esposo violento. Al hacerlo, ella puede desafiar las costumbres sociales prevalentes o puede verse obligada a permanecer en esta violenta situación.

Igualmente, si una mujer o niña no desea entrar en un matrimonio polígamo o casarse a la fuerza o a edad temprana, su posición en la sociedad en que vive, puede implicar que esta negativa genere serias preocupaciones de protección. Ella puede sentir que si una mujer soltera o sola en su sociedad carece de protección no tiene otra opción más que acatar. Adicionalmente, si ella se rehúsa, puede ser marginada y rechazada por su familia y/o la sociedad y en consecuencia enfrentar problemas de protección adicionales. (Ver también capítulo 5, sección 2.2 para más información sobre matrimonio, estado civil y relaciones familiares).

Las mujeres y las niñas lesbianas también pueden verse expuestas a serias violaciones de sus derechos, especialmente en sociedades en las cuales la homosexualidad es un delito punible, donde la legislación las discrimina, y/o donde la homosexualidad no se acepta en algunos o muchos sectores de la sociedad. Por lo tanto las lesbianas pueden verse expuestas a múltiples formas de discriminación a causa tanto de su género como de su orientación sexual, que en algunos casos, origina persecución, las expone a la violación, y a amenazas y ataques contra su vida.

Principios y directrices legales

Los principios y directrices legales relacionados con estos riesgos individuales de alcance general se enumeran a continuación. Los principios legales regionales e internacionales y los lineamientos relacionados con derechos específicos se explican con mayor detalle en el capítulo 5, mientras que el marco legal regional e internacional se reseña en el capítulo 6.

Continúa en la siguiente página

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

Principios y directrices legales Discapacidad

Con respecto a las discapacidades, la Convención para la Protección y Promoción de los Derechos y la Dignidad de las personas con Discapacidad de 2006, reconoce que las mujeres y las niñas con discapacidades se encuentran con frecuencia ante mayores riesgos, ya sea dentro de sus hogares como afuera, de sufrir violencia, lesiones o abusos, abandono o trato negligente, maltratos o explotación, y sufren múltiples discriminaciones. Enfatiza además la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todos los esfuerzos para promover el disfrute pleno de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de todas las personas con discapacidades¹¹. Al nivel regional, la Convención Interamericana sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad de 1999, entró en vigor en el año 2001¹².

Los Estados Partes están obligados a adoptar medidas para asegurar el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos sus derechos y libertades fundamentales de las mujeres y niñas con discapacidades y a atacar los estereotipos, prácticas nocivas y prejuicios contra las personas con discapacidades, incluyendo aquellos basados en la edad o el sexo, en todos los espacios de su vida¹³.

El Comité de Derechos del Niño ha señalado vehementemente que “a los niños con discapacidad refugiados y desplazados internos hay que asignarles alta prioridad para recibir asistencia especial, en particular asistencia preventiva, acceso a los servicios de salud y sociales adecuados, entre otras cosas, la recuperación psicosocial y la reintegración social”¹⁴.

Se puede encontrar más información en el *Handbook on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol* de octubre de 2007, de la OACDH, la Unión Inter-Parlamentaria y el Departamento de Naciones Unidas para los Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA).

Principios y directrices legales: Adultas mayores

Con respecto a las adultas mayores, los Principios de la ONU para las Personas Mayores de 1991¹⁵, establecen cinco principios para la incorporación de los derechos de las personas de la tercera edad en los programas: independencia, participación, cuidado, autosatisfacción y dignidad. El ACNUR ha incorporado estos principios en su “Política para Personas Mayores”, refrendada por el Comité Permanente en marzo del año 2000.

Continúa en la siguiente página

¹¹ Ver preámbulo y artículo 6. Hasta septiembre de 2007 más de 100 Estados habían firmado la Convención. Ver también, Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 5 (1994) Las personas con discapacidad; OACDH, IPU y UNDESA, *Handbook on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, en <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/ExclusionEqualityDisabilities.pdf>.

¹² Disposiciones relevantes en otros instrumentos regionales incluyen, la Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos, artículo 18(4); Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos de las Mujeres en África, artículo 23; Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo 13; *Carta Africana de la Juventud*, artículo 24; Protocolo de San Salvador, artículos 6 y 9; Carta Social Europea (revisada), artículo 15; Carta Andina para la promoción y protección de los derechos humanos, artículos 48 y 49; y 2005 Organización de la Conferencia Islámica, *Pacto de los Derechos del Niño en el Islam*, artículo 16.

¹³ Ver Convención para la Protección y promoción de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidades, artículos 6–8; Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9 (2006) Los derechos de los niños con discapacidad, septiembre de 2006, especialmente párrafo 78–80.

¹⁴ Ver CDN, artículo 23, y Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9 (2006) Los derechos de los niños con discapacidad, septiembre 2006, párrafo 79.

¹⁵ Estos fueron adoptados por la Asamblea General en la resolución A/RES/46/91, diciembre 1991. Disposiciones en instrumentos regionales relevantes para la protección de las personas mayores incluyen la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 18(4); Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos de las Mujeres en África, artículos 20 y 21; Protocolo de San Salvador, artículo 17; Carta Social Europea (revisada), artículo 23; Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 25.

3.1 Factores de riesgo enfrentados por las mujeres y las niñas, continuación

Principios y directrices legales: Orientación sexual

Con respecto a la orientación sexual, los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género reafirman los principios legales internacionales sobre este tema derivados de los instrumentos fundamentales de derechos humanos¹⁶.

Cómo se combinan estos factores de riesgo

La existencia de uno de tantos factores de riesgo mencionados anteriormente, ya sea en el contexto más amplio de la protección o a nivel individual, no pone automáticamente a una persona en riesgo inminente. Sin embargo, estos podrían combinarse de la siguiente manera dependiendo de las circunstancias¹⁷:

- la presencia de un factor de riesgo por sí solo puede ser suficiente para requerir una intervención de protección urgente, incluso como respuesta a la violencia sexual y por motivos de género;
 - la presencia de una combinación de factores individuales o generales puede suponer que resultará en un riesgo mayor de protección;
 - las mujeres y las niñas pueden estar expuestas a la violencia sexual y por motivos de género en sus lugares de origen o durante la huida, situación que las puede poner en mayor riesgo en el área de desplazamiento o de retorno;
 - los niveles de amenaza pueden cambiar y pueden por lo tanto exponer a las mujeres y las niñas a un mayor (o menor) riesgo, por ejemplo, durante la fase de crisis o emergencia, si la situación se estabiliza o se transforma en una situación de larga data.
-

Diferenciar entre situación de riesgo y de mayor riesgo

La diferencia entre la situación de riesgo y de mayor riesgo es importante, especialmente al considerar que no todos los miembros de un grupo con necesidades específicas están en una situación de mayor riesgo y viceversa¹⁸.

Por ejemplo, una mujer joven con una discapacidad que vive en una familia que la apoya, no necesariamente estará en mayor riesgo, pero puede estarlo si posteriormente se ve desplazada y separada de su familia. En contraste, una mujer o niña casada víctima de violencia doméstica, probablemente estará en mayor riesgo, dependiendo de los mecanismos de protección disponibles en su familia, comunidad o de las autoridades gubernamentales.

¹⁶ Estos principios fueron redactados por destacados expertos de derechos humanos y aprobados en Yogyakarta, Indonesia, en 2007. Reflejan estándares legales obligatorios que todos los Estados deben respetar y se encuentran en <http://www.yogyakartaprinciples.org/>. Al nivel regional, ver también la Carta Andina para la promoción y protección de los derechos humanos (2002), artículos 52 y 53.

¹⁷ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (d).

¹⁸ ACNUR, "The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities", EC/58/SC/CRP.14, 7 de junio de 2007, en <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/4666d9602.pdf>, párrafo 23; ACNUR, "Nota sobre la protección internacional", A/AC.96/1038, 29 de junio de 2007, párrafo 65.

3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección

“Para responder en forma más eficaz a los problemas de protección que enfrentan las mujeres y las niñas en situación de riesgo se requiere un criterio integral que combine estrategias de prevención y respuestas y soluciones individuales. Ello supone la colaboración y la participación de todas las partes interesadas, con inclusión de los hombres y los niños, en la tarea de aumentar la comprensión y promover el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas”.

Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, Las mujeres y las niñas en situación de riesgo, párrafo (g)

Introducción

La sección previa señala cómo la combinación de factores de riesgo presentes en el contexto más amplio de la protección y los factores de riesgo individual pueden exponer a las mujeres y las niñas de interés a un mayor riesgo de violación de sus derechos.

Esta sección establece un marco para enfrentar los riesgos que surgen en el contexto más amplio de la protección. La sección 3 de este capítulo se refiere a cómo se deberían establecer e implementar los sistemas de manejo confidencial de casos individuales y de los Comités, para asegurar una respuesta integral a los riesgos de protección enfrentados por las mujeres y las niñas.

Propósito

El propósito de esta sección es:

- establecer los estándares y responsabilidades legales internacionales que deben formar parte de las respuestas de los Estados, y las nuestras, ante los riesgos en el contexto más amplio de la protección; y
- describir brevemente cómo se debe responder a estos riesgos a través de medidas para identificar, evaluar y monitorear riesgos, establecer y fortalecer ambientes seguros, y empoderar a las mujeres y las niñas.

También se señala un ejemplo en el terreno en Afganistán que muestra cómo el ACNUR y sus socios diseñaron una estrategia nacional para identificar y responder a los riesgos de protección enfrentados por las mujeres y las niñas de interés.

Principios y directrices internacionales

Todas las personas tienen derecho a disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales, sin distinción o discriminación, incluso con respecto a la edad, el sexo o el género¹⁹.

La Conclusión del ExCom No.105 (LVII) de 2006 sobre mujeres y niñas en situación de riesgo y la No.107 (LVIII) de 2007 sobre niños en situación de riesgo, proveen una guía sobre cómo establecer e implementar mecanismos para responder a la situación de las mujeres y las niñas en riesgo. Ambas Conclusiones se incluyen en los anexos 1 y 2 de este manual.

Continúa en la siguiente página

¹⁹ DUDH, artículos 1 y 2; ICCPR, artículo 2; PIDESC, artículo 2; CEDAW artículo 3; CDN, artículo 2; Convención sobre refugiados de 1951, artículo 3. En el capítulo 5 se señalan con más detalle los estándares y guías legales internacionales y regionales relacionados con derechos específicos. El marco legal internacional y regional se señala en el capítulo 6.

3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección, continuación

Responsabilidad: Estados La protección de las mujeres y las niñas es principalmente responsabilidad de los Estados. Los Estados tienen la obligación de:

- respetar los derechos de las mujeres y las niñas y abstenerse de realizar acciones discriminatorias que directa o indirectamente nieguen sus derechos;
- proteger sus derechos, incluyendo adoptar medidas para eliminar prejuicios y costumbres y otras prácticas que perpetúan la idea de inferioridad o superioridad de alguno de los sexos y los roles estereotipados para los hombres y las mujeres; y
- permitirles disfrutar de sus derechos adoptando medidas que aseguren que en la práctica los derechos son respetados, incluso a través de asegurar el acceso a los sistemas legales nacionales para exigir el respeto de estos derechos²⁰.

Los Estados son responsables no sólo por los actos de sus autoridades sino también por actos cometidos por agentes no estatales en el caso que los Estados no actúen con la debida diligencia para prevenir la violación de derechos o si no investigan o sancionan los actos de violencia cometidos por los particulares. En estos casos, son responsables además de indemnizar²¹.

Responsabilidad: ACNUR Bajo el cumplimiento del mandato del ACNUR de brindar protección a las mujeres y niñas de interés y asegurar soluciones duraderas para ellas, la Oficina tiene la responsabilidad de apoyar a los Estados a fortalecerse institucionalmente para cumplir con su responsabilidad de proteger a las mujeres y las niñas y la responsabilidad de asegurar que las iniciativas de la Oficina previenen y responden de manera eficaz a los riesgos en el contexto más amplio de la protección.

Cómo responder Responder de manera más adecuada a los riesgos de protección que enfrentan las mujeres y las niñas exige un enfoque integral, que combine estrategias preventivas y respuestas y soluciones individuales. Involucra la colaboración y la participación de todos los actores relevantes y debería incluir el trabajo con los hombres y los niños para comprender y promover el respeto por los derechos de las mujeres y las niñas.

La Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, sobre mujeres y niñas en riesgo entrega un marco para identificar, evaluar, responder y prevenir estos riesgos

Esta Conclusión señala las acciones que deben ser realizadas por los Estados, el ACNUR y otras agencias y socios relevantes. Las acciones más específicas que allí se detallan, se han ubicado en las secciones pertinentes de este manual, motivo por el cual a continuación sólo se entrega una lista resumida en relación con los riesgos de protección en el contexto más amplio de la protección.

Nota: La sección 3 de este capítulo, a continuación, se refiere a cómo se deberían establecer los sistemas para el manejo de casos individuales, para responder a la situación particular de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres en mayor riesgo.

Continúa en la siguiente página

²⁰ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 16 (2005) sobre La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos, especialmente los párrafos 18–21; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28 (2000), La igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

²¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 19 (1992), violencia contra la mujer, párrafo 9.

3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección, continuación

Cómo responder: Riesgos en el contexto más amplio de la protección

Como se señala en la Conclusión No. 105 del ExCom, las estrategias para enfrentar los riesgos de protección en el contexto más amplio de la protección deben incluir todos los pasos y acciones, no taxativas, que se enumeran a continuación para:

Paso	Acción
1	Identificar, evaluar y monitorear los riesgos enfrentados por las mujeres y las niñas en el contexto más amplio de la protección;
2	Crear y fortalecer ambientes seguros; y
3	Apoyar el empoderamiento de las mujeres y niñas de interés.

1. Identificar, evaluar y monitorear

Identificar de manera eficaz estos riesgos implica recolectar información, incluso a través de diagnósticos participativos, sobre

- legislación discriminatoria o que ejerce persecución en su esencia o en la manera en que se implementa;
- abusadores/perpetradores que pueden poner a las mujeres y niñas en riesgo, situación que se puede establecer mediante el análisis de las instituciones y las personas que cometen los abusos, las fuentes de poder y de influencia, analizando sus cadenas de mando, motivaciones, objetivos y los intereses que motivan su actuar²²;
- circunstancias, tales como conflictos armados, que ponen a las mujeres y las niñas en riesgo, ya sea en general o de manera específica, si, por ejemplo, pertenecen a un origen étnico o religioso determinado; y
- prácticas y normas imperantes que pueden discriminar a ciertas personas y contra las cuales el Estado no está dispuesto o no puede ejercer control.

El proceso se puede reforzar incorporando temas de género en los mecanismos de alerta temprana, los planes de alerta y contingencia, realizando expeditos análisis de la situación al inicio de una nueva emergencia e integrando análisis de riesgo por motivos de género en los diagnósticos interagenciales²³.

Diagnósticos y monitoreos constantes de los riesgos de protección, inclusive los que se realizan con mujeres, hombres, niñas y niños en la comunidad, son fundamentales para revisar los niveles de riesgo y determinar cómo se pueden combinar estos elementos y qué impacto tienen entre ellos.

Nota: Para más información sobre diagnósticos participativos, ver capítulo 2, sección 3. Para más información sobre análisis de la situación y el marco del Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección, SPCP, por sus siglas en inglés, ver capítulo 4, sección 1.2. Cada uno constituye una base importante para identificar, evaluar y monitorear los riesgos de protección. Para más información sobre la identificación de casos individuales, ver sección 3 de este capítulo a continuación, bajo el título “identificar mujeres y niñas en riesgo”.

Continúa en la siguiente página

²² Centre for Humanitarian Dialogue, “Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection”, Summary, 2006, en <http://www.hdcentre.org/Proactive+Presence>, p. 3.

²³ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (i)(ii).

3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección, continuación

2. Crear y fortalecer ambientes seguros

Se deben crear y fortalecer los ambientes seguros, entre otros, por medio de:

- formar asociaciones e iniciar acciones para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género (para más información, ver capítulo 5, sección 3.1.1. y 3.1.2);
 - mantener el carácter civil y humanitario del asilo (ver más adelante “intervenciones de protección para garantizar la integridad física”);
 - fortalecer el registro y la entrega de documentación oportuna (ver capítulo 4, sección 2.1);
 - asegurar un diseño adecuado en la distribución de los alojamientos en los campamentos, los centros de recepción, etc. (ver más sobre “intervenciones de protección para garantizar la integridad física”);
 - monitorear el acceso, la distribución y el control de la asistencia;
 - establecer mecanismos comunitarios de denuncia confidenciales;
 - fortalecer la resolución de conflictos y los sistemas de justicia (ver capítulo 5, sección 4);
 - asegurar el acceso a lugares de aprendizaje seguros (ver capítulo 5, sección 6.1);
 - asegurar que todos los funcionarios son presentados y conocidos por la comunidad y que usan credenciales de identificación;
 - crear conciencia en la comunidad sobre sus derechos, el mandato del ACNUR, las políticas, códigos de conducta y el Boletín del Secretario General, y
 - establecer y/o implementar códigos de conducta, inclusive sobre la eliminación de la explotación sexual y el abuso (ver capítulo 5, sección 3.1.2).
-

Intervenciones para fortalecer ambientes seguros en los campamentos

Asegurar la integridad física y la seguridad en los campamentos implica mantener el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos. Nuestro trabajo de cabildeo con los gobiernos sobre este punto es esencial, considerando que los Estados tienen la obligación primordial de mantener el carácter civil y humanitario del asilo²⁴. En algunas situaciones en las que los Estados no pueden o no desean enfrentar y solucionar este tema, puede ser necesario dialogar con los grupos armados no estatales que puedan tener influencia en los campamentos de refugiados.

El apoyo del ACNUR a los Estados en los campamentos puede incluir:

- desplegar personal de seguridad en los campamentos, incluso para acompañar a las mujeres y las niñas a recolectar leña fuera de los campamentos;
 - proveer fuentes alternativas de combustible, cuando la recolección de leña pueda llevar a tensiones y violaciones de derechos;
 - asegurar que el diseño y organización del campamento toma en consideración las preocupaciones de las mujeres y las niñas en relación con la ubicación segura y accesible de las fuentes de agua y centros de distribución y la existencia de letrinas separadas para hombres y mujeres;
-

Continúa en la siguiente página

²⁴ Conclusión del ExCom No. 94 (LIII), 2004, párrafo (a). Ver también ACNUR, *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian Character of Asylum*, septiembre de 2006, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=452b9bca2>.

3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección, continuación

Intervenciones para fortalecer ambientes seguros en los campamentos (continuación)

- asegurar que los campamentos están bien iluminados para aumentar la protección al anochecer;
 - establecer albergues seguros exclusivos para mujeres y menores de edad, de manera que las mujeres y las niñas sobrevivientes de la violencia doméstica o en riesgo de ser secuestradas puedan encontrar seguridad inmediata en el corto plazo²⁵; y
 - crear durante las emergencias “espacios acogedores para menores de edad” que puedan llegar a convertirse en escuelas o áreas de juego donde se pueda brindar apoyo educativo, de salud y social²⁶.
-

Intervenciones para fortalecer ambientes seguros fuera de los campamentos

Fuera de los campamentos se puede promover la seguridad física de las mujeres y niñas garantizando, por ejemplo, que los centros de recepción para los solicitantes de asilo proporcionen a las mujeres solas alojamientos separados y bien iluminados que ellas puedan cerrar con llave. Esto incluye cabildear para asegurar que los procedimientos de asilo contemplan la asignación de tutoras para las niñas no acompañadas o separadas, para que las asesoren durante todo el proceso y garanticen su seguridad y bienestar.

3. Apoyar el empoderamiento

Debe apoyarse y mejorarse el empoderamiento de las mujeres y las niñas de interés por medio de la creación de asociaciones y de acciones para fortalecer y construir el liderazgo y las capacidades de las mujeres y las niñas. La toma de conciencia sobre los roles de género y los derechos de las mujeres es fundamental para el empoderamiento y es parte de nuestro trabajo de protección. (Para más detalles ver capítulo 2, sección 4, 5 y 6.)

Respuesta individual y la prevención más amplia

Las actividades que elegimos llevar a cabo al desarrollar nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y las niñas deben responder a las violaciones individuales de derechos y, al mismo tiempo, solucionar los riesgos presentes en el contexto más amplio de la protección.

Podemos dirigir nuestra atención a responder a un problema o violación de derechos específico, como sucede en un caso determinado de violencia sexual y por motivos de género, o asegurar que una mujer retornada pueda acceder a su propiedad, como se subraya a lo largo de este manual en las secciones relevantes.

También es necesario dedicar tiempo a la prevención y a trabajar para cambiar el entorno más amplio de protección, de manera que se reduzcan algunas de las causas subyacentes que crean riesgos de protección para las mujeres y las niñas. Cambiar el entorno más amplio de protección es con frecuencia una tarea difícil y compleja. Involucra trabajar para cambiar actitudes, leyes, estructuras e instituciones al interior de las comunidades y países.

Continúa en la siguiente página

²⁵ Para más información sobre estos temas ver también el capítulo 5, secciones 3 sobre libertad personal y seguridad y 8 sobre vivienda, tierra y propiedad, además de Comisión de Mujeres sobre las Mujeres y los Niños Refugiados, *Mujeres y niñas desplazadas en riesgo: Factores de riesgo, soluciones de protección y recursos*, febrero de 2006, p. 22.

²⁶ Estos han sido promovidos por la UNICEF y son también apoyados en la Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), 2007, párrafo (h)(viii).

3.2 Prevención y respuesta a los riesgos en el contexto más amplio de la protección, continuación

Respuesta individual Erreur ! Référéncé non valide pour un signet.
(continuación)

Sin embargo, no se puede lograr la protección de las mujeres y las niñas a menos que prestemos atención a todos los factores, en un contexto más amplio, que contribuyan a mantener la discriminación y las desigualdades contra las mujeres y las niñas, además de responder a los riesgos de protección enfrentados por las mujeres y niñas de manera personal.

Práctica en el terreno: estrategia de protección para las mujeres y las niñas en riesgo en Afganistán

Introducción

En los últimos años la oficina del ACNUR en Kabul ha trabajado para establecer una estrategia integral en Afganistán para responder a la situación de las mujeres y las niñas en riesgo²⁷. Este trabajo se enmarca en la situación general para las mujeres y las niñas que “continúa siendo dramática” y donde “la violencia severa en su contra es generalizada”²⁸. Adicionalmente, la capacidad del gobierno para prevenir y solucionar la violencia en contra de la mujer es muy limitada.

En un principio, la iniciativa apoyaba la creación de albergues seguros para proteger a las mujeres no acompañadas y en riesgo que retornaban a Afganistán. Desde entonces la Oficina ha trabajado con UNIFEM, con el gobierno y otros socios para establecer un mecanismo de protección práctica y funcional que responda a la situación de las mujeres y las niñas en riesgo.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos por esta iniciativa se encuentran los siguientes:

- integridad personal;
 - derecho a no ser torturado o a sufrir tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes;
 - retornar en condiciones dignas y seguras;
 - alcanzar los estándares más altos de salud, incluyendo la salud reproductiva, y
 - la educación y la información (necesaria para el empoderamiento).
-

Pasos para la implementación

El trabajo del ACNUR con las mujeres y niñas en riesgo en Afganistán surgió de la necesidad de brindar respuestas de protección inmediata a la situación de las mujeres no acompañadas que retornaban a Afganistán desde sus países de asilo. El enfoque inicial se dirigió primordialmente a apoyar los albergues seguros, establecidos y administrados por ONG de mujeres afganas en Kabul y Herat.

Estas actividades se han ampliado para incluir varios componentes interrelacionados que tienen por finalidad fortalecer la capacidad de respuesta y administración de las instituciones nacionales y de la sociedad civil, tanto como la responsabilidad de las autoridades locales de trabajar para alcanzar soluciones para las mujeres y las niñas en cada caso particular.

Las actividades apoyadas y (parcial o totalmente) financiadas por el ACNUR y UNIFEM en los últimos tres años se han concentrado en Kabul, Herat y Mazar-i-Sharif. Estas actividades buscan:

- brindar soluciones y protección inmediata a través de centros de recursos para mujeres y, como último recurso, casas y albergues seguros;
-

Continúa en la siguiente página

²⁷ UNIFEM y UNHCR, “Progress Note on Protection Responses to Women-at-risk: ‘Moving Towards an Integrated Strategy for Afghanistan’”, agosto de 2006.

²⁸ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, “Misión a Afganistán (9 al 19 de julio de 2005)”, E/CN.4/2006/61/Add.5, 15 de febrero de 2006, párrafo 74.

Práctica en el terreno: estrategia de protección para las mujeres y las niñas en riesgo en Afganistán, continuación

Pasos para la implementación (continuación)

- desarrollar y fortalecer la capacidad local y nacional para enfrentar y solucionar la violencia contra la mujer, incluso a través de las Comisiones de Cooperación y Coordinación (*Coordination and Cooperation Commissions*) (iniciadas por el Ministerio de Asuntos de la Mujer, (MoWA por sus siglas en inglés) para establecer un marco regulatorio para la administración y monitoreo de los albergues seguros y garantizar la coordinación de las referencias y soluciones) y una red de Defensoras de Derechos de las Mujeres (para intercambiar experiencias, discutir y desarrollar respuestas de protección inmediatas y prioridades para el desarrollo de capacidades a largo plazo); y
- crear conciencia, sensibilizar y actuar para solucionar la violencia contra las mujeres y las niñas en las instituciones y la sociedad en general.

Igualmente, el ACNUR y UNIFEM han trabajado con organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, especialmente aquellas que brindan protección y asistencia a las mujeres en riesgo o víctimas de la violencia, para establecer y asegurar fondos para un fideicomiso para la eliminación de la violencia contra la mujer. Se han buscado fondos para este fideicomiso por un periodo inicial de tres años y sus objetivos son:

- permitir la ampliación y la continuidad de los servicios directos a las mujeres y niñas en riesgo de sufrir violencia o que son víctimas de violencia,
- brindar mecanismos financieros flexibles, previsibles, coordinados y participativos para las organizaciones involucradas en proteger a las mujeres y niñas en riesgo; y
- contribuir al desarrollo de un enfoque nacional y intersectorial para la eliminación de la violencia contra la mujer en Afganistán, mediante la promoción de redes de apoyo, el establecimiento de contactos y documentando las mejores prácticas/lecciones aprendidas.

En consecuencia, la iniciativa pretende ir más allá de la sensibilización y las iniciativas globales de planificación nacional para ofrecer respuestas de protección más concretas para las mujeres que lo necesiten. El fondo de fideicomiso busca cerrar esta brecha reuniendo a todos los actores relevantes, para asegurar la sostenibilidad, no sólo de los fondos destinados a las actividades que se dirigen a las mujeres en riesgo, sino también alcanzar una mayor coherencia al nivel nacional en los tipos de intervención que se realizan.

Esta iniciativa está funcionando bien. Un consejo consultivo se reunió por primera vez a mediados de 2007 y la iniciativa ha recibido el apoyo de todos los actores relevantes. Se espera que el fideicomiso pueda estar listo y en funcionamiento para finales de 2007.

TEGD y empoderamiento

Los esfuerzos para sensibilizar a las instituciones afganas y a la sociedad en general sobre los derechos de las mujeres y las niñas y crear conciencia sobre cómo la violencia contra las mujeres y las niñas es una forma de violación de los derechos humanos son un elemento esencial de la estrategia de TEGD del ACNUR en Afganistán.

La participación de las mujeres afganas que proveen asesoramiento y asistencia a las mujeres y las niñas que son víctimas/sobrevivientes de la violencia contribuye a su empoderamiento, mientras brindan consejo y asistencia a las víctimas/sobrevivientes de tal violencia.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: estrategia de protección para las mujeres y las niñas en riesgo en Afganistán, continuación

Participación comunitaria

El trabajo actual con las mujeres y las niñas afganas en riesgo ha sido, y sólo puede ser realizado, por mujeres afganas y ONG de mujeres. Ellas administran los albergues seguros y los centros de recursos brindando asistencia, consejería y mediación, apoyo de grupo, servicios legales y de salud, y adelantan trabajo de promoción en la comunidad.

Socios involucrados

UNIFEM ha sido un socio clave. Todas las actividades han sido desarrolladas con la colaboración y el apoyo de MoWa y sus departamentos provinciales. La ONG internacional socia del ACNUR, Medica Mondiale, brinda apoyo y experiencia práctica en temas psicosociales, legales y administrativos. Las mujeres afganas y las ONG de mujeres son socias fundamentales, como se mencionó anteriormente.

Limitaciones

Las limitaciones han incluido la complejidad de las discusiones sobre una política y marco regulatorio bajo los auspicios de MoWa, dada la sensibilidad del tema en Afganistán y la poca capacidad del consejo. Existe una gran falta de conciencia o de aceptación del hecho que la violencia contra la mujer y las niñas es un tema de salud pública y de derechos humanos.

Impacto

Como resultado de estas iniciativas, 213 mujeres encontraron protección y asistencia en albergues seguros fundados por el ACNUR en 2006.

MoWa y la ONG que administra los albergues seguros en Afganistán firmaron un protocolo en mayo de 2007, como habían solicitado por algún tiempo el ACNUR y otras partes interesadas. Por este acuerdo se estableció un marco regulatorio inicial para la administración de los albergues seguros y un marco para establecer la responsabilidad de todas las partes interesadas. También establece los términos de referencia para la Comisión de Cooperación y Coordinación (CCC) de los albergues seguros en Kabul, Herat y Mazar-i-Sharif, de MoWa y sus departamentos provinciales, además de un marco de coordinación entre los participantes y otros actores relevantes a nivel nacional y provincial.

Lecciones aprendidas

El enfoque de los esfuerzos para frenar la violencia contra las mujeres se ha centrado en la sensibilización y las iniciativas generales para la planificación nacional. Aún falta mucho por hacer para poder ofrecer respuestas de protección concretas a las mujeres que lo necesitan.

Es importante trabajar para asegurar la sostenibilidad financiera de las iniciativas, aumentar la calidad y eficacia de los proyectos existentes (incluso, por ejemplo, en lo relativo al apoyo psicosocial), fortalecer la coordinación general y desarrollar estrategias sostenibles a largo plazo.

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta

“Cada Estado debería promover el establecimiento y la puesta en práctica de sistemas de protección del niño, de conformidad con sus obligaciones internacionales, y a los cuales los niños sometidos a su jurisdicción deberían tener acceso sin discriminación. El apoyo que prestan el ACNUR y otros organismos y asociados competentes para que los Estados puedan cumplir sus obligaciones debería complementar y reforzar el sistema nacional de protección del niño en los ámbitos en que haya lagunas y estar animado de un espíritu de asociación, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno para incrementar los efectos positivos en la protección del niño.”

Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión No. 107 (LVIII), 2007, niños en situación de riesgo, párrafos. (b)(ii) y (iii)

“Las oficinas del ACNUR deben garantizar el establecimiento de sistemas para el manejo confidencial de los casos y la creación de comités en conjunto con los socios, para establecer un sistema de seguimiento, monitorear y encontrar soluciones para las personas individuales que enfrentan mayores riesgos. El sistema para referir debe ser coordinado con la comunidad. Los y las funcionarios del ACNUR y sus socios deben visitar a todas las persona que enfrentan altos riesgos, siempre dando la debida consideración a la confidencialidad y la posibilidad de poner a estas personas en una situación de riesgo mayor.”

ACNUR, *Enfoque Comunitario en las Operaciones del ACNUR*, 2008, sección 3.2.7

Introducción

La sección 1 de este capítulo señala de qué manera los factores de riesgo presentes en el contexto más amplio de la protección y los factores de riesgo individual se pueden combinar poniendo a las mujeres y las niñas de interés en mayor situación de riesgo de violación de sus derechos. La sección 2 resume las estrategias para la prevención y respuesta ante los riesgos en el contexto más amplio de la protección.

Esta sección se basa en el reconocimiento del ExCom de que los Estados deberían promover el establecimiento y la implementación de sistemas de protección para los menores de edad. Se refiere brevemente a como deberían ser los sistemas para el manejo confidencial de casos individuales y los Comités creados en cada operación para coordinar y monitorear la respuesta a la situación de **todas** las mujeres, niñas, hombres y niños de interés que se encuentran en mayor situación de riesgo, y apoyar soluciones para ellos.

La creación de un comité para el manejo confidencial de los casos individuales, que incluya al gobierno, el ACNUR, sus socios y, cuando fuera apropiado, a la comunidad, es fundamental para lograr una respuesta integral.

La meta es capacitar a los Estados para que asuman sus responsabilidades y empoderar a las personas en riesgo para que puedan autoprotgerse tanto como sea posible.

Propósito

Esta sección:

- establece las guías, responsabilidades y principios legales internacionales y regionales aplicables, que deben fundamentar la respuesta de los Estados y la nuestra ante los factores de riesgo individual;
- describe brevemente cómo responder a los riesgos individuales de protección a través de las medidas de prevención y respuesta inmediata y a mediano y largo plazo; y
- señala ejemplos en el terreno en Rumania e India, que muestran cómo los sistemas para el manejo confidencial de casos individuales se han diseñado para identificar y responder a los riesgos de protección que enfrentan las mujeres y las niñas.

Continúa en la siguiente página

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta, continuación

Principios y directrices legales internacionales

Todas las personas tienen derecho a disfrutar sus derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción o discriminación, incluso por motivos de edad, sexo o género²⁹.

La Conclusión No. 105 (LVII) de 2006 del ExCom, sobre mujeres y niñas en situación de riesgo y la No. 107 (LVIII) sobre niños en situación de riesgo entregan una guía sobre cómo establecer e implementar mecanismos para responder a la situación de las mujeres y niñas en riesgo. Ambas Conclusiones se incluyen en los anexos 1 y 2 de este manual.

Responsabilidad

La precedente sección 2 de este capítulo se refiere a la responsabilidad de los Estados y el ACNUR de brindar protección a las mujeres y las niñas. Otras responsabilidades relacionadas con derechos específicos se incluyen en las secciones pertinentes de este manual.

Para que los Estados y el ACNUR cumplan con estas responsabilidades, tienen la obligación de trabajar en conjunto y con las agencias y socios relevantes para establecer sistemas para el manejo de casos individuales de protección que:

- identifiquen a las mujeres y niñas en riesgo y evalúen su situación;
- acuerden y coordinen respuestas inmediatas por parte de los actores relevantes;
- acuerden y coordinen respuestas a mediano plazo por parte de los actores relevantes;
- acuerden y coordinen respuestas a largo plazo para alcanzar soluciones; y
- realicen monitoreos en todo momento de las acciones adoptadas, adaptando las respuestas según sea necesario.

Con respecto a los niños en situación de riesgo, por ejemplo, el ExCom ha llamado a los Estados, al ACNUR y otras agencias y socios pertinentes a colaborar estrechamente para establecer un completo sistema de protección del menor³⁰. Esta Conclusión señala los diferentes elementos que pueden formar parte de un sistema para identificar a los niños en situación de riesgo e implementar medidas de prevención, respuesta y soluciones para asegurar su protección.

Confidencialidad

Es vital que en todo momento nosotros y nuestros socios respetemos el derecho a la privacidad de las personas en mayor riesgo y sus familias, y la naturaleza confidencial de los datos e información personal³¹. Faltar a esta obligación, por ejemplo en relación con el estado de salud de una persona, incluyendo información sobre el VIH, puede exponerlos a un riesgo incluso mayor. Respetar la confidencialidad significa que debemos:

Continúa en la siguiente página

²⁹ DUDH, artículos 1 y 2; ICCPR, artículo 2; PIDESC, artículo 2; CEDAW artículo 3; CDN, artículo 2; Convención sobre refugiados de 1951, artículo 3. En el capítulo 5 se señalan con más detalle los estándares y guías legales internacionales y regionales relacionadas con derechos específicos. El marco legal internacional y regional se señala en el capítulo 6.

³⁰ Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), 2007, sobre niños en situación de riesgo.

³¹ Esta sección se basa en el documento del ACNUR, Violencia sexual y por motivos de género en contra de las personas refugiadas, retronadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta, mayo de 2003, p. 29. Para más información, ver ACNUR, "Confidentiality Guidelines", UNHCR/OM/71/2001, UNHCR/FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001; ACNUR, "Nota sobre VIH/SIDA y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR", 5 de abril de 2006, especialmente los párrafos 31–36.

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta, continuación

Confidencialidad (continuación)

- compartir la información solo con los actores involucrados en proveer asistencia, cuando esto se ha solicitado y se ha autorizado por parte de la persona en riesgo en cuestión;
 - compartir información sobre las personas en riesgo con terceras partes sólo después de solicitar y obtener su consentimiento expreso por escrito (o el de sus padres si se trata de niños o niñas pequeños);
 - respetar la confidencialidad de los perpetradores;
 - mantener toda la información escrita en archivos seguros y cerrados;
 - asegurar que, si es necesario que algún informe o estadística se haga público;
 - sólo un funcionario de la organización tenga autorización para entregar la información,
 - él o la funcionaria sólo haga pública información general sobre las personas en riesgo,
 - sea eliminada toda información que pueda permitir identificar a las personas, tales como nombres o direcciones; y
 - asegurar que todos los funcionarios y socios que participan en los comités de manejo de casos individuales firmen el *Código de Conducta del ACNUR*³².
-

Sistema de manejo de casos individuales

El ExCom “recomienda que los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes trabajen en estrecha colaboración para... establecer, en coordinación con las autoridades nacionales cuando sea necesario, sistemas de denuncia y remisión que sean confidenciales, de fácil acceso y que tengan en cuenta la condición de niño y el género y en que haya una clara asignación de funciones para recibir, remitir y tramitar denuncias de un niño o a su respecto, protegiendo al mismo tiempo la seguridad del niño, y para tramitar los expedientes del caso”³³. Si bien esta Conclusión se refiere específicamente a los menores de edad, el establecimiento de sistemas confidenciales para el manejo de casos individuales en cada entorno es también relevante para las mujeres y los hombres.

El sistema debe ser claro y accesible, para que las personas en mayor situación de riesgo sepan a dónde acudir para recibir asistencia de protección y la misma se pueda brindar lo antes posible. Todos los actores relevantes, incluyendo la comunidad, deberían participar en su desarrollo, para que resulte conocido por todos los miembros de la comunidad y los demás actores pertinentes.

Puede que sea necesario realizar actividades de promoción específicas para asegurar que las mujeres y las niñas están informadas sobre el sistema de remisión. Los procedimientos para informar y remitir deberían traducirse a los idiomas locales apropiados y presentarse de forma que sean accesibles para todos los miembros de la comunidad de diferentes edades y orígenes³⁴.

Continúa en la siguiente página

³² Código de Conducta y notas explicativas, junio de 2004. Ver también capítulo 2, sección 3 y capítulo 5, sección 3.1.2.

³³ Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), 2007, párrafo (g)(iv).

³⁴ Ver también, en relación con la violencia sexual y por motivos de género, el documento del ACNUR Violencia sexual y por motivos de género en contra de las personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta, continuación

Comité para el manejo de casos individuales

El ACNUR debería asegurar la creación de un comité para el manejo confidencial de casos individuales como un elemento central de este sistema,

Este debería incluir al ACNUR, el gobierno, otros actores relevantes y cuando sea apropiado, a la comunidad. Para garantizar la confidencialidad, el número de miembros del comité debería ser el mínimo posible. Puede que en algunas circunstancias no resulte apropiada la participación de la comunidad.

Funciones del Comité

Las funciones regulares y permanentes del Comité en todos los casos de mayor riesgo deberían ser:

- iniciar y documentar respuestas y acciones;
 - monitorear, revisar y evaluar su impacto;
 - adaptar las acciones para que solucionen las deficiencias por medio de acciones de reparación oportunas para otorgar seguridad continua;
 - evitar que los diferentes mecanismos de respuesta operen de manera aislada;
 - asegurar que se relacionan y forman parte de una estrategia integral de protección;
 - coordinar respuestas a todas las necesidades identificadas; y
 - trabajar con las personas afectadas para identificar e implementar soluciones.
-

Asegurar una respuesta de protección integral

Dependiendo de las circunstancias (por ejemplo en relación con el número y perfil de las personas en riesgo, el tamaño de la operación del ACNUR o, en situaciones de desplazamiento interno, qué agencia tiene el liderazgo del equipo pertinente), puede ser que:

- los equipos interdisciplinarios (ver capítulo 2, sección 3) puedan proveer el marco apropiado para el manejo de los casos individuales;
- el comité esté encargado, por ejemplo, de llevar a cabo diagnósticos y determinación del interés superior y las respuestas a la violencia sexual y por motivos de género, para evitar la existencia de sistemas paralelos; o
- el comité puede supervisar las acciones realizadas por comités separados, en los que participan diferentes grupos de actores y se enfocan en tipos de casos específicos.

Si se crean comités separados, los mismos deberían cooperar estrechamente para:

- evitar la duplicación de esfuerzos o lagunas en las respuestas de protección;
 - coordinar las respuestas como parte de una estrategia de protección integral;
 - asegurar que existe una respuesta en todos los casos identificados de mayor situación de riesgo; y
 - monitorear estrechamente la situación de todas las personas en mayor situación de riesgo.
-

Continúa en la siguiente página

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta, continuación

Cómo responder: Riesgos individuales

Las estrategias para responder a la situación individual de las mujeres y niñas en riesgo incluyen los siguientes pasos y acciones para

Paso	Acción
1	Identificar a las mujeres y niñas en riesgo y evaluar su situación
2	Acordar e iniciar respuestas inmediatas por parte de los actores relevantes
3	Acordar y coordinar respuestas a mediano plazo por parte de los actores relevantes
4	Acordar y coordinar respuestas a largo plazo para alcanzar soluciones

A lo largo de todo el proceso, el comité para el manejo confidencial de los casos individuales debería revisar, monitorear, evaluar y, cuando sea necesario, adaptar las acciones iniciadas en todos los casos de mayor riesgo.

Nota: Sugerencias de acciones específicas, en cada una de las etapas, para responder ante los riesgos individuales y asegurar el respeto por los derechos correspondientes, se señalan en las secciones pertinentes del capítulo 5.

1. Identificar mujeres y niñas en riesgo

Asegurar la identificación temprana de las mujeres y las niñas en riesgo implica trabajar en asociación con los Estados, las ONG, las organizaciones comunitarias y los demás actores para establecer mecanismos basados en el análisis de los factores de riesgo indicados en la sección anterior, para identificar individualmente a las mujeres y niñas que se encuentran en mayor riesgo de sufrir la violación de sus derechos y para establecer e implementar las respuestas inmediatas apropiadas y las soluciones subsecuentes.

La identificación individual de las mujeres y las niñas que enfrentan mayor riesgo presenta con frecuencia grandes desafíos, en la medida que estas personas pueden ser menos visibles para nosotros y estar menos dispuestas a hablar, especialmente si tienen discapacidades y/o son adultas mayores.

Los mecanismos incluyen:

- monitoreo de fronteras en asociación con la sociedad civil y las ONG;
- sistemas de registro, especialmente el *ProGres*, que identifica grupos con necesidades específicas de protección y asistencia y puede destacar cuales son las personas que se encuentran en mayor riesgo;
- diagnósticos participativos con las mujeres y las niñas, incluyendo además a los hombres y los niños (ver capítulo 2, sección 3);
- identificación de las personas en mayor riesgo por parte de los funcionarios en el terreno, utilizando la Herramienta del ACNUR para Identificación de Personas en Situación de Mayor Riesgo (ver más adelante);
- mapeos comunitarios, incluso a través de personas refugiadas voluntarias y sistemas comunitarios de visitas domiciliarias;
- visitas de monitoreo a las familias adoptivas o de acogida;
- establecer y/o ampliar centros de información en el campamento o los barrios, para brindar consejería legal y social; y

Continúa en la siguiente página

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta, continuación

1. Identificar 1. Identificar en riesgo (continuación)

- autoidentificación por parte de las mujeres o niñas de interés o sus familias que se acercan y contactan al ACNUR o sus socios;
 - sistemas para la evaluación y determinación del interés superior de los niños y niñas refugiados (ver capítulo 4, sección 2.5);
 - procedimientos para la determinación de la condición de refugiado (ver capítulo 4, sección 2.6); y
 - sistemas de información y remisión establecidos bajo los procedimientos operativos estándares para los casos de violencia sexual y por motivos de género (ver capítulo 5, sección 3.1.2).
-

Herramienta del ACNUR para identificar riesgos

Basándose en la Conclusión del ExCom No. 105 de 2006, el ACNUR y sus socios están probando la Herramienta del ACNUR para Identificación de Personas en Situación de Mayor de Riesgo, para poder detectar a las personas que enfrentan un mayor riesgo, tomando en consideración su edad, género, discapacidad y otros factores³⁵. Esta herramienta entrega un marco para identificar a las personas cuyas circunstancias personales las colocan en una mayor situación de riesgo, al combinar esta herramienta con los sistemas de registro individual se puede facilitar el monitoreo efectivo, el seguimiento y la identificación de soluciones para las personas en mayor riesgo.

Otras herramientas de respuesta

En el capítulo 4, secciones 2 y 3 se discuten otras herramientas especialmente relevantes para responder a la situación de las mujeres y las niñas en mayor riesgo. Estas incluyen el registro y los documentos de identificación, registro al nacer y certificados de nacimiento; búsqueda y reunificación familiar; evaluaciones y determinación del interés superior del niño o la niña; determinación de la condición de refugiado; y reasentamiento.

Para poder enfrentar los incidentes de violencia sexual y por motivos de género, es esencial establecer procedimientos operativos estándares para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género³⁶.

Ejemplos: Identificación de mujeres y niñas en riesgo

A lo largo de todo este manual se han incluido ejemplos que muestran cómo el ACNUR ha trabajado con sus socios para asegurar el acceso e identificar a las mujeres y las niñas que enfrentan un mayor riesgo, por medio de ejemplos prácticos en el terreno relacionados con:

- participación de las autoridades de gobierno en la determinación del interés superior del menor en una familia afectada por la violencia doméstica, como un primer paso para involucrarse regularmente en estos casos, en el capítulo 4, sección 2.
 - Ecuador y Kenia en relación con el reasentamiento en el capítulo 4, sección 3.4; y
 - Eslovenia y Albania en relación con la trata y los menores no acompañados o separados, en el capítulo 5, sección 3.2.
-

Continúa en la siguiente página

³⁵ Ver, ACNUR, "Herramienta para la Identificación de Personas en Situación de Mayor Riesgo", versión del 20 de junio de 2007 en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6437.pdf> y la *Victorian Foundation for Survivors of Torture, Universidad de New South Wales, ACNUR, Refugee Consultations, Bangladesh*, marzo de 2007, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=46f0ec002>.

³⁶ Ver ACNUR, "Standard Operating Procedures for Prevention of and Response to SGBV", IOM/62/2006, FOM/62/2006, 28 de julio de 2006 y capítulo 5, sección 3.1.2.

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta, continuación

2. Respuestas inmediatas

Para poder asegurar respuestas inmediatas para las mujeres y las niñas en riesgo el comité para el manejo de casos individuales debería coordinar la entrega de “información, orientación y atención médica y psicosocial, así como acceso a un albergue seguro si enfrentan problemas de violencia y abuso en el hogar o peligro de ataque de otros miembros de la comunidad, especialmente en los casos en que no haya mecanismos para alejar a los responsables; proporcionar traslado voluntario de emergencia, por ejemplo, a otra ciudad o a otro campamento, o reasentamiento de emergencia”³⁷.

Las diferentes respuestas inmediatas se analizan con más detalle en las secciones pertinentes de este manual, especialmente en el capítulo 5 sobre el ejercicio de los derechos y asegurar la protección.

3. Respuestas a mediano plazo

Para poder desarrollar respuestas a mediano plazo para las mujeres y las niñas en riesgo, las acciones adoptadas por el comité deberían incluir³⁸:

- monitorear las iniciativas implementadas para asegurar que se satisfacen las necesidades y se fortalece la responsabilidad;
 - ayudar a facilitar el acceso de las mujeres y las niñas en riesgo a la justicia y reducir la impunidad (ver capítulo 5, sección 4);
 - aumentar el acceso de las personas identificadas a la enseñanza y las iniciativas para la formación en artes y oficios (ver capítulo 5, secciones 6 y 7);
 - brindar capacitación y apoyo a los proyectos generadores de ingresos dirigidos a mujeres (ver capítulo 5, sección 7.1); e
 - intervenir para asegurar el acceso y disfrute de las mujeres a su derecho a tener vivienda, tierras y propiedades (ver capítulo 5, sección 8).
-

4. Respuestas y soluciones a largo plazo

Las respuestas y soluciones a largo plazo³⁹ para las mujeres y las niñas en riesgo, que el comité puede estudiar, iniciar y monitorear incluyen:

- promover el empoderamiento de las mujeres y las niñas a través de estrategias para ganarse la vida y desarrollar habilidades de liderazgo, que puedan aumentar su capacidad para protegerse a sí mismas;
 - promover el derecho de igualdad de las mujeres y las niñas para que puedan tomar la decisión de volver voluntariamente a sus lugares de origen de manera libre e informada y para reclamar sus casas, tierras o propiedades en pie de igualdad;
 - promover el uso del reasentamiento como una herramienta de protección para las mujeres y las niñas en riesgo;
 - considerar el uso de programas de evacuación especiales para las mujeres y las niñas desplazadas internas en riesgo, si fuera necesario, considerando que el reasentamiento casi nunca está a su disposición; y
-

Continúa en la siguiente página

³⁷ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (n)(ii).

³⁸ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (o).

³⁹ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (p).

3.3 Sistemas para el manejo de casos individuales para la protección y respuesta, continuación

4. Respuestas y soluciones a largo plazo (continuación)

- establecer mecanismos para los casos en los cuales la repatriación voluntaria de una mujer o niña en riesgo no sea una opción segura y el reasentamiento no esté disponible, para permitirles la integración local segura en el país de asilo, incluyendo el análisis de las posibilidades de reubicación voluntaria en otra parte del país y asegurando que se les brinda apoyo; en el caso de las mujeres y las niñas desplazadas internas en situación de riesgo es necesario analizar las alternativas que les permitan reubicarse en otra parte de su propio país, si así lo desean y si no se puede garantizar su seguridad en el lugar en que se encuentran.
-

Ejemplos de práctica en el terreno

Los siguientes ejemplos de práctica en el terreno muestran como:

- se amplió un grupo de trabajo dedicado a coordinar la prevención y respuesta de los riesgos de protección enfrentados por los menores separados o no acompañados de interés en Rumania para que incluyera a todas las personas de interés con necesidades específicas, incluyendo a las mujeres y niñas en riesgo; y
 - la creación de la Clínica de Protección para la Mujer en Nueva Delhi, India, formó parte de una estrategia más amplia para mejorar el acceso de las mujeres y las niñas de interés y establecer un sistema de protección individual más eficaz.
-

Práctica en el terreno: Rumania

En Rumania se estableció un grupo de trabajo dedicado a las personas de interés con necesidades específicas en diciembre de 2004 para coordinar las actividades de prevención y respuesta en relación con todos los solicitantes de asilo y grupos de refugiados en riesgo. El grupo de trabajo por lo tanto asumió funciones más amplias que las que tenía el grupo anterior, enfocado en la situación de las niñas y niñas separados o no acompañados, para incluir entre sus funciones las respuestas a la situación de las mujeres y hombres en mayor riesgo.

El grupo de trabajo continúa monitoreando de cerca la situación de los menores no acompañados o separados que solicitan asilo en Rumania y continúa buscando soluciones prácticas que cumplan con la legislación nacional y los principios internacionales. El grupo de trabajo se ha convertido además en un ejemplo para el uso más efectivo de los recursos y la experiencia para enfrentar la situación de las personas con discapacidades, de las víctimas/sobrevivientes de la tortura y de las víctimas/sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género.

Sus miembros incluyen al ACNUR, la Oficina Nacional para Refugiados (la autoridad central responsable de implementar las políticas de asilo en Rumania), jueces de asilo, la Autoridad Nacional para la Protección y Adopción de Menores, la Autoridad para Extranjeros, la policía de fronteras, cuatro ONG socias y la Oficina Internacional para las Migraciones (OIM). La Oficina Nacional para Refugiados dirige ahora al grupo de trabajo, como parte del proceso de asumir las responsabilidades del ACNUR con respecto a los solicitantes de asilo y refugiados.

Práctica en el terreno: Clínica de Protección para la Mujer, India

Introducción

A finales de 2005 se inauguró la Clínica de Protección para la Mujer en Nueva Delhi, India. Este es un lugar donde las mujeres y las niñas refugiadas provenientes de Myanmar, que viven en la ciudad de Nueva Delhi, pueden acercarse confidencialmente al ACNUR para plantear problemas específicos y permite además al ACNUR realizar entrevistas con todas las mujeres y niñas refugiadas para establecer sus perfiles. Los resultados de estas entrevistas se remiten directamente al Panel de Protección para evaluar y tomar acciones.

La Clínica, por lo tanto, no sólo constituye un espacio para que las mujeres se reúnan y sean escuchadas, sino que resulta útil para el ACNUR en la medida que permite identificar temas y necesidades y adecuarlas de manera proactiva a las soluciones de corto y largo plazo. La iniciativa ha permitido ampliar los enfoques de los desafíos de protección en general, especialmente al tomar en consideración las difíciles condiciones urbanas que deben enfrentar las refugiadas, las crecientes limitaciones de recursos y subsidios de subsistencia⁴⁰.

Derechos promovidos

Entre los derechos que se promueven con esta iniciativa se encuentra el derecho a:

- la integridad personal;
 - no ser sujeto a torturas o tratos o castigos, crueles, inhumanos o degradantes;
 - alcanzar el estándar más alto de salud, incluyendo la salud reproductiva;
 - trabajar y a tener un estándar de vida adecuado;
 - la educación;
 - tener una identidad (además del certificado/registro de refugiado del ACNUR);
 - la unidad familiar (a través de medidas de seguimiento); e
 - información (como parte del empoderamiento, ya que la información compartida con anterioridad a través de otros canales no siempre era comunicada a las mujeres y las niñas al interior de la comunidad).
-

Pasos para la implementación

Se tomaron los siguientes pasos para identificar y responder a las necesidades de protección:

- Antes de la apertura de la Clínica, una encuesta realizada en toda la comunidad destacó los problemas de protección generales que enfrentaba la comunidad de refugiados de Myanmar en Nueva Delhi y la necesidad de adoptar medidas más específicas para las mujeres y las niñas. Se implantaron los “Días de protección comunitaria” para complementar los mecanismos existentes de contacto con los refugiados. Las “visitas sin anunciar” por parte de los funcionarios de protección también ayudaron a identificar preocupaciones adicionales de protección, especialmente de aquellas personas que pudieran verse marginadas por la propia comunidad, y mejorar la comprensión comunitaria de la naturaleza de los problemas de protección y la necesidad de plantear enfoques que incluyan a todos los miembros de la comunidad.
-

Continúa en la siguiente página

⁴⁰ Ver en general, ACNUR, “New Lease of Life for Refugee Women’s Protection Clinic in India”, 23 de marzo de 2006, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=442280914>.

Práctica en el terreno: Clínica de Protección de la mujer, India, continuación

Pasos para la Pasos para la (continuación)

- La apertura de la Clínica creó un espacio especializado para las conversaciones generales entre los funcionarios y las mujeres, además de permitir realizar entrevistas para establecer los perfiles de todas las mujeres y niñas de la comunidad refugiada en un ambiente seguro y confidencial, para ayudar a identificar los problemas interrelacionados que ellas y/o sus familias enfrentan, incluyendo la violencia doméstica y la violencia sexual y por motivos de género en la comunidad.
 - En el transcurso de un año se realizaron con todas las mujeres y niñas entrevistas individuales para establecer los perfiles o ejercicios de entrevistas estructuradas. Muchas lloraron durante las entrevistas, porque ésta era la primera oportunidad que tenían de contar su historia completa, no sólo de la huida inicial, sino también de los problemas enfrentados durante los años de exilio. La oportunidad de ser escuchadas fue muy apreciada y fue catártica para las mujeres y las niñas, que finalmente se sintieron lo suficientemente seguras como para compartir sus problemas. El ejercicio ayudó a identificar y priorizar las necesidades y las respuestas necesarias a implementar por parte de los refugiados, los socios y el ACNUR.
 - Se creó un Panel de Protección, integrado por funcionarios de cargos directivos, para revisar los riesgos de protección enfrentados por las personas identificadas en el ejercicio y enfrentar sus necesidades inmediatas, mientras se adoptan las medidas para alcanzar soluciones duraderas. El Panel incluye a funcionarios de protección y de programa, además de funcionarios de servicios comunitarios y de otras áreas, si fueran requeridos, lo que ayuda a garantizar una respuesta integral, decisiva y enfocada por parte del ACNUR. Las mujeres y las niñas buscan ahora realizar entrevistas para establecer sus perfiles, confían en que el ACNUR protegerá su privacidad al mismo tiempo que responde a sus necesidades, y ven los beneficios de las medidas adoptadas. De manera proactiva indican al ACNUR los problemas de protección emergentes y promueven una cooperación más cercana entre su comunidad y el ACNUR.
-

TEGD y Empoderamiento

Al comenzar a aplicar la estrategia de TEGD en 2004 y el aumento en la capacitación, el monitoreo y los esfuerzos de prevención para combatir la violencia sexual y por motivos de género permitieron identificar problemas de protección que incluían el aumento en los niveles de abandono escolar combinados con embarazos precoces, cierto nivel de violencia doméstica, aumento en el número de casos locales de acoso y violencia sexual y por motivos de género y un descenso en los estándares de salud.

La Clínica está diseñada específicamente para las mujeres. Ayuda a empoderarlas al interior de su comunidad. Antes, su interacción con el ACNUR resultaba mayoritariamente filtrada a través de los hombres refugiados y, en cierta medida por algunas mujeres refugiadas con agendas políticas específicas. Además ha aumentado la confianza y participación de los hombres refugiados que ahora ven respuestas integrales que ayudan a las familias y las comunidades, además de las mujeres.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Clínica de Protección de la mujer, India, continuación

Participación comunitaria En la implementación

En una etapa temprana, las consultas directas con los refugiados subrayaron la aparición de problemas de protección relacionados entre sí. Reuniones y visitas personales realizadas por los funcionarios del ACNUR jugaron un rol fundamental para alcanzar el apoyo de una amplia gama de mecanismos de seguimiento, incluyendo iniciativas de corto y largo plazo para mejorar el ambiente de protección. La introducción de los “Días de protección comunitaria” que se realizan de manera periódica cada dos semanas, aumentó los espacios de contacto con la comunidad y permitió a la Oficina identificar señales de alerta temprana en las personas y en la comunidad.

Socios y su participación

Se consultó a los socios implementadores y las ONG involucradas sobre el proceso de identificar la naturaleza y grado de los problemas de los refugiados. Se incluyó a todos los socios – embajadas de los potenciales países de reasentamiento, al Gobierno Indio, las ONG y otros – en el proceso de consultas y en los mecanismos propuestos para solucionar los problemas identificados. Los esfuerzos para dar a conocer la iniciativa incluyeron a todos los socios para asegurar la distribución consistente de información, mejorando la transparencia y el compromiso de todos los socios con las soluciones. Los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de Australia facilitaron fondos para la Clínica.

Limitaciones

Inicialmente, algunos miembros de la comunidad sentían desconfianza hacia los procesos para establecer perfiles, pero se les consultó e incentivó a participar. Existió cierto desacuerdo sobre qué podría hacer la Clínica a largo plazo y quién en particular tendría el “control”. Estos problemas han desaparecido gracias al fortalecimiento del compromiso y e las respuestas de protección.

Se corría el riesgo de estigmatizar a las mujeres como “casos de violencia sexual y por motivos de género” por el sólo hecho de visitar la Clínica, si este hubiera sido su único enfoque. Este problema se evitó desde el inicio, llevando a cabo diferentes tipos de reuniones en la Clínica con diversos parámetros, por medio de ejercicios para establecer los perfiles que incluían diversos temas, entre los que se encontraba la violencia sexual y por motivos de género, e invitando a todas las mujeres y las niñas a participar en una entrevista para establecer perfiles, en vez de incluir sólo a aquellas que hubieran tenido problemas relacionados con la violencia sexual y por motivos de género. La ubicación de la Clínica cerca de la guardería permitió que fuera de fácil acceso para las madres.

Impacto

Se logró identificar preocupaciones de protección emergentes al incluir a la comunidad refugiada, especialmente las mujeres y las niñas, en el proceso de consultas. Las soluciones de corto y largo plazo se basan en la información entregadas por los refugiados. Combinado con las medidas de respuesta activa de asistencia del ACNUR el proceso creó una base de confianza con las mujeres refugiadas y la comunidad en general.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Clínica de Protección de la mujer, India, continuación

Impacto (continuación)

Se espera que la Clínica pueda, si sigue recibiendo financiamiento, convertirse en una base más amplia para otras actividades, como la generación de ingresos basada en conocimientos tradicionales, la entrega de alimentos a los miembros de la comunidad, la realización de reuniones y capacitaciones. Los socios pueden relacionar a la Clínica con un concepto y pueden ver resultados concretos, lo que ayuda a generar el interés y participación de otros socios, como por ejemplo los países de reasentamiento, en temas como las soluciones a largo plazo.

Lecciones aprendidas

Muchos de los problemas enfrentados por los refugiados se relacionan entre sí. Identificar y reconocer estos nexos es fundamental para asegurar acciones eficaces de seguimiento.

Se necesitan medidas concretas para identificar todos los problemas de protección, su interacción y la mejor solución integral en circunstancias individuales. El paso más decisivo es la implementación de la respuesta.

Una vez que una persona ha confiado al ACNUR el espectro total de los problemas que la aquejan es esencial introducir medidas inmediatas y de mediano y largo plazo para asegurar a los refugiados que vale la pena acercarse al ACNUR, que juntos podemos mejorar la situación y para demostrar alternativas reales de solución.

Para cada problema identificado se requiere una respuesta. Incluso si no siempre es la respuesta que la persona refugiada esperaba, la sinceridad de los esfuerzos del ACNUR ayuda a los refugiados a enfocarse en oportunidades realistas y concretas para mejorar su situación.



Pakistán/ Una mujer sobreviviente del terremoto en Balakot al noroeste de Pakistán, trasladada a un campamento relata su odisea a una funcionaria de servicios comunitarios del ACNUR/ Las consultas participativas con las mujeres y las niñas de interés son fundamentales para identificar y responder oportunamente a los desafíos de protección que ellas puedan enfrentar / ACNUR/V.Tan/2006



República Checa/ Una niña solicitante de asilo proveniente de Afganistán habla con una funcionaria del ACNUR en un centro de recepción establecido por una ONG local en Brno/ Las ONG socias juegan un rol vital para brindar protección a las mujeres y las niñas/ACNUR/L.Taylor/2001

Capítulo 4: Respuesta de Protección del ACNUR

Resumen

Introducción

Brindar protección es ante todo una responsabilidad que compete a los Estados. Cada Estado es responsable de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de sus ciudadanos, incluso en situaciones de desplazamiento interno y retorno.

La protección internacional es necesaria sólo cuando se niega la protección nacional o no está disponible por alguna otra razón. Todos los Estados tienen el deber general de brindar protección internacional bajo el Derecho Internacional, la Convención de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo de 1967 establecen las obligaciones específicas para los Estados que son parte de estos instrumentos. La responsabilidad principal de brindar protección internacional radica en el país donde la persona ha solicitado asilo¹.

El ACNUR tiene la responsabilidad de brindar protección internacional establecida bajo su Estatuto, subsiguientes Resoluciones del ECOSOC y la Asamblea General y las Conclusiones del ExCom. Estos instrumentos autorizan al ACNUR a llevar a cabo un amplio ámbito de actividades para proteger a los solicitantes de asilo, refugiados, retornados, (re)integrados, apátridas y desplazados internos².

Propósito

Este capítulo:

- explica la importancia vital que tienen las asociaciones para asegurar la protección de las personas de interés, incluyendo a las mujeres y las niñas de interés;
 - señala los elementos clave de la respuesta general de protección del ACNUR, mostrando cómo se relacionan con la situación particular de las mujeres y las niñas;
 - describe el número de respuestas de protección específicas que son especialmente relevantes para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas; y
 - señala los desafíos que existen para brindar soluciones a las mujeres y las niñas y sugiere cómo responder a ellos.
-

En este Capítulo

Este capítulo tiene las siguientes secciones:

Sección	Ver página
4.1 Asociaciones y respuesta de protección del ACNUR	108
4.2 Herramientas de protección para mujeres y niñas	127
4.3 Asegurar soluciones para las mujeres y las niñas	168

¹ Ver información general en el capítulo 6 de este manual y en el documento del ACNUR: *An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR*, agosto de 2005, p. 12.

² Para más información ver en el capítulo 2, sección 1, Estándares legales internacionales para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas.

4.1 Asociaciones y respuesta de protección del ACNUR

Resumen

La protección no es un concepto abstracto. Es una función dinámica y orientada a la acción. Comprende una serie de actividades, relacionadas con las políticas y las preocupaciones operativas y se desarrolla, en cooperación con los Estados y otros socios, con el objetivo de mejorar el respeto por los derechos individuales de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas y resolver sus problemas.

Adaptado de la Nota sobre Protección internacional del ACNUR, de 2000

Introducción

Establecer y mantener asociaciones y coordinar los diversos elementos de nuestra respuesta de protección y la de los diferentes actores involucrados, es fundamental para asegurar la protección de todas las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas refugiadas. Estas son actividades generales en todas las etapas de la respuesta de protección del ACNUR.



Chad/ Un voluntario de la Cruz Roja de Chad, acompaña a una refugiada sudanesa y su hija hacia una carpa del ACNUR asignada a ellas en el campamento de Farachana / ACNUR / H. Caux / 2004

Propósito

Usadas de manera independiente y/o combinadas, dependiendo de la situación particular, estas asociaciones y respuestas de protección pueden ayudar a:

- mejorar nuestras intervenciones para responder a las violaciones de los derechos de mujeres y niñas de interés a nivel individual; y
- cambiar el contexto más amplio de protección para disminuir los riesgos a los que las mujeres y las niñas se ven expuestas y para prevenir futuras violaciones.

Juntas se combinan para ayudar a establecer sistemas de protección más efectivos para asegurar el respeto por los derechos de mujeres y niñas de interés, a nivel individual.

En esta sección

Esta sección trata los siguientes temas:

Tema	Ver página
4.1.1 Asociaciones	109
4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR	118

4.1.1 Asociaciones

"La asociación es el fundamento de la protección internacional tal como está concebida en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como el mandato del ACNUR,... Así pues, las asociaciones en formas diversas y con una amplia gama de participantes han sido un aspecto crucial de la forma de trabajo del ACNUR durante muchos años y han servido para fortalecer la protección en todas sus dimensiones".

ACNUR, "Tema Anual: Fortalecimiento de la Asociación para garantizar la protección, también en relación con la seguridad", A/AC.96/923, 14 de septiembre de 1999, párrafo 7

Introducción

El ACNUR siempre ha reconocido la importancia de los socios en la protección. Con las Consultas *Reach-Out* de 1997 y luego con las Consultas Globales sobre Protección Internacional en 2000-2002, el ACNUR ha trabajado para lograr la participación de diversos actores en la protección, como se refleja también en la Agenda para la Protección³.

Es fundamental construir asociaciones de protección sólidas con diversos actores si queremos lograr nuestro objetivo de asegurar la protección de las mujeres y las niñas a través de todo el ciclo de desplazamiento.

Socios

Todos nuestros socios tienen un rol vital que desempeñar en la protección. Entre los socios se incluyen:

- los gobiernos, incluso compartiendo cargas y responsabilidades;
 - Naciones Unidas y otras agencias internacionales;
 - la sociedad civil, incluyendo las ONG nacionales e internacionales;
 - la comunidad desplazada/retornada, incluyendo especialmente a las mujeres y las niñas,
 - la comunidad de acogida/receptora;
 - los socios en el contexto del desplazamiento interno; y
 - los socios en el contexto del retorno.
-

Tres temas interconectados

En años recientes han surgido tres temas interconectados que influyen la manera en que trabajamos con nuestros socios, estos son:

- el proceso de reforma de las Naciones Unidas y la iniciativa "Unidos en la acción";
- la Plataforma Global Humanitaria, que reúne a las ONG, la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las agencias de la ONU; y
- el proceso de reforma humanitaria iniciado por el Coordinador de Ayuda Humanitaria de la ONU en diciembre de 2005, que se relaciona especialmente con el concepto de "liderazgo grupal" y es especialmente importante para el ACNUR en los casos de desplazamiento interno.

Nota: A continuación se analizan estas asociaciones y argumentos en mayor detalle.

Continúa en la siguiente página

³ La meta 3, objetivo 3 de la Agenda exige al ACNUR "seguir fortaleciendo los vínculos de asociación para la protección y una mayor sensibilización, no sólo con los gobiernos donantes... sino también con las ONG, otros agentes de la sociedad civil y los hombres, las mujeres y los niños refugiados".

4.1.1 Asociaciones, continuación

Asociaciones con los gobiernos

Tomando en consideración la obligación de los Estados de proteger a sus ciudadanos y a las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción y que están en necesidad de protección internacional, de promover la igualdad de género y de eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, los gobiernos son socios claves en nuestros esfuerzos por brindar protección a las mujeres y las niñas.

Los Estados están obligados a cooperar con el ACNUR para desarrollar sus actividades de protección en situaciones de asilo, desplazamiento interno, retorno, reintegración y apatridia⁴.

Trabajar junto con los gobiernos implica participar con los actores a nivel nacional y local, desde los ministerios y la judicatura, hasta los servicios de educación y salud. Incluye cabildar por el respeto de los estándares internacionales y brindar a los gobiernos consejos técnicos y asistencia operativa.

En los casos en que las mujeres y los niños puedan ser apátridas o se encuentren en riesgo de serlo, es esencial para el ACNUR trabajar en asociación con los gobiernos, quienes tienen la responsabilidad primera de establecer las reglas para la adquisición, disfrute y pérdida de la nacionalidad, y de solucionar los problemas que las mujeres y niños apátridas puedan enfrentar.

Asociaciones para repartir cargas y responsabilidades

En situaciones de asilo, las responsabilidades de protección no radican exclusivamente en los países de acogida. Como se afirmó en la Declaración de los Estados Partes en 2001 y se señala en la Agenda para la Protección, debe existir cooperación internacional comprometida con un espíritu de solidaridad para asegurar que las cargas y responsabilidades por la protección de los refugiados se comparten más equitativamente⁵.

Existe una amplia gama de mecanismos que se pueden implementar para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas a través de acuerdos de cooperación y acuerdos para compartir cargas y responsabilidades, incluso a través del reasentamiento de las mujeres y niñas refugiadas en situación de riesgo. Adicionalmente, el ExCom reconoce explícitamente la importancia de la solidaridad, la cooperación internacional y el compartir las cargas y responsabilidades para prevenir el abuso sexual y la explotación⁶.

Con la ONU y otras agencias regionales e internacionales

EL ACNUR trabaja además en cooperación con diversas agencias regionales e internacionales dedicadas a fortalecer la protección. Estas incluyen tanto a las agencias de la ONU que, como el ACNUR, deben transversalizar la igualdad de género en todas sus políticas, programas y operaciones, como a las agencias que no pertenecen al sistema de la ONU.

Continúa en la siguiente página

⁴ Ver Carta de la ONU, artículo 56; Estatuto del ACNUR, párrafo 8; Convención sobre refugiados de 1951, artículo 35; y el Protocolo de 1967, artículo II.

⁵ Declaración de Estados Partes adoptada en la Reunión Ministerial realizada en Ginebra, diciembre de 2001, preámbulo, párrafo 8 y párrafo 12 operativo; y Agenda para la protección, Meta 3.

⁶ Ver Conclusiones del ExCom No. 22 (XXXII) de 1981, sección (IV), y No. 98 (LV) de 2003, párrafo (g).

4.1.1 Asociaciones, continuación

Con la ONU y otras agencias regionales e internacionales (continuación)

Estas asociaciones incluyen a los Equipos de País de la ONU (UNCTs, por sus siglas en inglés) para quienes el documento “*Guidance Note on Durable Solutions for Displaced Persons (Refugees, Internally Displaced Persons, and Returnees)*” de octubre de 2004, redactado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, GNUD, constituye una útil guía. La Nota está dirigida a los Equipos de País que identifican a las poblaciones que han sufrido el desplazamiento forzado (ya sean personas refugiadas, desplazadas internas y/o retornadas) como un desafío clave que enfrenta el país. La Nota señala cómo se pueden incluir políticas y programas estratégicos, en línea con las prioridades nacionales, en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) y su matriz basada en los resultados.

Las agencias regionales, ya sean organizaciones formales o redes regionales más informales, son también socias importantes en la protección.

“Unidos en la acción”

La importancia vital de formar asociaciones más efectivas y mejorar la coordinación al interior de las Naciones Unidas se reconoció en 2006 en el informe al Secretario General del Grupo de Alto Nivel⁷. Este informe realiza amplias recomendaciones sobre cómo el ACNUR puede “unirse a la acción” en áreas de desarrollo, asistencia humanitaria y medioambiente.

Entre los temas multisectoriales destacados por el Grupo se encuentran la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Efectivamente, señala que “no se puede dejar de subrayar la importancia de alcanzar la igualdad de género”. Entre sus recomendaciones para una mayor coherencia y eficacia sobre este tema se encuentra no sólo la creación de una nueva entidad de género al interior de la ONU, sino que señala también que la promoción de la igualdad de género debe permanecer como mandato para todos los organismos de la ONU.

Nuestra aproximación a las ONG, los miembros más vitales y esenciales de la comunidad [humanitaria], debería ser transparente. Los vemos a ustedes como socios estratégicos, no como implementadores. El ACNUR quiere pensar, planificar y actuar junto con ustedes, necesita que ustedes se involucren en la revisión de nuestras políticas y solicita su cooperación para ayudarnos a mejorar nuestra rendición de cuentas.”

António Guterres, Alto Comisionado para los Refugiados, discurso inaugural sesión No.58 del ExCom, octubre 2007

Asociaciones con la sociedad civil y las ONG

La sociedad civil, incluyendo a las ONG nacionales e internacionales, las Defensorías del Pueblo y las organizaciones religiosas, cumplen un rol vital en la protección de las mujeres y las niñas, como se señala en la Agenda para la Protección⁸. Este rol puede ser desempeñado tanto como defensores y como socios en el desarrollo de actividades de protección, tales como dirigir programas contra la violencia sexual y por motivos de género, brindar asesoría legal a las mujeres y las niñas y ofrecer capacitación de sensibilización sobre los derechos.

Continúa en la siguiente página

⁷ Ver informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el Sistema de las Naciones Unidas incluido en la “Nota del Secretario General”, A/61/583, 20 de noviembre de 2006.

⁸ Ver Agenda para la Protección, meta 3, objetivo 3.

4.1.1 Asociaciones, continuación

Asociaciones con la sociedad civil y las ONG (continuación)

En los países de asilo industrializados, donde los recursos de los gobiernos son, por lo general, mayores y la sociedad civil está bien desarrollada y se hace sentir, la presencia del ACNUR es más limitada. Por lo tanto, nuestros contactos y las redes con las ONG y la sociedad civil, incluyendo aquellas que tienen un enfoque especial en las mujeres y las niñas, son mucho más importantes. Estas organizaciones nos permiten estar al tanto de las preocupaciones de las mujeres y las niñas, incluso cuando no tenemos contacto regular y directo con ellas. Son con frecuencia estas ONG las que llaman nuestra atención sobre temas y casos individuales.

En todas las operaciones, las ONG que trabajan específicamente con mujeres y niñas en las comunidades desplazadas y de acogida son socios de protección muy importantes en nuestros esfuerzos por fortalecer la protección de las mujeres y las niñas. Las asociaciones locales de mujeres pueden ser un recurso de guía y apoyo cuando se buscan formas para llegar a las mujeres y las niñas.

IOM/FOM sobre asociaciones con las ONG

En este contexto, todos los funcionarios deberían conocer el IOM/FOM sobre "*Partnerships for Protection – the importance of regular dialogue and cooperation with our NGO partners*"⁹. Este documento subraya la importancia de establecer mecanismos para facilitar el diálogo y la cooperación periódica sobre temas de protección con todas las ONG socias, incluyendo, aunque no exclusivamente, a los socios implementadores.

Plataforma Humanitaria Global

Enfatizando la importancia de tales socios, en julio de 2006 se inauguró un foro conocido como la Plataforma Humanitaria Global. Este foro busca reunir en condiciones de igualdad a las tres ramas principales de la comunidad humanitaria: las ONG, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y las organizaciones internacionales de las Naciones Unidas y otras relacionadas¹⁰. El objetivo es fortalecer la eficacia de la acción humanitaria.

En julio de 2007, 40 líderes de estas tres ramas humanitarias acordaron en una Declaración de Compromiso basar sus asociaciones en los principios de igualdad, transparencia, enfoque orientado a los resultados, responsabilidad y complementariedad. La iniciativa ha recibido un fuerte apoyo por parte del Alto Comisionado.

La iniciativa percibe la diversidad de la comunidad humanitaria como una ventaja que puede utilizarse para responder de manera más eficaz a la protección de los distintos miembros de la comunidad desplazada/retornada en cuestión. Establecer asociaciones sólidas con las ONG locales de mujeres es, por ejemplo, fundamental para nuestra capacidad para proteger a las mujeres y las niñas.

Continúa en la siguiente página

⁹ Ver IOM/57/2004 FOM/59/2004, 24 de septiembre de 2004.

¹⁰ Para más información sobre la Plataforma Global para la Acción Humanitaria ver <http://globalhumanitarianplatform.org>.

4.1.1 Asociaciones, continuación

Asociaciones con la comunidad desplazada/retornada

Los refugiados y otras personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas, no son simples receptores pasivos de asistencia humanitaria. Las comunidades desplazadas y retornadas pueden involucrarse activamente en muchas de iniciativas que promueven el respeto por sus derechos a través de los comités de campamentos y grupos como las asociaciones de mujeres y adolescentes. Por ejemplo, las mujeres y las niñas:

- son una fuente de información clave sobre los problemas de protección y seguridad en los campamentos;
 - entregan valiosas opiniones necesarias para diseñar asistencia efectiva y medidas de protección;
 - ofrecen un importante apoyo en la entrega y distribución de ayuda humanitaria;
 - juegan un rol importante en la entrega de protección y de soluciones duraderas, especialmente en el entorno de los campamentos;
 - pueden ayudar a asegurar que las preocupaciones de protección se enfrenten de manera adecuada en la administración de los campamentos de refugiados y asentamientos;
 - juegan un rol importante en las medidas de prevención diseñadas para disminuir el riesgo de violencia e inseguridad al que se ven expuestas¹¹;
 - son socias importantes en nuestros esfuerzos por monitorear una situación particular; y
 - tienen un rol esencial en la evaluación de la implementación de los proyectos, entrega de servicios y en las actitudes de los trabajadores humanitarios.
-

Asociaciones con la comunidad de acogida/receptora

Las asociaciones con la comunidad de acogida/receptora tienen un importante rol en la protección de las mujeres y las niñas. Estas asociaciones son necesarias para mejorar la comprensión de la situación de la comunidad de desplazados/retornados. Esto ayuda a su vez a promover la receptividad y la tolerancia por su situación y permite el diseño de soluciones integrales que también puedan beneficiar a la comunidad de acogida/receptora.

Por ejemplo, cuando las mujeres y las niñas desplazadas se encuentran en riesgo de sufrir discriminación, acoso, secuestro o ataques por parte de los miembros de la comunidad que las rodea, o cuando pueden estar en riesgo de sufrir explotación y abuso cuando salen a buscar agua y leña o cuando trabajan como sirvientas o jornaleras en las granjas, es fundamental la participación y compromiso de la comunidad de acogida para enfrentar estos riesgos.

Continúa en la siguiente página

¹¹ Ver "Tema Anual: Fortalecimiento de la asociación para garantizar la protección, también en relación con la seguridad", ACNUR, A/AC.96/923, 14 de septiembre de 1999, párrafo 27–28.

4.1.1 Asociaciones, continuación

"No puedo dejar de destacar la necesidad [en situaciones de desplazamiento interno] de construir asociaciones eficaces con los gobiernos, las agencias de la ONU, organizaciones intergubernamentales, y especialmente las ONG y las poblaciones afectadas...Las ONG deberían participar al nivel estratégico y son socias que pueden multiplicar de manera importante la capacidad de respuesta y movilizar recursos adicionales en los grupos. Las relaciones con las agencias y las ONG que trabajan en los tres grupos dirigidos por el ACNUR, requieren de atención y esfuerzos particulares. Los nuevos acuerdos proporcionan una oportunidad para fortalecer estas relaciones y explorar nuevas. Nuestro valor agregado, en todos los casos, será nuestro liderazgo estratégico y operativo en los grupos que lideramos.

António Guterres, Alto Comisionado para los Refugiados, "UNHCR Involvement with New IDP Situations", IOM/FOM 035/06, 6 de abril de 2006, párrafo 10

"La lección más importante aprendida por el ACNUR en Colombia ha sido que al fortalecer a los diferentes interlocutores que participan en la respuesta al desplazamiento (todos con diferentes mandatos y puntos de vista), el ACNUR puede crear y/o mantener un equilibrio saludable entre las partes, que puede actuar como un mecanismo de autorregulación. Esto permite al ACNUR Colombia maximizar el impacto de sus limitados recursos, al mismo tiempo que respeta el lugar que le corresponde a los actores nacionales en la respuesta a los problemas nacionales".

ACNUR Colombia, "Mejores prácticas y lecciones aprendidas", 2007, p. 6.

Asociaciones en situaciones de desplazamiento interno

Las asociaciones son importantes para todo nuestro trabajo, pero los acuerdos de asociaciones varían considerablemente en las situaciones de asilo y de refugiados y en las de desplazados internos. En las primeras situaciones el ACNUR es la agencia humanitaria líder y coordinadora y siempre ha trabajado con socios¹². En el contexto del desplazamiento interno los acuerdos de asociación son diferentes. Dado que no existe una agencia única de Naciones Unidas que tenga el mandato de proteger y asistir a las personas desplazadas internas es esencial que las agencias trabajen asociadas en tales situaciones para garantizar la protección de los desplazados internos.

Comité Permanente Interagencial (IASC)

EL Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés), creado en 1992, es el mecanismo primario para la coordinación interagencial, para el desarrollo de políticas y la toma de decisiones en relación con la respuesta humanitaria. Bajo el liderazgo del Coordinador de Emergencia Humanitaria, el IASC desarrolla políticas humanitarias, acuerda la división de responsabilidades en los distintos aspectos de la asistencia humanitaria, identifica y busca soluciones a los vacíos que pudieran existir en la respuesta y promueve la aplicación eficaz de los principios humanitarios.

Miembros de IASC

Las siguientes agencias son miembros del IASC: Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ACNUR, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Continúa en la siguiente página

¹² Para más información ver el documento de próxima publicación *Inter-Agency Handbook on the Protection of IDPs* y el documento del ACNUR, "The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR", 27 de febrero de 2007, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?docid=45ddc5c04>.

4.1.1 Asociaciones, continuación

Miembros de IASC (continuación)

Tienen el carácter de invitados permanentes el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el *International Council of Voluntary Agencies* (ICVA), La Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), *American Council for Voluntary International Action* (Inter-Action), Oficina Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), el Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y el Banco Mundial.

Género y el IASC

La complejidad del marco en que trabajamos en las situaciones de desplazamiento interno implica el surgimiento de consideraciones adicionales relativas a la colaboración institucional cuando buscamos transversalizar un enfoque de edad, género y diversidad y brindar protección a las mujeres y niñas desplazadas internas. Desde 1999 los miembros del IASC están comprometidos a asegurar la transversalización de los temas de género en las actividades humanitarias¹³.

En diciembre de 2006 el IASC emitió un Manual de Género para la Acción Humanitaria (*Handbook for Humanitarian Action*) llamado *Women, Girls, Boys & Men, Different Needs – Equal Opportunities*. El manual entrega una guía sector por sector sobre cómo asegurar la igualdad de género en la programación en las situaciones humanitarias, consejos prácticos sobre cómo transversalizar los enfoques de género y listas de comprobación para medir los avances en satisfacer las necesidades y asegurar la participación equitativa de las mujeres, niñas, niños y hombres en todos los aspectos de la respuesta humanitaria¹⁴.

Liderazgo de Grupo

En el año 2005 el “enfoque de colaboración”¹⁵, desarrollado inicialmente a través del IASC, resultó fortalecido cuando el IASC adoptó el concepto de “liderazgo de grupo” con el propósito de lograr respuestas más predecibles, oportunas y eficaces a las crisis humanitarias.

El enfoque de liderazgo de grupo busca solucionar las lagunas identificadas en la respuesta y mejorar la calidad de la acción humanitaria por medio del fortalecimiento de las asociaciones entre las agencias de la ONU, el movimiento de la Cruz Roja, las agencias internacionales y las ONG.

Los grupos establecidos son agricultura; coordinación y administración de campamentos, recuperación temprana; educación; telecomunicaciones de emergencia; salud; albergues de emergencia; logística; nutrición; protección; y agua, sanidad e higiene. Los grupos de coordinación y administración de campamentos y protección se consideran grupos relacionados con todos los demás. Los líderes de grupo se establecen al nivel mundial y nacional.

Continúa en la siguiente página

¹³ IASC, “*Policy Statement for the Integration of a Gender Perspective in Humanitarian Assistance*”, 31 de mayo de 1999.

¹⁴ Ver <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=46978c842>. Para otras publicaciones del IASC relacionadas con la violencia por motivos de género ver más adelante el capítulo 5, sección 3, sobre libertad personal y seguridad.

¹⁵ El enfoque de colaboración llama a todas las agencias disponibles a contribuir, dentro de sus posibilidades y de conformidad con sus mandatos y experiencia, para solucionar las situaciones de desplazamiento interno bajo la coordinación del Coordinador de la Respuesta de Emergencia al nivel de sedes y del Coordinador Humanitario al nivel de terreno (o ante la ausencia de un Coordinador Residente de la ONU). La implementación de un enfoque de colaboración no cumplió con las expectativas. Existieron brechas en la entrega de bienes y servicios esenciales, algunas duplicaron esfuerzos y, con mucha frecuencia, se recurrió a un enfoque ad hoc. Además, existieron vacíos sistemáticos en la protección.

4.1.1 Asociaciones, continuación

Liderazgo de Grupo (continuación)

El género es también un tema que atraviesa todos los grupos. Por ello se están desarrollando guías para la transversalización del género en cada grupo.

Liderazgo de grupo del ACNUR

En los casos de desplazamiento interno ocasionado por conflictos, el ACNUR ha asumido el liderazgo de grupo en relación con las personas desplazadas internas y las poblaciones afectadas para:

- la protección¹⁶,
- la coordinación y la administración de los campamentos (CCCM, por sus siglas en inglés)¹⁷, y
- albergues de emergencia¹⁸.

Las situaciones en las cuales el ACNUR tiene el “liderazgo de grupo” nos exigen enfocarnos en nuestra responsabilidad de coordinar entre las agencias de la ONU y otras agencias humanitarias. Este sucede especialmente cuando la Oficina, en su carácter de líder de grupo, se convierte en el “proveedor de última instancia”.

La edad, el género y la diversidad deben ser incluidos en todas las actividades de grupo que el ACNUR lidera¹⁹. En particular, los diagnósticos participativos deben estar en el centro de los análisis y diagnósticos de necesidades²⁰.

Como líder de grupo para la protección, el ACNUR está en proceso de finalizar un manual interagencial llamado *Handbook on the Protection of Internally Displaced Persons*, que brinda una guía más detallada, incluso en relación con la protección de las mujeres y las niñas.

Responsabilidad de punto focal en el grupo de protección

En el grupo de protección se ha establecido un acuerdo para compartir las responsabilidades mediante el cual diferentes agencias que participan en el grupo son designadas como puntos focales para asegurar respuestas eficaces en áreas específicas bajo la coordinación general del líder del grupo.

Continúa en la siguiente página

¹⁶ A este respecto, se debe distinguir entre el enfoque del ACNUR y el de otras agencias. Para otras agencias, las responsabilidades bajo el enfoque de grupo (cluster approach) cubre tanto las emergencias humanitarias relacionadas con conflictos como las provocadas por desastres naturales. El ACNUR ha asumido el liderazgo de grupo en los temas de protección en situaciones de conflicto que provocan desplazamiento interno. Sin embargo, en situaciones de desastres naturales, la Oficina tiene la opción de asumir el liderazgo sobre la base de acuerdos alcanzados con otras agencias que tienen el mandato de brindar protección, como UNICEF y OACDH, y en tales situaciones debería participar por lo menos en los diagnósticos de necesidades, la planificación y formulación de estrategias que realice el Equipo de País. Ver la declaración de IASC *Principals' Outcome Statement*, analizados en la *reunión del IASC de septiembre de 2005 y respaldados en diciembre de 2005 y la nota de guía emitida como consecuencia: "Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response"*, 24 de noviembre de 2006, disponible en inglés, francés y árabe en <http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=420>.

¹⁷ El Grupo de CCCM es co-dirigido por el ACNUR y la Oficina Internacional para las Migraciones (OIM). El ACNUR tiene el liderazgo en las situaciones humanitarias originadas por conflictos y la OIM tiene el liderazgo en situaciones de desastres naturales.

¹⁸ El ACNUR co-dirige el Grupo sobre albergues de emergencia conjuntamente con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. El ACNUR asume el liderazgo en situaciones de emergencias humanitarias ocasionadas por conflictos y la Federación Internacional lo asume en situaciones de desastres naturales.

¹⁹ António Guterres, Alto Comisionado para los Refugiados, “*UNHCR's Involvement with New IDP Situations*”, IOM/FOM 035/06, 6 de abril de 2006, párrafo 6.

²⁰ Ver IASC Grupo de Trabajo sobre Protección/*Grupo de Trabajo sobre reconstrucción temprana, Protection of Conflict-Induced IDPs: Assessment for Action*, de noviembre de 2007, en <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=159>.

4.1.1 Asociaciones, continuación

Responsabilidad de punto focal en el grupo de protección (continuación)

La responsabilidad de punto focal al interior del grupo de protección corresponde a UNICEF para la protección de los niños y las niñas, a UNFPA para la violencia sexual y por motivos de género y a Habitat para temas de tierras, vivienda y propiedad. Esto en ninguna medida disminuye la responsabilidad del ACNUR y la obligación de rendir cuentas para asegurar que el trabajo del grupo promueva la igualdad de género y prevenga y responda a la violencia sexual y por motivos de género. Sin embargo, si requiere una estrecha coordinación y cooperación con UNICEF, UNFPA y Habitat y el fortalecimiento institucional conjunto entre todos los miembros del grupo.

Asociaciones con los gobiernos en situaciones de desplazamiento interno

En situaciones de desplazamiento interno las asociaciones con el gobierno pertinente son más complejas que en las situaciones de refugiados, especialmente cuando el gobierno puede ser responsable por la persecución, incluso por graves violaciones a los derechos humanos y el desplazamiento de las personas y las comunidades que son responsables de proteger. El cabildeo y el fortalecimiento institucional son especialmente importantes en estas situaciones.

A menudo es difícil construir asociaciones con los gobiernos en los países que tienen poblaciones desplazadas internas. Factores tales como el clima político, el impacto que nuestras acciones puedan tener sobre el acceso a las personas desplazadas internas, sobre su seguridad y la nuestra, deben tomarse en consideración al determinar la mejor estrategia para involucrar a los gobiernos.

Los gobiernos donantes y la comunidad diplomática pueden jugar un importante rol de cabildeo para promover los derechos de los desplazados, especialmente las mujeres y las niñas desplazadas. Por lo tanto debemos trabajar para mejorar tales asociaciones.

Asociaciones en situaciones de retorno

Las asociaciones son esenciales en las situaciones de retorno, ya sea que estas involucren a personas refugiadas o desplazadas internas. Requiere la participación del Equipo de País de la ONU y los donantes bilaterales o multilaterales, especialmente en el contexto de transición de la ayuda de asistencia a la ayuda para el desarrollo, en el cual el gobierno toma bajo su responsabilidad todo el proceso.

Las secciones 3.1 y 3.2 de este capítulo mencionan los desafíos para la protección durante el retorno y sugieren acciones a adoptar por parte de nuestros socios para asegurar que las mujeres y las niñas participen en los procesos de paz y que sus derechos y necesidades son tomados en consideración durante la repatriación y la reintegración.

Asociaciones con los agentes no estatales en situaciones de desplazamiento interno y de retorno

Las asociaciones con la sociedad civil, incluyendo las ONG, y con las propias comunidades son por supuesto tan importantes en las situaciones de desplazamiento interno y de retorno como lo son en las situaciones de refugiados.

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR

“Canalizar las actividades de protección que realizan otros actores y, al mismo tiempo, llevar a cabo intervenciones de protección por nuestra parte, son actividades complementarias, ambas inherentes a nuestro mandato. Se debe alcanzar un adecuado balance, de una manera que no excluya a ninguna”.

Alta Comisionada Asistente para la Protección, Erika Feller, misión a Colombia, 2006²¹

Introducción

Hablar de protección significa referirse fundamentalmente a derechos. Esto se refleja claramente en la definición de protección, ampliamente aceptada, acordada por el Comité Permanente Interagencial (IASC)²² en el año 2000:

Esta definición de protección abarca “todas las actividades dirigidas a alcanzar el respeto pleno de los derechos individuales de acuerdo a la letra y espíritu de los cuerpos legales relevantes, por ejemplo, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Derecho de refugiados. Las organizaciones de derechos humanos y de derecho humanitario deben realizar sus actividades de manera imparcial (sin considerar motivos de raza, origen étnico o nacional, idioma o género)”²³.

Protección, como objetivo, responsabilidad legal y actividad

Se pueden diferenciar tres dimensiones en la protección. La protección es un **objetivo** porque busca asegurar que todas las personas puedan disfrutar plenamente de sus derechos, consagrados en el derecho nacional e internacional. Por lo tanto, la protección se relaciona con las soluciones, esto es, el disfrute pleno de los derechos.

La protección implica también una dimensión de **responsabilidad legal**, principalmente para el gobierno pertinente, pero también para los actores que trabajan en temas de derechos humanos a nivel internacional, de derecho humanitario y de desarrollo, como se señala al inicio de este capítulo y con mayor detalle en los acápite sobre “responsabilidad” en relación con derechos específicos a lo largo del manual.

La protección es también una **actividad**, que puede ser de respuesta, para prevenir o detener las violaciones a los derechos; de reparación, asegurando la reparación de los daños causados por las violaciones a los derechos, incluso a través del acceso a la justicia y a las indemnizaciones; y/o de construcción del entorno, promoviendo el respeto por los derechos y el Estado de Derecho.

Ninguna respuesta de protección es neutral desde la perspectiva del género

Si bien las respuestas y actividades de protección se enuncian por lo general en términos neutrales, ninguna es en realidad neutral desde el punto de vista del género. Debemos garantizar que, en todo lo que hacemos, tomamos en cuenta el impacto de nuestras acciones sobre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de diversos orígenes.

Continúa en la siguiente página

²¹ ACNUR Colombia, “Mejores prácticas y lecciones aprendidas”, 2007, p. 32. [N.T. Traducción libre]

²² Para más información sobre el IASC, ver sección 1.1 de este capítulo.

²³ Esta definición fue desarrollada en una serie de talleres auspiciados por el IASC, en los que participaron cerca de 50 agencias humanitarias y de derechos humanos y está disponible en inglés en <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/docs/FAQs.pdf>. Ver también A. Bonwick y H. Slim, *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*, 2005, pp. 42–43; Sylvie Giossi Caverzasio (ed.), *Strengthening Protection in War – A Search for Professional Standards*, CICR, Ginebra, 2001. Posteriormente fue adoptada por el IASC y aplicada específicamente a la protección de las personas desplazadas. [N.T. Traducción libre]

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Ninguna respuesta de protección es neutral desde la perspectiva del género
(continuación)

También debemos trabajar para asegurar que todas las personas se pueden beneficiar equitativamente con nuestra respuesta, sin distinción de ninguna clase, como por ejemplo la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otro tipo, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento u otro estatus²⁴, y que nuestras acciones no perpetúan, directa o indirectamente, la desigualdad de género.

En otras palabras, debemos asegurar que el impacto de nuestras actividades sobre el género, la edad y la diversidad es analizado en cada situación y que la protección de las mujeres y las niñas es parte integral de nuestra respuesta de protección.

Tipos de respuesta de protección

En el contexto de este amplio marco, las respuestas y actividades de protección específicas que el ACNUR y sus socios desarrollan consisten normalmente en actividades que se pueden incluir en las siguientes categorías:

1. coordinación;
2. evaluación, análisis y diseño;
3. intervenciones de protección;
4. fortalecimiento de la capacidad nacional de protección;
5. fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones; y
6. monitorear, informar y evaluar.

Estos diferentes elementos de la respuesta de protección del ACNUR en conjunto forman parte de un todo relacionado y se refuerzan mutuamente.

Nota: Los diferentes tipos de respuestas y actividades se explican con mayor detalle a continuación, con especial atención a su relevancia para las mujeres y niñas de interés. Las secciones sobre “cómo responder” en los capítulos 3 y 5 también siguen ese marco y contienen acciones y respuestas sugeridas.

1. Coordinación

La coordinación entre los distintos actores involucrados en una situación determinada es un requisito general para las respuestas efectivas de protección y es fundamental para que resulten exitosas. La transversalización del enfoque de edad, género y diversidad en las actividades de coordinación implica que todas las partes interesadas son responsables de promover un análisis adecuado y acciones específicas para lograr la igualdad de género y proteger los derechos de las mujeres y las niñas.

La coordinación debe hacerse de manera participativa, facilitando la participación activa de todos los miembros de la comunidad, incluyendo a las mujeres y las niñas de todas las edades y orígenes, y tomando en consideración sus opiniones y puntos de vista. Involucra además la promoción del balance de género en todas las instancias de coordinación.

Continúa en la siguiente página

²⁴ Estas categorías han sido tomadas del ICCPR, artículo 2(1) y PIDESC, artículo 2(2).

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Coordinación sobre igualdad de género

Coordinar sobre igualdad de género y los temas relacionados es tan esencial como lo son otros aspectos de nuestra respuesta de protección y de programación.

Por ejemplo, en el caso de emergencias a gran escala o muy complejas, una manera de mejorar la coordinación en temas de género en el contexto interagencial puede ser establecer una Red de Apoyo de Género (*GenNet*, por sus siglas en inglés), especialmente en los casos en los cuales se han designado consejeros de género y organizaciones con experiencia y conocimientos específicos.

Al igual que los equipos interagenciales²⁵ en el contexto del ACNUR, el propósito principal es facilitar el diálogo para asegurar que las personas están informadas sobre los temas relevantes y la evolución de la situación en términos de cambios de roles, riesgos de protección y las condiciones que enfrentan las mujeres, las niñas, los niños y los hombres en la comunidad afectada. Es una manera de incentivar una mayor integración de la perspectiva de género en todos los programas.

Una Red de Apoyo de Género, *GenNet*, incluye representantes del gobierno, la sociedad civil, las ONG y las agencias de la ONU, tanto al nivel local como nacional. Cuando sea posible, debería incluir además a la comunidad desplazada/retornada y a la comunidad de acogida. Sin embargo, una *GenNet* es efectiva solo en la medida que sus miembros lo sean y, por lo tanto, si los participantes no tienen experiencia en general o en temas de género, no podrá ser completamente efectiva²⁶.

También es importante asegurar que la red no funciona aislada de otros órganos de coordinación y que se enfoca en transversalizar el tema en el trabajo de esos otros grupos. El balance de género es importante en todas las *GenNet*.

El nombramiento de una persona experta en género o asesora del Coordinador Humanitario puede ser otro mecanismo para mejorar la coordinación en temas relacionados con el género²⁷. El género sigue siendo un tema intersectorial fundamental en todos los aspectos de la respuesta del ACNUR y sus socios en los programas y la protección²⁸.

2. Evaluación, análisis y diseño

Evaluar y analizar los riesgos de protección que enfrentan las mujeres y las niñas en un contexto específico es esencial para el diseño de nuestras actividades de protección y nuestra respuesta de programación. Esto implica:

- realizar un análisis de la situación, incluso a través de diagnósticos participativos, y
- diseñar estrategias de protección integrales y sensibles a la edad, el género y la diversidad.

Continúa en la siguiente página

²⁵ Ver capítulo 2, sección 3.

²⁶ Para más información ver IASC, *Women, Girls, Boys and Men, Different Needs – Equal Opportunities*, IASC, diciembre de 2006, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=46978c842>, sección sobre coordinación para la igualdad de género en las emergencias, pp. 27–29, incluyendo una lista de comprobación para evaluar los esfuerzos para coordinar los temas de género en las emergencias y los términos de referencia para el trabajo en situaciones humanitarias.

²⁷ También existe la posibilidad de realizar despliegues adicionales de personal especializado en temas de género por tiempo limitado, por ejemplo, a través del plan de protección para el despliegue de personal llamado "Surge", administrado conjuntamente por el Comité Internacional de Rescate y el ACNUR, ver http://www.theirc.org/what/surge_protection_project.html, y por medio del proyecto de género del IASC, llamado Gender Capacity Standby Project ("GenCap") creado a finales de 2006 y administrado por el *Norwegian Refugee Council*, ver <http://www.nrc.no/?aid=9160724>.

²⁸ Para más información sobre la coordinación en situaciones de desplazamiento interno, ver sección 1.1 de este capítulo.

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Análisis de la situación

Se debe realizar un análisis de la situación para evaluar las situaciones de desplazamiento en un contexto más amplio a nivel social, económico, político, legal y cultural. Un examen de las dimensiones de edad y género de una situación particular debe formar parte de todos los aspectos de tal análisis. Los diagnósticos participativos son parte integral de este proceso²⁹.

El análisis de la situación debería incluir:

- diagnósticos participativos (para más información ver capítulo 2, sección 3);
- analizar la situación de derechos humanos/protección de mujeres, hombres, niñas y niños de interés, incluyendo un análisis de las violaciones de derechos o riesgos de protección y quién es el perpetrador, además de las causas inmediatas y de origen de tales violaciones o riesgos de protección.
- usar el Sistema Global de Inscripción (ProGres por sus siglas en inglés) o el proyecto PROFILE para establecer y analizar la información desagregada por edad y sexo para incluir en estos análisis;
- usar estándares e indicadores para revisar cómo se están satisfaciendo las necesidades de protección y asistencia de las mujeres y las niñas, incluso con respecto a los Cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas³⁰;
- tomar en cuenta las opiniones de las personas de interés – los “sujetos de derechos”- en relación con los riesgos de protección y las violaciones de derechos, el análisis de sus causas y las acciones prioritarias recomendadas; y
- analizar las responsabilidades de los “garantes de derechos” en relación con el respeto de los derechos y la prevención de las violaciones y hasta qué punto tienen los recursos y la capacidad para hacerlo.

Adoptar un enfoque basado en los derechos y la comunidad en el análisis de la situación nos exige:

- usar los principios legales internacionales como nuestro marco de análisis y evaluación, relacionar la información obtenida en los diagnósticos participativos con los derechos y principios relevantes; y
- realizar estos análisis y diagnósticos con la participación plena de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de interés.

Marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección

El ACNUR ha desarrollado un marco de análisis útil e integral para ayudar en el proceso de establecer las lagunas en la protección de los refugiados, llamado Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección (en inglés Strengthening Protection Capacity Project, SPCP)³¹. Se está redactando una publicación similar para ayudar a identificar las lagunas de protección en los contextos de desplazamiento interno.

Continúa en la siguiente página

²⁹ Los diagnósticos participativos se describen con mayor detalle en el capítulo 2, sección 3, bajo transversalización de la estrategia de edad, género y diversidad.

³⁰ A este respecto, la guía práctica del ACNUR *Practical Guide to the Systematic Use of Standards and Indicators in UNHCR Operations*, segunda edición, de febrero de 2006, es una herramienta importante y esencial para informar sobre los progresos alcanzados.

³¹ ACNUR, Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección (SPCP), *Protection Gaps Framework for Analysis: Enhancing Protection of Refugees*, 2006, y el CD-Rom que lo acompaña.

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección (continuación)

Este marco recurre a un enfoque de colaboración que involucra a todas las partes interesadas en una situación determinada para identificar las lagunas de protección y desarrollar estrategias y proyectos para solucionarlas. Se busca que este análisis de lagunas o vacíos se utilice después de los diagnósticos participativos con grupos de refugiados y solicitantes de asilo. Los resultados de las discusiones dirigidas a cada uno de los diferentes grupos (incluyendo a mujeres, niñas, adolescentes, adultos mayores y otros grupos con necesidades de protección específicas) se incluyen en el informe de análisis de vacíos para asegurar la cobertura plena y total, y la identificación de soluciones apropiadas para solucionar los vacíos identificados.

Diseño de programas y estrategias de protección

La información obtenida durante los análisis de situación y los correspondientes diagnósticos participativos pueden ser usados para desarrollar estrategias de protección integral sensibles a la edad, el género y la diversidad. Estas deberían entonces formar parte y guiar de manera sistemática la planificación y el diseño de programas para enfrentar los riesgos que surgen en el contexto más amplio de la protección y para responder y solucionar los riesgos individuales. Esto implica:

- desarrollar una estrategia de protección al nivel local, nacional y regional, que incluya la determinación del equilibrio apropiado entre el cabildeo público y/o contactos más discretos con actores relevantes en una situación determinada para maximizar la eficacia;
 - desarrollar un plan de acción integral a largo plazo, que transversalice el enfoque de edad, género y diversidad, y que incluya el empoderamiento y las acciones específicas, como se señaló en el capítulo 1, sección 3 y en el capítulo 2, sección 3, con la finalidad de alcanzar objetivos y metas operativas específicas, tomando en consideración la capacidad y las limitaciones internas y externas; y
 - asegurarse que estas estrategias y programas reflejen las perspectivas de las mujeres y las niñas y de los grupos con necesidades específicas.
-

3. Intervenciones de protección

Las intervenciones para proteger a las personas de interés abarcan todas las actividades destinadas a asegurar el acceso y disfrute igualitario de los derechos por parte de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de acuerdo con el contenido y el espíritu de los instrumentos legales pertinentes.

Cada uno de los seis tipos de acciones señalados en esta sección pueden verse como una intervención para proteger. Las actividades descritas aquí sobre “intervenir para proteger” y en la tablas de “cómo responder” en los capítulos 3 y 5, se refieren principalmente a las intervenciones para prevenir y responder a los riesgos de protección enfrentados a nivel individual por las mujeres y las niñas de interés. (Para más información sobre la creación de sistemas para el manejo confidencial de casos individuales, ver capítulo 3, sección 3).

Continúa en la siguiente página

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Presencia equilibrada como prerrequisito

La presencia activa del ACNUR y de sus socios, incluyendo a las funcionarias, en los campamentos, ciudades y otras áreas donde se encuentran las personas de interés, es un requisito previo para una respuesta de protección eficaz. Reconociendo el valor de la presencia de funcionarias en la protección de las mujeres y las niñas, el ExCom ha llamado a promover el equilibrio de género al reclutar personal, incluso a través de medidas activas para aumentar el número de mujeres profesionales que trabajan en el terreno³².

Nuestra presencia y la de nuestros socios puede en si misma detener los abusos, ser testigos presenciales de estos abusos y permitir a las mujeres y las niñas y a sus comunidades desarrollar y adoptar medidas de protección por sí mismas³³.

La asistencia, un componente de la protección

Las intervenciones de protección con frecuencia incluyen acciones con un componente de asistencia, entre los que se encuentra proporcionar alimentos y artículos no comestibles, la construcción de infraestructura, colegios y otras instalaciones y la prestación de servicios como la educación y la salud, ya sea directamente o a través de las autoridades o socios relevantes.

Esta asistencia es con frecuencia esencial para el restablecimiento de la vida comunitaria en las comunidades desplazadas y para el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas. Se requiere monitorear con atención para asegurar su acceso a los beneficios y el disfrute de los mismos.

Ejemplos de intervenciones de protección

Algunos ejemplos de intervenciones de protección incluyen:

- realizar las gestiones pertinentes para asegurar que las mujeres y las niñas no sean deportadas o retornadas a situaciones que amenazan su vida o libertad, o para asegurar su liberación si se encuentran detenidas ilegalmente;
- realizar acciones específicas para empoderar a las mujeres y las niñas y contribuir a asegurar su protección (capítulo 2, secciones 4 y 5), incluso por medio del cabildeo para impulsar cambios legislativos que protejan sus derechos;
- adoptar estrategias y enfoques preventivos para enfrentar los riesgos que puedan aparecer en el contexto más amplio de la protección (ver capítulo 3, sección 2);
- intervenir para prevenir y responder ante la posibilidad o la existencia de abusos o violaciones a los derechos individuales de las mujeres y las niñas (ver capítulo 3, sección 3);
- asegurar que las mujeres y las niñas tienen acceso en condiciones igualitarias a los procedimientos de asilo (ver en este capítulo, sección 2.6), a la asistencia y los servicios, reduciendo así el riesgo de sufrir abuso sexual y explotación (ver capítulo 5, sección 7.1);
- brindar consejería y asesoría legal, ya sea a través de clínicas o centros legales o de otro tipo de expertos o de manera más informal, con objetivos de prevención y de reparación, especialmente cuando buscan empoderar a las mujeres y las niñas;

Continúa en la siguiente página

³² Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (i)(v).

³³ Ver también, Liam Mahony, *Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2006, disponible en inglés en <http://www.hdcentre.org/Proactive%20Presence>.

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Ejemplos de intervenciones de protección (continuación)

- sistemas para referir a las mujeres y las niñas a las agencias, instituciones o socios pertinente para que reciban tratamientos, reparación o justicia, por ejemplo clínicas legales o de salud, la policía y otras autoridades o a los mecanismos de justicia;
- cabildear e intervenir con las autoridades para asegurar servicios prestados por mujeres para mujeres, trato apropiado a las víctimas/sobrevivientes y reparación; y
- asegurar la integridad y seguridad física (ver capítulo 3, sección 2 más arriba).

4. Fortalecimiento de la capacidad nacional de protección

El fortalecimiento institucional tiene como objetivo consolidar la capacidad de los gobiernos, incluyendo los ministerios responsables de los temas de género y bienestar familiar, las ONG y la sociedad civil, para así mejorar la protección de las comunidades desplazadas/retornadas y de las personas apátridas³⁴. Busca reforzar el desempeño institucional y humano, fortalecer las habilidades y promover las actitudes positivas.

Como se señaló antes en la sección sobre “identificación, análisis y diseño” el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección, SPCP, brinda una base útil para trabajar con los gobiernos y otros socios para establecer y acordar estrategias que fortalezcan las capacidades nacionales.

Ejemplos de actividades para fortalecer la capacidad nacional de protección

Fortalecer la capacidad nacional de protección implica realizar muchas actividades, entre las que se encuentran:

- analizar y comparar permanentemente las leyes, regulaciones, políticas y procedimientos nacionales, marcos institucionales y la práctica con los estándares internacionales, por ejemplo desde una perspectiva de género, en relación con el matrimonio o la ciudadanía, los derechos de propiedad y la legislación penal;
- reforzar el desempeño humano, institucional y comunitario, por ejemplo entregando apoyo técnico, capacitación, servicios de asesoría, conocimientos especializados, y/o asistencia material o financiera para permitir a los gobiernos cumplir con sus obligaciones (ver, por ejemplo, el capítulo 4, sección 2.5 con ejemplos de práctica en el terreno sobre determinación del interés superior y un ejemplo en Ecuador en el capítulo 5, sección 4.2);
- contribuir al desarrollo de la jurisprudencia, por ejemplo, mediante la presentación de estudios legales y *amicus curiae* que promuevan el reconocimiento de la persecución por motivos de género en el contexto de la definición de refugiado como un motivo válido para reconocer la condición de refugiado³⁵;
- promover cambios legislativos que mejoren el respeto por los derechos de las mujeres y las niñas de interés a través de una combinación de contactos directos con los ministerios, los parlamentos y otras agencias de la ONU, y las campañas públicas de información para fomentar el apoyo a las reformas (ver ejemplo en el terreno en Austria en el capítulo 5, sección 3.1.2);

Continúa en la siguiente página

³⁴ Para un buen resumen sobre las actividades para construir capacidades ver ACNUR, “Strengthening Protection Capacities in Host Countries”, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, EC/GC/01/19, 19 de abril de 2002.

³⁵ Conclusiones del ExCom No. 77 (XLVI), de 1995, párrafo (g) y No. 105 (LVII), de 2006, párrafo (n)(iv).

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Ejemplos de actividades para fortalecer la capacidad nacional de protección (continuación)

- diseñar iniciativas constantes para promover el cambio de las acciones, leyes, políticas y prácticas discriminatorias o abusivas en relación con, por ejemplo, la violencia sexual y por motivos de género o la apatridia;
 - compartir y promover el uso de buenas prácticas con los socios;
 - cabildear con los gobiernos, las ONG, la sociedad civil, las comunidades de acogida y las comunidades desplazadas y retornadas, para que mejoren la protección de las mujeres, niñas, niños y hombres. Estas actividades pueden ir desde la sensibilización y la persuasión hasta la denuncia³⁶;
 - movilizar a las redes para promover el cambio (ver ejemplo en el terreno en Sri Lanka en el capítulo 5, sección 3.1.2); e
 - involucrar a los mecanismos de supervisión de derechos humanos, tales como el Comité de los Derechos del Niño o el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer y los mecanismos de supervisión regionales, para asegurar que los temas de interés son analizados e incorporados en sus observaciones finales, informes de país y sus recomendaciones generales.
-

5. Fortalecimiento de la capacidad comunitaria para apoyar soluciones

Es necesario realizar procesos participativos y movilización comunitaria para empoderar a las comunidades de retornados/desplazados, incluyendo a las mujeres y las niñas, y ayudarlas a identificar, comprender y expresar sus propios derechos, necesidades e intereses para permitirles tomar acciones colectivas que garanticen la satisfacción de los mismos y para trabajar en la búsqueda de soluciones. El capítulo 2, especialmente la sección 2 sobre enfoque basado en los derechos y en la comunidad describe este proceso con mayor detalle.

Promover y facilitar soluciones duraderas incluye realizar actividades para permitir a los refugiados repatriarse voluntariamente, integrarse localmente o ser reasentados a terceros países, y permitir a las personas desplazadas internas retornar a sus lugares de origen o instalarse en otras zonas. Ver la sección 3 de este capítulo para más información sobre soluciones duraderas para las mujeres y niñas de interés.

Ejemplos de actividades para fortalecer la capacidad comunitaria para apoyar las soluciones

Las actividades para transversalizar una perspectiva de género en nuestro trabajo con organizaciones y grupos comunitarios específicos, incluyen:

- presentar, comunicar y diseminar la información sobre los riesgos de protección que enfrentan las mujeres y las niñas incluyendo, en particular, advertencias sobre riesgos como secuestro o trata, mensajes o campañas de sensibilización e información sobre los servicios disponibles (ver capítulo 3, sección 3 para ejemplos en el terreno sobre la Clínica de Protección para la Mujer en India);
 - capacitar, recurriendo a diversos métodos y medios, para crear conciencia sobre los derechos y las políticas del ACNUR e introducir o promover los mecanismos existentes en la comunidad para la presentación de reclamos (ver el capítulo 2, sección 4, con un ejemplo en el terreno en Liberia/Guinea sobre videos comunitarios como herramienta para empoderar y el capítulo 5, sección 1 con un ejemplo en el terreno sobre refugiados trabajadores domésticos en Nairobi, Kenia);
-

Continúa en la siguiente página

³⁶ Para más información sobre este tipo de promoción, ver A. Bonwick y H. Slim, *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*, 2005, pp. 84–87.

4.1.2 Respuesta de protección del ACNUR, continuación

Ejemplos de actividades para fortalecer la capacidad comunitaria para apoyar las soluciones Erreur ! RéfERENCE non valide pour un signet. (continuación)

- mediar, reconciliar e incluso, a veces, decidir o “resolver” disputas, siguiendo los estándares internacionales;
- identificar personas que puedan apoyar los cambios y puedan tener influencia;
- trabajar con los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos para fortalecer su respeto por los derechos de las mujeres y las niñas (ver capítulo 5, sección 4.3); y
- apoyar las actividades generadoras de ingresos para fomentar la autosuficiencia, reducir la dependencia a la asistencia y así eliminar el riesgo de exposición al uso del sexo para sobrevivir (ver capítulo 5, sección 7.1).

Nota: La sección 3.4 de este capítulo, más adelante señala algunos de los desafíos de protección especiales que pueden enfrentar las mujeres y las niñas cuando optan por el reasentamiento. El capítulo 5, sección 1, señala las acciones que se deben tomar para asegurar que las mujeres y las niñas tienen acceso a información adecuada.

6. Monitorear, informar y evaluar

Monitorear, informar y evaluar para brindar protección se refiere a la recolección y análisis sistemático y permanente de información sobre protección, derechos y bienestar de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres de interés.

Es necesario monitorear, informar y evaluar para:

- asegurar el seguimiento de los riesgos individuales de protección y de las violaciones o abusos de los derechos durante todas las fases del desplazamiento forzado y del retorno;
- evaluar el impacto de nuestras actividades y programas usando métodos participativos; y
- modificar o cambiar las actividades o programas para poder prevenir o solucionar de manera más efectiva los riesgos de protección y las violaciones de derechos y sus causas subyacentes.

El monitoreo de la protección debe realizarse con independencia y neutralidad, y con un respeto integral del concepto de “no hacer daño”. Los monitores deben respetar la confidencialidad de la información, proteger sus fuentes, mostrar sensibilidad ante los sentimientos de las víctimas/sobrevivientes y los testigos y no efectuar promesas indebidas³⁷.

Ejemplos de actividades para monitorear, informar y evaluar

Ejemplos de acciones para monitorear, informar y evaluar nuestra respuesta de protección incluyen:

- el establecimiento de mecanismos de seguimiento como parte de los procedimientos operativos estándares para informar o responder a la violencia sexual y por motivos de género para asegurar una implementación efectiva; y
 - trabajar con la comunidad desplazada/retornada para monitorear y evaluar las actitudes de las y los funcionarios hacia las mujeres y las niñas y sus respuestas ante la violencia sexual y por motivos de género y otras preocupaciones, para identificar y solucionar las necesidades de capacitación del personal o las lagunas en las respuestas de protección.
-

³⁷ Para más información sobre monitoreo de la protección, ver *Inter-agency Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, diciembre de 2007, parte IV.

4.2 Herramientas para proteger a las mujeres y las niñas

Resumen

Introducción

Esta sección señala una serie de herramientas de protección particularmente relevantes para enfrentar y solucionar las preocupaciones de seguridad individuales de las mujeres y niñas de interés, y para mejorar el contexto más amplio de la protección.



Tailandia / Refugiados de Myanmar / Refugiada de Burma en el campamento de Tham Hin firma su nuevo documento de identificación emitido por el gobierno de Tailandia, bajo un programa financiado por el ACNUR/ ACNUR / S. Siritheerajesd / Abril de 2007

Propósito

La finalidad de esta sección es señalar para cada herramienta:

- su propósito,
- los desafíos más importantes,
- los principios y directrices legales internacionales aplicables,
- quién es responsable de su uso efectivo,
- que deberíamos hacer nosotros y nuestros socios para responder a estos desafíos y ayudar a fortalecer la protección de las mujeres y las niñas, y
- cómo ha sido usada en operaciones específicas.

Nota: Los principios internacionales aplicables utilizan siglas para referirse a los tratados y convenciones clave de derechos humanos, la referencia completa se ha incluido al inicio de este manual en la lista de acrónimos, información adicional sobre las guías y principios legales internacionales aplicables se puede encontrar en el capítulo 6.

Evaluación de la edad

Varias de estas herramientas pueden requerir que la edad de la niña adolescente sea precisada. Sobre este tema el ExCom ha recomendado que:

- “los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes trabajen en estrecha colaboración para ... cerciorarse de que únicamente se proceda a la determinación de la edad cuando haya dudas acerca de la edad del niño y que en ella se tengan en cuenta tanto la apariencia física como la madurez psicológica del niño; ...
- que se lleven a cabo con un criterio científico, en condiciones de seguridad, de manera justa y que tenga en cuenta la condición de niño y el género y con el debido respeto de la dignidad humana; y...
- en caso de duda, se considere que se trata de un niño”³⁸.

Continúa en la siguiente página

³⁸ Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), 2007, sobre niños en situación de riesgo, párrafo (g)(ix).

Resumen, continuación

En esta sección

Esta sección se refiere a las siguientes herramientas:

Herramienta	Ver página
4.2.1 Documentos de registro y de identificación	129
4.2.2 Registro y certificado de nacimiento	136
4.2.3 Registro y certificado de matrimonio y divorcio	143
4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar	145
4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior	150
4.2.6 Determinación de la condición de refugiado	158

4.2.1 Documentos de registro y de identificación

“A veces me golpeaba tan fuerte que sangraba. Mi marido tomó una segunda esposa. Yo no estuve de acuerdo... El dijo, “Si tú no me permites tomar una segunda esposa, entonces me llevaré todo, porque la tarjeta de registro está a mi nombre”. He pedido a mi marido la tarjeta de salud y de raciones y ellos no me la dan... no he recibido la aprobación para obtener una segunda tarjeta de registro”.

Mujer refugiada en Nepal³⁹

“Las mujeres refugiadas serán inscritas de manera individual y recibirán la documentación pertinente para garantizar su seguridad individual, libertad de circulación y acceso a los servicios de primera necesidad”.
Segundo de los Cinco Compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas

Introducción

El registro y la entrega de documentos son herramientas claves para brindar protección a todas las personas de interés del ACNUR. Si las mujeres y las niñas, como los hombres y los niños, tienen documentos de identificación, les resultará mucho más sencillo acceder a otros derechos. Incluso si no los tienen, esto no debería ser un obstáculo para disfrutar esos derechos.

El registro (o realización de perfiles en situaciones de desplazamiento interno, como se explica con mayor detalle más adelante) es también esencial para determinar la distribución de recursos, planificar los programas y definir las soluciones duraderas.

Propósito

El registro y los documentos de identificación funcionan como herramientas importantes de protección. Entre otras cosas, ayudan a:

- asegurar que las mujeres, los hombres, los niños y las niñas pueden acceder y disfrutar sus derechos humanos, incluyendo su derecho a la alimentación, servicios de salud y educación;
- brinda protección a los refugiados y solicitantes de asilo contra el *refoulement*,
- fomenta la libertad de movimiento y minimiza la dependencia;
- identifica grupos y personas con necesidades específicas;
- mantiene la unidad familiar y permite la reunificación familiar, por ejemplo, ayudando en la identificación, búsqueda y reunificación de los menores separados o no acompañados con sus familias; e
- identifica problemas y riesgos de protección enfrentados por las personas de interés, incluyendo aquellas que enfrentan un mayor riesgo⁴⁰.

Resumen de los desafíos

Los desafíos y obstáculos que surgen al intentar asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso a documentos de registro y de identificación se analizan a continuación e incluyen:

- práctica de registrar sólo al “jefe de familia”;
- registrar a las solicitantes de asilo mujeres en las zonas urbanas;
- riesgo de exclusión de las mujeres y las niñas del proceso de registro;
- dificultades que las niñas refugiadas enfrentan para obtener documentos de inscripción de nacimiento;
- dificultades que enfrentan las mujeres adultas mayores para obtener documentos de identidad; y
- mujeres y niñas desplazadas internas que encuentran obstáculos para obtener documentos a su nombre emitidos por el gobierno.

Continúa en la siguiente página

³⁹ Human Rights Watch, “*Trapped by Inequality: Bhutanese Refugee Women in Nepal*”, 2003, p. 8.

⁴⁰ Ver en general, *Handbook for Registration*, ACNUR, publicación provisional, septiembre 2003, pp. 6–7.

4.2.1 Documentos de registro y de identificación, continuación

**Desafío:
Registrar solo al
“jefe de familia”**

Por largo tiempo, muchas oficinas del ACNUR han seguido la práctica de registrar y documentar sólo al “jefe de familia” – por lo general, el hombre adulto de más edad. Esto ha significado que mujeres de la familia, con mucha frecuencia, hayan sido entrevistadas para ser registradas sólo como parte de un “caso” y no hayan sido atendidas individualmente. En consecuencia, ellas no han tenido espacios para expresar sus necesidades específicas, especialmente cuando se trata de casos de violencia sexual y por motivos de género (incluyendo la violencia doméstica), explotación o abuso.

Esto crea una serie de problemas de protección para las mujeres y las niñas. Significa que las mujeres refugiadas, especialmente aquellas separadas de sus esposos, que no están registradas y/o no tienen documentos individuales de identidad, dependen de un hombre de la familia para tener acceso a la alimentación, asistencia o servicios esenciales o no tienen acceso a ninguno de estos servicios. Por lo tanto no pueden, por ejemplo, buscar apoyo para sus hijos o reclamar o heredar propiedades cuando retornan a sus hogares.

**Desafío:
Llegar a las
solicitantes de
asilo en zonas
urbanas**

En zonas urbanas, las mujeres y niñas refugiadas y solicitantes de asilo pueden encontrarse virtualmente prisioneras en sus hogares por parte de los hombres de la familia o de empleadores explotadores y por lo tanto no pueden acudir a las oficinas del ACNUR. Si no descubrimos maneras de llegar a ellas, registrarlas y darles documentos es probable que se encuentren en riesgo de sufrir abusos y, cuando puedan salir, sean arrestadas, detenidas y/o deportadas porque carecen de documentación⁴¹.

**Desafío:
Exclusión de las
niñas del proceso
de registro**

Las niñas solicitantes de asilo o refugiadas pueden verse en riesgo de ser excluidas del proceso de registro porque:

- padres o cuidadores no quieren registrar a las niñas para evitar obstáculos cuando las casen a corta edad a cambio de una dote;
- adultos no quieren declarar a las niñas que han sido separadas de sus padres o cuidadores habituales y que están viviendo con ellos, trabajando como sirvientes sin pago;
- el registro está organizado de tal manera que resulta imposible llevar a todos los niños al centro de registro, y los padres dejan a las niñas (o mujeres adultas mayores) en el hogar para que cuiden a los infantes, cocinen o cuiden las pertenencias familiares; y
- existe el temor de que el registro pueda estar vinculado con la explotación sexual.

Las niñas que no están registradas corren un alto riesgo de sufrir explotación sexual, matrimonio precoz y forzado, esclavitud, trata, separación permanente de sus familias, adopción ilegal o sin autorización y otros abusos de derechos humanos.

Continúa en la siguiente página

⁴¹ Ver también, capítulo 1, sección 2 más arriba y capítulo 5, sección 3.3 más adelante.

4.2.1 Documentos de registro y de identificación, continuación

Desafío: Registro de nacimientos

Los niños y niñas nacidos en el exilio que no son inscritos como refugiados podrían correr el riesgo de no obtener los certificados de nacimiento cuando retornen a sus países de origen. Tomando en consideración la discriminación que enfrentan las niñas, ellas están especialmente en riesgo de no ser inscritas al nacer y/o de no tener certificados de nacimiento. Sin registro ni certificados de nacimiento, muchos niños podrían convertirse en apátridas y enfrentan un futuro incierto.

Nota: Para más información sobre este tema ver la sección 2.2 de este capítulo sobre registro y certificados de nacimiento, a continuación y también en el capítulo 5, sección 2, sobre nacionalidad, estado civil y relaciones familiares.

Desafío: Mujeres adultas mayores

Las mujeres adultas mayores también enfrentan dificultades en el acceso a la inscripción y documentación. Puede que nunca hayan tenido documentos, los hombres de su familia pueden haber estado a cargo de sus documentos, los pueden haber perdido durante la huida, y/o puede que no recuerden su fecha de nacimiento u otra información relevante.

Desafío: Documentos para mujeres y niñas desplazadas internas

Las mujeres y las niñas desplazadas internas con frecuencia enfrentan obstáculos para obtener documentos a su nombre emitidos por el gobierno⁴². Estos obstáculos incluyen el pago de impuestos, el requisito de regresar al lugar de origen y falta de conocimiento sobre sus derechos. En algunos casos, las mujeres y las niñas desplazadas pueden pertenecer a la población atacada por el gobierno u otros grupos por motivos étnicos, culturales o de otro tipo, a consecuencia de lo cual tratar de obtener documentos las podría poner en riesgo.

Principios y directrices internacionales

Los refugiados tienen derecho a tener documentos, incluyendo documentos de identidad y de viaje⁴³. Las mujeres desplazadas internas y retornadas tienen los mismos derechos que los hombres de obtener todos los documentos necesarios, además del derecho a que los mismos sean emitidos a su nombre⁴⁴. Todos los menores de edad, incluyendo a los que se encuentran desplazados, tienen derecho a ser inscritos inmediatamente luego de su nacimiento y a mantener su identidad, incluyendo su nacionalidad, nombre y parentesco⁴⁵.

La Conclusión del ExCom No. 91 (LII) de 2001 sobre el registro reafirma su importancia como una herramienta para la protección de los refugiados y señala ciertas consideraciones básicas para todos los procesos de registro. Estas incluyen el principio del registro **individual**; respeto de la confidencialidad, seguridad y dignidad de los refugiados; accesibilidad al registro; y la inclusión de funcionarias mujeres en los equipos de registro.

Continúa en la siguiente página

⁴² Este párrafo ha sido adaptado del documento "Participación de la mujer en pie de igualdad en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos y en la consolidación de la paz después de los conflictos", 2004, de la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, 48th sesión Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, disponible en inglés en <http://www.womenscommission.org/archive/04/statements/CSW.shtml>.

⁴³ Convención sobre refugiados de 1951, artículos 25, 27, 28.

⁴⁴ CEDAW artículo 2(c); Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 20(3).

⁴⁵ ICCPR, artículo 24; CDN, artículos 7 y 8.

4.2.1 Documentos de registro y de identificación, continuación

Principios y directrices internacionales (continuación)

El *Manual de registro* del ACNUR (publicación provisional de septiembre de 2003), incorpora los nuevos estándares de registro establecidos por el ExCom en la Conclusión No. 91 y subraya la renovada importancia del registro como herramienta para la protección legal y física, incluyendo la protección individual de las mujeres y menores de edad.

Responsabilidad

En situaciones de asilo y retorno es responsabilidad del Estado registrar a las personas y entregarles documentos de identidad⁴⁶. En situaciones de asilo, la responsabilidad radica en el país de asilo. Cuando las personas refugiadas retornan, la responsabilidad recae en el país de origen.

Sin embargo, en muchos países ha sido el ACNUR quien ha registrado a los solicitantes de asilo y a las personas refugiadas. El compromiso de asegurar el registro y la documentación individual para todas las mujeres y hombres es uno de los Cinco Compromisos del ACNUR con las Mujeres Refugiadas y se señala además en la Agenda para la Protección, como se indica en el capítulo 1, sección 3. La Oficina está ahora implementando estos estándares a través del proyecto PROFILE y el sistema global de inscripción, ProGres.

En situaciones de desplazamiento interno, puede ser más apropiado realizar **perfiles** en vez de registros, como se señala a continuación, pero esta actividad puede ser más difícil de desarrollar cuando por ejemplo, la situación es muy volátil debido al conflicto existente.

Registro con enfoque de edad y género

El *Manual de registro* entrega información detallada y accesible sobre cómo deberían realizarse las actividades de registro, qué información se debería recolectar y cómo manejar la información recibida.

El registro debe realizarse con un enfoque de edad y de género que respete los derechos de las mujeres y las niñas desplazadas en todo momento. El proceso no puede discriminar ni directa ni indirectamente a las mujeres o las niñas. Todas las mujeres y las niñas, sin consideración de edad u origen, deben estar en capacidad de participar. Se requiere un enfoque proactivo para registrar a todas las mujeres y las niñas que puedan encontrarse confinadas en el hogar, especialmente si están débiles, son ancianas y/o tienen discapacidades.

Perfiles en situaciones de desplazamiento interno

En situaciones de desplazamiento interno, la realización de perfiles es el proceso de colaboración para identificar y analizar a los grupos o personas desplazadas internas mediante la recolección de información, incluyendo conteos, para establecer las intervenciones necesarias para abogar por estas personas, para protegerlas y asistirles y, eventualmente, ayudar a encontrar una solución a su desplazamiento⁴⁷.

Continúa en la siguiente página

⁴⁶ Conclusión del ExCom No. 35 (XXXV) (1984) reconoce que los Estados tienen la responsabilidad principal de registrar y documentar a los refugiados.

⁴⁷ El registro es una de las diferentes metodologías para realizar perfiles de los desplazados internos, pero debe recordarse que las personas desplazadas internas son ciudadanas y residentes iguales a las otras personas en el país. Por lo tanto es necesario sopesar bien los beneficios potenciales de registrar a la población desplazada de interés con respecto a varios factores, incluyendo la preocupación de que los ejercicios de registro pudieran provocar la creación de un estatuto de desplazado interno *de facto* que pueda dar la impresión de que los desplazados internos están siendo identificados para recibir un tratamiento preferencial, situación que a su vez puede crear tensiones y poner a las personas desplazadas internas en riesgo. Ver IASC, "Guidance on Profiling of Internally Displaced Persons", próximo a publicarse en 2008.

4.2.1 Documentos de registro y de identificación, continuación

Perfiles en situaciones de desplazamiento interno (continuación)

Como mínimo, la información central incluye el número de personas desplazadas internas desagregadas por edad y sexo y su ubicación. Esto ayuda a disminuir el riesgo de pasar por alto las necesidades específicas relacionadas con la edad y el sexo. Siempre que sea posible, se debería incluir información adicional sobre los grupos con preocupaciones específicas de protección, para que la planificación pueda responder a las personas en riesgo.

Cómo responder

Las acciones para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas por medio del registro y los perfiles incluyen acciones para:

- asegurar que la información de registro y perfil están desagregadas por edad y sexo;
- asegurar el registro individual y permanente de los refugiados, reconociendo la necesidad de proteger la naturaleza confidencial de la información personal⁴⁸;
- asegurar que todos los miembros adultos en una familia de refugiados sean registrados y reciban documentos para evitar los problemas que surgen cuando sólo se registra a los jefes de hogar hombres;
- asegurar que todos los grupos con necesidades específicas son registrados y que las personas en estos grupos reciban documentación, incluyendo a:
 - niñas refugiadas no acompañadas o separadas,
 - mujeres solas y/o adultas mayores,
 - hogares encabezados por niñas o por abuelas, y
 - mujeres y niñas con discapacidades,
- asegurar que en las operaciones en las cuales se usa ProGres se registran las necesidades especiales de cada persona para facilitar la identificación de aquellas que se encuentran en situación de mayor riesgo y poder monitorear regularmente su situación individual;
- construir relaciones con las comunidades locales desplazadas, incluyendo las escuelas, las organizaciones religiosas y las asociaciones de desplazados internos, para poder identificar a las mujeres, niñas, hombres y niños que viven en contextos urbanos, como un primer paso para registrarlos;
- organizar visitas regulares por parte de los equipos de registro a los centros de detención en los que las personas de interés puedan enfrentar el riesgo de ser deportadas;
- establecer sistemas de monitoreo de protección para ayudar a identificar a los refugiados y a las personas desplazadas internas en riesgo, incluyendo las mujeres y las niñas;
- diseñar un sistema para el manejo de casos individuales, como se señala en el capítulo 3, sección 3, para revisar las respuestas a la situación de todas las personas en situación de mayor riesgo; y
- fortalecer el monitoreo de protección a nivel individual, incluso trabajando con la comunidad y monitoreando el grado de disfrute y acceso de las mujeres y las niñas a la protección, asistencia y servicios⁴⁹.

Continúa en la siguiente página

⁴⁸ Ver ACNUR, "Confidentiality Guidelines", IOM/71/2001, FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001; ACNUR, *Manual de registro*, ACNUR, publicación provisional, septiembre de 2003, pp. 14–15.

⁴⁹ Ver, Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafos (i)(i) y (j)iii).

4.2.1 Documentos de registro y de identificación, continuación

Práctica en el terreno: Colombia

La oficina del ACNUR en Colombia inició en el año 2000 un proyecto en asociación con la Registraduría Nacional del Estado Civil para registrar y entregar documentos de identidad a los numerosos desplazados internos colombianos, o a quienes estaban en riesgo de ser desplazados, y carecían de documentos ya fuera porque nunca los habían tenido o porque los habían perdido durante la huida. La iniciativa se dirigió especialmente a las mujeres, las niñas y los niños, los indígenas, afrocolombianos y a quienes vivían en apartadas áreas rurales⁵⁰.

Sin documentos estas personas enfrentan serios problemas de protección, por ejemplo

- cuando los grupos armados exigen documentos de identidad en los puestos de control, en la medida que estos grupos pueden suponer que las personas indocumentadas pertenecen a otro grupo armado y pueden matarlas; y
- porque los documentos de identidad son necesarios para acceder a servicios estatales esenciales, como la salud y la educación.

Mediante el proyecto conjunto con la Registraduría Nacional del Estado Civil se realizaron campañas de documentación en áreas con numerosos desplazados internos, que podrían estar en riesgo de ser desplazados. Unidades Móviles de Registro van a dichas áreas para expedir documentos a esta población. Esta unidad está conectada vía satélite con las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y cuenta con equipo para la impresión de documentos de identidad en ese mismo momento.

Este ejercicio ha entregado documentos de identidad a abuelas por primera vez en sus vidas, ha permitido a las madres tener acceso a servicios de salud reproductiva y ha supuesto que las niñas han podido asistir a la escuela⁵¹.

Si bien el ACNUR inició el proyecto en 2000, éste fue plenamente operativo en 2002, luego de la creación de una oficina (la Unidad de atención a población vulnerable) ubicada físicamente en la Registraduría Nacional del Estado Civil. Con posterioridad la oficina amplió el número de unidades móviles de una a tres.

Algunos logros alcanzados por el proyecto son:

- se han empoderado mujeres, hombres, niñas y niños desplazados internos y se ha garantizado el respeto de sus derechos y el acceso a servicios;
- el Estado ha asumido la responsabilidad de proporcionar a sus ciudadanos documentos de identidad y ha permitido a las personas obtener copias de sus certificados de nacimiento en lugares distintos al lugar donde nacieron;

Continúa en la siguiente página

⁵⁰ Para más información, ver ACNUR Colombia, "Mejores prácticas y lecciones aprendidas", 2007, pp. 20–21; ACNUR, "Actualización sobre las Américas", No 5, otoño 2003, p. 4. En Colombia se requiere por ley el registro de las personas desplazadas internas pero en otras situaciones de desplazamiento interno ésta podría no ser la línea de acción más aconsejada, como se ha señalado en la nota 47.

⁵¹ ACNUR, "Campaña de emergencia lleva el sentido de identidad a cientos de colombianos obligados a huir de la violencia", 15 de mayo de 2006.

4.2.1 Documentos de registro y de identificación, continuación

Práctica en el terreno:
Práctica en el terreno:
(continuación)

- aunque la cobertura geográfica y la cantidad de personas documentadas han aumentado año tras año, los costos del proyecto han disminuido para el ACNUR, debido:
 - al creciente compromiso de la Registraduría Nacional del Estado Civil en términos de fondos y personal;
 - a la contribución de las Alcaldías y Gobernaciones donde se realizaron las campañas en los costos del proceso de registro;
 - a la optimización del uso de materiales y equipos; y
 - al apoyo de organizaciones internacionales como UNICEF, la Organización Internacional de las Migraciones y el Plan Internacional.

Desde el inicio del proyecto hasta diciembre de 2007 cerca de 500.000 personas habían sido registradas y habían recibido documentos de identidad en más de 300 municipios. Cerca del 30 por ciento de las personas registradas recibieron certificados de nacimiento. Otro 35 por ciento fueron niños y niñas entre los 7 y los 17 años que recibieron documentos de identidad para menores y el 35 por ciento restante fueron adultos que recibieron documentos de identidad.

El proyecto logró la distribución equitativa de documentos de registro e identificación entre hombres y mujeres, habiéndose reportado en 2007 que un poco más del 50 por ciento de los registrados eran mujeres. Además, la oficina ha usado enfoques proactivos, como por ejemplo acudir a las escuelas para identificar y registrar a las personas con discapacidades. El ejercicio continúa en el año 2008.

Práctica en el terreno:
Malasia

El ACNUR ha adoptado en Malasia enfoques originales para el registro que han mejorado la protección de los solicitantes de asilo y los refugiados, especialmente de las mujeres y las niñas.

Equipos móviles de registro se desplazaron a centros de detención y reclusión en zonas selváticas y en las montañas del noreste del país para registrar a las personas de interés. De esta manera, las personas con necesidades urgentes de protección que no podían acudir al ACNUR fueron identificadas y asistidas. Sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género, mujeres jefas de familia, mujeres solas y menores no acompañados fueron prontamente identificados y objetivos de la determinación de la condición de refugiado y la asistencia.

Como parte de esta iniciativa, las mujeres recibieron documentación individual y son entrevistadas nuevamente cuando se revisa la documentación para que toda preocupación de seguridad que surja pueda ser enfrentada con urgencia.

4.2.2 Registro y certificado de nacimiento

“Fui violada. El problema es que la niña no está registrada en el campamento porque no tiene padre. No recibe ropa. He presentado innumerables solicitudes a los comités de administración del campamento. Incluso fui a Chandragadhi... El Oficial de Distrito Jefe dijo que responderían, pero todavía no lo hacen. Yo los visité el año pasado”.

Mujer refugiada en Nepal⁵²

Introducción

Ser registrado al nacer es un derecho fundamental. No sólo establece la identidad del menor, sino también le confiere derechos y privilegios. Las personas cuyo nacimiento no se ha registrado y/o que no pueden presentar un certificado de nacimiento pueden ver negado su acceso a la educación, la alimentación, los servicios de salud basándose en su nacionalidad o estado civil. Sin certificado de registro del nacimiento muchos menores de edad enfrentan un futuro incierto y pueden convertirse en apátridas.

Es menos probable que se registre el nacimiento de las niñas con discapacidades, porque en muchas culturas el estigma de tener un hijo con una discapacidad continúa siendo alto. Esto limita su acceso a derechos claves, como la nacionalidad, y a la atención y servicios que pueden necesitar.

Propósito

En situaciones de desplazamiento forzado, los registros y certificados de nacimiento son importantes herramientas para prevenir abusos a los derechos humanos como el reclutamiento militar forzado, el matrimonio precoz/forzado y el trabajo infantil, y para permitir el acceso a la educación, la salud y otros servicios. Los registros y certificados de nacimiento son esenciales para documentar la relación que existe entre un menor de edad y su madre o padre y su lugar de nacimiento. Esto puede ser indispensable para establecer la nacionalidad por descendencia o por nacimiento en el territorio (lo que se conoce como *jus sanguinis* o *jus soli*).

La inscripción de los nacimientos y los certificados son también importantes para las niñas que:

- están solicitando asilo, por ejemplo, para asegurar que se implementen instancias adecuadas de atención en el lugar o en el contexto del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado;
- hayan sufrido violencia sexual o por motivos de género y se necesite determinar que eran menores de edad al momento de los hechos;
- están solicitando el reasentamiento y deben probar vínculos familiares; y
- al retornar deben demostrar vínculos familiares, por ejemplo, por razones de nacionalidad, herencia o titularidad de la propiedad.

Resumen de los desafíos

Las mujeres desplazadas y retornadas pueden enfrentar desafíos para registrar los nacimientos de sus hijos y obtener certificados porque⁵³:

- enfrentan discriminación de género;
- carecen de documentos y temen ser arrestadas o detenidas si se acercan a las autoridades para registrar el nacimiento de sus hijos;

Continúa en la siguiente página

⁵² Human Rights Watch, “*Trapped by Inequality: Bhutanese Refugee Women in Nepal*”, 2003, pp. 29–30. [N.T. Traducción libre]

⁵³ T. Thonhauser, “*Birth Registration of Refugee Children*”, documento interno del ACNUR, 2003, pp.15–25.

4.2.2 Registro y certificado de nacimiento, continuación

Resumen de los desafíos (continuación)

- carecen de acceso físico a los centros de registro, a consecuencia, por ejemplo, de las largas distancias o la peligrosidad del viaje y los altos costos de transporte;
 - enfrentan barreras de lenguaje, financieras, legales o administrativas;
 - la comunidad desplazada carece de conocimiento sobre la importancia de registrar los nacimientos;
 - muchos partos se producen en las casas y no en hospitales; y
 - los gobiernos se oponen al registro, especialmente en los países de asilo que temen que el registro de nacimiento pueda otorgar derechos adicionales a los niños refugiados.
-

Desafío: Discriminación de género

Debido a que algunas leyes de nacionalidad discriminan a las mujeres⁵⁴, algunas de ellas no pueden traspasar su nacionalidad a sus hijos y por lo tanto no pueden registrar su nacimiento.

A veces, las mujeres enfrentan otras formas de discriminación de género que les impiden registrar el nacimiento de sus hijos. Por ejemplo, algunos países exigen a las mujeres presentar un certificado de matrimonio antes de permitir el registro del nacimiento. En otros, los nacimientos deben ser registrados por el padre del menor, sin tener en cuenta asuntos de nacionalidad o si es conocido o no, como puede suceder en los casos de violación.

Desafío: Conflicto y desplazamiento

Los conflictos, en los cuales los registros civiles pueden resultar destruidos, y el desplazamiento forzado incrementan estos desafíos.

Por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina, una mujer Rom que había huido del conflicto en la región, carecía de documentos de identidad y no podía obtenerlos debido a las dificultades que enfrentaba para determinar su origen. Se vio forzada a usar la tarjeta de salud de una vecina para poder acceder a los servicios de salud para el parto de su hija. Como consecuencia, el bebé se registró a nombre de su vecina y la madre enfrenta el riesgo de perder a su hija.

Principios y directrices internacionales

Todas las niñas y niños tienen derecho a tener un nombre y una identidad, el derecho a ser registrados y el derecho a tener una nacionalidad. Todos los niños y niñas deberían ser registrados al nacer sin discriminación de ningún tipo⁵⁵.

Nota: Se puede encontrar más información en

- El *Manual de registro* del ACNUR (publicación provisional, septiembre de 2003), especialmente pp. 61–63;
 - ACNUR, Niños Refugiados: Directrices sobre Protección y Cuidado, 1994, capítulo 8;
 - UNICEF, *Birth Registration: Right from the Start*, Innocenti Digest No. 9, marzo de 2002; y
 - Acciones por los derechos de los niños (ARC) CD-Rom, Estándares legales Internacionales, tema 3 sobre Estatuto Legal - registro de nacimientos, nacionalidad y determinación de la condición de refugiado.
-

Continúa en la siguiente página

⁵⁴ Ver capítulo 5, sección 2 sobre nacionalidad, estado civil y relaciones familiares.

⁵⁵ ICCPR, artículo 24; CDN, artículos 7, 8; Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, 2006, Realización de los Derechos del niño en la primera infancia, párrafo 25.

4.2.2 Registro y certificado de nacimiento, continuación

Responsabilidad

Los Estados son responsables del registro oportuno de los nacimientos y decesos de las personas que se han visto forzadas a desplazarse o que han retornado y de entregarles los certificados correspondientes⁵⁶.

En situaciones de asilo ésta responsabilidad recae sobre el país de acogida.

En los casos de las personas desplazadas internas, el Principio 20 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos exige a las autoridades del Estado en el país, emitir nuevos documentos a las personas desplazadas internas o reemplazar los documentos existentes que se han perdido a consecuencia del desplazamiento, incluyendo los documentos de identidad y los certificados de nacimiento. Este principio enfatiza la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres para obtener tales documentos y para que los mismos sean emitidos con sus nombres.

Cómo responder

Mientras que la mayoría, si no todas, las legislaciones estatales respetan el principio de igualdad entre las niñas y los niños con respecto al registro de nacimientos, en situaciones de desplazamiento forzado y de retorno, con frecuencia, no se registran los nacimientos y no se emiten certificados.

En los casos en que no es posible reconocer y documentar este evento vital en los registros nacionales habituales, o cuando los Estados no asumen esta responsabilidad, el ACNUR debería promover el registro, incluso adoptando acciones para:

- trabajar con la comunidad, si fuera necesario, para crear conciencia sobre la importancia del registro y certificados de nacimiento para las niñas y los niños y para identificar cualquier problema logístico y financiero que puedan enfrentar los padres para poder registrar y obtener documentos para sus hijos;
 - trabajar estrechamente con UNICEF, que también tiene un importante rol que jugar en la promoción del registro de los nacimientos y en apoyar a los gobiernos para establecer programas para el registro de los nacimientos en la población en general, como una manera de asegurar el registro de los nacimientos y por lo tanto proteger a las personas solicitantes de asilo, refugiadas, retornadas, reintegradas y apátridas;
 - proveer financiamiento, equipos y otros tipos de apoyo a los programas para registrar los nacimientos de los niños refugiados y los niños en riesgo de apatridia en los Estados que carecen de recursos adecuados, para poder permitir a las autoridades asumir sus responsabilidades a este respecto y asegurar que los niños refugiados, por lo menos tienen registrado su nacimiento y cuentan con el certificado respectivo;
 - apoyar el envío de unidades móviles de registro de nacimientos a las áreas aisladas para el registro de nacimientos tanto en la comunidad desplazada como de acogida;
-

Continúa en la siguiente página

⁵⁶ ICCPR, artículo 24; CDN, artículos 7y 8; Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, 2006, Realización de los Derechos del niño en la primera infancia, párrafo 25. Ver también, Agenda para la Protección, Meta 1, Objetivo 11; Conclusión No. 105 (LVII) de 2006 del ExCom, párrafo (j)(iii).

4.2.2 Registro y certificado de nacimiento, continuación

Cómo responder (continuación)

- trabajar con los gobiernos, incluyendo las autoridades locales, para ayudar a comprender la importancia de facilitar la inscripción tardía de nacimientos y de asegurar que los niños que no han sido registrados disfrutan del acceso igualitario a la salud, protección, educación y otros servicios sociales⁵⁷; y
- en la medida de lo posible, mantener un registro de todos los nacimientos que se producen en la comunidad de refugiados y solicitantes de asilo, y entregarle a las personas correspondientes certificados de nacimiento, si las autoridades no pueden o no quieren hacerlo, puesto que a veces una declaración del ACNUR puede ser esencial para asegurar protección y soluciones⁵⁸.

Nota: Para más información sobre cómo las leyes de nacionalidad discriminatorias pueden provocar la apatridia, incluso a los niños refugiados ver capítulo 5, sección 2.

⁵⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, 2006, Realización de los Derechos del niño en la primera infancia, párrafo 25

⁵⁸ ACNUR, *Manual de registro*, 2003, p. 61; Agenda para la Protección, Metal 1, Objetivo 11. ACNUR *Practical Guide to the Systematic Use of Standards and Indicators in UNHCR Operations*, 2nd edición, febrero de 2006, define como certificado de nacimiento no solo a los documentos emitidos por el gobierno, sino también a los "documentos emitidos por el ACNUR u otras organizaciones, cuando los gobiernos de acogida les han conferido la autoridad para ello mediante un acto legal o semilegal o cuando el documento emitido por el ACNUR tiene la firma de una autoridad estatal competente. Los registros hospitalarios y los registros de las matronas o parteras tradicionales no serán considerados como certificados de nacimiento".

Práctica en el terreno: Campaña de registro y certificado de nacimientos en Papúa Nueva Guinea

Introducción

Esta iniciativa implicó una campaña para registrar el nacimiento de los niños refugiados nacidos en el exilio, en la apartada e inaccesible Provincia del Oeste de Papúa Nueva Guinea. Sus padres habían huido de Indonesia cerca de 20 años atrás y para el año 2003 más de la mitad de la población de refugiados había nacido en Papúa Nueva Guinea. La campaña implicó trabajar con las autoridades gubernamentales para persuadirlos de asumir sus responsabilidades y con la comunidad refugiada para ayudarla a entender de qué se trataba la inscripción de nacimientos⁵⁹.

Hasta el momento la campaña ha logrado registrar los nacimientos de cerca de 3.000 niños refugiados nacidos en el exilio en Papúa Nueva Guinea y les ha entregado certificados de nacimiento reconociendo su ciudadanía como papúas.

Derechos promovidos

Los derechos promovidos incluyen el derecho:

- al nombre, identidad jurídica y nacionalidad;
- a no ser discriminado;
- a la educación; y
- a los más altos estándares de salud asequibles.

Como señala el representante del ACNUR en Papúa Nueva Guinea: “El registro de nacimientos es el primer reconocimiento legal de la existencia de un niño y un primer paso crucial para obtener derechos – desde inscribirse en la escuela hasta abrir una cuenta bancaria, encontrar un trabajo u obtener préstamos. Un certificado de nacimiento para probar la edad correcta de un niño es también una herramienta importante para prevenir el trabajo infantil, el servicio militar o reclutamiento de menores de edad y el matrimonio forzado de las niñas”.

TEGD y empoderamiento

La campaña ha transversalizado la edad en las intervenciones de protección del ACNUR. Ha ayudado a asegurar que los refugiados jóvenes puedan disfrutar de sus derechos de manera más plena y así empoderarlos y permitirles acudir a la escuela, continuar sus estudios, conseguir un trabajo y fortalecer su integración local. Ahora que las niñas cuentan con sus propios certificados de nacimiento cuentan con mayor independencia.

Participación de la comunidad en la implementación

EL ACNUR y la Diócesis de Daru-Kiunga (ver socios más adelante) trabajaron junto a los líderes comunitarios para ayudar a las personas a comprender en qué consistía el registro y a dar confianza a quienes se mostraban preocupados. También trabajaron con las comunidades locales en las zonas de frontera, lo que ayudó a mejorar las relaciones entre las comunidades locales y los refugiados. Ahora ambas partes reconocen la importancia de tener certificados de nacimiento.

Continúa en la siguiente página

⁵⁹ Para más detalles ver noticias del ACNUR “Papua New Guinea Grants Legal Identity to Young Refugees”, 20 de mayo de 2004, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=409f81ae4> y “Birth Certificates Help Cement Rights for Young Refugees in Papua New Guinea”, 2 de diciembre de 2005, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=439457eb4>.

Práctica en el terreno: Campaña de registro y certificado de nacimientos en Papúa Nueva Guinea, continuación

Socios y su participación

La campaña involucró a la Oficina de Registro Civil del Departamento para el Desarrollo Comunitario, los Departamentos de Asuntos Gubernamentales Provisionales y Locales y de Temas de Frontera en Papúa Nueva Guinea. Esto ayudó a asegurar su compromiso con el registro de estos nacimientos y por lo tanto cumplir con las obligaciones del país bajo la Convención de 1951 sobre Refugiados y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

El ejercicio es parte de una campaña más amplia de UNICEF y la Oficina de Registro Civil lanzada en marzo de 2004 para lograr que a diciembre de 2007 se haya registrado el cien por ciento de los nacimientos en Papúa Nueva Guinea. Los funcionarios de la Diócesis católica de Daru-Kiunga, capacitados por los funcionarios de gobierno, actuaron como socios implementadores del proyecto.

Etapas de implementación

Cuando un censo de población, realizado en noviembre de 2003 en East Awini, estableció que cerca del 50 por ciento del total de la población refugiada había nacido en Papúa Nueva Guinea, el ACNUR facilitó una misión conjunta a la zona, integrada por el Departamento de Desarrollo Comunitario, el Departamento de Asuntos Gubernamentales Provisionales y Locales y del mismo ACNUR, para iniciar un procedimiento que permitiera entregar certificados de nacimiento a todos los niños registrados ahí y nacidos en el país. Se completaron formularios de nacimiento y se enviaron al Departamento de la Oficina del Registro Civil en Port Moresby, la capital, para análisis y registro en las bases de datos centrales.

Como parte de la segunda fase de la campaña, los funcionarios de la Diócesis de Daru-Kiunga acudieron a 17 asentamientos de refugiados a lo largo de la frontera con Indonesia. Los funcionarios explicaron a cada comunidad la importancia de registrar los nacimientos y de obtener certificados, reunieron la información necesaria y posteriormente entregaron los certificados que habían sido emitidos en Port Moresby.

A comienzos del 2006 el ACNUR financió una capacitación ofrecida por el Registro Civil a adultos de los asentamientos de refugiados, para asegurar que podrían continuar registrando los nuevos nacimientos de niños refugiados. El ACNUR financió además el costo total de la emisión y distribución de los certificados de nacimiento a todos los niños refugiados.

Limitaciones

Los asentamientos de refugiados se encuentran ubicados en zonas inaccesibles, a lo largo de la frontera con Indonesia, por lo que desde el punto de vista logístico constituyó un desafío llegar a los refugiados. Los funcionarios de la Diócesis tuvieron que caminar a veces hasta un día completo, hacer largos viajes en lancha o escalar escarpadas laderas para llegar hasta ellos.

Impacto

Para abril de 2005 se habían distribuido certificados a 1.217 niños y niñas refugiados nacidos en Papúa Nueva Guinea y que vivían en East Awini. Para finales de ese año se habían emitido y entregado otros 1.736 certificados de nacimiento a los niños refugiados nacidos en Papúa Nueva Guinea que vivían en los 17 asentamientos a lo largo de la frontera con Indonesia.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Campaña de registro y certificado de nacimientos en Papúa Nueva Guinea, continuación

Impacto (continuación)

La campaña marcó la primera vez que se emitieron certificados de nacimiento a los refugiados nacidos en Papúa Nueva Guinea. Esto ayudará a la integración de estos niños, niñas y adolescentes.

"Es bueno que los niños estén recibiendo certificados de nacimiento del gobierno de Papúa Nueva Guinea. Esto los ayudará en su futura vida en el país. Pueden continuar sus estudios aquí". (Matías Korodi, abuelo y tutor de Doris Korodi, una niña refugiada de 14 años que ahora tiene su propio certificado de nacimiento).

4.2.3 Registro y certificado de matrimonio y divorcio

Introducción

El registro y certificado de matrimonio, especialmente los matrimonios tradicionales y basados en la costumbre, y los divorcios, son importantes herramientas para asegurar la protección de las mujeres y las niñas y su disfrute de los derechos durante el desplazamiento y en el contexto de las soluciones duraderas.

Nota: Ver sección 3.4 de este capítulo más adelante, para más información sobre matrimonio/divorcio y reasentamiento, así como el capítulo 5, sección 2.2 sobre los desafíos que surgen en relación con el matrimonio y el divorcio, los principios legales aplicables, guías y responsabilidades, y sobre cómo responder a ellos.

Propósito

Los registros y certificados de matrimonio aseguran el respeto legal y la protección de la unidad familiar, y que la propiedad y otros derechos puedan transferirse debidamente. En casos de parejas de nacionalidad mixta, el registro del matrimonio es necesario para la naturalización de la esposa o esposo que no es nacional del país de residencia (o para una eventual repatriación voluntaria). Dependiendo de la legislación nacional sobre nacionalidad, el registro de los matrimonios también puede afectar la transferencia de la nacionalidad por parte de uno de los cónyuges a sus hijos o hijas. En muchos países, los niños nacidos fuera del matrimonio pueden, por ejemplo, verse impedidos de adquirir la nacionalidad del padre.

Los certificados de divorcio y los acuerdos para la custodia de los hijos pueden ser de vital importancia tanto para los cónyuges como para los hijos, especialmente si las soluciones duraderas son diferentes para hombres y mujeres.

Para las personas apátridas, el certificado de matrimonio u otros documentos oficiales pueden servir en fechas posteriores para demostrar residencia con propósitos de naturalización.

Resumen de los desafíos

Con frecuencia las mujeres enfrentan obstáculos y desafíos para obtener registros y certificados de matrimonio y/o divorcio. En muchos casos, las mujeres no tienen ni siquiera la opción de divorciarse o de tener la custodia de sus hijos debido a tradiciones o leyes de sus países.

Estos desafíos pueden, por ejemplo, deberse a obstáculos prácticos, tales como costos, el mismo exilio (cuando, por ejemplo, el divorcio es solamente posible en el país de origen), falta de conocimiento de sus derechos o porque los expedientes han sido destruidos durante el conflicto.

La falta de registro y certificado de matrimonio o de divorcio puede interferir con los derechos legales reconocidos por la ley nacional a causa del matrimonio, incluyendo los relacionados con:

- nacionalidad y estado civil de ambos esposos y de sus hijos;
 - residencia legal;
 - derechos sucesorios y de propiedad; y
 - estatuto legal y la custodia de los niños nacidos durante el matrimonio.
-

Continúa en la siguiente página

4.2.3 Registro y certificado de matrimonio y divorcio, continuación

Principios y directrices legales internacionales

Bajo el derecho internacional las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres durante el matrimonio y su disolución⁶⁰. Las mujeres y los hombres tienen el mismo derecho a obtener registros y certificados tanto del matrimonio como del divorcio y de que estos sean emitidos a su nombre.

Responsabilidad

Los Estados son responsables por el registro oportuno de los matrimonios y divorcios de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, incluyendo las personas desplazadas y retornadas, y de entregarles los certificados apropiados⁶¹.

En situaciones de asilo esta responsabilidad recae en el país de acogida. En las situaciones de desplazamiento interno recae en el país pertinente y las autoridades gubernamentales están obligadas a emitir nuevos documentos a las personas desplazadas internas o reemplazar los existentes que han sido perdidos a consecuencia del desplazamiento, incluyendo los documentos de identidad y los certificados de nacimiento⁶². La responsabilidad estatal se extiende a proteger a las personas de toda interferencia por parte de terceros, incluyendo los esposos y padres, que podrían inhibir la capacidad de una mujer para registrar estos actos civiles.

Cuando los Estados no asumen esta responsabilidad, el ACNUR debería, en la medida de lo posible, registrar tales acontecimientos para las personas refugiadas, solicitantes de asilo, retornadas y apátridas. Una declaración del ACNUR puede a veces ser fundamental para asegurar la protección y las soluciones.

Cómo responder

Cuando el ACNUR está registrando a las personas solicitantes de asilo y a las refugiadas, la práctica de asegurar que todos los matrimonios sean registrados y que los nombres de ambos esposos se incluyan en los certificados de registro, puede ayudar a prevenir la apatridia y ayudar durante la repatriación voluntaria y el reasentamiento.

Se puede recurrir a campañas informativas para incentivar el registro de los matrimonios y los divorcios.

El ACNUR puede trabajar con otras agencias de la ONU, como UNICEF y UNFPA y con los actores en temas de desarrollo para ayudar a los Estados a desarrollar sistemas de registro civil más efectivos.

Debemos garantizar que la falta de documentación no obstaculice las decisiones sobre soluciones duraderas que respeten los derechos de las mujeres afectadas y el interés superior de sus hijos.

Nota: Para más información sobre principios legales, responsabilidades y respuesta ver capítulo 5, sección 2.2.

⁶⁰ CEDAW, artículo 16(1).

⁶¹ Convención sobre refugiados de 1951, artículos 12 y 25; CEDAW, artículo 16(2); Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, artículo 3; Agenda para la Protección, Meta 1, Objetivo 11; Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (j)(iii).

⁶² Principios Rectores del Desplazamiento Interno, Principio 20.

4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar

"No sé si mis padres y hermanos están vivos o no. Esto me pone triste. Me preocupa saber dónde está mi familia y que les sucedió".

Niña separada de 14 años viviendo en Chad con su abuela y bisabuela⁶³

"Crecer en el campamento me cambió muchísimo. Para una niña de 10 años estar sin sus padres es muy difícil de manejar. Pero luego, un día, cuando ya llevábamos cuatro años en el campamento, mi padre apareció de la nada. Había sido liberado de la prisión y llevaba dos años caminando, tratando de encontrarnos. Tener un padre de nuevo fue simplemente maravilloso".

Adut Dau Atem, una niña sudanesa que huyó del conflicto a los ocho años. Luego de vivir siete años en el campamento de Kakuma, en Kenia, fue reasentada con su padre a Australia, donde a la edad de 18 años, se reunió con su madre y hermano. Ahora estudia ciencias médicas⁶⁴.

Introducción

La separación de la familia ocasionada por el caos del conflicto y de la huida, además de las presiones del desplazamiento, aumentan los riesgos de protección que enfrentan las mujeres y las niñas.

Ser parte de una familia intacta es especialmente importante durante el desplazamiento, cuando todos los demás aspectos de la vida normal han desaparecido. Cuando una familia está bajo presiones o es dividida, por lo general son las niñas las que deben asumir cargas adicionales, ya que se hacen cargo de las responsabilidades del hogar. Esto, a su vez, hace más difícil para ellas asistir a la escuela. Bajo estas estresantes condiciones de vida, las niñas están en mayor riesgo de sufrir violencia doméstica y explotación, ya sea en su propia familia o en la familia adoptiva.

Propósito

La búsqueda y reunificación familiar constituyen una herramienta fundamental para ayudar a restablecer la vida normal, no sólo de los niños que están separados de sus padres y/o han tendido que asumir responsabilidades adicionales, sino también de las madres y padres que buscan a sus hijos. Es también importante para los abuelos, especialmente las viudas, que de otra manera pueden verse aisladas, desatendidas y con otros problemas de protección.

Desafíos: A consecuencia de la separación

Las mujeres y las niñas que enfrentan riesgos especiales al verse separadas de sus familias pueden ser:

- mujeres y niñas solas, como las jefas de familia, quienes enfrentan una situación de mayor riesgo de sufrir explotación o abusos tales como secuestro, trata, trabajo forzado y violencia sexual y por motivos de género, incluyendo el matrimonio precoz o forzado y la poligamia;
- mujeres adultas mayores que carecen del apoyo de sus familias y que tienen dificultad para satisfacer muchos de sus derechos básicos, incluyendo a la alimentación, a la vivienda y a la salud; y
- mujeres y niñas expuestas a la violencia doméstica y/o las que tienen discapacidades, aquellas que han partido o han quedado separadas de su familia inmediata y/o que han perdido el apoyo de su familia extendida.

Continúa en la siguiente página

⁶³ Refugees International, "Inadequate Response to Child Protection for Refugees", 14 abril de 2005, en inglés en www.refugeesinternational.org. [N.T. Traducción libre]

⁶⁴ Adut Dau Atem, entrevista en la revista australiana, *Dolly*, del 2006. Ver también el ejemplo de práctica en el terreno en Australia, en el capítulo 2, sección 5, para más información sobre la historia de Adut Dau Atem. [N.T. Traducción libre]

4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar, continuación

Desafío: Cuándo la reunificación familiar no es conveniente

Si bien por regla general siempre se debería proteger y promover la reunificación familiar, no siempre es conveniente. Por ejemplo, algunas mujeres y niñas podrían no querer reunirse con los miembros de su familia si enfrentan violencia o se encuentran en riesgo de sufrirla, incluyendo violencia doméstica y prácticas nocivas cometidas por miembros de la familia, tales como el matrimonio forzado o la mutilación genital femenina. (Para más información sobre cómo responder ante tales situaciones, ver sección 2.5 sobre evaluación y determinación del interés superior del menor).

Principios y directrices legales internacionales

El derecho a la unidad y vida familiar está implícito en el reconocimiento universal de la familia como una unidad fundamental de la sociedad con el derecho de recibir protección y asistencia⁶⁵. La igualdad de derechos y obligaciones de las mujeres y los hombres en el cuidado y la crianza de sus hijos⁶⁶ son componentes esenciales del principio de unidad familiar.

La Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados, de 2004, y la Observación General No. 6 del Comité de los Derechos del Niño sobre *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, de 2005, especialmente los párrafos 79 a 94⁶⁷, contienen los principios relevantes aplicables a la búsqueda y reunificación familiar.

Responsabilidad: Estados

Durante las Consultas Globales del ACNUR sobre la Protección Internacional, una mesa redonda de expertos sobre la unidad familiar señaló: "El respeto del derecho a la unidad familiar exige no sólo que los Estados se abstengan de realizar acciones que resulten en la separación familiar, sino también que adopten medidas para mantener la unidad familiar y reunificar a los familiares que se hayan separado. Rehusarse a permitir la reunificación familiar puede considerarse una interferencia con el derecho a la vida en familia o a la unidad familiar, especialmente cuando la familia no tiene posibilidades reales de disfrutar de ese derecho en otro sitio. Igualmente, la deportación o expulsión puede constituir una interferencia con el derecho a la unidad familiar, a menos que se justifique de acuerdo con las normas internacionales"⁶⁸.

Para garantizar que el o la menor no sea separado de sus padres en contra de su voluntad, los Estados tienen la obligación de llevar a cabo todos los esfuerzos para retornar a los niños o niñas no acompañados o separados a sus padres, excepto cuando se deba mantener la separación debido al interés superior del menor, tomando plenamente en cuenta el derecho de la niña o el niño a expresar su opinión⁶⁹.

Continúa en la siguiente página

⁶⁵ Para un análisis de los principios legales relevantes establecidos en el Derecho Internacional de Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, ver ACNUR "Unidad de la Familia: Resumen de las Conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos" Ginebra, 8-9 de noviembre del 2001. Diversas conclusiones del ExCom proporcionan una guía sobre la unidad familiar y la reunificación, incluyendo las Conclusiones No. 9 (XXVIII), de 1977; No. 24 (XXXII), de 1981; No. 88 (L), de 1999; y, recientemente, la No. 107 (LVIII), de 2007, párrafo (h)(iii).

⁶⁶ CEDAW, artículo 5; CDN, artículos 5, 7, 8 y 9.

⁶⁷ Marie de la Soudière, Jan Williamson y Jaqueline Botte, *The Lost Ones: Emergency Care and Family Tracing for Children from Birth to Five Years*, 2005, en inglés en <http://www.crin.org/bcn/details.asp?id=9250&themeID=1005&topicID=1031> describe cómo cuidar a los niños más pequeños, desde el nacimiento hasta los cinco años de edad, que se encuentran separados de sus familias en las emergencias y ubicar a sus familias.

⁶⁸ Ver "Unidad de la Familia: Resumen de las Conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos" Ginebra, 8-9 de noviembre del 2001, párrafo 5. artículo 22 de la CDN establece que en situaciones de asilo, los gobiernos de acogida deben cooperar con las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes en todas las actividades para identificar y reunificar a las familias.

⁶⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, 2005, sobre *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, párrafo 80.

4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar, continuación

Responsabilidad: ACNUR

EL ACNUR, trabajando en conjunto con otras organizaciones, incluyendo especialmente a UNICEF, el CICR y las ONG, debería apoyar los esfuerzos por mantener la unidad familiar y reunificar a las familias.

Las oficinas del ACNUR tienen la responsabilidad, implícita en su mandato de brindar protección a las personas refugiadas⁷⁰, de promover y facilitar la reunificación de las familias refugiadas.

Esto quiere decir que deberían ayudar a los miembros de la familia de quien ha sido reconocido como refugiado a reunirse con él o ella en el país de asilo. Esto es aplicable independientemente de si los miembros de la familia están todavía en su país de origen o no. La asistencia y apoyo del ACNUR pueden ser solicitados por un miembro o más de la familia, por la propia persona refugiada, y/o por la oficina del ACNUR donde la persona refugiada o su familia están viviendo. Esto puede implicar:

- ayudar a los refugiados o a los miembros de sus familias a presentar solicitudes de reunificación familiar y/o para solicitar permisos de ingreso o de salida, por medio de los procedimientos oficiales y de conformidad con las guías del ACNUR para proteger la integridad del proceso, y/o;
- asistir a la persona refugiada en la solicitud de reasentamiento basado en la reunificación familiar.

En este contexto, el concepto de familia debe ser interpretado de manera amplia e incluye a miembros “no tradicionales” de la familia que dependen económica y emocionalmente de la persona refugiada.

Cómo responder: Asegurar la reunificación

Deberíamos trabajar conjuntamente con otras organizaciones pertinentes, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC), e iniciar acciones para mantener la unidad familiar y reunificar a las familias tan pronto sea posible luego del desplazamiento. Debemos asegurar que nuestras propias acciones no provocan la separación involuntaria de los miembros de la familia.

Mantener el principio de la unidad familiar y asegurar la reunificación familiar exige realizar un proceso de evaluación, identificación, registro, documentación, búsqueda, verificación, reunificación y seguimiento para asegurar la reintegración⁷¹.

Como parte de este proceso, la búsqueda es un componente esencial de cualquier esfuerzo para encontrar una solución duradera y debe tener prioridad, salvo en los casos en que la tarea de búsqueda o la manera en que se realiza, sea contraria al interés superior del menor o ponga en peligro derechos fundamentales de las personas a las que se trata de ubicar. En el caso de las mujeres y las niñas solicitantes de asilo o refugiadas, no se debe intentar alcanzar la reunificación familiar en el país de origen si existe un riesgo razonable de que tal retorno llevaría a la violación de sus derechos humanos fundamentales⁷².

Continúa en la siguiente página

⁷⁰ Diversas Conclusiones del ExCom afirman el derecho a la unidad familiar e insta al ACNUR y a sus socios a continuar con sus esfuerzos para lograr la ubicación y reunificación familiar pronta, incluyendo las Conclusiones No. 24 (XXXII), de 1981; No. 74 (XLV), de 1994, párrafo (gg); y No. 107 (LVIII), de 2007, párrafo (h) (iii).

⁷¹ Para más información, ver Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados de 2004, capítulo 2.

⁷² Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, 2005, sobre Tratado de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafos 80–81.

4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar, continuación

**Cómo responder:
Cuándo la
reunificación
familiar no es
conveniente**

En los casos en los cuales la reunificación familiar no es conveniente, ya sea a causa de la violencia doméstica o del abuso o porque la reunificación implicaría retornar a una situación de violación de derechos fundamentales en el país de origen, como se señaló con anterioridad, debemos trabajar para garantizar la seguridad e integridad física inmediata de las mujeres y niñas involucradas, y encontrar una solución que respete sus derechos.

En tales casos, cuando son mujeres las involucradas, los derechos individuales de la mujer, incluyendo su derecho a la vida, la libertad y seguridad, a alcanzar los estándares de salud más altos, a no ser sometida a torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes, deben tener precedencia sobre la unidad familiar, pero siempre considerando los deseos de la mujer afectada.

Cuando son niñas las involucradas, se debe realizar inmediatamente una determinación del interés superior para decidir la solución más apropiada para cada niña afectada (ver sección 2.5 de este capítulo y capítulo 4, sección 3)

**Práctica en el
terreno:
Varios países**

A continuación se incluyen varios ejemplos de prácticas estatales, que pueden ser promovidas por el ACNUR en otras operaciones, que permiten a los miembros de las familias de los refugiados reunirse con ellos en el país de asilo.

Reunificación familiar de parejas de hecho: En *Ecuador* la legislación reconoce, para fines de reunificación familiar, la unión marital de hecho entre un hombre y una mujer en relación estable de por lo menos dos años y las uniones de hecho de parejas que lleven menos tiempo juntas pero que tienen hijos en común. En *Finlandia* las parejas no casadas deben demostrar que han vivido juntas durante dos años para poder pedir la reunificación familiar y se garantiza la reunificación familiar de las parejas del mismo sexo en iguales condiciones que a las parejas no casadas. Suecia extiende la reunificación familiar al conviviente, incluso del mismo sexo, de una persona a quien se le ha otorgado la residencia permanente, en la medida que la pareja tenga más de 18 años.

Reunificación familiar de niños refugiados: *Finlandia* permite la reunificación de un menor de edad refugiado residente no sólo con sus padres, sino también con las personas que han tenido su custodia en el país de origen, además de sus hermanos y hermanas no casados que tengan menos de 18 años.

Reunificación con los niños: En *Ecuador* las solicitudes para la reunificación familiar con refugiados que se encuentran en Ecuador puede ser solicitada no sólo por los hijos biológicos de refugiados, sino también por los hijos adoptivos y por hijastros e hijastras.

Continúa en la siguiente página

4.2.4 Búsqueda y reunificación familiar, continuación

Práctica en el terreno:
Varios países
(continuación)

Reunificación familiar con hijos adultos: En *Ecuador* se acepta la reunificación familiar con los hijos adultos cuando existe dependencia emocional, psicológica, física o económica del padre o la madre y existen fuertes lazos entre los miembros de la familia. En tales casos, se toma en consideración la persecución y otros factores que causaron la separación de la familia y las costumbres de la vida familiar en el país de origen. *Holanda* permite a los hijos adultos reunificarse con sus padres refugiados, si pueden demostrar que tienen la misma nacionalidad que la persona refugiada y dependen de ella.

Reunificación de padres: En *Bulgaria* los padres adultos mayores de los refugiados reconocidos, que no pueden cuidarse a sí mismos y necesitan vivir en el mismo hogar con sus hijos, pueden recibir el beneficio de la reunificación familiar. En *Ecuador* los padres de refugiados, mayores de 65 años, que ingresan a Ecuador con la intención de permanecer con sus hijos son reconocidos como refugiados con base en la unidad familiar. Cuando uno o ambos padres aún no tienen esa edad se concede la reunificación si existe dependencia emocional y/o económica. En el *Reino Unido* se permite a los padres adultos mayores de los refugiados ingresar al país, si existen fuertes motivos humanitarios para ello.

Reunificación familiar fuera de la familia nuclear en casos de dependencia: En *Brasil* la reunificación familiar se concede, no sólo a la esposa o esposo y los hijos no casados menores de 21 años, sean biológicos o adoptados, de la persona refugiada, sino también a los hijos con discapacidades que tengan más de 21 años y que dependan económicamente de la persona refugiada; a los padres adultos mayores; a los hermanos, hermanas, nietos y bisnietos, sobrinos y sobrinas que son huérfanos, solteros y menores de 21 años de edad o que tienen discapacidades y dependen económicamente de la persona refugiada. En *Ecuador* se han reconocido unos pocos casos de hijos mayores de 18 años o de padres adultos mayores y de otros parientes que dependen financiera o emocionalmente de la persona refugiada reconocida, sobre la base de una entrevista exhaustiva y sólo si se puede establecer la dependencia. En *Suecia* se puede otorgar un permiso de residencia a los miembros de la familia de un extranjero que ha obtenido previamente un permiso de residencia en ese país, cuando son dependientes de esa persona y con anterioridad compartían el mismo hogar. Se pueden realizar excepciones con base en fuertes motivos humanitarios.

Reunificación familiar en contextos de protección complementaria: En *Suecia* el derecho a la reunificación familiar se aplica a las personas a las que se les ha permitido permanecer porque necesitan protección internacional, o por motivos de circunstancias excepcionalmente graves. *Suiza* permite excepcionalmente la reunificación familiar de otros miembros de la familia dependientes de la persona a quién se le ha reconocido una forma complementaria de protección. En el Reino Unido los miembros de la familia de las personas a las que se les otorgó un estatuto humanitario de protección después de agosto de 2005 tienen los mismos derechos a la reunificación familiar que los refugiados.

4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior

"No quiero ir a vivir con mi tía [su cuidadora], porque [ella] dijo que si yo trataba de irme me iba a golpear. No quiere que me vaya porque hago el trabajo doméstico... lo que realmente quiero es estar con mi hermana. Temo que ese hombre [el marido de su cuidadora] va a tratar de tocarme nuevamente si regreso con ella".

Niña refugiada de 10 años en el campamento de Massakundou en Guinea⁷³

Evaluación y determinación del interés superior

La evaluación individual del interés superior y su determinación formal implican considerar qué es mejor para cada niña o niño en todas las decisiones y acciones que los afecten⁷⁴. Ambas pueden ser importantes para asegurar la protección de las niñas y los niños y permitirles disfrutar de sus derechos.

Propósito

El propósito de una evaluación del interés superior, que es un proceso continuo de especial relevancia para los menores no acompañados o separados, es asegurar que todas las decisiones y acciones que afectan al menor se basan en la evaluación de cuál opción es la más adecuada desde el punto de vista del interés superior del niño o niña.

El propósito de la determinación del interés superior (DIS) es asegurar que las decisiones fundamentales que afectan la vida de un niño o una niña son evaluadas y documentadas en un proceso formal y que se da la debida atención a establecer cuál es su interés superior en cada caso individual.

Resumen de los desafíos

Hasta el momento el ACNUR ha realizado DIS individuales antes de tomar decisiones sobre soluciones duraderas para los menores refugiados, incluyendo especialmente en casos de reasentamiento a terceros países. Surgen desafíos especiales cuando:

- el ACNUR debe involucrarse en la separación de un menor de sus padres;
- el ACNUR debe decidir temas de custodia antes del reasentamiento;
- niños y niñas refugiados no acompañados y separados enfrentan el retorno al país de origen; y
- existe dificultad en la identificación de niñas en riesgo, por ejemplo, porque están con familias de acogida y/o están en riesgo de sufrir abuso doméstico.

A continuación se analiza cada una de estas situaciones.

Desafío: Separación de los padres

Separar a un menor de edad de sus padres es una tarea delicada y compleja. Por lo general el ACNUR debería recurrir a las autoridades competentes, que tienen la responsabilidad primaria en las decisiones relacionadas con la separación. Sin embargo, el ACNUR ha debido intervenir cuando no han existido autoridades nacionales o carecían de las competencias necesarias en casos extremadamente graves de abuso o abandono de menores, y cuando la seguridad física o supervivencia del menor se ha visto amenazada por la conducta de sus padres.

Continúa en la siguiente página

⁷³ Human Rights Watch, "Forgotten Children of War: Sierra Leonean Refugee Children in Guinea", 1999, p. 31. [N.T. Traducción libre]

⁷⁴ Para información más detallada sobre diagnósticos sobre interés superior y la determinación formal de interés superior, ver ACNUR, "UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child", publicación provisional, mayo de 2006, pp. 7 y 8.

4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior, continuación

**Desafío:
Custodia y
reasantamiento**

Decisiones muy delicadas relacionadas con la custodia de los menores pueden surgir antes del reasantamiento cuando una niña o niño refugiado y sólo uno de sus padres califica para el reasantamiento (por ejemplo, debido a la violencia doméstica, bajo el criterio de reasantamiento de mujeres en riesgo, o luego de un divorcio) y se requiere una decisión sobre la custodia legal del menor antes del reasantamiento. Con frecuencia existen obstáculos prácticos y legales para obtener una decisión de custodia por parte de las autoridades judiciales o administrativas competentes en el país de asilo, que pueden impedir al menor y su madre o padre disfrutar de la protección internacional en un país de reasantamiento.

**Desafío:
Niños y niñas no
acompañados y
separados**

También surgen problemas cuando las niñas y los niños no acompañados o separados se encuentran en la frontera solicitando asilo y se ven expuestos a ser devueltos a su país de origen o a otro país. Esto puede suceder, por ejemplo, bajo las disposiciones de “tercer país seguro” o si son solicitantes de asilo rechazados. En el contexto europeo, este problema también surge entre los países europeos bajo la regulación “Dublín II”⁷⁵ que asigna la responsabilidad de decidir las solicitudes de asilo a diferentes Estados europeos.

**Desafío:
Niñas en riesgo**

Identificar a las niñas en situación de riesgo, especialmente aquellas que están con familias de acogida, presenta desafíos especiales. Las familias las pueden ver como un artículo intercambiable por bienes o dinero mediante el pago de una dote por su matrimonio precoz o pueden verse obligadas a hacerlo ante las duras condiciones de vida⁷⁶. Puede que permanezcan en el hogar para realizar tareas domésticas y no se les permita asistir a la escuela, a diferencia de los hijos varones.

Estas niñas pueden ser virtualmente invisibles para nosotros. Una señal de que no estamos llegando a ellas puede ser que las evaluaciones y determinaciones de interés superior se basen principalmente en niños varones.

**Principios y
directrices legales
internacionales**

El principio del interés superior del menor⁷⁷ es un principio fundamental para la protección. Se aplica a niños, niñas y adolescentes hasta la edad de 18 años.

Debería guiar todas las acciones relacionadas con los niños y, en casos de niños desplazados, debe ser respetado durante todas las etapas del ciclo de desplazamiento. “En todos esos momentos, al preparar una decisión que tenga repercusiones fundamentales en la vida del menor no acompañado o separado, se documentará la determinación del interés superior”⁷⁸.

Continúa en la siguiente página

⁷⁵ Regulación del Consejo (EC) NO. 343/2003, 18 de febrero de 2003, que establece el criterio y los mecanismos para establecer cuál es el Estado miembro responsable de examinar las solicitudes de asilo presentadas por un nacional de un tercer país. Ver también, ACNUR, “*La regulación de Dublín II: documento de discusión del ACNUR*”, abril de 2006, especialmente pp. 57–58.

⁷⁶ Ver, por ejemplo, informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, “Integración de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género: violencia contra la mujer” Misión a Afganistán (9 al 19 de julio de 2005)”, E/CN.4/2006/61/Add.5, 15 de febrero de 2006, especialmente párrafo 23–27.

⁷⁷ El artículo 3 de la CDN contiene el principio del interés superior del menor. Para más información, ver el capítulo 6 de este manual.

⁷⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, 2005, Tratado de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafo 19. Ver también las Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados, enero de 2004.

4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior, continuación

Principios y directrices legales internacionales (continuación)

La edición provisional de las directrices: *Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child* de mayo de 2006 deberían guiar el proceso⁷⁹. Se espera una nueva edición de las guías en el año 2008.

Responsabilidad: Estados

Los Estados tienen la responsabilidad de tener el interés superior del menor como una consideración primaria en todas las acciones relacionadas con los niños bajo su jurisdicción. Esto incluye las acciones realizadas por las instituciones de bienestar social públicas o privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos.

Responsabilidad: Padres y tutores

Los padres tienen la responsabilidad, el derecho y la obligación de brindar la dirección y guía adecuada a sus hijos para el ejercicio de sus derechos. Cuando sea aplicable, esto también se extiende a los demás miembros de la familia o la comunidad, los tutores legales y otras personas legalmente responsables por el menor⁸⁰.

Responsabilidad: ACNUR

El principio del interés superior exige, no sólo que el ACNUR evalúe qué es mejor para cada niño y niña en cada etapa del desplazamiento, sino también que realice determinaciones formales de interés superior en el caso de algunos menores. El principio del interés superior debe aplicarse sistemáticamente por el ACNUR en todas sus labores de planificación y diseño de políticas que afectan a los menores de interés de la Oficina⁸¹. Este principio se aplica a todas las decisiones que afectan a un niño o niña en particular y a las políticas y actividades, en un sentido más amplio, que afectan a los menores en general.

El ExCom ha reconocido la responsabilidad del ACNUR de realizar determinaciones de interés superior “en cooperación con otros organismos y asociados competentes, los intereses superiores del niño respetando al mismo tiempo los sistemas de los Estados para la protección del menor” y el “papel que cabe al ACNUR en la determinación del interés superior del niño, en el cual deben fundarse las decisiones relativas al reasentamiento, incluso en las situaciones en que únicamente un padre se reasiente y subsistan controversias en cuanto a la custodia del niño ...”⁸².

Las evaluaciones de interés superior y la determinación formal de interés superior las deben realizar los funcionarios que tengan conocimientos, habilidades y experiencia apropiadas. Si bien no todo funcionario del ACNUR deberá participar en estas determinaciones y procedimientos, deben ser capaces de identificar cuando puede ser necesario y deben saber donde remitir estos casos.

Continúa en la siguiente página

⁷⁹ Un resumen e introducción de dos páginas a estas Directrices fue emitido en junio de 2007 y está disponible en inglés en la intranet del ACNUR.

⁸⁰ Ver CDN, artículos 2–5.

⁸¹ ACNUR, “*UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child*”, publicación provisional, mayo 2006.

⁸² Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII) de 2007 párrafo (g)(ii), (h)(xviii).

4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior, continuación

Cómo responder: Para identificar a las mujeres y niñas en riesgo puede ser necesario recurrir a estrategias específicas, como por ejemplo:

- visitas discretas a los hogares y entrevistas en las casas o clínicas de salud, como se señala en el ejemplo práctico en el terreno en la India, en el capítulo 3, sección 3;
- entrevistas discretas y sistemáticas, como se señala en el ejemplo en el terreno sobre las “niñas perdidas” de Sudán en Kenia, en el capítulo 4, sección 3.4, que permitió identificar a las niñas en riesgo que vivían con familias que las cuidaban temporalmente en el campamento de refugiados de Kakuma, para poder establecer cuáles eran las respuestas más adecuadas según su interés superior; y
- otros enfoques, como se señala en el capítulo 3, sección 3 bajo el título “Identificar mujeres y niñas en riesgo”.

Cómo responder:
Evaluación del interés superior

La evaluación del interés superior es un proceso continuo de monitoreo y de consideración acerca de cuál opción es mejor desde el punto de vista del interés superior de cada menor en todas las decisiones y acciones que afectan a esa niña o niño. Es especialmente importante al trabajar con menores no acompañados o separados y es apropiada incluso en situaciones que involucran:

- identificación y registro;
- búsqueda familiar;
- decidir los acuerdos de cuidado temporal más apropiados, incluyendo los acuerdos provisionales de cuidado temporal;
- nombramiento de un tutor;
- monitoreo de los acuerdos de cuidado temporal; y
- reunificación familiar⁸³.

Cómo responder:
Determinación del interés superior

En algunos casos, una evaluación de interés superior no es suficiente, por lo que se requiere realizar una determinación formal del interés superior de una niña o niño de interés a nivel individual para poder:

- identificar soluciones duraderas para los niños y niñas refugiados o desplazados internos no acompañados o separados;
- decidir sobre los acuerdos de cuidado temporal para los niños y las niñas no acompañados o separados en situaciones especialmente complejas; y
- decidir si separar o no a un menor de sus padres, en contra de la voluntad de los padres.

Puede ser necesario realizar una determinación del interés superior en el caso de niñas que están siendo explotadas en las familias encargadas temporalmente de cuidarlas, aquellas que están en riesgo de sufrir violencia doméstica o aquellas cuyos padres están separados. Puede ser también conveniente cuando una decisión emitida por un mecanismo tradicional de justicia viola claramente los derechos de la niña⁸⁴. Es importante en relación con el reasentamiento cuando, por ejemplo, una niña o su madre son víctimas de violencia doméstica y están solicitando el reasentamiento, cómo se describe en el ejemplo de práctica en el terreno a continuación.

Continúa en la siguiente página

⁸³ Ver “UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child”, publicación provisional, mayo de 2006; Conclusiones del ExCom No.105 (LVII) de 2006, párrafos (n)(iii) y (o)(i) y No. 107 (LVIII) de 2007.

⁸⁴ Para más información sobre sistemas tradicionales de justicia, ver capítulo 5, sección 4.3.

4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior, continuación

Práctica en el terreno: Tanzania

En el noroeste de Tanzania el ACNUR debió enfrentar una grave situación, en la cual muchos niños separados estaban siendo abandonados por sus familias de temporales cuando se repatriaban a la República Democrática del Congo o a Burundi. En el año 2006 la Oficina tomó, entre otras, las siguientes medidas para reducir este riesgo:

- realizar determinaciones de interés superior (DIS) para los niños bajo cuidado temporal registrados para repatriación voluntaria;
- evaluar su situación luego del retorno;
- estudiar las normas culturales y las costumbres que causan la separación; y
- iniciar un control físico final a todos los niños el día de la partida para asegurar que se había cumplido con las medidas de protección de los menores.

El proceso de DIS evaluó las intenciones y la capacidad de las familias adoptivas para brindar a los niños y niñas afectados suficientes cuidados luego del retorno. Además se concientizó a las familias sobre sus responsabilidades como padres adoptivos.

Considerando que la mayoría de las personas encargadas del cuidado eran mujeres, se las involucró directamente en el proceso de DIS. Además, los niños y las niñas pudieron expresar sistemáticamente sus opiniones y sus preferencias para su futuro. Se involucró a los líderes comunitarios para que explicaran a los refugiados el proceso de DIS y las ventajas del mismo.

Otros grupos específicos, como los maestros, líderes religiosos, trabajadores sociales (protección de menores) y trabajadores de la salud entregaron información adicional a nivel individual sobre los niños y las niñas o sus tutores. Cuando la separación entre la persona encargada del cuidado y el o la menor era inevitable se involucró a los miembros de la comunidad para identificar alternativas viables de cuidado temporal.

Luego del establecimiento del procedimiento de DIS, se redujo drásticamente el número de menores abandonados luego del regreso. Además, más niños pudieron reunificarse con sus padres biológicos en las áreas de retorno. En términos generales, el DIS permitió mejorar las percepciones sobre el valor de los menores de edad en la comunidad.

El estudio de las costumbres y normas culturales aumentó los conocimientos del ACNUR sobre las prácticas comunitarias tradicionales de cuidados temporales y acuerdos de custodia (por ejemplo qué sucede con un menor nacido fuera del matrimonio o la entrega de una niña para compensar la muerte de la esposa). Esto permitió realizar más respuestas específicas.

Este ejemplo ilustra el impacto positivo que puede tener el DIS en las operaciones de repatriación voluntaria, en las cuales hay muchos menores no acompañados o separados. Si implementamos sistemáticamente las guías de DIS desde las primeras etapas del ciclo de desplazamiento, reduciremos estos riesgos a futuro.

Práctica en el terreno: DIS para menores en una familia afectada por la violencia doméstica

Introducción

Esta iniciativa muestra como una de las oficinas del ACNUR recurrió a la necesidad de determinar el interés superior y las soluciones para una familia en un caso especialmente grave de violencia doméstica, como una oportunidad para involucrar a las autoridades locales en realizar, por primera vez, una determinación de interés superior (DIS). Esto permitió que el ACNUR y las autoridades, trabajando en conjunto, establecieran formalmente cuál era la solución más adecuada desde el punto de vista del interés superior de los ocho niños involucrados, que fue determinar que el mejor interés de los menores era separarlos de su padre y que vivieran con su madre.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos con esta iniciativa se encuentran el derecho del o la menor a:

- que su interés superior sea la consideración primaria en todas las acciones que lo o la puedan afectar;
 - expresar sus opiniones libremente;
 - no ser separados de sus padres en contra de su voluntad, excepto en los casos en que las autoridades competentes determinen que es en su interés superior;
 - no ser sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; y
 - la libertad de movimiento y de educación.
-

Pasos para la implementación

El caso se relacionaba con una madre refugiada que, junto a sus ocho hijos, había sufrido violencia doméstica severa y constante a manos de su esposo. Temiendo más violencia, ella tomó a sus hijos, dejó a su esposo y buscó protección, afirmando que estaba decidida a no vivir de nuevo con él. El padre demandó ante las autoridades esta separación, tanto en el país de origen como en el país de asilo, pero su esposa no aceptó la mediación.

La Oficina les encontró un apartamento e hizo arreglos para que estuviera protegido 24 horas al día por dos guardias mujeres. Sin embargo, la posibilidad de que el esposo los encontrara en la ciudad era muy alta. Temiendo más violencia en contra de la mujer y sus hijos, el ACNUR presentó el caso para reasentamiento.

El ACNUR solicitó ayuda al servicio de migración del país para encontrar un organismo nacional especializado en temas de niños, y fueron derivados a una comisión de asuntos de menores. El ACNUR se reunió con el director de la comisión, le explicó el rol de la Oficina, el propósito y la necesidad de realizar un DIS, le compartió las guías sobre DIS del ACNUR y le explicó el deseo de la Oficina de involucrar a los expertos nacionales en el proceso de DIS. El director de la comisión designó a dos funcionarios para este caso.

De los ocho niños en la familia tres fueron entrevistados, una niña y dos niños (los que tenían más de 11 años de edad). Ellos indicaron con claridad que habían sido golpeados con frecuencia, que la hija había sido obligada a permanecer en la casa y no tenía permiso para ir a la escuela y que ellos querían permanecer con su madre. La situación de los niños pequeños fue observada por el ACNUR en las visitas domiciliarias.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: DIS para menores en una familia afectada por la violencia doméstica, continuación

Pasos para la implementación (continuación)

Considerando que en este caso el divorcio sólo se podía obtener en el país de origen, el Grupo de DIS decidió que esta opción no era viable. Continuar con su estadía en el país tampoco parecía posible, puesto que los niños no podían salir a la calle, ni asistir a la escuela porque temían ser encontrados por su padre. El Grupo confirmó que el reasentamiento con la madre era la opción más adecuada para el interés superior de los menores. Esto, también a la luz de la posibilidad de la madre de pedir la reunificación familiar cuando fuera reasentada, lo que no eliminaría la eventual reunificación de los menores con su padre, si este fuera su interés superior.

TEGD y empoderamiento

A través del DIS los menores pudieron opinar en el proceso decisorio sobre la opción más adecuada para su interés superior. Significó que sus opiniones fueron escuchadas y tomadas en cuenta.

Participación de la comunidad

Como ésta es una sociedad en la que la violencia doméstica es vista como un tema familiar y no se conocen ampliamente los principios internacionales sobre los derechos de los niños, el ACNUR trabajó también con la comunidad refugiada en general y las autoridades de los servicios sociales para crear conciencia sobre estos temas y para establecer un mecanismo para la denuncia de los casos de violencia sexual y por motivos de género, incluyendo la violencia doméstica.

Socios involucrados

El servicio de migración y la comisión de temas de menores fueron los departamentos gubernamentales más involucrados. Con posterioridad también se involucró a las autoridades del país de reasentamiento, como parte del proceso habitual.

Limitaciones

En este caso en particular, debido a la urgencia de la situación y ante los resultados de la evaluación inicial, se realizó un DIS formal una vez que se identificó el reasentamiento como la mejor solución y antes de presentar el caso para reasentamiento. Por lo tanto la Oficina decidió realizar el DIS en una etapa posterior, con la esperanza de confirmar la evaluación inicial de manera más formal y prevenir posibles represalias por parte del esposo.

El procedimiento regular de DIS requiere entrevistar a ambos padres. En este caso, sólo se realizaron entrevistas específicas de DIS a los niños, considerando que el ACNUR y el servicio de migración ya habían tenido reuniones y entrevistas regulares con ambos padres y estaban al tanto de sus opiniones y situación, pero tenían escasa información independiente sobre los menores.

El informe final se preparó bajo la modalidad de Nota para el Archivo (en vez de utilizar los formularios contenidos en las guías de DIS), para permitir una mejor comprensión por parte de los funcionarios de las instancias gubernamentales nacionales. EL informe de DIS fue firmado por los dos funcionarios que participaron en la determinación. Al ser la primera vez que se desarrollaba un ejercicio conjunto de este tipo y teniendo en cuenta las actitudes culturales imperantes, el ACNUR mantuvo la “propiedad” del proceso en este caso.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: DIS para menores en una familia afectada por la violencia doméstica, continuación

Impacto

Luego del DIS, la familia fue reasentada y ha enviado mensajes en los que dicen que les está yendo muy bien. El padre se volvió a casar.

Los dos funcionarios que participaron en el proceso de DIS confirmaron su deseo de seguir cooperando con el ACNUR y su disposición de ayudar cuando fuera necesario. Al llevar a cabo el proceso de DIS de manera conjunta con las autoridades, se abrió la posibilidad de una participación más sistemática a futuro.

Lecciones aprendidas

La participación de las autoridades nacionales fue crucial, especialmente al considerar las tradiciones y actitudes imperantes en esa sociedad, que ocasionaban que las autoridades no necesariamente vieran las consecuencias de la violencia doméstica para la madre y los niños afectados, sino que miraran las soluciones sólo desde la perspectiva del esposo.

4.2.6 Determinación de la condición de refugiado

“El mundo ha despertado al hecho de que las mujeres como parte de uno de los sexos, pueden ser perseguidas de maneras que son diferentes a las maneras en que son perseguidos los hombres, y que ellas pueden ser perseguidas a causa del estatus inferior asignado a su género en su sociedad de origen. Los Estados Partes de la Convención sobre refugiados, por lo menos si son parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, están obligados a interpretar y aplicar la Convención sobre Refugiados de manera compatible con el compromiso con la igualdad de género contenido en esos dos instrumentos”.

Baronesa Hale en el fallo de la Cámara de Lores en *Fornah*, Reino Unido⁸⁵

Introducción

La determinación de la condición de refugiado es una función central de la protección. Asegurar que todas las formas de persecución por motivos relacionados con la edad o el género son reconocidas están comprendidas en la definición de refugiado, que las mujeres y las niñas puedan acceder a los procedimientos de asilo y que los procedimientos de asilo son implementados con una perspectiva de edad y de género, son elementos esenciales para permitir a las mujeres y las niñas disfrutar su derecho de solicitar y recibir asilo.

Propósito

La determinación de la condición de refugiado define las responsabilidades y obligaciones de los Estados y del ACNUR a favor de las personas de interés. Tiene, por lo tanto, profundas consecuencias para la vida y la seguridad de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de interés.

Resumen de los desafíos

Los desafíos enfrentados por las mujeres y las niñas para acceder a los procedimientos de asilo y asegurar una evaluación justa y eficiente de su solicitud incluyen, como se señala más adelante en detalle:

- la tendencia a considerar solamente la solicitud del “solicitante principal”;
- dificultades para hablar sobre sus experiencias y generar credibilidad en su solicitud;
- la renuencia de las personas encargadas de la toma de decisiones para aceptar las formas de persecución por motivos de género como un motivo incluido dentro de la definición de refugiado;
- desafíos especiales enfrentados por las niñas no acompañadas o separadas;
- desafíos procedimentales.

Desafío: Consideración de la solicitud del “solicitante principal”

Las solicitudes de las mujeres y las niñas pueden en algunas situaciones puede que sean consideradas sólo en relación con la solicitud de sus esposos/padres u otro miembro varón de la familia, que pueda ser considerado el “solicitante principal”.

Este ha sido el caso, y continúa sucediendo, en muchas de las operaciones de determinación de la condición de refugiado del ACNUR, incluso cuando las mujeres de la familia han sufrido la misma u otra forma de persecución. Por lo tanto, continúan teniendo dificultades para acceder a los procedimientos individuales de asilo. Este puede ser incluso el caso de

Continúa en la siguiente página

⁸⁵ Ver *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. K (FC) (Appellant) y Fornah (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, Cámara de los Lores, Reino Unido, octubre de 2006, párrafo 86, en inglés en <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/4550a9502.pdf> y para la presentación del ACNUR en este caso, que contiene la práctica de otros Estados, ver (en inglés) <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45631a0f4.pdf>. Ver también capítulo 5, sección 3.1.1 para más información sobre prácticas dañinas y este caso. [N.T. Traducción libre]

4.2.6 Determinación de la condición de refugiado, continuación

Desafío: situaciones en las que las mujeres de la familia son las que han sufrido la persecución en mayor grado.
Desafío: (continuación)

En consecuencia, las mujeres tienen menos posibilidades de acceder a procedimientos individuales. Esto es más difícil para las niñas, a menos que sean menores no acompañadas o separadas.

“No pude decirlo en inmigración porque me habían contado que si lo decía, sería llevada a un hospital y me pondrían algo adentro mío. Ni siquiera le he contado a mi pequeña hermana sobre esto. La afectaría y sería demasiado para ella”.

Mujer de 27 años proveniente de Somalia, solicitante de asilo en el Reino Unido, que fue violada junto a su madre y hermana, pero que se había sentido incapaz de contar su historia, incluso a su abogado defensor, y cuya solicitud fue rechazada, dejándola en la indefensión⁸⁶

Desafío:
Dificultades para contar las experiencias y generar credibilidad

Las mujeres y las niñas pueden mostrarse renuentes a discutir los detalles de la persecución que han sufrido a los entrevistadores o intérpretes varones y/o cuando hay otros miembros de la familia presentes. Puede que ellas no quieran que sus esposos y familia sepan de la persecución que han sufrido y, por lo tanto, pueden guardar silencio sobre las experiencias o temores relacionados directamente con su necesidad de protección internacional.

Las mujeres y las niñas pueden enfrentar también dificultades para demostrar la credibilidad de sus historias si el temor de persecución se relaciona con la esfera privada/doméstica, como en los casos de violencia doméstica u otras formas de persecución por motivos de género, incluyendo los relacionados con la orientación sexual.

Desafío:
Persecución por motivos de género no es aceptada

Las personas encargadas de tomar decisiones pueden tener una visión muy limitada de cómo los tipos de daños experimentados por las mujeres y las niñas pueden constituir persecución por alguno de los motivos establecidos en la definición de refugiado. Por ejemplo, puede que no consideren la persecución por parte de agentes no estatales, condonada por los Estados, como un motivo válido comprendido en la definición de refugiado.

Incluso en los casos en que es aceptado como motivo puede existir la tendencia a examinar las solicitudes sólo bajo el motivo contenido en la definición de refugiado de “pertenencia a un determinado grupo social”⁸⁷. Las mujeres y niñas que se oponen a las prácticas nocivas y a la violencia que vulnera sus derechos pueden, por ejemplo, también tener un motivo válido de persecución a causa de sus opiniones políticas.

Desafío:
Niñas no acompañadas o separadas

Adicionalmente, puede que no se hayan implementado las medidas y procedimientos adecuados para atender a los menores no acompañados o separados, por ejemplo, a través del nombramiento de un tutor o representante apropiado, que acompañe al menor durante el proceso.

Continúa en la siguiente página

⁸⁶ Refugee Action, “The Destitution Trap: Research into Destitution among Refused Asylum Seekers in the UK”, 2007, p. 71, en inglés en http://www.refugeeaction.org.uk/campaigns/documents/RA_DestReport_Final_LR.pdf

⁸⁷ Ver Convención sobre refugiados de 1951, artículo 1A(2).

4.2.6 Determinación de la condición de refugiado, continuación

Desafío: Obstáculos procedimentales

Desde un punto de vista práctico, los obstáculos procedimentales pueden impedir que las mujeres y las niñas presenten y tramiten solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Por ejemplo, puede que:

- ni siquiera sepan que es posible presentar tal solicitud;
 - sus esposos u otros miembros de la familia las desanimen a presentar una solicitud, mientras está en proceso de determinación el estatuto de refugiado del hombre considerado el jefe de la familia;
 - no tengan educación y confianza en sí mismas, y tenga dificultades con el idioma;
 - no tengan experiencia y no se sientan en confianza interactuando con personas que representan a la autoridad;
 - no tengan acceso a servicios prestados por mujeres para mujeres;
 - no tengan acceso a espacios privados y confidenciales para las entrevistas; y/o
 - no tengan familiaridad con los procedimientos formales.
-

Principios y directrices legales internacionales

Hoy en día es un principio reconocido en muchos países de asilo que la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 debería interpretarse de manera que incluya las formas de persecución por motivos de género. Este enfoque ha sido apoyado por el ExCom del ACNUR y la Asamblea General de la ONU⁸⁸.

Además, se reconoce que hay formas y manifestaciones específicas de persecución dirigidas a la infancia, tales como “el reclutamiento de menores de edad (y señaladamente de niñas para servicios sexuales y matrimonios forzados con militares) y la participación directa o indirecta en las hostilidades constituyen graves infracciones punibles de los derechos humanos, por lo que deberá otorgarse el estatuto de refugiado”, cuando se pueda establecer que la persecución responde a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas⁸⁹. El ExCom ha reconocido además que las manifestaciones y las formas específicas de persecución dirigidas a la infancia pueden incluir la trata de menores y la mutilación genital femenina⁹⁰.

Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional

Las Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional que se refieren a la persecución por motivos de género⁹¹, entregan una guía a los funcionarios, los abogados, las personas encargadas de la toma de decisiones y los jueces sobre la interpretación desde una perspectiva de género de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 sobre Refugiados y sobre las prácticas procedimentales. Las Directrices buscan asegurar que las mujeres solicitantes de la condición de refugiado reciben la debida consideración y que se reconoce como solicitudes válidas aquellas que contengan elementos de persecución por motivos de género.

Continúa en la siguiente página

⁸⁸ Ver por ejemplo, Conclusiones del ExCom No. 87 (L), de 1999, párrafo (n) y No. 105 (LVII), de 2006, párrafo (n)(iv).

⁸⁹ Ver Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, 2005, párrafo 59.

⁹⁰ Ver Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), 2007, párrafo (g)(viii).

⁹¹ Ver ACNUR, “Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967”, HCR/GIP/02/01, mayo 2002.

4.2.6 Determinación de la condición de refugiado, continuación

Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional (continuación)

Las Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional relacionadas con la “pertenencia a un grupo social determinado”, con las solicitudes por motivos de religión y con la aplicación de la definición de refugiado a las víctimas de trata y a las personas en riesgo de ser víctimas de la trata, incorporan también consideraciones de edad y género, tanto en el fondo como en los procedimientos⁹².

Información adicional

Se puede encontrar información adicional en:

- Las normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR,⁹³ que contienen una serie de recomendaciones para asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso independiente y confidencial a los procedimientos de registro y de determinación de la condición de refugiado del ACNUR y para que se identifiquen y examinen a cabalidad las necesidades de protección individual de las mujeres y las niñas en estos procedimientos;
- Los tres módulos del paquete de recursos del ACNUR sobre asegurar el enfoque de género en la determinación de la condición de refugiado, incluso en los temas procedimentales y de reasentamiento⁹⁴; y
- Acciones por los Derechos de los Niños (ARC, por sus siglas en inglés) CD-Rom, Normas legales internacionales, Tema 3 Estatuto legal – Registro de nacimiento, nacionalidad y determinación de la condición de refugiado.

Responsabilidad

En principio, es responsabilidad de los Estados determinar la condición de refugiado. Cuando las autoridades no pueden o no quieren asumir esta responsabilidad, el ACNUR podría realizar la determinación de la condición de refugiado y entregar documentos que certifiquen el estatuto de refugiado, cuando fuera apropiado⁹⁵.

Como parte de la responsabilidad de supervisión del ACNUR⁹⁶, tenemos la responsabilidad de monitorear los procedimientos de asilo de los gobiernos y de promover la igualdad de género y una interpretación con enfoque de género de la definición de refugiado, incluso a través de intervenciones ante los tribunales.

Cómo responder

Los Estándares procedimentales para la determinación de la condición de refugiado (*RSD Procedural Standards*) y las Directrices sobre Protección Internacional mencionadas anteriormente, contienen más información sobre cómo pueden los Estados y el ACNUR realizar la determinación de la condición de refugiado con un enfoque de edad y de género. Esto incluye asegurar que:

Continúa en la siguiente página

⁹² Ver ACNUR, “Directrices sobre protección internacional, sobre ‘pertenencia a un determinado grupo social’”, HCR/GIP/02/02, mayo 2002; sobre solicitudes por motivos de género, HCR/GIP/04/06, abril de 2004, especialmente los párrafo 24, 28, y 30; y sobre víctimas de trata y personas en riesgo de trata, HCR/GIP/06/07, abril de 2006.

⁹³ Ver ACNUR, Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, septiembre de 2005. Ver también las Directrices del ACNUR sobre protección internacional: sobre solicitudes por motivos de género, ver nota supra no. 91, párrafos 35–38.

⁹⁴ Ver ACNUR, Asegurar el enfoque de género en el contexto de la determinación del estatuto de refugiado y el reasentamiento, módulos 1, 2 y 3, Buró Regional de Europa, octubre de 2005.

⁹⁵ Ver Rick Stainsby, “*Individual Refugee Status Determination (RSD) in UNHCR’s Protection Activities and Operations*”, estudio interno del ACNUR, abril 2006.

⁹⁶ Ver Convención sobre refugiados de 1951, artículo 35: Asamblea General de la ONU, Resolución 428(V), 14 diciembre de 1950, párrafo 2(d), que anexa el Estatuto del ACNUR.

4.2.6 Determinación de la condición de refugiado, continuación

Cómo responder (continuación)

- todas las personas encargadas de tomar decisiones conozcan las maneras en que la edad y el género pueden ser relevantes para determinar si una forma específica de trato o daño constituye persecución;
- la disponibilidad de gran cantidad de información sobre la situación de la mujer y los menores de edad en el país de origen;
- todas las personas adultas de una familia o los dependientes que acompañan a un “solicitante principal” tengan acceso a una entrevista de registro individual y confidencial y, si esto no se ha realizado, sea efectuada una entrevista separada para determinar el estatuto y si la información obtenida durante el procedimiento de solicitud del solicitante principal indica que otro miembro de la familia puede tener una solicitud de asilo independiente⁹⁷;
- las mujeres y las niñas tienen acceso a consejeros que puedan explicarles cómo funciona el procedimiento de asilo, incluyendo la posibilidad de que la persecución por motivos de género constituya un motivo válido para conceder el estatuto de refugiado;
- existen entrevistadoras e intérpretes mujeres especialmente capacitadas para entrevistar solicitantes de asilo, especialmente cuando parezca que la violencia sexual o por motivos de género esté involucrada;
- se han implementado procedimientos especiales para las niñas y niños solicitantes de asilo no acompañados o separados, que entre otras cosas contemplan:
 - la representación del menor por parte de una persona adulta, conocedora del origen del niño o la niña, que pueda proteger su interés superior;
 - entrevistas adecuadas para menores de edad realizadas por entrevistadores e intérpretes especialmente capacitados, y
 - la determinación prioritaria en los procedimientos regulares⁹⁸.

Garantizar el cumplimiento de éstos estándares en la práctica significa que deberíamos, por ejemplo, cabildear y cooperar con las autoridades encargadas de la toma de decisiones para crear y aumentar la conciencia sobre las razones que pueden ocasionar que las mujeres o las niñas no puedan hablar sobre sus preocupaciones de seguridad y sobre otros temas relacionados con la edad o el género que puedan surgir durante el procedimiento. Igualmente, es esencial que el ACNUR aumente la capacidad de sus funcionarios para incorporar estos conocimientos por medio de la capacitación sobre determinación de la condición de refugiado.

Cuando los gobiernos no tienen la capacidad para operar centros de consejería que asesoren a las mujeres y niñas solicitantes de asilo, deberíamos trabajar para crear tales centros, tal vez recurriendo a asociaciones con las ONG locales y las universidades.

Continúa en la siguiente página

⁹⁷ ACNUR, Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, noviembre de 2003, secciones 3.2.6 y 4.3.13.

⁹⁸ Ver en este caso, ACNUR, *Determinación de la condición de refugiado: Identificar quien es un refugiado*, módulo 2, de autoestudio, 1 de septiembre de 2005, pp. 122–123; Conclusiones del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (n)(iv) y No. 107 (LVIII), de 2007, párrafo (g)(viii).

4.2.6 Determinación de la condición de refugiado, continuación

**Práctica en el terreno:
Alemania**

En Alemania la oficina del ACNUR en Núremberg participa en el Grupo de Trabajo Federal de mujeres refugiadas organizado por la ONG “*Diakonisches Werk der EKD*”, integrado principalmente por trabajadoras sociales expertas que en algún momento fueron refugiadas. Estas mujeres se encuentran ahora bien integradas en la sociedad alemana, trabajando como psicoterapeutas, sociólogas o consejeras de refugiados. Todas las integrantes del grupo se reúnen en plenario tres veces al año para discutir los temas relevantes para las mujeres y las niñas refugiadas y solicitantes de asilo en Alemania.

Una iniciativa desarrollada por el ACNUR ha permitido organizar reuniones entre las integrantes de este grupo y los funcionarios expertos en políticas de asilo en primera instancia en la Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados (BAMF, por sus siglas en alemán). En estas reuniones, las mujeres han hablado sobre sus experiencias en sus países de origen, la posición de las mujeres y las niñas en sus sociedades, los límites a su libertad de acción en sociedades fuertemente patriarcales, la respuesta probable si se intenta acudir a la policía y la realidad con respecto, por ejemplo, a intentar vivir de manera independiente de las estructuras familiares patriarcales. Para los funcionarios, esta ha constituido una excelente oportunidad para apreciar y comprender mejor las experiencias de las mujeres y las niñas en ciertos países de origen.

Este enfoque ha demostrado un mayor poder de persuasión que los argumentos legales por sí solos, si bien también se utilizaron otros enfoques más “tradicionales” tales como la capacitación y promoción de las Directrices del ACNUR sobre protección internacional relativas a la persecución por motivos de género y la pertenencia a un determinado grupo social. Esto último, también ha demostrado ser útil como una herramienta para cabildear y crear conciencia y aumentar la comprensión de cómo la persecución por motivos de género puede quedar comprendida en la definición de refugiado.

En enero de 2005 entró en vigor una nueva ley de inmigración, en cuya sección 60 se incluye específicamente el género como un “grupo social particular” y, por lo tanto, como un motivo válido para reconocer el estatuto de refugiado.

Un diagnóstico de las decisiones de primera instancia realizado durante el año 2006 mostró que el motivo de la “pertenencia a un determinado grupo social” contenido en la definición de refugiado se está usando ahora con más frecuencia. Muestra además que cerca del 25 por ciento de los casos en los que se reconoció la condición de refugiado en 2006 correspondieron a formas de persecución por motivos de género. Estos incluyeron casos que involucraban violencia doméstica, matrimonio forzado, orientación sexual y amenazas de mutilación genital femenina o de “homicidios por honor”, ya fuera de manera individual o combinada.

Práctica en el terreno: Violencia doméstica y estatuto de refugiado

Introducción

Hoy en día se reconoce en muchos países como refugiadas a las mujeres y las niñas expuestas a distintas formas de persecución por motivos de género. Sin embargo, sólo recientemente, un creciente número de países de asilo han reconocido que las mujeres y las niñas que son víctimas/sobrevivientes de la violencia doméstica⁹⁹ pueden tener necesidades de protección internacional que requieren su reconocimiento como refugiadas.

Derechos promovidos

Cuando una víctima/sobreviviente de violencia doméstica huye de su país y su solicitud de asilo se funda en uno de los motivos contenidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951 sobre Refugiados, ella podrá disfrutar de diversos derechos, incluso su derecho a:

- solicitar asilo y a disfrutar de protección en contra de la persecución;
 - igualdad de protección ante la ley;
 - libertad y seguridad personal; y
 - no ser sometida a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
-

Pasos para la implementación

Desde el punto de vista histórico, la definición de refugiado se interpretó siempre desde la perspectiva de las experiencias masculinas, lo que significó que muchos derechos de las mujeres no fueron reconocidos. Sin embargo, desde principios de la década de 1990, el análisis y la comprensión del género y el sexo en el contexto de los refugiados ha avanzado sustancialmente, en paralelo con los desarrollos de los derechos humanos internacionales y el derecho penal internacional.

Como parte del proceso de crear conciencia y aceptación sobre cómo las formas de persecución por motivos de género pueden quedar comprendidas dentro de la definición de refugiado, el ACNUR ha publicado directrices y ha brindado asesoría legal y capacitación a las autoridades encargadas de la toma de decisiones¹⁰⁰.

Un paso clave ha sido promover una mejor comprensión de la naturaleza de la persecución por motivos de género y de la distinción entre los términos “sexo” y “género”.

Algunos países, especialmente en América Latina, han adoptado el enfoque de aprobar legislación que reconoce específicamente que la persecución por motivos de sexo, género y/o la violencia sexual y por motivos de género (las que también pueden afectar a los hombres y a los niños, si bien de otras maneras) puede quedar comprendida en uno de los motivos contenidos en la definición de refugiado. Otros países han optado por emitir directrices sobre la interpretación con enfoque de género de la definición de refugiado. Cualquiera sea el enfoque adoptado, es claro que la Convención y su interpretación no puede seguir viéndose como neutral desde el punto de vista del género.

Continúa en la siguiente página

⁹⁹ Sobre violencia doméstica, ver en general UNICEF, “Domestic Violence Against Women and Girls”, Innocenti Digest No. 6, 2000, en inglés en <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/digest6e.pdf>.

¹⁰⁰ Ver en este caso, ACNUR, “Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, y/o su Protocolo de 1967, HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002.

Práctica en el terreno: Violencia doméstica y estatuto de refugiado, continuación

Pasos para la implementación (continuación)

Con respecto a la violencia doméstica, se debe aclarar que no todas las mujeres abusadas son automáticamente titulares del estatuto de refugiadas. Cada caso debe ser analizado de manera integral y en el contexto cultural y político específico de que se trate.

Las preguntas relevantes incluyen:

- ¿Cuán grave y persistente es la persecución o el perjuicio?
- Si es un fundado temor a la persecución, ¿está relacionado con uno o más de los motivos de la Convención?
- ¿De qué protección dispone la persona solicitante de acuerdo con la legislación y la práctica?
- ¿Es la persecución tolerada conscientemente por las autoridades?
- ¿Las autoridades no quieren o son incapaces de ofrecer protección?
- ¿Podría la mujer encontrar seguridad en otra parte de su país?

Estos temas son siempre relevantes en las situaciones en las que el ACNUR lleva a cabo los procedimientos para determinar la condición de refugiado ante la ausencia de sistemas nacionales para la determinación. Al igual que los Estados, nuestras oficinas están, en general, más conscientes de estos temas y reconocen que puede suceder que mujeres de una familia tengan solicitudes de asilo independientes y en derecho propio, incluyendo en relación con la violencia doméstica¹⁰¹.

Así mismo, el ACNUR ha trabajado ampliamente para crear conciencia sobre este tema, por ejemplo, a través de una serie de reportajes que explican la complejidad de estos casos y promueven la comprensión por las mujeres y las niñas en esta situación, por ejemplo en relación con casos reconocidos recientemente en España, Hungría y Argentina¹⁰².

TEGD y empoderamiento

En casos de abuso o violencia doméstica, la víctima/sobreviviente que huye y presenta una solicitud de asilo puede no sólo haber sufrido una situación de abuso doméstico persistente y severo a manos de su esposo, sino también puede haberse visto amenazada por su propia familia, o la de él, en el caso de que intente dejarlo y esto se perciba como un “deshonor” para la familia, mientras que las autoridades no le conceden ninguna protección o remedio efectivo en contra de su(s) agresor(es). Las niñas pueden también sufrir violencia doméstica, por ejemplo, a manos de su padre o padrastro o en el caso que deban contraer matrimonio precoz o forzado.

Continúa en la siguiente página

¹⁰¹ ACNUR, Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, 2003, unidades 4–15.

¹⁰² Para más información, ver noticias del ACNUR “España otorga asilo a mujer víctima de violencia doméstica”, 9 de junio de 2005, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3695; *Abused Woman Granted Refugee Status in Hungary*, 1 de noviembre de 2005, en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/436788e94.html>; “Argentina y los avances en la lucha contra la violencia hacia las mujeres”, 21 de diciembre de 2006, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=5922.

Práctica en el terreno: Violencia doméstica y estatuto de refugiado, continuación

TEGD y empoderamiento (continuación)

Cuando se les reconoce la condición de refugiadas a estas mujeres y niñas, se les brinda la oportunidad de comenzar una nueva vida lejos de su país de origen. En el Líbano, por ejemplo, una sobreviviente de la violencia doméstica, reconocida como refugiada por el ACNUR, comenzó a trabajar en un centro comunitario de refugiados. Comenzó como encargada de la limpieza, pero muy pronto se reconoció su talento creativo y ahora ella capacita a otros refugiados en técnicas de diseño y manufactura de cerámica y joyas. La experiencia de compartir sus habilidades con otras mujeres refugiadas y ayudarlas a alcanzar una mayor independencia económica ha sido muy empoderadora para ella. Le ha devuelto su sentido de la dignidad.

El apoyo y la atención psicológica, unidos a otras medidas de integración son críticos para permitir el empoderamiento e integración de las personas sobrevivientes.

Socios involucrados

El proceso de crear conciencia sobre la situación de las mujeres y las niñas sujetas a persecución por motivos de género, incluyendo la violencia doméstica, implica trabajar con una amplia variedad de actores, desde las autoridades encargadas de tomar decisiones y la judicatura, hasta las ONG, la prensa y las universidades en las que se instruyen estudios sobre refugiados.

Limitaciones

Las limitaciones que se pueden encontrar incluyen:

- falta de comprensión sobre cómo el sexo y el género pueden influenciar el tipo de persecución o perjuicio sufrido y los motivos para este trato;
 - falta de reconocimiento de que la violencia doméstica no es un tema familiar privado, sino que las autoridades tienen el deber de proteger los derechos humanos de las víctimas/sobrevivientes y de brindar protección, si el país de origen no quiere o no puede hacerlo; y
 - falta de entrevistadoras e intérpretes mujeres que participen en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado.
-

Impacto

Un creciente número de países han reconocido a mujeres solicitantes de asilo, que han enfrentado violencia doméstica severa en sus países de origen, como refugiadas. Entre estos países se puede mencionar a Argentina, Australia, Canadá, Ecuador, Alemania, Hungría, Irlanda, Nueva Zelanda, Rumania, España, Estados Unidos y el Reino Unido, además de las operaciones de determinación de la condición de refugiado en las cuales el ACNUR ha estado a cargo.

Una vez reconocida la condición de refugiada, la mujer o niña de interés tiene la importante oportunidad de comenzar de nuevo en un ambiente en el que se encuentra libre del perpetrador de la violencia y protegida por las autoridades del país de asilo.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Violencia doméstica y estatuto de refugiado, continuación

Lecciones aprendidas

Se requiere un enfoque integral, que permita trabajar con una amplia variedad de actores, incluyendo al gobierno, el parlamento, las autoridades encargadas de la toma de decisiones, la judicatura, la sociedad civil, las autoridades de salud y los socios que brindan servicios de salud y psicosocial y la prensa, además de las mismas mujeres y niñas solicitantes de asilo.

4.3 Asegurar soluciones para las mujeres y las niñas

Resumen

Introducción

EL mandato del ACNUR de asegurar soluciones duraderas para todas las personas de interés, nos exige adoptar estrategias orientadas a las soluciones, que tomen en consideración desde el principio la situación particular de cada persona.

Para las personas refugiadas, tradicionalmente las soluciones han involucrado la repatriación voluntaria al país de origen, la integración local en el país de asilo o el reasentamiento a un tercer país. Para las personas desplazadas internas, esto implica que puedan disfrutar de sus derechos humanos básicos de una manera

efectiva y sostenible y sin discriminación respecto de las personas que nunca dejaron sus hogares. Esto puede significar que pueden elegir regresar a sus hogares, permanecer de manera más permanente en el área en la que han buscado protección o reubicarse a otra zona¹⁰³.



República democrática del Congo / refugiada aprendiendo a hacer muebles durante un proyecto internacional de capacitación de mujer a mujer, en Baraka, Provincia de Kivu Sur, que beneficia actualmente a unas 1.000 mujeres / ACNUR / P. Mateu / 2007

Propósito

El propósito de esta sección es describir brevemente las distintas estrategias y enfoques que son especialmente relevantes para asegurar soluciones duraderas para las mujeres y las niñas desplazadas. Destaca además algunas de las perspectivas y habilidades que ellas pueden aportar para alcanzar tales soluciones, señala las normas legales y directrices aplicables, sugiere acciones y respuestas para apoyar el proceso y entrega ejemplos de práctica en el terreno.

Nota: Las normas internacionales aplicables utilizan abreviaciones para referirse a las Convenciones y Tratados de derechos humanos más relevantes. Al inicio de este manual se entrega una guía completa de estas abreviaciones en la sección sobre acrónimos. Se puede obtener información adicional sobre estos principios y directrices en el capítulo 6.

Importancia de ser autosuficiente

La autosuficiencia es fundamental para alcanzar soluciones para las mujeres y sus familias, al igual que lo es para los hombres. Además fortalece su protección y dignidad. Empoderar a las mujeres, ayudarlas a encontrar maneras de ganarse la vida y fortalecer sus capacidades y oportunidades durante el desplazamiento son actividades esenciales para evitar la explotación y alcanzar la seguridad alimentaria (ver también el capítulo 5, sección 7.1), y además para darles herramientas y capacitarlas para que alcancen una solución duradera. Cuando las mujeres y las niñas son autosuficientes, están mejor capacitadas para utilizar sus habilidades y experiencias en el lugar en que se encuentren¹⁰⁴.

Continúa en la siguiente página

¹⁰³ Para más información ver "Marco de soluciones duraderas" adoptado por el Grupo de Trabajo del IASC en marzo de 2007.

¹⁰⁴ Ver Conclusión del ExCom No. 104 (LVI), 2005, sobre integración local párrafo (m); ACNUR, "integración local", EC/GC/02/6, 25 abril 2002, especialmente párrafo 9–13; ACNUR, "Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern", EC/53/SC/ INF.3, 16 de septiembre de 2003; ACNUR, *Handbook for Self-reliance*, agosto de 2005, incluyendo el anexo 1, pp. 31, 32, 143, 149.

Resumen, continuación

En esta sección

Esta sección cubre los siguientes temas.

Tema	Ver página
4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz	170
4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios	176
4.3.3 Integración local	187
4.3.4 Reasentamiento de refugiados	194

4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz

“Solo las partes responsables por la Guerra y las atrocidades están negociando los términos del acuerdo de paz, mientras que las personas que han estado cabildeando por la paz y haciendo campaña en contra de las violaciones de derechos humanos en las últimas dos décadas, se encuentran marginadas del proceso formal”.

Mujer desplazada interna de Sri Lanka hablando en el 5to aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, Nueva York, octubre de 2005

“Los hombres que habían estado negociando no creían que teníamos [las mujeres] ningún derecho a estar ahí. Estos hombres sentían que ellos tenían derecho a estar ahí porque habían luchado o habían sido elegidos para el parlamento antes de la escalada de la guerra. Pero las mujeres de Burundi que habían sufrido tanto no tenían ninguna legitimidad para ellos. Pero al incluir a las mujeres, ahora esos documentos son más legítimos”.

Conclusiones de una conferencia de mujeres organizada para ayudar a las mujeres a contribuir a los Acuerdos de Paz de Burundi¹⁰⁵

Introducción

La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad enfatiza la importancia de la igualdad de participación de las mujeres como agentes activas en la paz y la seguridad¹⁰⁶. La resolución llama a:

- una mayor participación de la mujer en todos los niveles de toma de decisión en la prevención, administración y resolución de conflictos,
- apoyo para las iniciativas de paz propuestas por las mujeres locales y los procesos autóctonos para la resolución de conflictos;
- medidas que apoyen la participación de la mujer en los procesos de construcción de paz y en los mecanismos de implementación de los acuerdos de paz; y
- que los gobiernos, las partes en el conflicto armado, el Secretario General de la ONU y otros órganos de la ONU adopten medidas para alcanzar estos objetivos.

Comisión de Consolidación de la Paz, de las Naciones Unidas

Desde la aprobación de esta resolución, los Estados miembros de Naciones Unidas acordaron durante la Cumbre Mundial de 2005 crear una Comisión de Consolidación de la Paz. Como parte de su mandato, la Comisión tiene la responsabilidad de incorporar el enfoque de género en su trabajo. De hecho, ha identificado la igualdad de género como un tema esencial, común a todos los demás temas, para la consolidación la paz¹⁰⁷. La Comisión constituye un importante mecanismo para asegurar la implementación plena de la Resolución 1325.

Resumen de oportunidades

Los procesos de consolidación de la paz y de reconstrucción, ofrecen una oportunidad única para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas. Estos pueden, por ejemplo, brindar la oportunidad de alcanzar una mayor equidad de género en las estructuras de toma de decisiones nacionales y locales. Incluir a las mujeres en las negociaciones de paz puede ayudar a asegurar la incorporación de las disposiciones de derechos humanos que protegen la igualdad de género en las nuevas constituciones y que los esfuerzos de reconstrucción atienden sus prioridades.

Continúa en la siguiente página

¹⁰⁵ E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, Mujer, guerra y paz, Informe de expertas independientes*, El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, p. 80. [N.T. Traducción libre]

¹⁰⁶ Para un resumen de la Resolución 1325, del Consejo de Seguridad, ver capítulo 6, sección 2.3.

¹⁰⁷ Ver “*Report of the Peacebuilding Commission on its First Session*”, A/62/137–S/2007/458, 25 de julio de 2007, párrafo 11.

4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz, continuación

Resumen de oportunidades (continuación)

Puede ayudar también a asegurar que se redacte legislación nacional sobre temas como la propiedad, la sucesión, la violencia doméstica y el procesamiento y sanción de los autores de violencia por motivos de género. Por ejemplo, en Sierra Leona, tres leyes aprobadas en julio de 2007 sancionan la violencia doméstica como un delito penal, permiten a las mujeres heredar propiedades y protegen a las mujeres y las niñas contra el matrimonio precoz y forzado al señalar como edad mínima para el matrimonio los 18 años y requerir el consentimiento de ambas partes.

Resumen de los desafíos

Como han informado Ellen Johnson-Sirleaf, ahora elegida Presidenta de Liberia, y Elizabeth Rehn: “Las mujeres generan credibilidad como conciliadoras a nivel de las bases, pero son marginadas en las negociaciones oficiales. Llegar desde las bases a la mesa de negociaciones no tiene nada que ver con sus cualidades como conciliadoras de paz. Cuando llegan los mediadores extranjeros y se inician las negociaciones oficiales, tienes que sentarte en la mesa y hablar su idioma. Con frecuencia las mujeres no tienen la capacitación o no se les da la oportunidad para hacerlo”¹⁰⁸.

A consecuencia de esto, y a pesar de reconocer que la paz está vinculada con la igualdad entre los hombres y las mujeres¹⁰⁹ y a pesar de todo el trabajo de bases realizado por las mujeres, con frecuencia para apoyar a los hombres, las mujeres son por lo general excluidas de los espacios de toma de decisiones de alto nivel. Y así sus prioridades desaparecen de las agendas globales y nacionales¹¹⁰. Puede que no existan los mecanismos para identificar y responder a sus preocupaciones o que carezcan de la experiencia necesaria.

Con mucha frecuencia las mujeres sienten que deben cambiar para adaptarse a las necesidades de los negociadores – una creencia que inadvertidamente apoya y refuerza las desigualdades de género. Las mujeres y las niñas deben superar también desigualdades en sus propios ambientes y a veces la hostilidad, incluso el ridículo y la violencia, por parte de sus contrapartes masculinas para poder ejercer su derecho a participar. Ellas pueden por ejemplo, recibir en el último momento algún tiempo para hablar al final del proceso, cuando con la coordinación, la planificación y apoyo de las agencias de la ONU y las ONG socias, podrían estar sentadas desde el inicio en el lugar que les corresponde en la mesa de negociaciones.

Principios y directrices legales Internacionales

Los temas de la participación y la igualdad de derechos en la toma de decisiones están incorporados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) e incluyen la igualdad de derechos de la mujer a participar en la esfera pública y política. Esto proporciona la base para concretar la igualdad entre las mujeres y los hombres al asegurar un acceso igualitario

Continúa en la siguiente página

¹⁰⁸ E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, p. 79.

¹⁰⁹ “Miembros del Consejo de Seguridad... afirmar que la igualdad de acceso y la plena participación de la mujer en las estructuras de poder y su participación plena en todos los esfuerzos de prevención y resolución de conflictos son esenciales para mantener y promover la paz y la seguridad” Presidente del Consejo de Seguridad, Anwarul Karim Chowdhury de Bangladesh el 8 de marzo de 2000, citado en *Mujeres, guerra y paz*, 2002, p. 75. [N.T. Traducción libre].

¹¹⁰ E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, párrafo 190–191, p. 61.

4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz, continuación

Principios y directrices legales Internacionales (continuación)

a la vida política y pública, e igualdad de oportunidades en ese ámbito, incluyendo el derecho a votar, a ser candidata en las elecciones, a participar en la formulación e implementación de las políticas gubernamentales, a ser funcionaria pública en todos los niveles y a participar en las ONG que trabajan en la vida pública y política del país¹¹¹.

Igualmente, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que contiene los principios de no discriminación, el interés superior y la participación, es un instrumento fundamental para asegurar la igualdad de género para las niñas en los procesos de paz y de reconstrucción.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos entregan una guía clara sobre el derecho a votar. El Principio 22 señala que las personas desplazadas internas, vivan o no en campamentos, no pueden ser discriminadas a causa de su desplazamiento en el disfrute de diversos derechos, incluyendo el derecho a la libertad de asociación y a participar en igualdad en los asuntos comunitarios y el derecho a votar y a participar en los temas gubernamentales y públicos. El derecho a participar en los temas públicos y en los programas de retorno con acceso igualitario a los servicios públicos se señala en los Principios 27 y 28.

Responsabilidad: Estados

El CEDAW exige a los Estados parte eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida pública y política del país. Los obliga a asegurar a las mujeres, en términos equitativos con los hombres, el derecho a votar en las elecciones y los referendos públicos, a ser candidatas en las elecciones para órganos públicos, a participar en la formación de las políticas gubernamentales y su implementación, a tener cargos públicos, a llevar a cabo funciones públicas en todos los niveles de gobierno, a participar en las ONG y las asociaciones y a representar a sus gobiernos a nivel internacional¹¹².

La CDN obliga a los Estados Parte a asegurar el derecho de los niños y las niñas a expresar libremente sus opiniones en los temas que les afecten, a tener la oportunidad de ser escuchados en los procedimientos judiciales y administrativos que los afecten. Los Estados están también obligados a asegurar estos derechos sin discriminación y a considerar el interés superior del menor como la consideración primordial.

Responsabilidad: ONU y ACNUR

Las agencias de la ONU tienen la responsabilidad de trabajar en conjunto para asegurar que los procesos de negociación son adaptados para considerar las necesidades específicas de las mujeres y de apoyar a las mujeres para que fortalezcan sus capacidades para asumir roles de liderazgo.

Los funcionarios del ACNUR y sus socios deberían estar informados sobre las desigualdades de género y los obstáculos que enfrentan las mujeres y las niñas cuando quieren participar en lo que con frecuencia son procesos políticos muy tensos. Los funcionarios deberían trabajar con los líderes varones y con las mujeres y las niñas para superar estos obstáculos.

Continúa en la siguiente página

¹¹¹ CEDAW, artículo 7; Comité del CEDAW, Recomendación General No. 23, vida política y pública, 1997.

¹¹² CEDAW, artículos 3, 7 y 8.

4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz, continuación

Cómo responder

Para poder apoyar la igualdad de participación de las mujeres y las niñas en los procesos de paz y el disfrute de sus derechos políticos, el ACNUR, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, debería realizar las siguientes acciones:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con nuestros socios para apoyar y preparar a las mujeres y las niñas de manera que puedan participar en los procesos de toma de decisiones, especialmente en los procesos de paz. Esto requiere trabajar con las mujeres y las niñas desde el inicio de una emergencia para asegurar que sus opiniones, riesgos de protección y sus necesidades son incorporadas inmediatamente en la planificación y en las estrategias de protección. • Procurar las recomendaciones de las mujeres y las niñas sobre cómo trabajar con los hombres y los niños para apoyar a las mujeres permitirá crear conciencia entre los líderes varones y puede fortalecer el trabajo a favor de las mujeres y las niñas. No incluir a los hombres y los niños debilitará el proceso. Un importante socio para realizar este trabajo puede ser UNIFEM¹¹³. • Trabajar con los líderes varones para abrir espacios para la participación efectiva de las mujeres y evitar la presencia simbólica de las mujeres, y cabildear ante los participantes hombres de alto perfil en los procesos de paz. • Acordar con todas las partes responsables por los procesos de paz, y participar en los mismos, sobre los criterios para la participación y el apoyo que se les brindará a las mujeres. • Asegurar que las misiones extranjeras de mediadores mantengan el equilibrio de género y que trabajar con todos para obtener apoyo para los derechos de las mujeres y las niñas desplazadas.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar para movilizar a las mujeres antes del inicio de las negociaciones de paz, para asegurar que el proceso de paz incluya el análisis de género y la participación y los derechos de las mujeres¹¹⁴. • Analizar la situación política de la comunidad, identificar a todas las partes y luego trabajar con las mujeres y los hombres de la comunidad, incluyendo la gente joven, para desarrollar estrategias para la participación de la mujer. • Diseñar y apoyar programas que fortalezcan las capacidades de las mujeres y concienticen a los hombres sobre la participación de las mujeres.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a las mujeres y las niñas que han asumido roles de liderazgo en las negociaciones para la consolidación de la paz, y que se ven expuestas a la intimidación o amenazas de violencia a consecuencia de esta participación, y asegurar que son apoyadas y protegidas incluyendo, por ejemplo, a través de asociaciones de mujeres y niñas adolescentes.

Continúa en la siguiente página

¹¹³ Ver, por ejemplo, el trabajo del Proyecto Regional de UNIFEM "Women in Conflict Prevention and Peace-Building in the Southern Caucasus" que ha desarrollado un módulo de capacitación para las personas que promueven la igualdad de género, llamado *Advancing Gender Equality utilizando la CEDAW y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU*, disponible en inglés, en http://www.unifem.org/attachments/products/AdvancingGenderEqualityManual_eng.pdf.

¹¹⁴ "Las oportunidades para la participación de la mujer en las negociaciones de paz formales y su capacidad para la participación efectiva, dependen del nivel de movilización política previo al proceso de paz, como se refleja en los ejemplos en Guatemala, Israel y Palestina, donde las mujeres y las adolescentes estaban movilizadas políticamente antes del inicio formal del proceso de paz. Sin embargo, al mismo tiempo, las mujeres y las adolescentes que han sido tradicionalmente excluidas de los procesos de toma de decisiones y de paz, pueden participar de manera más activa si son apoyadas por los actores locales e internacionales", E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, párrafo 194, p. 62. El estudio cita ejemplos en los que la participación de las mujeres fue mínimo o no fue apoyada y en consecuencia no existieron avances significativos para las mujeres, como por ejemplo en Kosovo, Bosnia y Herzegovina y El Salvador. [N.T. Traducción libre]

4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Crear conciencia en la judicatura sobre los derechos de las mujeres. • Apoyar la igualdad de participación de la mujer en todos los procesos electorales, incluso por medio del uso de cuotas¹¹⁵.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar a las mujeres y a las niñas para que participen en los procesos de paz a través de programas de capacitación, cabildeando con los socios, especialmente las agencias de la ONU, para que promuevan la participación directa de las mujeres en los órganos de toma de decisiones, y asegurando el apoyo externo para las organizaciones de mujeres. • Apoyar a las personas representantes de las mujeres que tengan lazos evidentes con las votantes potenciales; apoyar sus esfuerzos para auto-organizarse en una coalición más amplia, con una agenda común y cabildear su inclusión en la agenda del proceso de paz¹¹⁶. • Apoyar a las mujeres y las niñas desplazadas para que se auto-organicen; identificar y trabajar con las organizaciones locales de mujeres, las redes nacionales y las personas que trabajan en sus lugares de origen para mejorar el respeto por los derechos de las mujeres y su participación en los procesos de paz. • Incentivar a las mujeres y las niñas a participar en las instancias encargadas de la toma de decisiones en sus comunidades, incluyendo en las estructuras de los campamentos, de los desplazados urbanos y de los retornados y, para ello, brindar capacitaciones y organizar guarderías, desarrollar habilidades para compartir la información y organizarse con otras mujeres y niñas de la comunidad. (Los enfoques adoptados en Nepal para garantizar una mayor participación de las mujeres en las elecciones en los campamentos de refugiados, son también relevantes en este sentido, como se señala en el ejemplo en el terreno en el capítulo 2, sección 5). • Facilitar el acceso de las mujeres a la información sobre los procesos de paz y ayudar a los líderes a organizar talleres para ellas, en los que puedan analizar su contenido y formular sus comentarios. • Concientizar a los hombres y los niños sobre el valor de la participación de las mujeres y las niñas en la toma de decisiones, tanto en la vida familiar como comunitaria y promover las ventajas del empoderamiento de las mujeres durante el exilio y el retorno.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear y apoyar, junto a otras agencias de la ONU y socios, incluyendo las ONG, la participación de las mujeres en los órganos de toma de decisiones, incluso en las estructuras de autoridad nacionales y locales. • Al monitorear el proceso de paz y su implementación en una situación de retorno, es necesario trabajar junto a miembros de otros Equipos de País de la ONU (UNCT, por sus siglas en inglés) para apoyar la aprobación e implementación de proyectos de ley (por ejemplo, sobre el procesamiento de los perpetradores de la violencia por motivos de género, sobre violencia doméstica o sobre derechos de propiedad y sucesorios). Aconsejar y apoyar a las instituciones y comunidades cuando sea necesario para promover estas iniciativas. Evaluar el impacto de tales cambios y apoyar a las mujeres y niñas retornadas para que tengan acceso a reparaciones.

Continúa en la siguiente página

¹¹⁵ Adaptado de E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, p. 127, Acciones 5 y 7.

¹¹⁶ Departamento de Operaciones de Paz (DPKO), "Gender Resource Peace-keeping Package for Peace-keeping Operations", 2005.

4.3.1 Participación en procesos de consolidación de la paz, continuación

Práctica en el terreno: Comités de mujeres Africanas	El Comité de Mujeres Africanas sobre Paz y Desarrollo (<i>The Africa Women's Committee on Peace and Development</i>), fundado en 1999 y el <i>Femmes Africa Solidarité</i> han dirigido sus esfuerzos a promover la resolución de conflictos en diversos países africanos. La Red de paz de mujeres del Río Mano (<i>The Mano River Women's Peace Network</i>) agrupa a mujeres provenientes de Guinea, Liberia y Sierra Leona con la misma finalidad. Estos procesos rompen las divisiones que existen entre las partes en conflicto para promover la paz ¹¹⁷ .
Práctica en el terreno: Sierra Leona/ Liberia	El ACNUR organizó en Sierra Leona diversos talleres para las mujeres refugiadas provenientes de Liberia para prepararlas para la repatriación y dialogar sobre construcción y consolidación la paz. Estos talleres tuvieron como finalidad aumentar la conciencia de las refugiadas sobre cómo las creencias de supremacía étnica constituían una de las causas originarias de los conflictos en la región, lo que condujo a que algunas tribus o personas que se percibían como detentadoras del poder con anterioridad fueran perseguidas por los rebeldes y las fuerzas de gobierno al estallar las guerras civiles en el país de origen. Luego de estos talleres las mujeres refugiadas se convirtieron en fuertes promotoras de la paz. Ellas concluyeron que, al final, fueron las mujeres, los niños y las niñas quienes más sufrieron en los continuos conflictos que azotaron la región.
Práctica en el terreno: Sudáfrica	<p>Las bases para una mayor igualdad de género, como parte de la transición hacia la democracia en Sudáfrica, fueron trazadas por las mujeres (y los hombres) en el Congreso Nacional Africano, por los sindicatos y otras personas que se encontraban tanto en el país como en el exilio. A principios de la década de 1990, las mujeres de todos los partidos políticos acordaron que una tercera parte de los representantes de cada partido en los grupos negociadores para el proceso constitucional formal debían ser mujeres, lo que se tradujo en grandes ganancias para las mujeres. La Constitución sudafricana incluye una completa lista de derechos que:</p> <ul style="list-style-type: none">• prohíben la discriminación “directa o indirectamente en contra de cualquier persona sobre la base de motivos de raza, género, sexo, embarazo, estado matrimonial, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, conciencia, creencias, cultura, idioma y nacimiento”, y• defienden el derecho de las mujeres a tomar decisiones sobre su salud reproductiva y a tener control sobre sus cuerpos, su derecho a la propiedad, a la salud, incluyendo la salud reproductiva, a la educación y a disfrutar y practicar sus propias creencias culturales o religiosas¹¹⁸. <p>Recientemente se ha aprobado una legislación que reconoce los derechos a la salud reproductiva de las mujeres, incluyendo los relacionados con el aborto, que trata temas como la violencia doméstica y que otorga a las mujeres y a los hombres igual estatuto y capacidad en los matrimonios realizados según la costumbre¹¹⁹.</p>

¹¹⁷ Ver en general, Susan Bazilli, “Review of Global Women's Peace-Building Programms”, International Women's Right Project, febrero de 2006, en inglés en http://www.iwrp.org/pdf/peacebuild_bazilli.pdf.

¹¹⁸ E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, párrafo 193, p. 62.

¹¹⁹ Más información puede encontrarse en el sitio web de la Corte Constitucional sudafricana en <http://www.concourt.gov.za/text/rights/know/women.html>.

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios

“Si las agencias de la ONU tuvieran una mejor comprensión de las necesidades de las mujeres y las niñas y de lo que ellas temen al retornar, las agencias podrían manejar mejor los problemas. Más mujeres y niñas se repatriarían y estarían más seguras como resultado”.

Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados¹²⁰

“El conflicto puede crear espacios para la redefinición temporal de las relaciones sociales, pero con frecuencia no las cambia en lo fundamental. Por lo general las ganancias son revertidas al finalizar el conflicto”.

De *Women, Peace and Security*¹²¹

Introducción

La experiencia ha demostrado que, si bien la guerra cambia los roles de las mujeres y los hombres, muchos de estos cambios son revertidos al finalizar el conflicto. Con frecuencia los hombres buscan restablecerse como los encargados de la toma de decisiones en las esferas públicas y como los proveedores principales – y la principal autoridad en el hogar- mientras que las mujeres regresan a los dominios privados, confinadas al hogar. Los beneficios que las mujeres y las niñas pueden temer perder incluyen:

- el acceso a la salud, educación y oportunidades económicas;
- la prevención de la violencia sexual y por motivos de género;
- la participación en los procesos de toma de decisiones; y
- la posibilidad de desafiar a los sistemas tradicionales de justicia que no actúan acorde con las normas internacionales.

Desafíos durante el proceso de retorno

La repatriación voluntaria o el retorno implican desafíos especiales para las mujeres y las niñas. Ellas pueden:

- verse impedidas de tomar una decisión individual, libre e informada, ya sea porque la información relacionada con sus preocupaciones específicas no está disponible o porque la decisión de retornar es tomada por los hombres de la familia o por los líderes varones de la comunidad;
- descubrir que sus preocupaciones (por ejemplo, relacionadas con la inseguridad imperante o el riesgo de ser víctimas de trata en la ruta y/o traumas pasados) no han sido consideradas adecuadamente en los procesos de planificación de la repatriación o el retorno;
- encontrar que las familias están divididas y por lo tanto ya no existe la protección y el apoyo que ellas ofrecen, en la medida que las niñas (y los niños), los abuelos o los miembros de la familia con discapacidades se ven separados, rezagados o abandonados durante el viaje;
- verse enfrentadas a revivir el trauma que experimentaron antes de huir al retornar y enfrentar a sus perseguidores;
- retornar como familias encabezadas por mujeres, ya sea porque son viudas o porque sus esposos no retornan con ellas; y/o
- enfrentan dificultades para asegurar su acceso a la propiedad, para reconstruir sus casas y restablecerse.

Continúa en la siguiente página

¹²⁰ Comisión de mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, “Focus on Refugees Lacking in Implementation of Resolución 1325 on Women, Peace and Security, 50th Anniversary: Time for Action on Refugees is Now”, 31 octubre 2005, en inglés en http://www.womenscommission.org/archive/05/press_releases/103105.shtml. [N.T. Traducción libre]

¹²¹ E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, párrafo 11. [N.T. Traducción libre]

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios, continuación

Desafíos durante el proceso de retorno (continuación)

Las personas especialmente en riesgo durante el proceso de retorno incluyen a las niñas y niños separados o no acompañados, niñas y niños en familias adoptivas, mujeres y niñas que son sobrevivientes o testigos de violaciones de derechos humanos en sus lugares de origen, mujeres en avanzado estado de gestación o en periodo de lactancia y aquellas que pertenecen a la tercera edad, tienen discapacidades y/o tienen la necesidad de recibir atención médica.

Desafíos al retornar

Las mujeres y los menores de edad tienen más probabilidades que los hombres de ser lesionadas por las minas antipersona al retornar, porque con frecuencia estas minas están ubicadas cerca de las fuentes de agua o de leña, campos de cultivo y otros lugares a los que las mujeres van para obtener recursos para sus familias y donde juegan los menores de edad¹²².

La discriminación en contra de las mujeres y las niñas y las desigualdades de género pueden persistir o aumentar en los periodos post-conflicto, en la medida que los hombres están ansiosos por restablecer sus roles tradicionales. Así, las mujeres y las niñas que retornan pueden enfrentar desafíos para mantener su autonomía y consolidar sus derechos civiles y políticos.

Incluso en casos en que se ha aprobado una legislación que fortalece los derechos de las mujeres y las niñas, puede ser que la infraestructura y los recursos necesarios para implementarla no existan y deban ser (re)establecidos.

Trabajar para alcanzar la igualdad de género y el respeto por los derechos de las mujeres en situaciones de retorno y reintegración puede resultar muy complejo (ver ejemplo en el terreno en Guatemala, más adelante). Es importante trabajar con los hombres y los niños, especialmente con los líderes varones, para asegurar un apoyo real. Al igual que en las situaciones de desplazamiento es necesario realizar acciones específicas exclusivamente para apoyar a las mujeres y las niñas, y garantizar que ellas puedan mantener los beneficios obtenidos durante el desplazamiento y ejercer sus derechos al retornar.

Principios y directrices legales internacionales

De conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, nadie puede ser privado arbitrariamente de su derecho a regresar a su país, a la libertad de movimiento y a la libertad de elegir su residencia en el territorio del mismo¹²³.

La repatriación voluntaria de refugiados se basa en el derecho de cada persona a regresar a su país. Este derecho también puede ejercerse para permitir a una persona refugiada ingresar al país por primera vez si, por ejemplo, él o ella nació fuera del país, como sucede en el caso de las niñas y niños refugiados nacidos en el exilio¹²⁴.

Continúa en la siguiente página

¹²² Mary Anne Fitzgerald, *Throwing the Stick Forward: The Impact of War on Southern Sudanese Women*, UNIFEM y UNICEF, 2002.

¹²³ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13(1); ICCPR, artículo 12; CRC, artículo 10; Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principios 14, 15(d), 28, 29 y 30.

¹²⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 27, 2 noviembre de 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párrafo 19.

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios, continuación

Principios y directrices legales internacionales (continuación)

Se puede encontrar una guía sobre temas de seguridad legal en el contexto de la repatriación voluntaria de refugiados en la Conclusión del ExCom No. 101 (LV) de 2004¹²⁵.

La búsqueda de soluciones para las mujeres, niñas, hombres y niños desplazados se basa especialmente en su derecho a la libertad de movimiento y de elegir su residencia. Sólo se alcanzará una solución duradera una vez que los derechos básicos vulnerados durante las fases del ciclo de desplazamiento han sido restablecidos sin discriminación frente a los demás ciudadanos, de una manera efectiva y sostenible.

El programa educativo publicado por la UNESCO, el ACNUR y la Red Interagencial para la Educación en Emergencias (*Interagency Network for Education in Emergencies, INEE*) llamado *Inter-Agency Peace Education Programme: Skills for Constructive Living*, entrega una completa guía sobre la educación para la paz y la minimización y prevención de conflictos dirigida a niños y niñas refugiados y retornados, personas jóvenes y la comunidad en general¹²⁶.

Responsabilidad: Durante el asilo

En el contexto de la repatriación voluntaria, los países de asilo tienen la responsabilidad, entre otras cosas, de seguir otorgando asilo a las personas que siguen necesitando la protección internacional. Esto incluye por ejemplo, a las mujeres y las niñas que han enfrentado graves formas de persecución y no pueden regresar a sus hogares. Los países de asilo tienen además la obligación de respetar el principio de la voluntariedad del retorno y de asegurar que todos los refugiados que deciden repatriarse voluntariamente, puedan hacerlo, sin enfrentar obstáculos o discriminación, incluyendo en relación con su edad, sexo y discapacidad.

Considerando que las mujeres y las niñas están especialmente en riesgo de carecer de la documentación relevante, de perder la nacionalidad durante el exilio y a otros problemas de esta naturaleza, estas responsabilidades estatales son especialmente relevantes para ellas.

Responsabilidad: Durante la repatriación

De conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho a retornar al propio país implica el deber de los Estados de admitir a sus nacionales y a no impedirles arbitrariamente, ya sea por medios legislativos, administrativos o judiciales, retornar a su país¹²⁷. Los países de origen tienen también la responsabilidad, sin discriminación por motivos de edad, sexo, discapacidad o estado de salud a:

- permitir a sus nacionales y residentes de larga data retornar en condiciones seguras y dignas, incluyendo la seguridad legal, material y física¹²⁸;

Continúa en la siguiente página

¹²⁵ En general, ver también, la guía del ACNUR "UNHCR Guide on Selected Good Practices in Reintegration", publicada en junio de 2006, que proporciona ejemplos prácticos, incluyendo algunos relativos a las mujeres y las niñas en operaciones de reintegración en Afganistán, Angola, Eritrea, Guatemala, Liberia, Mozambique y Sierra Leona.

¹²⁶ Ver UNESCO, ACNUR e INEE, *Inter-Agency Peace Education Programme: Skills for Constructive Living*, noviembre de 2005, en inglés en http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=47164&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

¹²⁷ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 27, 2 noviembre de 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párrafo 21.

¹²⁸ Ver en este caso Conclusión del ExCom No. 101 (LV) de 2004, sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados.

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios, continuación

Responsabilidad:
Responsabilidad:
(continuación)

- asumir la responsabilidad principal de crear las condiciones que favorezcan el retorno voluntario;
- entregar a los retornados los documentos de viaje necesarios, los permisos de ingreso y toda otra documentación requerida para el retorno; y
- coordinar el restablecimiento de la nacionalidad a los refugiados que la han perdido y la concesión de la nacionalidad a los hijos de los nacionales nacidos fuera del país y, según sea apropiado, para las parejas no nacionales.

Responsabilidad:
durante el
desplazamiento
interno

Los Principios rectores señalan que en el contexto del desplazamiento interno, son las autoridades competentes las que tienen la obligación y responsabilidad principal de establecer las condiciones y los medios para que las personas desplazadas internas, incluyendo las mujeres y las niñas, puedan, entre otras soluciones “retornar voluntariamente, en condiciones dignas y seguras a sus hogares o lugares de residencia habitual” y de facilitar su reintegración.

Responsabilidad:
ACNUR

El ACNUR tiene la responsabilidad de promover las soluciones duraderas, incluyendo la repatriación voluntaria y el retorno cuando sean apropiados, como parte de su mandato de asegurar “soluciones permanentes” para los refugiados y las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas.

El marco de las
“cuatro R”

En este contexto, el ACNUR ha promovido las “cuatro R” como un marco general para la colaboración institucional durante el retorno. Estas son:

- repatriación,
- reintegración,
- rehabilitación, y
- reconstrucción.

Este enfoque es un importante componente en el proceso de transición que incluye la consolidación de la paz, la reconstrucción y el desarrollo, en el cual las asociaciones son un elemento especialmente importante. La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son aspectos integrales del enfoque de las “cuatro R”.

Cómo responder

Para poder apoyar a las mujeres y a las niñas en el ejercicio de sus derechos en los procesos de paz, retorno y reconstrucción, el ACNUR junto con los socios locales, nacionales e internacionales debería llevar a cabo las siguientes acciones:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Mucho antes del inicio de la repatriación se debe coordinar y trabajar con las comunidades en ambos lados de la frontera para ayudar a las mujeres y las niñas a mantener los beneficios que han alcanzado durante el desplazamiento en cuanto a la igualdad y el disfrute de sus derechos. Verificar el deseo individual y voluntario de repatriación de las mujeres y adolescentes, como lo exigen los procedimientos del ACNUR, es fundamental para apoyarlas en este proceso.

Continúa en la siguiente página

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Coordinar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las mujeres y las niñas y la comunidad en general para desarrollar metodologías apropiadas para el retorno voluntario, que tomen en consideración las preocupaciones de los grupos específicos, especialmente: <ul style="list-style-type: none"> - hogares encabezados por mujeres, - mujeres y niñas con discapacidades, - menores no acompañados o separados, - niños y niñas con familias de acogida, - adultas mayores que carecen de familia, y - mujeres y las niñas que han sido violadas o han sufrido otras formas de violencia sexual o por motivos de género por parte de personas que residen en su área de retorno.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Al diseñar los programas de repatriación/retorno incorporar medidas específicas para enfrentar y solucionar los problemas de protección de los grupos específicos identificados (incluyendo aquellos enumerados en la sección “coordinar”, en el apartado anterior). Por ejemplo, para evitar que las niñas y los niños en familias de acogida sean rezagados o abandonados en la ruta de retorno se deben incluir campañas informativas sobre acogida efectiva, realizar permanentemente diagnósticos de interés superior para los niños acogidos y establecer cooperación con el CIRC para reunificar a los niños y niñas separados con sus familias. • Involucrar a mujeres, hombres, niñas y niños en el diseño de los programas de reconstrucción y asistencia, y en los proyectos comunitarios generadores de ingreso en las áreas de retorno, y apoyar a las mujeres para asegurar que se benefician en condiciones de igualdad con los proyectos establecidos. • Asegurar que se tiene en consideración el enfoque de edad, género y diversidad en nuestros diagnósticos sobre las condiciones para el retorno, al diseñar programas de reconstrucción económica y al promover la inclusión de las mujeres y las niñas en los procesos locales de reconstrucción.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • En las operaciones de retorno y reintegración brindar atención especial a los grupos específicos de mujeres enumerados en el apartado “coordinar” para garantizar que puedan ser incluidas en las iniciativas. • Promover el respeto por la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas de tomar una decisión libre e informada sobre el retorno voluntario y la igualdad de acceso a la vivienda, la tierra, la propiedad, las herencias, de manera de permitir a las mujeres refugiadas retornar¹²⁹, incluso garantizando que la información relevante para que tomen la decisión es transmitida e incorporada en la información que se entrega a la comunidad que decide retornar. • Incorporar medidas en los acuerdos tripartitos de repatriación voluntaria, para asegurar que existe asistencia y apoyo permanente para las personas que están en situación de riesgo¹³⁰, • Crear proyectos económicos o de otro tipo dirigidos a los grupos de mujeres con necesidades especiales, para asegurar que no se vean expuestas a la explotación o la violencia y puedan ejercer sus derechos al retornar.

Continúa en la siguiente página

¹²⁹ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (p)(i).

¹³⁰ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (p)(i).

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Intervenir para proteger (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir a las personas de la tercera edad, además de los niños y las niñas en las iniciativas para restablecer la unidad familiar, especialmente cuando estas personas puedan haberse visto separadas de sus familias y de los mecanismos de apoyo o que han sido rezagadas. • En los casos en que las mujeres y las niñas han sido traumatizadas por la severa persecución que han sufrido en el pasado, es necesario poner a su disposición consejería y asesoría sobre soluciones duraderas alternativas que puedan estar disponibles para ellas, incluso si la mayoría de la comunidad va a retornar voluntariamente. Ver también sección 3.4 de este capítulo, sobre reasentamiento de refugiados.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las agencias de la ONU y los gobiernos para mantener y ampliar los progresos alcanzados por las mujeres y las niñas durante el desplazamiento, por ejemplo, brindando capacitaciones y promoviendo una legislación nacional con enfoque de género. • Trabajar con las agencias de la ONU y el gobierno en las sociedades post-conflicto para asegurar que la transversalización de los temas de género se está aplicando en el momento de considerar la adhesión a instrumentos internacionales y la redacción de proyectos de ley para consolidar la paz. • Crear conciencia en la judicatura sobre los derechos de las mujeres y las niñas. • Apoyar la participación igualitaria de las mujeres en todos los procesos electorales, incluyendo por medio del uso de cuotas¹³¹. • Asegurar que las autoridades nacionales emitan documentos personales a todas las mujeres adultas que retornan y a las niñas no acompañadas o separadas.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las representantes de las mujeres jóvenes y adultas mayores son elegidas y participan en todas las visitas “ir y ver” realizadas en las zonas de retorno y a las visitas “volver e informar”, ayudarlas en la preparación del retorno por medio de la recopilación de preguntas de las mujeres y las niñas en la comunidad, y apoyar sus esfuerzos por compartir la información cuando regresan. • Asegurar que las campañas informativas relativas al retorno incluyen información relevante para las niñas, niños y adolescentes y entregan información adaptada para los menores. • Trabajar con las comunidades receptoras para sensibilizarlas sobre los cambios en los códigos de vestimenta, comportamiento y niveles de participación que pueden haber tenido lugar entre las mujeres y las niñas durante el desplazamiento, para asegurar que las mujeres y niñas que retornadas no son atacadas o marginadas. • Incentivar a las mujeres y las niñas a participar en las instancias de toma de decisiones en la comunidad, incluyendo las estructuras de retornados, por medio de capacitación y sistemas de guardería, desarrollando habilidades para compartir información y organizándose con otras mujeres de la comunidad. • Sensibilizar a los hombres y niños sobre el valor de la participación de las mujeres y las niñas en la toma de decisiones en la vida familiar y comunitaria, y promover los beneficios del empoderamiento de las mujeres y las niñas durante el exilio y después del retorno.

Continúa en la siguiente página

¹³¹ Adaptado de E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, UNIFEM, 2002, p. 127, Acciones 5 y 7.

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con la comunidad en campañas de prevención de la explotación sexual y el abuso, y en la creación de mecanismos claros para la presentación de denuncias¹³². • Dar directamente a las mujeres y las niñas los estipendios de repatriación voluntaria y no a través de sus esposos/parejas o padres de manera que las mujeres y las niñas tengan acceso en condiciones de igualdad a los recursos y particularmente al dinero en efectivo. • Integrar en los esfuerzos de reintegración, rehabilitación y reconstrucción las nuevas habilidades que las mujeres y las niñas hayan adquirido durante el desplazamiento y cualquier cambio en los roles de género. • Establecer centros para las mujeres en las áreas de retorno, para que las mujeres y las adolescentes puedan tener acceso a diversos servicios educativos, de creación de conciencia, generación de ingresos y cuidados de salud. • Asegurar que las mujeres y las niñas puedan acceder a la vivienda, la tierra y la propiedad en igualdad de condiciones que los hombres y los niños. Se puede obtener más información sobre este tema en el capítulo 5, sección 8.2. • Recurrir a la experiencia y conocimientos de los miembros de más edad de la comunidad para promover la reconciliación, apoyándose en su liderazgo formal e informal en las comunidades y el respeto que inspiran.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear los derechos de las mujeres y las niñas en situaciones de retorno para garantizar que los progresos alcanzados durante el desplazamiento no se vean afectados. • Monitorear cuidadosamente la situación de las mujeres y las niñas en las situaciones de post-conflicto, incluyendo especialmente la de las mujeres y las niñas adolescentes solas, las niñas y los niños con familias de acogida, las mujeres cabezas de hogar, las viudas, las mujeres adultas mayores, las mujeres y las niñas con discapacidades, las mujeres y las niñas pertenecientes a las minorías étnicas o religiosas. • Al monitorear las situaciones de retorno de refugiados es necesario prestar especial atención a la situación de las mujeres y las niñas en especial cuando existe una seria privación económica y/o la llegada de numerosos miembros de fuerzas de paz y/o de trabajadores extranjeros, ya que la combinación de estos hechos podría derivar en abuso y explotación.

Continúa en la siguiente página

¹³² Boletín del Secretario General, "Sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", ST/SGB/2003/13, octubre de 2003, circulado en el IOM/FOM/77/2003 de 13 de noviembre de 2003. Para más información, ver también el capítulo 5, sección 3.1.2 de este manual.

4.3.2 Retorno y reintegración voluntarios, continuación

Práctica en el terreno: Angola

Para promover el empoderamiento de las mujeres retornadas y su participación en la reconstrucción de su país y las próximas elecciones, el ACNUR trabajó en estrecha colaboración con el Ministerio de la Familia y Promoción de las Mujeres (MINFAMU) de Angola, y otros socios para promover el empoderamiento de las mujeres retornadas.

Se trabajó en conjunto para establecer comités de derechos de las mujeres en tres de los distritos de retorno más importantes, para asegurar en particular que las mujeres retornadas no fueran excluidas y pudieran participar en el proceso electoral. La asociación "USA for UNHCR" hizo arreglos para brindar apoyo financiero de fuentes privadas, de manera que cerca de 17.000 mujeres pudieran ser informadas de sus derechos. Y así, en el año 2005, se organizaron más de 30 talleres de "formación de formadores" sobre derechos humanos básicos y derechos de las mujeres. La iniciativa también estableció una constructiva relación de trabajo entre el ACNUR y la comisión electoral independiente.

La amplia participación de la sociedad civil constituyó una de las mayores ventajas del proyecto. Los centros comunitarios de mujeres en áreas apartadas se convirtieron en el eje de la implementación. Estos centros permitieron a las agencias socias incorporar iniciativas educativas y de alfabetización al proyecto y darlo a conocer de forma más eficiente a las mujeres retornadas involucradas en programas de generación de ingresos y de salud reproductiva.

Por ejemplo, en Lumbala N'Guimbo, el Centro de Desarrollo Comunitario es manejado ahora por un grupo de mujeres llamado Kukwava ("reuniendo a las mujeres"). El centro se enfoca principalmente en el empoderamiento socioeconómico de las mujeres. Kukwava ayuda a las mujeres a iniciar actividades como la confección, las manualidades, la horticultura o para que asistan a clases de alfabetización. Además, proporciona un espacio donde las mujeres pueden aprender sobre los temas que afectan a la comunidad, como por ejemplo la violencia doméstica, el VIH/SIDA y el peligro de las minas antipersona y acordar maneras innovadoras de enfrentarlos.

Además el ACNUR ha trabajado estrechamente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El equipo de la OIT sobre Desarrollo del Emprendimiento de las Mujeres e Igualdad de Género ha ayudado al Centro de Desarrollo Comunitario Lumbala N'Guimbo, a empoderar a las mujeres y por lo tanto a rehabilitar la economía de la región.

Como parte de este proyecto, un experto técnico realizó un ejercicio de mapeo económico del área y capacitó a las mujeres en el Centro. El ejercicio de mapeo identificó las capacidades existentes entre la población y el tipo de oportunidades económicas que podrían prosperar en la región. Luego se entregó información práctica a las comunidades sobre actividades generadoras de ingreso con altas posibilidades de tener éxito. Las mujeres recibieron capacitación sobre cómo comenzar, administrar y manejar los negocios individuales de manera sostenible. Aprendieron sobre el concepto de asociación y sus ventajas y la mejor manera de estructurar las funciones y la administración general del Centro de manera que pudiera continuar promoviendo los avances en las condiciones y derechos de las mujeres, la igualdad de género y la restauración de la dignidad¹³³.

¹³³ ACNUR, Programas y Estrategias del ACNUR 2007, p. 32.

Práctica en el terreno: Derechos de las mujeres durante la repatriación a Guatemala

Resumen

La repatriación y reintegración de refugiados en Guatemala durante la segunda mitad de la década de los noventa se destaca como un ejemplo reciente de cómo los temas de género pueden integrarse en las operaciones de retorno del ACNUR¹³⁴.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos durante la operación se encuentra la igualdad de derechos de la mujer a:

- retornar a su país en condiciones de dignidad y seguridad legal, material y física;
 - información, libertad de expresión y participación;
 - documentos de identificación personal, incluyendo los certificados de nacimiento; y
 - disfrutar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo a la titulación de la vivienda, la tierra y las propiedades.
-

Pasos para la implementación

Una novedad fue el Foro Regional "Enfoque de género en el trabajo con las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas" (FOREFEM), realizado en la región en 1992. Este foro permitió crear conciencia sobre su situación particular y fortaleció la inclusión por parte del ACNUR de un claro enfoque de género en su planificación. Por primera vez, el Foro dio un rol visible a estas mujeres, incluyendo a las mujeres refugiadas guatemaltecas, que pudieron dar sus testimonios. El Foro reconoció y afirmó públicamente sus experiencias.

Ejemplos de cómo se transversalizaron los temas de género en las actividades de programación, protección y documentación, incluyen:

- La verificación directa del ACNUR con respecto a la entrega de asistencia a ambos jefes del hogar, gracias a lo cual se detectó que era preferible la entrega de bienes no alimentarios al dinero en efectivo, opción que permitía un mejor acceso de las mujeres y los menores de edad;
 - Entrega de documentos de identidad personales a cerca de 42.000 mujeres y hombres para apoyar el disfrute de los derechos civiles, políticos y socioeconómicos de las personas retornadas. Un proceso que el ACNUR apoyó fortaleciendo institucionalmente a las municipalidades y los "promotores de documentos de identidad" para que entregaran documentos personales, incluyendo certificados de nacimiento, a través de la radio y otros medios de comunicación en las áreas de post-conflicto, dirigiendo especialmente la atención a las mujeres, quienes no estaban acostumbradas a tener documentos;
 - Brindar asesoría legal sobre las opciones de reparación nacional a las víctimas/sobrevivientes de la violencia doméstica y las posibilidades de permanecer en el país de asilo, incluso si su esposo/pareja o padre había optado por la repatriación voluntaria; y
 - Apoyar a las organizaciones de mujeres que se movilizaron para exigir la copropiedad de la tierra.
-

Continúa en la siguiente página

¹³⁴ Ver en general, ACNUR, "Reintegración en Guatemala 1994–2000", disponible en inglés en la intranet del ACNUR. ACNUR, borrador de documento interno sobre reintegración, 2006.

Práctica en el terreno: Derechos de las mujeres durante la repatriación a Guatemala, continuación

TEGD y empoderamiento

La oficina del ACNUR adoptó el enfoque de género en su plan de misión en 1996. El contacto con las mujeres guatemaltecas retornadas elevó el perfil al incorporar a las mujeres en la planificación e influyó en los cambios en las políticas. Elevó las expectativas del personal del ACNUR respecto a lo que era posible en la lucha por alcanzar la igualdad de género.

Participación de la comunidad

Los refugiados participaron activa y directamente en las negociaciones con los gobiernos de Guatemala y México sobre las condiciones de la repatriación voluntaria y ayudaron a dar forma al proceso de paz. Las mujeres refugiadas tuvieron un rol decisivo en la determinación de las condiciones del retorno y la igualdad de derechos en relación tanto con la asistencia como con la protección.

Socios involucrados

Las funcionarias del ACNUR y el PNUD y las ONG locales e internacionales con perspectiva de género fueron fundamentales para crear el Foro. El ACNUR dejó la responsabilidad operativa por la repatriación a las ONG, las organizaciones comunitarias y al gobierno. Se concentró en el monitoreo, la coordinación y la resolución de problemas. La Oficina trabajó con dos agencias gubernamentales, 21 ONG y ocho socios operativos. Los fondos entregados por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y otros donantes jugaron un papel importante.

Limitaciones

A pesar de lo anterior las mujeres enfrentaron muchos desafíos. Por ejemplo, cuando algunas mujeres retornadas optaron por dar prioridad a “la agenda de las mujeres y sus derechos” y por actuar con mayor autonomía, debieron enfrentar una gran hostilidad.

Los hombres líderes en algunas áreas de retorno cuestionaron la legitimidad de los miembros de las organizaciones de mujeres. Incluso trataron de removerlas de las posiciones de autoridad, para las que habían sido elegidas, y reemplazarlas con mujeres más inclinadas a seguir la agenda que ellos proponían. Irónicamente, estos mismos líderes varones habían incentivado a las mujeres a organizarse cuando eran refugiadas, para asegurar la entrega de fondos y el apoyo para sus agendas políticas (masculinas).

En un esfuerzo para enfrentar estos desafíos, el ACNUR cumplió un importante papel en el proceso de empoderamiento, brindando asesoría financiera, capacitación y apoyo para la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones. Sin embargo, la magnitud de los cambios societales ocurridos durante la transición a la paz significó que las mujeres a su regreso debieron enfrentar un retroceso en las condiciones de mayor igualdad que habían alcanzado durante el exilio. Por lo tanto, hubo una brecha entre sus expectativas como refugiadas y la realidad de sus vidas en las comunidades de retorno. Tan pronto cruzaban la frontera, muchos hombres líderes esperaban que las mujeres “renunciaran” a sus derechos, ganados tan arduamente, y que simplemente siguieran la agenda “comunitaria” (masculina).

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Derechos de las mujeres durante la repatriación a Guatemala, continuación

Impacto

A pesar de los desafíos encontrados, algunas de las organizaciones de mujeres refugiadas todavía existen y algunas de las mujeres líderes han asumido roles determinantes. Ellas sobrevivieron al proceso de transición y han continuado con su lucha por los derechos de las mujeres.

Lecciones aprendidas

La experiencia en Guatemala demostró que:

- los derechos de igualdad de género que se alcanzan en el exilio pueden disminuir al retornar, cuando los hombres retornados, e incluso algunas mujeres, esperan que las mujeres retomen sus roles tradicionales;
 - todas las actividades para promover los derechos de las mujeres y la participación igualitaria requieren cambios a nivel local en los sistemas legales, las instituciones oficiales, la cultura y los sistemas sociales;
 - los hombres que ocupan roles de liderazgo en la comunidad deben estar verdaderamente comprometidos con que las mujeres tengan sus propios intereses; y
 - los cambios sociales requieren un compromiso a largo plazo por parte de las agencias de la ONU, los donantes, las ONG y la sociedad civil en general.
-

4.3.3 Integración local

“No sentí lástima por mí, pensando que soy una doctora y estaba trabajando como limpiadora. Limpiaba tres veces a la semana y estaba muy orgullosa del hecho de que era capaz de ganar dinero. Para mí, este fue el inicio de la integración. Estaba muy cansada, pero de alguna manera satisfecha porque me sentía orgullosa de poder ganar algo para mis hijos”.

Roza, una refugiada Chechena en Polonia, que postuló para convalidar su título de doctora y comenzó a trabajar en limpieza antes de encontrar trabajo como doctora en una escuela. Para ella, la integración significa repensar valores y reglas. En su hogar, ella mantiene sus propias tradiciones, enseñándole a sus hijos sobre su religión, de dónde vienen y su idioma. En público, ella participa en las tradiciones polacas¹³⁵.

Introducción

La integración local es un proceso gradual y complejo, conformado por tres dimensiones diferentes pero relacionadas entre sí, la legal, la económica y la sociocultural. Cada una de estas dimensiones es importante en la destreza de los refugiados para integrarse con éxito como miembros plenos de la sociedad¹³⁶.

Como lo ha destacado el ExCom “los enfoques en que se tienen en cuenta la edad y el sexo, y la prestación de atención a los procesos de desarrollo participativos y comunitarios deben permear todas las actividades encaminadas a realzar la capacidad de integración local de los refugiados”. También ha reconocido “la necesidad de estrategias diferentes y de apoyo para fortalecer la capacidad de integración de los diversos grupos con necesidades especiales, como las mujeres refugiadas, los niños refugiados y los refugiados mayores”¹³⁷.

Desafíos en el contexto de la integración local

La integración o asentamiento local pueden implicar desafíos para las mujeres y las niñas, especialmente si ellas se tienen que integrar en un ambiente cultural muy diferente al de su lugar de origen. Algunos de estos desafíos se relacionan con:

- limitada libertad de movimiento y acceso a medios de subsistencia y/o vivienda,
- roles de género y culturas muy diferentes;
- presiones adicionales sobre las niñas (y los niños);
- procedimientos de asilo muy largos;
- haber sufrido traumas en el país/lugar de origen, durante la huida o el asilo; y
- situación de marginalización.

Nota: Estos desafíos se discuten a continuación.

Desafío: Libertad de movimiento, medios de subsistencia y vivienda

La integración presenta dificultades particulares para las mujeres y las niñas si ellas no pueden disfrutar de la libertad de movimiento y/o de oportunidades para encontrar medios de subsistencia, ya que ambas son indispensables para su autosuficiencia. Esto puede suceder porque las autoridades desean reservar las oportunidades de empleo para sus propios ciudadanos o porque las mujeres jefas de hogar que se encuentran solas

Continúa en la siguiente página

¹³⁵ Ver Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados, Proyecto sobre Historias de Refugiados (apoyado entre otros por el ACNUR), en inglés en <http://www.ecre.org/refugeestories/>. [N.T. Traducción libre]

¹³⁶ Conclusión del ExCom No. 104 (LVI), 2005, sobre integración local, párrafo (k) y en general ACNUR, “Integración local”, EC/GC/02/6, 25 de abril de 2002.

¹³⁷ Conclusión del ExCom No. 104 (LVI), de 2005, sobre integración local, párrafo (o).

4.3.3 Integración local, continuación

Desafío:
Desafío:
(continuación)

nunca tuvieron documentos que les permitieran trabajar o estos fueron tomados por sus esposos.

Cuando la entrega de vivienda, tierra y propiedad para integrar localmente a los refugiados y a las personas desplazadas internas, discrimina a las mujeres, esto también reduce su potencial para alcanzar la sostenibilidad.

Desafío:
Cambios en los roles de género y las culturas

Como lo ha reconocido el ExCom, el desplazamiento puede ocasionar “cambios en los roles de género”¹³⁸. Cuando los hombres de la familia no pueden encontrar trabajo y tienen dificultades para adaptarse a la imposibilidad de mantener a sus familias, se agrega una carga adicional a las mujeres de la familia y las puede exponer a la violencia doméstica.

El trastorno causado por el desplazamiento con frecuencia divide a las familias y puede conducir a que existan muchas mujeres solas, menores de edad o adultos mayores deban tomar las riendas del hogar, lo que pone una carga adicional sobre estas personas, que con frecuencia deben asumir estas obligaciones solas sin el apoyo adecuado.

Las mujeres y las niñas pueden encontrar dificultades para adaptarse a una cultura en la que las mujeres de la comunidad de acogida tienen mucha más autonomía e independencia. Si ellas quisieran mantener sus propias costumbres podrían enfrentar críticas, discriminación e incluso hostilidad en la comunidad de acogida.

Desafío:
Presión adicional sobre las niñas

Cuando las niñas y niños solicitantes de asilo y refugiados van a escuelas diferentes de aquellas a las que asisten los menores de edad locales, incluso, por ejemplo, en los lugares donde están detenidos los solicitantes de asilo, se afecta gravemente su integración y rehabilitación.

En otras situaciones las niñas (y los niños) pueden tener mayor habilidad en el idioma local que sus padres, gracias a que asisten a la escuela, y pueden convertirse en los puntos de contacto con las autoridades locales y los servicios, con las responsabilidades adicionales que esto implica.

Las niñas separadas o no acompañadas pueden estar especialmente en riesgo de sufrir explotación y abuso, incluyendo trata, si no se implementan los acuerdos adecuados para facilitar su integración. Estos incluyen el acceso a educación plena y monitoreo periódico de su situación.

Las niñas refugiadas en los países de asilo cuyo nacimiento no ha sido registrado pueden convertirse en apátridas si no se les permite integrarse localmente y adquirir la nacionalidad del país de asilo.

Desafío:
Largos procesos de asilo

Las mujeres solicitantes de asilo pueden enfrentar dificultades especiales para integrarse, si:

- han pasado largo tiempo en el limbo, por ejemplo, esperando el resultado de su solicitud de asilo, antes de que se les permita quedarse;
 - han sido detenidas o recluidas; y/o
 - no han podido de ser autosuficientes durante ese tiempo.
-

Continúa en la siguiente página

¹³⁸ Ibid.

4.3.3 Integración local, continuación

**Desafío:
Trauma**

Cuando las mujeres y las niñas han quedado severamente traumatizadas por las experiencias vividas, ya sea en su país de origen, durante la huida y/o en el país de asilo, pueden encontrar dificultades en el proceso de adaptación. Esto sucede especialmente cuando no existen tratamientos médicos o psicológicos a disposición o, en caso de existir, son extraordinariamente costosos y/o están sujetos a largas listas de espera.

**Desafío:
Marginalización**

Las viudas, las mujeres solas, las niñas no acompañadas o separadas y las mujeres y las niñas con discapacidades pueden estar particularmente en riesgo de sufrir marginalización, explotación, abuso y/o trata. Pueden pasar muchos años antes de que ellas puedan reunificarse con sus familias, si esto resulta posible.

Las mujeres adultas mayores, especialmente las viudas y/o aquellas que carecen de familia en el país de asilo, pueden verse aisladas socialmente, abandonadas y/o depender de manera crónica del apoyo social. Pueden encontrar especialmente difícil adaptarse al nuevo ambiente, por ejemplo, si no pueden hablar el idioma local o tienen problemas auditivos o de movilidad.

**Principios y
directrices legales
internacionales**

La Convención sobre refugiados de 1951 y los instrumentos de derechos humanos pertinentes constituyen el marco legal que debe guiar el proceso de integración local. La amplia gama de derechos sociales, económicos y civiles, y de otra naturaleza, necesarios para alcanzar la integración local son esencialmente los mismos que los que se reconocen junto con el estatuto de refugiado. La naturalización, como se señala en el artículo 34 de la Convención de 1951, marca la culminación legal de este proceso.

La Conclusión del ExCom No. 104 de 2005 sobre integración local también brinda una guía muy valiosa sobre las dimensiones legales, económicas, sociales y culturales de la integración local.

Los Principios 28 y 29 contenidos en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos mencionan la posibilidad de que los desplazados internos se "reasienten voluntariamente en otra parte del país". Esto incluye tanto la integración local en el lugar al que ha huido la persona al interior del país o al asentamiento en otra parte del país. Se menciona específicamente la necesidad de que se dé plena participación a las personas desplazadas en la planificación y administración de este proceso, y esto incluye necesariamente a las mujeres y las niñas.

Responsabilidad

Los Estados parte de la Convención de 1951 son responsables por la implementación de todos los derechos y estándares mínimos para el tratamiento de refugiados establecidos en la Convención y en última instancia por el proceso de integración. Ellos son responsables bajo el artículo 34 de la Convención, de facilitar "en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados". El ExCom ha reconocido que los Estados de acogida tienen la obligación de tomar el rol de liderazgo en el proceso para alcanzar la integración local, al mismo tiempo que es necesario que todos las partes interesadas mantengan su compromiso

Continúa en la siguiente página

4.3.3 Integración local, continuación

Responsabilidad
(continuación)

con respecto al tiempo y recursos necesitados¹³⁹. Los refugiados tienen la responsabilidad bajo el artículo 2 de la Convención de 1951 de respetar las leyes y reglamentos del país de asilo.

El ACNUR tiene la responsabilidad de promover las soluciones duraderas, incluso la integración local cuando sea conveniente, bajo su mandato de alcanzar “soluciones duraderas” para las personas refugiadas y las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas.

En el contexto del desplazamiento interno, los Principios Rectores afirman que es son las “autoridades competentes” quienes tienen el deber y la responsabilidad principal de establecer las condiciones y los medios para que las personas desplazadas internas, incluyendo las mujeres y las niñas, puedan, entre otras soluciones, “reasentarse voluntariamente en otra parte del país” y facilitar su integración.

Cómo responder

Para asegurar que las mujeres y las niñas puedan integrarse localmente, el ACNUR, junto a los socios locales, nacionales e internacionales, debería realizar las siguientes actividades:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer/fortalecer los lazos con una gran pluralidad de actores nacionales e internacionales de asistencia/humanitarios, en especial en tema de desarrollo, incluyendo a los gobiernos, especialmente los ministerios de salud, educación y bienestar familiar, las ONG socias y las propias comunidades desplazadas. Trabajar con estos actores para crear conciencia sobre la situación particular que enfrentan las mujeres y niñas forzadas a desplazarse y promover la inclusión de sus preocupaciones en las estrategias de desarrollo. • Trabajar para reunir a los actores y promover el liderazgo del país de acogida, de las iniciativas de “desarrollo a través de la integración local” (DLI, por sus siglas en inglés) y la participación del Equipo de País de la ONU, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales en estas iniciativas para apoyar la integración local de mujeres, hombres, niñas y niños refugiados¹⁴⁰. • Identificar a las asociaciones comerciales locales de mujeres que quisieran colaborar con el empoderamiento económico de las mujeres desplazadas.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Usar el Manual del ACNUR <i>Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees (DAR) Programmes</i>, de enero de 2005, como herramienta para evaluar el potencial y diseñar las estrategias para la inclusión de las mujeres, niñas, niños y hombres refugiados en los programas de desarrollo. • Usar el manual del ACNUR <i>Handbook for Self-Reliance</i>, de agosto de 2005, como una herramienta para planificar, impulsar y guiar una estrategia de autosuficiencia, incluyendo el material relacionado, por ejemplo, con el género o los niños y adolescentes no acompañados o separados.

Continúa en la siguiente página

¹³⁹ Conclusión No. 104, 2005 del ExCom, párrafo (q).

¹⁴⁰ ACNUR, “*Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*”, EC/53/SC/ INF.3, 16 septiembre 2003, párrafo 91.

4.3.3 Integración local, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
<p>Evaluar, analizar y diseñar (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar la legislación nacional relativa al gobierno local para determinar si puede utilizarse, por ejemplo, para apoyar la creación de consejos para el bienestar de la mujer refugiada, que permitan crear un espacio en el que las mujeres refugiadas puedan expresar sus preocupaciones y necesidades con respecto al proceso de integración. • Usar diagnósticos participativos para determinar las capacidades y habilidades existentes en la comunidad desplazada y asegurar que su experiencia y conocimientos son tomados en cuenta al diseñar las estrategias para promover la autosuficiencia y la integración. • Analizar junto a las autoridades locales cómo facilitar la integración de las mujeres refugiadas y desplazadas internas y su acceso a los servicios públicos y trabajar con ellas para solucionar cualquier vacío que se presente.
<p>Intervenir para proteger</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar iniciativas para la generación de ingresos dirigidas especialmente a las mujeres y niñas en riesgo, para aumentar su autosuficiencia e integración y reducir su vulnerabilidad ante la explotación y el abuso. • Cabildear ante las autoridades nacionales para permitir la pronta reunificación familiar con los refugiados reconocidos y las personas a quienes se les han reconocido formas complementarias de protección, especialmente en el caso de las mujeres y niñas que se encuentran solas o son las únicas jefas del hogar, de manera que los miembros de la familia puedan brindarse apoyo mutuo durante el proceso de integración. • Asegurar que las niñas puedan acceder plenamente a la educación, incluyendo la educación secundaria y superior.
<p>Fortalecer la capacidad nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildear ante el gobierno para que se incluya a los refugiados en las estrategias de desarrollo nacional y para que dichas estrategias presten especial atención a las preocupaciones de los grupos marginados y en riesgo, tales como los hogares uniparentales, menores de edad no acompañados o separados o las mujeres y niñas apátridas. Un ejemplo de esto ha sido la “Iniciativa Zambia” • Incentivar la implementación de políticas antidiscriminación y de actividades para crear conciencia dirigidas a acabar con la discriminación institucionalizada y para promover los aspectos positivos de la diversidad en la sociedad y de la interacción entre los refugiados, la población local, la sociedad civil y las organizaciones de refugiados¹⁴¹. • Capacitar a los funcionarios de los ministerios nacionales sobre los derechos de los refugiados para reducir el trato discriminatorio, por ejemplo por parte de los trabajadores de los hospitales, los profesores, etc. • Instar a los gobiernos y a todos los socios pertinentes a combatir la intolerancia, el racismo y la xenofobia, incluso los obstáculos enfrentados por las mujeres refugiadas, y para que fomenten la empatía y la comprensión por medio de anuncios públicos, legislación apropiada y políticas sociales, especialmente en relación con la situación especial que enfrentan los refugiados, y así permitirles participar activamente en la vida civil, económica, social y cultural del país de acogida¹⁴². • Persuadir a las autoridades de gobierno de la importancia de la unidad familiar y la reunificación, ya que los miembros de la familia pueden reforzar el sistema de apoyo social de los refugiados y así promover una integración más rápida y fácil de las familias refugiadas¹⁴³.

Continúa en la siguiente página

¹⁴¹ Conclusión No. 104, 2005 del ExCom, párrafo (n)(i).

¹⁴² Conclusión No. 104, 2005 del ExCom, párrafo (n)(ii).

¹⁴³ Conclusión No. 104, 2005 del ExCom, párrafo (n)(iv).

4.3.3 Integración local, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las iniciativas para la autosuficiencia benefician tanto a las comunidades locales como a las desplazadas. • Trabajar con los socios para promover el desarrollo de marcos legales e institucionales que fomenten las actividades productivas y la protección relevante para los derechos civiles, sociales y económicos correspondientes.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la creación de cooperativas de mujeres en las que las ellas puedan trabajar juntas, incluso con la asistencia de alguna ONG socia que administre un fondo rotatorio para préstamos que permita a diferentes mujeres solicitar y devolver préstamos pequeños para iniciativas comerciales y de esta mejorar su autosuficiencia. Asegurar que se brinde la capacitación adecuada y oportuna sobre su funcionamiento y la importancia para la comunidad de devolver los préstamos, para que así se puedan beneficiar todos los miembros de la cooperativa¹⁴⁴. • Incentivar las asociaciones cooperativas de mujeres que les permitan realizar grandes gastos o inversiones y las ayude a superar las dificultades que enfrenta una persona sola cuando tiene que realizar altos gastos o pedir un préstamo, si estos son limitados. • Incluir a las mujeres y las niñas en cursos de educación vocacional y planes de crédito para cerciorarse de que no son excluidas de las iniciativas, incluyendo en particular a las adolescentes, las adultas mayores, las personas con discapacidades y quienes las asisten. • Promover la admisión de las niñas y los niños solicitantes de asilo a las escuelas locales para que puedan aprender el idioma local y comiencen a integrarse lo antes posible. • Promover y apoyar las clases de idioma, dictadas en lugares y horas accesibles a las mujeres y que incluyan arreglos/espacios para el cuidado de niños, de manera que las mujeres sean capaces de asistir a estas clases.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear el desempeño de los planes de microcrédito por medio de diagnósticos con las mujeres refugiadas y desplazadas internas, para cerciorarse de que se ajustan a sus necesidades y las de sus comunidades. • Evaluar el nivel de integración con la comunidad de acogida y con quienes brindan servicios. • Evaluar el nivel de tolerancia de la comunidad de acogida hacia la comunidad que intenta integrarse, estudiando especialmente las situaciones de abuso hacia mujeres y niñas en proceso de integración.

Práctica en el terreno: México

Las palabras de la ex refugiada guatemalteca Esperanza Vázquez, parte del comité técnico del Fondo Rotatorio para el Bienestar Social (FORBIS) de Campeche, resumen claramente el alcance de las actividades de empoderamiento y de integración que fueron exitosamente implementadas en el contexto de la integración local de refugiados guatemaltecos en México:

Continúa en la siguiente página

¹⁴⁴ Para más detalles sobre este enfoque adoptado en Senegal para refugiados de Mauritania, ver David Stone, "Refugee Livelihoods, Enhancing Livelihood Security among Mauritanian refugees, Northern Senegal: A Case Study", EPAU/2005/11, junio de 2005, especialmente pp. 2-3 sobre lecciones aprendidas, en inglés en <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/42bbcb702.pdf>.

4.3.3 Integración local, continuación

Práctica en el terreno:
México
(continuación)

“En el proceso de integración hemos tenido la oportunidad de reafirmar las habilidades que hemos adquirido a través de las distintas etapas del asilo. En los últimos años hemos demostrado que nosotras, como mujeres, también podemos organizarnos y administrar nuestros propios proyectos productivos y no solo cuidar de nuestros hogares e hijos. Un ejemplo de esto es el primer plan de crédito comunitario que se creó en el asentamiento de refugiados llamado Los Laureles. Al principio nos resultó difícil organizarnos porque nunca habíamos tenido esa oportunidad y nuestros esposos nos desalentaban diciéndonos, y haciéndonos creer, que nunca seríamos capaces de administrar ningún proyecto.

“Ahora nos damos cuenta que hemos aprendido muchas cosas, desde utilizar una calculadora, a escribir cheques, depositar y retirar dinero del banco, solicitar créditos y evaluar si un proyecto tendrá éxito o no. Podemos realizar trabajo administrativo, manifestar nuestras preocupaciones y someter algo a votación no sólo en las reuniones de nuestra organización, sino también en las reuniones comunitarias generales. Ahora tenemos el valor de participar y nuestros colegas varones han comenzado a darse cuenta y ser conscientes de la importancia, para nuestras familias y comunidades, de que nosotras participemos”¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Citado en el Manual de autoestudio, sección sobre reintegración e integración local, División de apoyo Operativo, agosto de 2005, Anexo 1, p. 150, además extractos de Edith F. Kauffer-Michel (ed.), *The Integration of Former Guatemalan Refugees in Mexico: A Multi-Faceted Experience*, San Cristóbal de Las Casas, Mexico, El Colegio de la Frontera Sur, 2002.

4.3.4 Reasentamiento de refugiados

La increíble odisea de cientos de menores arrancados de sus hogares a fines de la década de 1980 por las luchas en Sudán, que se vieron obligados a deambular por años a lo largo de la Sabana del este de África, se convirtió en material para una leyenda africana. Finalmente terminaron llegando a Kenia, donde languidecieron en campamentos y pasaron a ser conocidos como los Niños perdidos de Sudán. Estados Unidos accedió a reasentar a cerca de 4.000 de ellos. A medida que volaron en pequeños grupos a todas partes de Estados Unidos, se convirtieron en celebridades al instante, entrevistados sin cesar por la prensa, para que relataran su asombrosa historia de supervivencia y sus pensamientos sobre iniciar una nueva vida.

El destino de varios cientos de niñas entre los 8 y diez años de edad, que habían vivido la misma odisea, fue olvidado en medio de toda esta publicidad. Mientras que los niños permanecieron como un grupo identificable que captaba la simpatía y atención de los países de reasentamiento, las niñas fueron ignoradas. Absorbidas por familias de acogida, sus necesidades de protección pasaron a ser invisibles. El secuestro y el matrimonio forzado era muy frecuente y muchas niñas quedaron atrapadas en un ciclo de explotación y abuso¹⁴⁶.

Introducción

El reasentamiento involucra la selección y traslado de personas refugiadas desde un Estado en el que han buscado protección a un tercer Estado que acepta admitirlos como refugiados con un estatuto de residencia permanente.

Propósito

El reasentamiento de las personas refugiadas permite brindar protección individual a las personas que no están protegidas adecuadamente en el primer país de asilo. Actúa, además, como una solución duradera y como una herramienta para compartir las responsabilidades y las cargas. Esta sección se enfoca especialmente en su función como herramienta para proteger a las mujeres y las niñas.

Si bien el reasentamiento no es la única solución para las mujeres y niñas refugiadas que tienen graves preocupaciones de protección en los países de asilo, puede ser la única manera de asegurar la protección para algunas de ellas.

Resumen de los desafíos

A pesar de que las mujeres y las niñas enfrentan riesgos particulares relacionados con el género que pueden significar que las soluciones locales sean impracticables, ellas pueden tener dificultades para acceder a programas de reasentamiento. El programa de reasentamiento del ACNUR para mujeres en riesgo es subutilizado y las cuotas no siempre se llenan. Las razones para que esto suceda incluyen:

- dificultades del ACNUR para identificar a mujeres y niñas para el reasentamiento;
- información inexacta entregada por los integrantes de la familia para clasificar para el reasentamiento;
- problemas relacionados con el divorcio y la custodia de los hijos;
- problemas relacionados con los matrimonios polígamos; y
- niños y niñas no acompañados o separados.

Nota: Estos desafíos se analizan a continuación.

Continúa en la siguiente página

¹⁴⁶ Adaptado de "Las niñas perdidas de Sudán", revista *Refugiados*, Vol. 1, No. 126, 2002, pp. 8–9. [N.T. Traducción libre]

4.3.4 Reasentamiento de refugiados, continuación

**Desafío:
Identificar mujeres
y niñas para el
reasentamiento**

A continuación se enumeran algunos de los desafíos relacionados con la identificación de las mujeres y niñas refugiadas para el reasentamiento:

- Muchas mujeres y niñas ni siquiera están al tanto de la posibilidad del reasentamiento.
 - Las mujeres pueden estar viviendo en lugares inseguros o escondidas y/o pueden tener mucho temor de acercarse a las personas en posición de autoridad, incluyendo a los funcionarios del ACNUR, o pueden tener muchas presiones para no hacerlo.
 - Las violaciones sufridas por las mujeres y las niñas pueden ser cometidas por la comunidad o al interior de las familias y por lo tanto pueden ser invisibles para nosotros.
 - Los funcionarios del ACNUR podrían no estar suficientemente informados sobre el uso del reasentamiento como herramienta para proteger a las mujeres y las niñas.
 - Los funcionarios pueden tener problemas para identificar a las mujeres y niñas en situación de mayor riesgo, particularmente porque son muchas las mujeres refugiadas que potencialmente pueden estar en riesgo.
 - Los funcionarios pueden creer que las mujeres y niñas refugiadas están exagerando las denuncias de violencia sexual y por motivos de género para obtener el reasentamiento, lo que puede sesgar sus respuestas ante los casos de violencia sexual y por motivos de género. Esta inacción puede a su vez servir para confirmar las actitudes de algunas de las personas encargadas de la toma de decisiones, quienes no necesariamente ven la violación y el abuso sexual como motivos suficientes para implementar medidas de protección específicas.
-

**Desafío:
Información
inexacta**

Las mujeres refugiadas y sus familias pueden entregar información imprecisa para poder calificar para el reasentamiento, por ejemplo como jefas únicas del hogar, y de esta forma cometer fraude. Las mujeres refugiadas con altas probabilidades de ser reasentadas pueden ser obligadas a añadir personas dependientes, como menores de edad, quienes no son, o dejaron de ser, miembros de la familia dentro de su solicitud.

Cuando los funcionarios han debido enfrentar con frecuencia este tipo de comportamiento, pueden adoptar una actitud negativa hacia quienes solicitan el reasentamiento, especialmente si los propios funcionarios están exhaustos.

**Desafío:
Divorcio y custodia
de los hijos**

El reasentamiento de mujeres y niñas puede verse afectado por problemas relacionados con el divorcio y la custodia de menores. Por ejemplo,

- el reasentamiento puede ser la única solución de protección disponible para las mujeres y niñas que sufren violencia doméstica, pero muchas de estas mujeres no quieren reasentarse sin sus hijos o hermanos;
 - leyes discriminatorias y procedimientos largos y difíciles pueden impedir a las mujeres obtener el divorcio o la custodia de sus hijos; o
 - incluso cuando se ha concedido el divorcio y/o la custodia, las mujeres refugiadas pueden carecer de documentos que lo confirmen y/o la decisión puede no haberse ejecutado.
-

Continúa en la siguiente página

4.3.4 Reasentamiento de refugiados, continuación

Desafío: Matrimonios polígamos

Las mujeres en matrimonios polígamos también pueden enfrentar obstáculos para reasentarse. Como se ha señalado en el capítulo 5, sección 2.2 la práctica de la poligamia viola el derecho de las mujeres a la igualdad en el matrimonio. Sin embargo, en los lugares donde el matrimonio polígamo es contractualmente válido, todos los miembros de la familia son, en principio, elegibles para recibir la asistencia del ACNUR. La mayoría de los países de reasentamiento sólo aceptan una esposa porque sus propias legislaciones nacionales prohíben la poligamia.

Este problema es particularmente grave cuando el ACNUR ha reconocido la condición de refugiado sólo a los miembros de una de las familias dependientes del solicitante principal. Esto refuerza la importancia de reconocer la condición de refugiado a cada miembro de la familia que solicita el asilo y reúne los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado por derecho propio. De esta forma las solicitudes de reasentamiento pueden realizarse con independencia del esposo/padre. Incluso, existen casos de algunos países de reasentamiento que han declinado reasentar a personas a causa de sus relaciones polígamas, independientemente de su calidad de refugiadas o de las razones de protección que impulsaron el reasentamiento.

Desafío: Niños y niñas no acompañados o separados

Los menores de edad pueden enfrentar muchos problemas para obtener el reasentamiento cuando no están acompañados o están separados y cuando el reasentamiento significaría separarlos de uno de los padres, por ejemplo en el contexto del reasentamiento de emergencia en el caso de niñas expuestas a la violencia doméstica. Estos problemas pueden aumentar cuando los funcionarios del ACNUR creen que la violencia doméstica no justifica separar a un menor de edad de uno de sus padres (generalmente el perpetrador) por medio del reasentamiento.

Para más información sobre este tema, ver sección 2.5 sobre la evaluación del interés superior y la determinación del interés superior y los ejemplos de práctica en el terreno relacionados con el reasentamiento de emergencia.

Principios y directrices legales internacionales

El *Manual de reasentamiento* del ACNUR brinda una guía sobre este tema para los funcionarios de protección y reasentamiento del ACNUR y sus socios¹⁴⁷. Por otra parte, el módulo 3 del paquete de recursos del ACNUR sobre Asegurar el enfoque de género en el contexto de la determinación del estatuto de refugiado y el reasentamiento se centra en asegurar el enfoque de género en el contexto del reasentamiento¹⁴⁸.

Criterios del ACNUR para el reasentamiento

El *Manual de Reasentamiento* del ACNUR establece ocho criterios para el reasentamiento¹⁴⁹. Las mujeres y las niñas, al igual que los hombres y los niños, son elegibles para el reasentamiento si satisfacen uno de estos criterios del ACNUR. Ellas pueden, por ejemplo, ser refugiadas que:

- tienen necesidades de protección legales y físicas;
 - son sobrevivientes de violencia y tortura;
-

Continúa en la siguiente página

¹⁴⁷ ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, noviembre de 2004, capítulo 4.

¹⁴⁸ Ver ACNUR, Asegurar el enfoque de género en el contexto de la determinación del estatuto de refugiado y el reasentamiento, módulos 1, 2 y 3, octubre 2005.

¹⁴⁹ ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, noviembre 2004, capítulo 4.

4.3.4 Reasentamiento de refugiados, continuación

Criterios del ACNUR para el reasentamiento (continuación)

- tienen necesidades médicas;
- necesitan la reunificación familiar;
- son adultas mayores; o
- no tienen perspectivas de integración local.

Adicionalmente, las mujeres y las niñas refugiadas pueden ser elegibles para el reasentamiento bajo el séptimo criterio de “mujeres en riesgo”. Para efectos de reasentamiento “el ACNUR considera mujeres en situación de riesgo a aquellas mujeres o niñas que tienen problemas de protección a causa de su género, independientemente de si son jefas solas de familia, niñas no acompañadas o se encuentran junto a hombres (o mujeres) de sus familias”¹⁵⁰. Las mujeres y niñas en situación de mayor riesgo también pueden ser elegibles para el reasentamiento bajo otros criterios, tales como el de ser sobrevivientes de violencia o tortura o ser adultas mayores.

Las niñas, incluyendo las adolescentes menores de 18 años, también pueden ser elegibles para el reasentamiento bajo un octavo criterio sobre niños y niñas, incluyendo a los adolescentes.

Responsabilidad

Ningún país está obligado a reasentar a mujeres, hombres, niñas o niños refugiados. Pocos Estados lo hacen regularmente¹⁵¹.

El reasentamiento es una labor especializada que se realiza por funcionarios especialmente capacitados. Sin embargo, todos los funcionarios del ACNUR relacionados con las labores de protección, incluyendo los oficiales de servicios comunitarios y los oficiales en el terreno, deberían:

- conocer las categorías y criterios para el reasentamiento;
 - estar en capacidad de identificar a las mujeres y las niñas que podrían ser elegibles para el reasentamiento; y
 - coordinar con los oficiales pertinentes para dar seguimiento.
-

Cómo responder

El capítulo 3, sección 3, explica cómo identificar a las mujeres y las niñas que están en una situación de mayor riesgo. Esto implica trabajar con los socios y la comunidad en un proceso participativo para identificar a los grupos de refugiados que enfrentan un mayor riesgo. Es necesario realizar diagnósticos individuales de cada miembro de estos grupos para poder identificar a los casos potenciales para reasentamiento. En el ejemplo en el terreno sobre Kenia, mencionado más adelante, se describe esta situación. Es importante evitar crear expectativas y ser transparente y honesto en todas nuestras comunicaciones.

Como se señala a continuación, puede ser necesario recurrir a diferentes enfoques dependiendo de la situación y de los temas que surjan.

Continúa en la siguiente página

¹⁵⁰ Ibid., capítulo 4.5, p. IV/16.

¹⁵¹ ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, noviembre 2004, capítulo 1.

4.3.4 Reasentamiento de refugiados, continuación

Cómo responder (continuación)

Cuando un caso involucra	El ACNUR debería...
Mujeres y niñas en riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el uso del reasentamiento como una herramienta de protección y como solución duradera por medio del: <ul style="list-style-type: none"> – uso de otros criterios de reasentamiento además del criterio de mujeres en riesgo; – mejorar la identificación, incluso a través de la capacitación (ver más adelante el ejemplo de práctica en el terreno, y el capítulo 3, sección 2, bajo “Identificación, diagnósticos y monitoreo” e “Identificación y respuestas inmediatas”); y – agilizar aún más los procedimientos, incluso por medio de la creación de medidas que permitan la partida de mujeres y niñas en riesgo y de sus dependientes¹⁵²; • considerar el uso de programas de evacuación especiales para las mujeres y las niñas desplazadas internas en riesgo, considerando que por el momento el reasentamiento no está disponible para ellas¹⁵³.
Entrega de información inexacta	<ul style="list-style-type: none"> • Si se ha entregado información incorrecta, indagar con la mujer o la niña involucrada para comprender por qué lo hizo y enfrentar una posible amenaza a su protección que puede haber sido ejecutada con el fin de ejercer coerción. • Apoyar a los refugiados que podrían hacerlo, por medio de la asesoría y la entrega de información sobre los criterios de reasentamiento y sobre sus derechos y obligaciones.
Divorcio y custodia	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar para encontrar una solución que respete el derecho de la mujer y el interés superior de los menores de edad, conforme al derecho internacional.
Familias de matrimonios polígamos	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar exponer la familia a su división al pedir que se elija a una de las esposas, ya que esto podría poner a la o las otras esposas e hijos en una situación de mayor riesgo de protección. • Explorar, en cambio, la posibilidad de reasentar a la familia a un país que les permita permanecer unidos, incluso si la relación con una de las esposas no fuera reconocida legalmente en ese país. • Asegurar que las familias de matrimonios polígamos reciben consejería sobre todos los aspectos del reasentamiento y sobre los derechos y obligaciones en el país de reasentamiento, antes de presentar el caso, especialmente cuando se cree que puede presentarse un impacto negativo (económico/social) a causa del no reconocimiento legal del matrimonio.
Menores no acompañados o separados o reasentamiento que implica la separación de uno de los padres	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una determinación formal del interés superior¹⁵⁴, como se establece en las <i>Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child</i>, del ACNUR, primero, garantizando que la decisión sobre los derechos de custodia es adoptada por las autoridades competentes antes de la partida. (Para más información, ver sección 2.5 de este capítulo, incluyendo el ejemplo de práctica en el terreno). • Cuando no existe decisión sobre la custodia, incentivar a las autoridades competentes del país de asilo a decidir sobre la custodia del menor de edad antes de que sea reasentado. • Promover la prestación de servicios adaptados a la edad y la atención de mujer a mujer para las niñas refugiadas que esperan ser reasentadas.

Continúa en la siguiente página

¹⁵² Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo p)(ii).

¹⁵³ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo p)(iii).

¹⁵⁴ ACNUR, “*UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child*”, publicación provisional, mayo de 2006, p. 10.

4.3.4 Reasentamiento de refugiados, continuación

Cómo responder (continuación)

Cuando un caso involucra	El ACNUR debería...
Menores no acompañados o separados o reasentamiento que implica la separación de uno de los padres (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Si lo anterior no fuera posible, en casos de emergencia en los que existe violencia doméstica, por ejemplo, <ul style="list-style-type: none"> – realizar una determinación formal del interés superior del menor antes de presentar la solicitud de reasentamiento; – solicitar formalmente al país de reasentamiento que decida sobre los derechos de custodia tan pronto sea posible, luego de que el o la menor sea reasentado; y – al mismo tiempo, informar al padre o madre con quien se reasentará el menor de edad sobre cómo obtener el derecho de custodia al llegar al país de reasentamiento¹⁵⁵.

Práctica en el terreno: Ecuador	<p>En Ecuador el ACNUR trabaja a través de asociaciones de mujeres para identificar a las mujeres y niñas en riesgo y brindar una red de protección para las mujeres refugiadas (en su mayoría colombianas) en condiciones de vulnerabilidad. Además se han establecido comités interagenciales e interinstitucionales para identificar los problemas que enfrentan los menores no acompañados y separados y las mujeres que son víctimas/sobrevivientes de la violencia sexual o por motivos de género y para establecer las necesidades y respuestas de protección adecuadas, incluyendo la posibilidad del reasentamiento. Los posibles casos de reasentamiento deben remitirse a la Unidad de Análisis de Casos con Necesidades Especiales de Protección (UANEP), establecido en 2003, al que sólo se pueden remitir casos a través de los actores “internos” (por ejemplo la Unidad de Protección del ACNUR, las oficinas del ACNUR en el terreno y los principales socios implementadores). Se ha remitido un creciente número de casos de mujeres y niñas refugiadas cuya protección no puede garantizarse en Ecuador. Ellas son principalmente jefas únicas de hogar y niñas jóvenes que han sufrido amenazas directas o indirectas por parte de diferentes grupos armados irregulares en Colombia o que han huido de las violentas confrontaciones entre las diferentes partes del conflicto colombiano en las apartadas áreas rurales¹⁵⁶.</p>
--	---

Práctica en el terreno: Brasil	<p>Recientemente Brasil se ha unido a otros países de reasentamiento y ha adoptado un procedimiento especial para el reasentamiento de emergencia, según el cual los casos de emergencia, incluyendo mujeres y niñas en riesgo, pueden ser reasentados en 72 horas.</p>
---	---

Práctica en el terreno: Islandia	<p>En el pasado, la mayoría de los refugiados reasentados a Islandia eran reasentados e integrados en la capital, pero siempre con más frecuencia están siendo reasentados en pequeños pueblos de pescadores. La Cruz Roja de Islandia (IRC, por sus siglas en inglés) administra el Sistema de Apoyo Familiar, que opera todo el año, financiado por el gobierno central, que une a las familias locales con las familias refugiadas reasentadas para apoyar el proceso de integración.</p>
---	--

Continúa en la siguiente página

¹⁵⁵ Para más detalles ver, ACNUR “UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child”, publicación provisional, mayo de 2006, p. 19.

¹⁵⁶ ACNUR, Informe Anual de Protección, 2005.

4.3.4 Reasentamiento de refugiados, continuación

Práctica en el terreno:
Islandia
(continuación)

En este contexto, el Ministerio de Asuntos Sociales coloca un aviso en un periódico solicitando a las municipalidades que deseen recibir refugiados que se contacten con ellos y explicando el apoyo y los beneficios que puede ofrecer el gobierno central. A continuación, el IRC y las autoridades municipales que ofrecen aceptar a los refugiados, organizan reuniones generales con los miembros de la comunidad interesados en compartir información esencial sobre el Sistema de Apoyo Familiar. El comité permanente del proyecto (el IRC y las autoridades locales) analiza la composición, características y necesidades de las familias refugiadas para reunir las con las familias de apoyo islandesas cuyas características sean similares.

Un mes antes de la llegada de los refugiados, los voluntarios del IRC recolectan muebles, utensilios y ropa y preparan el apartamento en que vivirá la familia refugiada. Se informa a las familias de apoyo sobre la cultura y las tradiciones del país de origen y la situación política y humanitaria en ese lugar. Además se les brinda capacitación sobre primeros auxilios psicológicos, puesto que muchos de los refugiados han sufrido experiencias traumáticas. En promedio, dos o tres familias islandesas apoyan a una familia refugiada, brindándoles información sobre la sociedad islandesa, apoyo psicológico y calor humano.

Al inicio las familias de apoyo visitan a las familias refugiadas a diario para guiarlas en sus actividades diarias, tales como ir al banco, tomar el autobús o mostrarles cómo funciona el sistema escolar. Luego de tres semanas, se reúnen semanalmente y más adelante una vez al mes, la frecuencia depende de las necesidades e intereses de la familia refugiada.

Los primeros seis meses, la atención se dirige a enseñanza del idioma y normalmente los refugiados que están en procesos de integración no trabajan. Al pasar ese tiempo, se prevé un trabajo de medio tiempo por tres meses y luego de jornada completa. Además se les ofrece a los refugiados 530 horas de clases de islandés. En la práctica, muchos de los refugiados comienzan a trabajar luego de 4 a 5 semanas, una vez que se expiden sus permisos de trabajo.

En los últimos años el programa se ha enfocado especialmente en el reasentamiento de mujeres solas y mujeres solas con sus hijos. Una mujer colombiana recientemente reasentada llamada Marta explicó como los intentos de los grupos armados por reclutar a la fuerza a su hijo de 17 años la forzaron a huir primero dentro de Colombia y luego a Ecuador. Ella fue reasentada de urgencia cuando los grupos armados la ubicaron en Ecuador y la amenazaron con llevarse a su hijo y matarla a ella por esconderlo. En Islandia se ha beneficiado con el programa de integración descrito previamente y está agradecida de la cálida recepción y el apoyo que ha recibido. "Nos sentimos tan seguros aquí", dice ella, "podemos dormir sin sentir miedo y eso es lo que realmente cuenta"¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Ver, noticias ACNUR, "La fría Islandia da una calurosa recepción a los refugiados suramericanos", 4 de enero de 2008, en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7149 para más información sobre la experiencia de Marta y el programa de integración local.

Práctica en el terreno: Identificando mujeres y niñas refugiadas sudanesas en riesgo el para reasentamiento, Kenia

Introducción

Luego del reasentamiento desde Kenia en 1999 y 2000 de varios cientos de refugiados sudaneses, en su mayoría muchachos jóvenes, conocidos como los “niños perdidos” de Sudán, se tomó conciencia de que también existía un número importante de “niñas perdidas” en el campamento de refugiados de Kakuma, Kenia, muchas de las cuales se encontraban en riesgo y necesitaban ser reasentadas.

Como resultado de esto el ACNUR llevó a cabo un ejercicio entre octubre de 2003 y agosto de 2004 para evaluar sus necesidades de protección. Para realizar esto fue necesario recurrir a un enfoque discreto y sensible, ya que muchas de las mujeres y las niñas estaban viviendo con familias adoptivas abusivas y explotadoras. El ejercicio permitió identificar con éxito en Kakuma a las mujeres y niñas que estaban en situación de mayor riesgo. Sus casos fueron considerados para el reasentamiento.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos por esta iniciativa están el derecho a:

- no ser sometido a trabajos forzados y a servidumbre;
 - dar el consentimiento para casarse y a ser protegidas del matrimonio precoz;
 - la educación primaria y secundaria;
 - tener propiedades a título personal o en asociación con otros; y
 - condiciones de trabajo justas y favorables.
-

Pasos para la implementación

Durante el reasentamiento de los “niños perdidos” sudaneses, resultó claro que también había un gran número de “niñas perdidas”, que habían seguido la misma ruta pero que no se podían identificar con tanta claridad. Una persona consultora del ACNUR manifestó su preocupación con respecto al bienestar de estas niñas y en consecuencia el ACNUR evaluó una serie de listas de niñas sudanesas que habían llegado a Kenia como menores no acompañadas o separadas.

A diferencia de los “niños perdidos”, que se podían identificar con mayor facilidad porque habían permanecido juntos y enfrentaban una amenaza común para su protección: el reclutamiento forzado como niños soldados, muchas de las niñas habían sido ubicadas con familias de acogida entre la comunidad sudanesa. Identificar a las niñas exigió un trabajo mucho más arduo porque se encontraban dispersas entre diferentes familias de adoptivas y resultaban menos visibles para las agencias humanitarias. El ACNUR reconoció que ellas debían ser entrevistadas de manera individual y en forma sistemática para identificar quiénes se encontraban en riesgo y determinar las respuestas apropiadas a su situación, incluyendo el reasentamiento.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Identificando mujeres y niñas refugiadas sudanesas en riesgo el para reasentamiento, Kenia, continuación

Pasos para la implementación (continuación)

Las niñas fueron evaluadas individualmente por consejeros psicosociales. Las entrevistas fueron realizadas con discreción e incluyeron largas sesiones de consejería para determinar el nivel de vulnerabilidad de cada niña. Más tarde, se consideró el reasentamiento de las niñas que se había identificado como “vulnerables” o “muy vulnerables”, mientras que algunos casos “muy vulnerables” fueron reasentados de inmediato. En muchos casos fue necesario realizar un diagnóstico adicional, incluyendo determinaciones de interés superior cuando estaban involucrados niños y niñas pequeños, para poder determinar si el reasentamiento resultaba conveniente. Mientras tanto, se realizaron otras intervenciones de protección, tales como alejarlas de la fuente de riesgo, incluso en algunos casos se recurrió a la reubicación en Nairobi y el alojamiento en “casas seguras”.

Los perfiles de las niñas y mujeres identificadas en una situación de mayor riesgo incluyen a niñas y mujeres jóvenes solteras que enfrentaban la amenaza del matrimonio forzado organizado por sus familias adoptivas a cambio de un pago por la novia, las mujeres jóvenes que se habían casado “extraoficialmente” con alguien de su elección y/o tenían hijos de esta u otras relaciones “no reconocidas” y las viudas que enfrentaban el riesgo de tener que casarse con alguno de los parientes de su esposo o cuyos hijos podían ser secuestrados.

Finalmente, el ejercicio permitió establecer una metodología útil que ha sido adaptada y aplicada regularmente para identificar casos y en los mecanismos de referencia. La metodología reconoce la necesidad de “equipos multifuncionales” de expertos, que involucren funcionarios de servicios comunitarios, protección y reasentamiento, además de socios externos tales como las ONG, para identificar y solucionar las necesidades de protección.

TEGD y empoderamiento

El enfoque de este ejercicio, dirigido a evaluar las necesidades de protección de las “niñas perdidas”, permitió que su situación fuera conocida y enfrentada, a pesar de que el enfoque inicial había sido sólo sobre los “niños perdidos”. Ayudó no sólo a identificar a las niñas y mujeres en necesidad de reasentamiento, sino también a identificar a otras mujeres y niñas con preocupaciones de protección que necesitaban ser atendidas. Le permitió al ACNUR y a las ONG socias alcanzar una mayor comprensión sobre las dinámicas al interior de la comunidad refugiada que aumentaban los riesgos enfrentados por las mujeres y niñas refugiadas. Esto permitió además realizar intervenciones para proteger a otras personas que no pertenecían a la lista de “niñas perdidas”.

Participación de la comunidad

Las costumbres sociales predominantes entre los refugiados llevaron a que las entrevistas se realizaran de manera discreta, para que las niñas afectadas, que para ese entonces algunas de ellas ya eran mujeres, no resultaran expuestas a mayores riesgos. Tomando en consideración que algunos de los riesgos enfrentados por las mujeres y las niñas provenían de la propia comunidad sudanesa, involucrar a la comunidad en el proceso resultó una tarea muy delicada. Para disminuir estos riesgos y aumentar la confianza y el apoyo en los resultados, se distribuyó información y se presentaron reportes a los representantes de la comunidad, además se adoptaron medidas para mitigar tales riesgos en el futuro.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Identificando mujeres y niñas refugiadas sudanesas en riesgo el para reasentamiento, Kenia, continuación

Socios involucrados

El ACNUR involucró a varias ONG en el ejercicio bajo acuerdos especiales de asignación temporal. Las ONG proporcionaron consejeros psicosociales y trabajadores sociales capaces de evaluar los riesgos enfrentados y determinar el interés superior.

Limitaciones

Las arraigadas prácticas y valores culturales tradicionales sudaneses presentaron desafíos para la implementación del proyecto, que debió ejecutarse con sensibilidad y discreción. La complejidad de las relaciones entre las niñas sudanesas y sus familias de acogida y los acuerdos de custodia alcanzados, también exigieron prudencia por parte del ACNUR al considerar las intervenciones de reasentamiento. Estos factores dificultaron el reasentamiento de grupos, por lo que fue necesario realizar diagnósticos de casos individuales e intervenciones de protección.

Impacto

En las 415 entrevistas llevadas a cabo, cerca de un tercio de las personas entrevistadas fueron identificadas como “vulnerables” o “muy vulnerables”. Algunas de estas personas fueron entrevistadas con mayor detalle en entrevistas de reasentamiento, y se presentaron para reasentamiento 71 casos (341 personas).

Lecciones aprendidas

El ACNUR debe estar informado de las consecuencias que tienen para las niñas refugiadas las prácticas tradicionales y prestar atención de manera sistemática a sus preocupaciones de bienestar, de una manera que sea sensible a los valores culturales y las relaciones de custodia. Debe darse prioridad a la consideración de los casos de las personas muy vulnerables para evitar más abusos o violencia. Este ejercicio puede utilizarse con éxito en mujeres y niñas de todas las etnias en el campamento e implica recurrir a la experiencia de distintos sectores para identificar y responder rápidamente a la situación de las mujeres y niñas en riesgo.



Uganda/Una refugiada sudanesa y su bebé, quienes han huido del ataque de un grupo armado insurgente, reciben ayuda de emergencia del ACNUR/ Un enfoque basado en los derechos para la protección nos exige reconocer que las mujeres y niñas de interés no son receptoras pasivas de ayuda humanitaria, sino sujetos de derechos con capacidades legales/ACNUR/S.Mann/2002

Capítulo 5: Ejercer Derechos y Asegurar la Protección

Resumen

Introducción

Desde principios de la década de 1990 la comunidad internacional ha realizado esfuerzos concertados para promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas. De fundamental importancia ha sido reconocer que:

- los derechos de las mujeres y las niñas son derechos humanos;
- la violencia en contra de las mujeres y las niñas, ya sea durante la guerra, la paz, a manos de miembros de la familia, de la comunidad o del Estado, es una violación de derechos humanos que debería originar responsabilidad penal;
- los Estados y otros actores, incluyendo las agencias de la ONU, como el ACNUR, tienen claras responsabilidades de asegurar que los derechos son respetados; y
- el grado en que las mujeres y las niñas pueden disfrutar de un derecho o conjunto de derechos con frecuencia afecta su disfrute de otros derechos.

En relación con este último tema, si las mujeres desplazadas, retornadas, (re)integradas o apátridas no pueden, por ejemplo ejercer su derecho a traspasar su nacionalidad a sus hijos, pueden perder sus derechos de custodia. Si las adolescentes no pueden ejercer su derecho a la salud reproductiva, pueden verse impedidas de disfrutar de su derecho a la educación. Cuando las mujeres no pueden ejercer su derecho a la vivienda, la tierra y las propiedades, esto puede ocasionar la violación de otros derechos, incluyendo violaciones a su derecho a alimentación y vivienda adecuadas.

Propósito

El propósito de este capítulo es:

- fortalecer la comprensión de los desafíos particulares que enfrentan las mujeres y las niñas de interés al ejercer sus derechos, y
 - brindar información sobre cómo se pueden usar las normas y directrices legales pertinentes para responder a estos desafíos y asegurar la protección de las mujeres y las niñas.
-

De qué se ocupa este capítulo

Este capítulo examina el grado en el que las mujeres y las niñas de interés pueden ejercer y disfrutar sus derechos específicos. Estos se agrupan bajo temas de derechos humanos, si bien la lista no es exhaustiva y no cubre todos los derechos. Para cada derecho este capítulo:

- considera algunos de los vacíos en la protección;
 - menciona los desafíos fundamentales, incluyendo algunas de las diferencias entre asegurar el acceso a los derechos durante el asilo, en situaciones de desplazamiento interno, retorno, (re)integración y/o apatridia, y en entornos rurales y urbanos;
 - identifica los principios legales internacionales aplicables;
 - identifica las responsabilidades de los Estados, el ACNUR y otros actores; y
-

Continúa en la siguiente página

Resumen, continuación

(continuación)

- sugiere respuestas y acciones que nosotros y nuestros socios podemos realizar para enfrentar y solucionar estos desafíos y así permitir a las mujeres y las niñas disfrutar de sus derechos.

Notas: En las secciones sobre los principios y directrices legales internacionales aplicables se usan siglas para referirse a los instrumentos clave de derechos humanos que se han incluido en la lista de acrónimos al inicio del manual.

Las respuestas y acciones sugeridas se organizan de acuerdo a seis amplios tipos de respuestas de protección señalados en el capítulo 4, sección 1.2.

Otras fuentes

En el capítulo 6 se entrega información adicional sobre las diversas convenciones y otros instrumentos legales mencionados en este capítulo como “principios y directrices legales internacionales” y en el marco legal más general que debe regir nuestro trabajo.

Este capítulo debe complementarse además con los anexos y el CD-Rom que brindan información adicional sobre los principios y directrices legales internacionales y regionales aplicables, materiales de referencia esenciales, y los estándares e indicadores.

En este capítulo

En este capítulo

Este capítulo contiene las siguientes secciones, cada una de las cuales se relaciona con un derecho o grupo de derechos específico:

Sección	Ver página
5.1 Acceso a la información	207
5.2 Nacionalidad, estado civil y relaciones familiares	215
5.3 Libertad personal y seguridad	232
5.4 Administración de justicia	286
5.5 Salud	310
5.6 Acceso a educación segura y de calidad	342
5.7 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria	355
5.8 Vivienda, tierra y propiedad	374

5.1 Acceso a la información

“Somos pateadas como una pelota de un servicio al próximo, y no recibimos la ayuda que necesitamos... Las oficinas de los socios implementadores están todas en recintos cerrados. Cuando vamos a estos lugares a solicitar ayuda, tenemos que tomar una ficha y esperar en línea afuera. No hay protección contra el sol o agua potable. Por lo general tenemos que esperar casi todo el día y quienes están enfermos o son ancianos, no pueden hacerlo”.

Mujeres refugiadas en un taller en Nueva Delhi, India, sobre identificación y protección de mujeres en riesgo, septiembre de 2005

Introducción

El derecho a acceder a la información subyace a todos los demás derechos humanos. Es esencial para que las mujeres y las niñas puedan acceder y disfrutar sus otros derechos. El acceso a la información les permite tomar decisiones informadas con respecto a sus derechos, roles de género, relaciones de poder, su situación actual y su futuro. Les permite protegerse y representar sus propios intereses de manera más efectiva. Compartir la información también ayuda a empoderar a la comunidad, incluyendo a las mujeres y las niñas.



Panamá / Un funcionario del ACNUR visita a una familia refugiada colombiana para conversar sobre sus preocupaciones y derechos y sobre la necesidad de que el ACNUR intervenga a su favor / ACNUR / B. Heger / 2006

Propósito

Asegurar que las personas de interés puedan acceder a la información – y empoderar a la comunidad en el proceso – ayuda a los miembros de la comunidad a tomar decisiones informadas con respecto a sus vidas.

Hay muchas áreas en las que la información relevante para los programas humanitarios puede ser fundamental. Por ejemplo puede ayudar a reducir las tensiones si cambia la situación de seguridad, si se reduce la asistencia, si la entrega de alimentos o de artículos no comestibles se atrasa, si se modifica la disponibilidad de medicinas o si cambian las estructuras o programas comunitarios.

Mientras más información compartamos con las personas de interés del ACNUR, más aprenderemos de ellas y mejorará nuestra capacidad para trabajar con la comunidad para construir estrategias de protección efectivas. Compartir la información es, entonces, un proceso esencial que debe funcionar en ambos sentidos para asegurar la protección de las mujeres y las niñas, además de brindar seguridad a las personas que trabajan con ellas.

Acceso a la información

Es importante que tanto las mujeres como las niñas, además de los hombres y los niños, puedan acceder a la información y sepan sobre:

- las estructuras de toma de decisiones, la asistencia y los servicios;
- los derechos, incluyendo los derechos de las mujeres, la igualdad de género y los derechos de los niños y las niñas;
- los proyectos de generación de ingresos, la educación y los programas de capacitación;

Continúa en la siguiente página

5.1 Acceso a la información, continuación

Acceso a la información (continuación)

- prevención de la violencia sexual y por motivos de género y las actividades de respuesta;
 - el Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual y los correspondientes mecanismos para presentar denuncias¹;
 - programas de retorno; y
 - quién tiene la responsabilidad en cada una de estas áreas.
-

Resumen de los desafíos

Algunos de los desafíos enfrentados por el ACNUR y sus socios para compartir información con las comunidades de desplazados internos y de retornados, y para asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso a su derecho a la información, incluyen:

- asegurar que distribuimos información periódicamente y de manera apropiada y oportuna;
- llegar a todos los miembros de la comunidad, independientemente del entorno y en particular a las mujeres y las niñas adolescentes;
- asegurar que existe conciencia de las relaciones de poder entre el ACNUR y la comunidad;
- asegurar que existe conciencia sobre la posición que tienen las mujeres y las niñas en la sociedad;
- evitar que se concentre la información en unos pocos representantes, situación que crea elitismo y manipulación en el acceso a la información;
- asegurar que las mujeres y las niñas que viven en contextos urbanos tengan acceso a la información; y
- evitar los riesgos de seguridad para las personas que se expresan, incluso en situaciones de desplazamiento interno.

Nota: Algunos de estos desafíos se analizan a continuación.

Desafío: Conciencia sobre las relaciones de poder

Cuando fracasamos en nuestra tarea de compartir la suficiente información, esto se debe con frecuencia a que no estamos debidamente enterados de las relaciones de poder entre nosotros y la comunidad afectada. Muchas veces no nos damos cuenta de la importancia que tiene la información que poseemos o cuán importante puede parecer a quienes no pueden acceder a ella. A consecuencia de esto, los rumores aumentan fácilmente las tensiones, crean confusión y frustración, e incluso llevan a la violencia porque las personas se sienten impotentes e incapaces de controlar su futuro.

Desafío: Posición de las mujeres y niñas en la sociedad

Para las mujeres y las niñas, la disponibilidad de información es con frecuencia aún más escasa ya que su posición en la sociedad les deja, con frecuencia, menos posibilidades de acceder a la información ya sea porque carecen de educación y de habilidades de lectoescritura básicas, por una parte, y por otra, porque es menos probable que las inviten a las reuniones o que asistan a ellas debido a otras labores que deben realizar. También es menos probable que formen parte de los cuerpos encargados de la toma de decisiones en sus comunidades, que por lo general son los destinatarios principales de nuestras actividades de diseminación de información.

Continúa en la siguiente página

¹ Secretario General, "Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=451bb6764> circulado en el IOM/FOM/77/2003 del 13 de noviembre de 2003.

5.1 Acceso a la información, continuación

Desafío:
Desafío:
(continuación)

El diálogo constante con los funcionarios del ACNUR ha confirmado que nosotros nos dirigimos con mayor frecuencia a los líderes, quienes a causa de los roles de género, son por regla general hombres, y que, incluso en las oficinas que trabajan estrechamente con las mujeres, la atención puede dirigirse a ciertas líderes.

“La información es poder y la falta de ella es falta de poder.”

Noor Abdi Ali, Líder juvenil refugiada de 24 años, campamento de refugiados de Dadaab, Kenia²

Desafíos:
Juegos de poder

La concentración de la información en unos pocos representantes crea elites y allana el camino a la manipulación de otras personas en la comunidad desplazada, debido a que se les otorgó mayor poder especialmente sobre quienes son regularmente marginados o discriminados, tales como las minorías étnicas o los grupos religiosos, miembros de la comunidad con discapacidades, niñas y niñas no acompañados o separados y las mujeres y hombres de la tercera edad.

Tal manipulación puede resultar evidente en situaciones en las que se está planificando el retorno y los líderes tienen afinidades políticas con un grupo u otro. Las mujeres y las niñas a veces dependen completamente de sus esposos, padres y/o líderes para obtener información sobre las condiciones de retorno. El tipo de información entregada puede no estar relacionado con sus preocupaciones e intereses específicos.

Desafío:
Acceso a la información en contextos urbanos

Muchas veces las mujeres y las niñas que viven en contextos urbanos carecen de acceso independiente a la información. Las consultas con mujeres en estos entornos han señalado cómo su dependencia de la información que les entregan sus parejas/esposos las puede llevar a tolerar la violencia doméstica, en la medida que ellas creen que no tienen un derecho individual a la condición de refugiado, a la asistencia o los documentos individuales. Un enfoque proactivo para llegar a la comunidad es importante para contactar a esas personas.

Desafío:
Confidencialidad

A veces podría parecer que existen conflictos entre los principios de transparencia y de confidencialidad. Las mujeres y las niñas pueden ser puestas en peligro si no se respeta el principio de la confidencialidad. Por ejemplo, en situaciones en las que se están estableciendo programas contra la violencia sexual y por motivos de género y se está incentivando a las mujeres para que comprendan sus derechos e informen sobre las violaciones, si se llega a saber que una persona ha sido víctima de la violencia sexual y por motivos de género, puede verse expuesta al ostracismo y/o al riesgo de nuevos ataques.

Continúa en la siguiente página

² Ver noticias ACNUR, “Gracias por las aulas, ahora necesitamos computadoras, dicen estudiantes refugiados”, 15 marzo de 2006, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=4874

5.1 Acceso a la información, continuación

Desafío: Riesgos de seguridad

La difusión de la información puede ser más compleja, especialmente en situaciones de desplazamiento interno, si los informantes de las fuerzas de seguridad o los grupos armados ilegales están mezclados con la población desplazada. Esto sucede particularmente en situaciones en las que el desplazamiento forzado no es el resultado o consecuencia de un conflicto armado, sino más bien es usado como una táctica de guerra y/o el objetivo del conflicto es tomar control sobre un territorio, como por ejemplo en Colombia o Darfur en Sudán. Por lo tanto, pueden existir riesgos de seguridad para las personas que se atreven a hablar y la difusión de la información debe hacerse de manera que evite exponer a las personas a problemas de seguridad.

Principios y directrices legales internacionales

El artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) de 1966, garantizan el derecho a la libertad de expresión, que incluye el derecho a buscar, recibir y compartir información e ideas de todo tipo.

Los artículos 13 y 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 obligan a los Estados a respetar el derecho de los niños y las niñas a recibir información de varias fuentes nacionales e internacionales independientemente de las fronteras.

Responsabilidad

Los Estados tienen el deber de respetar, proteger y satisfacer el derecho de todas las personas bajo su jurisdicción a la libertad de expresión, incluyendo el derecho a buscar, recibir y difundir todo tipo de información e ideas³.

EL ACNUR tiene la responsabilidad de garantizar que todas las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas, reciban información sobre sus derechos. Las prácticas de trabajo transparentes y la difusión de información son fundamentales para asegurar la protección de las mujeres y las niñas. Como lo ha señalado más generalmente el PNUD: "no puede existir participación democrática en la toma de decisiones sin transparencia y difusión de información"⁴.

Los funcionarios y los socios deben respetar el principio fundamental de la confidencialidad, incluyendo la naturaleza confidencial de la información y datos personales⁵. Al mismo tiempo, de conformidad con el Boletín del Secretario General, estamos obligados a informar sobre todos los casos de abuso y explotación sexual⁶.

Continúa en la siguiente página

³ ICCPR, artículo 19.

⁴ PNUD, "Right to Information: Practical Guidance Note", julio de 2004, p. 9.

⁵ Para más información sobre este tema, ver ACNUR, "Confidentiality Guidelines", UNHCR/IOM/71/2001, UNHCR/FOM/68/2001, 24 de agosto de 2001.

⁶ Guías para la implementación en el terreno del Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", ST/SGB/2003/13, 2006.

5.1 Acceso a la información, continuación

Cómo responder

Consultar, escuchar y retroalimentar desde y hacia todos los sectores de la comunidad, incluyendo las mujeres y las niñas, es indispensable para el concepto de diagnósticos participativos y fundamental para asegurar que las personas de interés puedan disfrutar de su derecho a acceder a la información⁷.

Sugerencias de las acciones que el ACNUR, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, debería realizar para asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso a la información incluyen:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir con los distintos miembros de, y grupos en, la comunidad desplazada/retornada sobre qué les gustaría saber y cómo se debería difundir la información. • Coordinar con, y ser guiados por, las mujeres y las niñas sobre la mejor manera de asegurar que la información les llega y sobre cuáles son los mecanismos que ellas consideran confiables. La información informal y las redes de comunicación son especialmente útiles en este contexto. • Desarrollar junto con los socios y las personas de interés una estrategia para llegar a la comunidad, para identificar y coordinar diferentes maneras de llegar a las personas que acudirían menos probablemente al ACNUR. • Acordar con todos los socios y la comunidad sobre la creación de un tablero de mensajes o un “lugar” en el que se colocará la información relevante, incluyendo una descripción de la misión de cada una de las agencias y socios, sus mandatos y principios, incluso el de promover la igualdad de género y los derechos de los menores de edad, y a quién contactar en caso de necesidad.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de diagnósticos participativos para identificar y analizar los obstáculos que enfrentan las mujeres y las niñas para acceder a la información y trabajar con ellas para diseñar maneras de superar estos obstáculos, incluso por medio del desarrollo de canales de comunicación apropiados. • Observar quién asiste a las reuniones informativas y quiénes usan la información entregada. • Identificar, comprender y usar los canales y las redes de comunicación formales e informales que existan en la comunidad. • Diseñar campañas informativas con la comunidad, incluyendo las mujeres y las niñas, luego de realizar diagnósticos y análisis participativos de manera que lleguen a todos los miembros de la comunidad y construir basándose en las capacidades y habilidades al interior de la comunidad para diseñarlas e implementarlas. • Diseñar, junto con los socios, mecanismos confidenciales para la presentación de denuncias individuales, incluyendo a la comunidad, y realizar sesiones informativas en la comunidad para que todos estén al tanto del mecanismo de reclamos y su propósito⁸.

Continúa en la siguiente página

⁷ Ver *Herramienta del ACNUR para el diagnóstico participativo en las operaciones*, mayo de 2006, especialmente pp. 13–14 sobre temas éticos de la participación y en la p. 4 1 sobre la importancia de retroalimentar a la comunidad y asegurar que las personas de interés están informadas.

⁸ Ver capítulo 3, sección 3 de este manual para información sobre un sistema confidencial de manejo de casos individuales y las Guías para la implementación en el terreno del Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual”, ST/SGB/2003/13, 2006.

5.1 Acceso a la información, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los gobiernos y los solicitantes de asilo para crear hojas informativas para los solicitantes de asilo y refugiados que incluyan información con respecto a sus derechos y el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, para que se distribuyan en los idiomas pertinentes en los puestos fronterizos terrestres, aéreos y marítimos. Hay que asegurarse que la información contenida considere las necesidades particulares de las mujeres y niñas solicitantes de asilo, incluyendo especialmente aquellas que puedan estar no acompañadas o separadas. • Asegurarse que la información evita encasillar a las mujeres, niñas, niños y hombres en roles de género estereotipados.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las mujeres y las niñas estén plenamente conscientes de a quién se deben acercar si necesitan información o apoyo adicional⁹. • Asegurar que toda la información es difundida de manera oral y escrita en los idiomas pertinentes y a través de pictogramas para quienes no pueden leer o escribir, usando medios de comunicación apropiados y variados, incluyendo reuniones, relatos de historias a través de imágenes, películas, radio, afiches, camisetas, teatro y sesiones de capacitación. • Distribuir a las mujeres radios de transistores, de dínamos o que funcionen con energía solar, para que puedan acceder a la información. • Asegurar que los derechos y el bienestar de las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas, que compartan sus experiencias con nosotros o con las autoridades, sean protegidos por medio de la confidencialidad de toda la información personal compartida.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que la información sobre la responsabilidad de las autoridades de brindar protección a todas las personas que se encuentran en su jurisdicción, especialmente a las mujeres y las niñas, se incluya en los programas de capacitación para los funcionarios nacionales de fronteras, inmigración y encargados de determinar la condición de refugiado. • Cabildear ante las autoridades nacionales para asegurar que se informa de manera completa a las mujeres y niñas desplazadas y retornadas sobre los procedimientos de asilo, registro y documentación y la asistencia que se brindará.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el liderazgo femenino, incluso por medio de su representación y participación significativa en los comités de administración en los campamentos y en la comunidad desplazada, en los mecanismos para la toma de decisiones y de resolución de conflictos, fortaleciendo su acceso y control sobre los servicios y los recursos, promoviendo sus derechos y habilidades de liderazgo y apoyando la implementación de los Cinco Compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas¹⁰. • Acordar reuniones/visitas regulares en los entornos urbanos y rurales, en lugares como las clínicas de salud, un centro del ACNUR o una institución religiosa en la comunidad, en la que las mujeres y las niñas puedan reunirse y compartir sus ideas y la información sin sentirse amenazadas.

Continúa en la siguiente página

⁹ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (n)(ii).

¹⁰ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (k)(i).

5.1 Acceso a la información, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir la atención a los lugares frecuentados por las mujeres y las niñas, tales como los lugares de distribución de agua y asegurar que, si el área también es frecuentada por los hombres y los niños, la información distribuida no provoque incomodidad, especialmente en los casos en que la cultura predominante exige que las mujeres y los hombres permanezcan separados. • Fortalecer las habilidades de liderazgo de las mujeres y las niñas y las técnicas para compartir la información, e incentivarlas a que sean las principales agentes de difusión de información. • Realizar campañas para brindar conocimientos legales a la comunidad que reflejen claramente la igualdad de género y los derechos de las mujeres y los menores de edad, y asegurar la participación de las mujeres y las niñas. • Brindar oportunidades de capacitación a las mujeres y las niñas para que puedan aprender sobre sus derechos (por ejemplo, en relación con el abuso y la explotación sexual cuando hay operaciones de paz y sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad¹¹) y sobre los instrumentos legales relevantes para ayudarlas a ejercer sus derechos, y puedan participar en los comités de toma de decisiones. • Identificar y trabajar con las organizaciones locales de mujeres para fortalecer la colaboración con respecto a los derechos de las mujeres y las niñas. • Asegurar que las mujeres y las niñas puedan participar en clases de computación y otras actividades que aumenten sus conocimientos y su acceso a la información. • Asegurar que las mujeres y las niñas están plenamente informadas sobre los procedimientos de asilo, registro y documentación, incluso los relacionados con nacimientos, defunciones y divorcios; toma de decisiones; oportunidades para participar en las actividades del campamento, tales como la distribución de alimentos y atención de salud y la asistencia que se brindará. • Entregar información sobre las diferentes opciones y soluciones para el futuro, incluyendo el reasentamiento, su propósito y cuándo es usado. • Dar mayor importancia a encontrar diferentes maneras de difundir la información con todos los miembros de la comunidad.
Monitorear Informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar retroalimentación a la comunidad, por ejemplo a los líderes comunitarios (tanto mujeres como hombres), las asociaciones de mujeres y los grupos juveniles, en la medida que esto demuestra cómo sus preocupaciones han sido escuchadas y demuestra el compromiso con la transparencia. • Reforzar periódicamente todas las campañas de comunicación y monitorear su impacto realizando reuniones con grupos de interés para evaluar el nivel de éxito de las mismas y para realizar los cambios y correcciones necesarios. • Realizar evaluaciones regulares con las mujeres y las niñas sobre su acceso a la información y el impacto en sus vidas. • Realizar controles <i>in situ</i>, por medio de visitas a los hogares para saber si las mujeres y las niñas han recibido la información que necesitan.

Continúa en la siguiente página

¹¹ Para más información sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000), ver capítulo 4, sección 3.1 y capítulo 6, sección 2.3.

5.1 Acceso a la información, continuación

**Práctica en el terreno:
Kenia**

En el diagnóstico participativo que se realizó en Nairobi, Kenia, el ACNUR y sus socios se esforzaron por llegar a los refugiados que rara vez acudían a la oficina.

Las mujeres refugiadas que trabajaban en hogares eran uno de los grupos importantes a quienes se dirigía esta actividad. Con frecuencia estaban confinadas en los hogares en los que trabajaban y se encontraban frente a un alto riesgo de explotación. No resultaba fácil encontrar o reunir a las mujeres, pero las organizaciones comunitarias brindaron su ayuda. El diagnóstico reveló que debido a que casi nunca salían de las casas donde trabajaban, las mujeres refugiadas que trabajaban en labores domésticas carecían incluso de información básica sobre sus derechos y los servicios disponibles.

El ACNUR comenzó a trabajar con una ONG de Kenia especializada en la capacitación de empleadas domésticas. La ONG administraba un centro de capacitación que brindaba a las mujeres clases sobre cocina, limpieza y cuidado de niños, junto con clases de alfabetización y de concientización de derechos. Su objetivo era empoderar a las trabajadoras domésticas con habilidades e información para que pudieran protegerse a sí mismas.

EL ACNUR, la ONG y representantes de la comunidad refugiada, están trabajando actualmente para movilizar a las mujeres refugiadas a participar en el programa de capacitación, que ha sido adaptado para adaptarse a las comunidades refugiadas y ha sido ubicado en sus barrios.

**Práctica en el terreno:
Argelia**

Las mujeres refugiadas que habían huido de los territorios en disputa en el Sahara Occidental y que se encontraban viviendo en campamentos en el sur de Argelia, formaron su propio Unión Nacional de Mujeres Saharauis y asumieron la responsabilidad exclusiva de las estructuras locales de administración ante la ausencia de la mayoría de los hombres adultos.

Realizaron campañas informando a otras mujeres sobre sus derechos e incentivando su participación en el ámbito político. Estaban encargadas de la recepción, distribución de alimentos y de artículos no comestibles, de administrar los comités, escuelas y cuerpos gubernamentales y los proyectos de salud y sanidad¹².

¹² ACNUR, "Las mujeres refugiadas y la transversalidad de la perspectiva de la equidad de género", EC/51/SC/CRP.17, 30 de mayo de 2001, párrafo 26.

5.2 Nacionalidad, estado civil y relaciones familiares

Resumen

Introducción

El principio de la igualdad entre las mujeres y los hombres en relación con la nacionalidad, el estado civil y las relaciones familiares está bien asentado en el derecho internacional.

Sin embargo, es con frecuencia en relación con estos derechos que la discriminación contra las mujeres y las niñas está más arraigada.

Estas desigualdades pueden aumentar durante el desplazamiento y pueden crear barreras para alcanzar o mantener las soluciones duraderas.

Kirguistán / Una refugiada de la etnia Tajik, anteriormente apátrida, recibe un nuevo pasaporte para su familia en Kirguistán / ACNUR / J. Lunch / 2002



En esta sección

Esta sección cubre los siguientes temas.

Tema	Ver página
5.2.1 Nacionalidad	216
5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares	223

5.2.1 Nacionalidad

“Que el país en que yo vivo me diga ‘No’, que me digan ‘No’ en el país de donde son mis padres; ¡Escuchar constantemente ‘No eres parte de nosotros!’ Siento que no soy nadie y ni siquiera sé porqué estoy viviendo. Al ser apátrida, siempre estás rodeada por la sensación de no valer nada.”

Lara, antigua apátrida¹³.

Introducción

La nacionalidad es fundamental para participar plenamente en la sociedad. Al no tener la calidad de nacionales o de ciudadanas, las mujeres se ven privadas del derecho a votar o de postularse a cargos públicos y se les puede negar el acceso a los beneficios públicos y a la posibilidad de elegir su residencia.

Las mujeres adultas deberían poder cambiar su nacionalidad. La no se debe privar arbitrariamente a una mujer o niña de su nacionalidad a causa del matrimonio o la disolución del mismo o porque su esposo o padre cambia su nacionalidad¹⁴. Una de las principales causas de apatridia entre las mujeres y las niñas se debe a casos en que ellas son discriminadas en estos temas.

Propósito

La nacionalidad y la ciudadanía proporcionan a mujeres y niñas, hombres y niños, un sentido de identidad. Si bien bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción (control efectivo) de un Estado pueden disfrutar de la mayoría de los derechos humanos, existen algunos derechos, como los derechos políticos, que son restringidos a los nacionales. Quizás, lo más importante es que los no nacionales, incluyendo a las personas apátridas, con frecuencia enfrentan obstáculos prácticos para el disfrute pleno de sus derechos humanos, incluyendo el reconocimiento como personas ante la ley y el derecho a la educación, al trabajo y a la libertad de movimiento.

Resumen de los desafíos

Algunos de los desafíos que enfrentan las mujeres y las niñas para asegurar y/o mantener su nacionalidad, incluso en situaciones de desplazamiento y/o retorno y en ámbitos más generales incluyen:

- la discriminación contra las niñas y las mujeres en relación con la inscripción de los nacimientos y la emisión de documentos personales de identidad;
- renuncia o pérdida de la nacionalidad al casarse con nacionales de otro país;
- demoras para obtener la nacionalidad del esposo, e
- incapacidad para transmitir su nacionalidad a sus hijos y temas relacionados con la custodia en caso de divorcio.

Nota: Cada uno de estos temas se discute con mayor detalle a continuación.

Continúa en la siguiente página

¹³ ACNUR/Unión Interparlamentaria, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, 2005, p. 6. [N.T. Traducción libre]

¹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 21, La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, 1994, párrafo 6.

5.2.1 Nacionalidad, continuación

**Desafío:
Discriminación en
relación con el
registro de los
nacimientos y los
documentos de
identidad**

El registro de los nacimientos constituye una prueba con respecto a *dónde* nació una persona y *quiénes son sus padres*. Por lo tanto es un proceso fundamental para determinar quién adquiere la nacionalidad por medio del nacimiento en un territorio (principio de *jus soli*) o por descendencia (principio de *ius sanguinis*).

Los certificados de nacimiento y otros documentos de identificación personal con frecuencia son necesarios para disfrutar de un amplio rango de derechos humanos, incluyendo la educación y el empleo en el sector público. En algunas sociedades es común observar que las niñas no asisten a la escuela y que las mujeres no trabajan fuera de los límites de la familia y por lo tanto se considera que no vale la pena desperdiciar tiempo y dinero para registrar el nacimiento de una niña u obtener un documento de identidad para una mujer adulta.

Como consecuencia, las mujeres y las niñas pueden enfrentar dificultades mayores para demostrar su nacionalidad, lo que las coloca en mayor riesgo de ser apátridas. Incluso cuando son nacionales legalmente, pueden enfrentar obstáculos para ejercer sus derechos relativos a la nacionalidad, tales como el derecho a votar, a obtener un pasaporte y a viajar al exterior y regresar.

**Desafío:
Matrimonio y
apatridia**

En algunos países, las mujeres que se casan con nacionales de otro país pueden recibir la nacionalidad de sus esposos. Esto puede garantizar el derecho a la vida familiar, es decir el derecho de los esposos a vivir juntos. En el caso de las mujeres refugiadas, esto puede llevar a buscar la integración local como una solución duradera. Sin embargo, en algunos países, la nacionalidad de la mujer depende de la del esposo y como consecuencia, ella la pierde automáticamente si se divorcia o enviuda y se convierte en apátrida si no mantuvo su nacionalidad previa.

Igualmente, cuando las leyes nacionales del país de origen de la mujer hacen que su nacionalidad dependa de la del esposo, ella puede volverse apátrida si se casa con un hombre de diferente nacionalidad, en la medida que ella perderá su propia nacionalidad si no existe protección en contra de esto, incluso si ella aún no ha adquirido la nacionalidad de su esposo.

En otros países, las mujeres apátridas y otras mujeres pueden enfrentar un riesgo creciente de violencia doméstica o abuso sexual si recurren al matrimonio para escapar del limbo de la apatridia, casándose a pesar de sus sospechas de que podrían ser objeto de malos tratos.

En los casos en que las personas refugiadas se convierten en apátridas, pueden verse impedidas de ejercer su derecho a retornar voluntariamente a su país de origen, si quisieran hacerlo en el futuro. Incluso si pueden retornar, las mujeres que han perdido su nacionalidad pueden enfrentar complicaciones para tener acceso a sus viviendas y la propiedad de la tierra, además de otros servicios fundamentales. En el caso de divorcio, las mujeres pueden perder la nacionalidad de sus esposos y, al haber perdido la suya propia, se convierten en apátridas.

Continúa en la siguiente página

5.2.1 Nacionalidad, continuación

Desafío:
Apatridia al intentar nacionalizarse; demoras para obtener la nacionalidad del esposo

En muchos países, cuando una mujer (como en el caso de una refugiada que se casa en el país de asilo) se casa con un hombre extranjero, la legislación nacional del país de él puede exigirle a la mujer renunciar a su antigua nacionalidad antes de autorizarla a naturalizarse en ese país. Esto genera apatridia durante el período intermedio o incluso por más tiempo si el matrimonio se acaba antes de que ella se haya convertido en nacional.

En otros países puede suceder que la mujer no pierda automáticamente su nacionalidad o tenga que renunciar a ella al casarse con un hombre de otro país, pero puede suceder que ellos tengan que residir en el país por un periodo determinado de tiempo antes de que se le confiera la nacionalidad del esposo por naturalización. Esto crea un limbo legal hasta que pueden obtener la nacionalidad del país en el que residen. En los casos en que estas mujeres dependen económica, social y culturalmente e incluso idiomáticamente, de sus esposos, pueden ser vulnerables a la violencia y el abuso¹⁵.

Desafío:
Transmitir su nacionalidad a sus hijos

Algunas mujeres casadas con nacionales de otros países (por ejemplo, mujeres refugiadas casadas con hombres del país de asilo) no pueden transmitir su nacionalidad a sus hijos a causa de leyes discriminatorias que reconocen la nacionalidad por descendencia basada sólo en la nacionalidad del padre. En estos casos, a las mujeres se les podría negar la custodia de sus hijos, o acceso a ellos, si el matrimonio termina en divorcio o por fallecimiento del cónyuge. Las mujeres en relaciones en las que son víctimas de abusos pueden verse forzadas a elegir entre permanecer con sus esposos o perder a sus hijos¹⁶.

En algunos casos, los menores de edad pueden ser apátridas, si no pueden adquirir la nacionalidad de su padre si él es apátrida, si él proviene de un país que no permite transmitir la nacionalidad a los hijos nacidos en el extranjero o cuando él padre no puede o no quiere registrar a sus hijos en un consulado.

Los menores de edad nacidos a causa de una violación, cuyo padre es desconocido o extranjero, pueden carecer de nacionalidad y por lo tanto de documentos de identidad o de acceso a otros derechos.

Otros menores de edad pueden verse imposibilitados de adquirir la nacionalidad de su madre o de su padre, incluso cuando este último no es conocido o no reconoce la paternidad, como en el caso de las madres que son víctimas/sobrevivientes de violación. Puede llegar a suceder que estos niños y niñas no puedan repatriarse junto a sus madres, e incluso cuando pueden hacerlo, es posible que no puedan asistir a la escuela o acceder a servicios fundamentales porque no son considerados nacionales.

Continúa en la siguiente página

¹⁵ ONU, División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Women, Nationality and Citizenship, Women 2000 and Beyond", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, junio de 2003, <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2000.html>.

¹⁶ La mayoría de los sistemas legales que establecen la nacionalidad por descendencia, conceden la nacionalidad del padre a sus hijos, independientemente de la nacionalidad de la esposa. En muchos países la nacionalidad por descendencia por parte de la madre sólo se reconoce cuando ella no está casada o el padre del menor de edad es desconocido o apátrida. Ver División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, "Women, Nationality and Citizenship, Women 2000 and Beyond, junio de 2003, pp. 8–10.

5.2.1 Nacionalidad, continuación

Principios y directrices legales internacionales

Bajo el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos “toda persona tiene derecho a una nacionalidad” y “a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

Las mujeres y los hombres tienen igualdad de derechos bajo la legislación internacional para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. El CEDAW señala específicamente en el artículo 9 que los Estados “... [g]arantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del esposo durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge”. La Convención de 1957 sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada incluye disposiciones similares.

Los menores de edad también tienen el derecho de tener una nacionalidad¹⁷. Las mujeres tienen el derecho, en igualdad de condiciones con los hombres, de pasar su nacionalidad a sus hijos¹⁸.

El Comité de Derechos Humanos ha indicado que los “Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas, tanto internamente como en cooperación con otros Estados, para asegurar que todos los niños tengan una nacionalidad cuando él [o ella] nace”.

La Convención de la ONU sobre la Reducción de la apatridia, de 1961, la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo sobre Nacionalidad, establecen que los menores de edad deben adquirir la nacionalidad del Estado en que nacieron si de otra manera sería apátrida.

Las cláusulas contra la discriminación de los tratados de derechos humanos prohíben la discriminación en el disfrute del derecho a tener una nacionalidad entre los menores nacidos en el matrimonio o fuera del mismo. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que no es admisible discriminar con respecto a la adquisición de la nacionalidad basándose en la circunstancia de que los menores nazcan dentro de un matrimonio o fuera del mismo, que los menores nazcan de padres apátridas o con base en el estatuto nacional de uno o ambos padres¹⁹.

Responsabilidad

Los derechos mencionados anteriormente crean obligaciones para los Estados con respecto a las personas que se encuentran en su territorio. Sin embargo, al aplicar su legislación sobre nacionalidad, los Estados tienen obligaciones con respecto a las personas que no se encuentran en su territorio. Por ejemplo, no pueden discriminar por motivos de género con respecto a la adquisición de la nacionalidad de niños y niñas nacidos en el exterior cuyos padres son nacionales de ese país, por ejemplo, al permitir a los hombres traspasar su nacionalidad a sus hijos pero no a las mujeres.

Continúa en la siguiente página

¹⁷ ICCPR artículo 24 y CDN artículo 7.

¹⁸ 18 CEDAW artículo 9(2).

¹⁹ ICCPR, artículo 24; CEDAW, artículo 9; CDN artículo 7; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 17, 1989, párrafos 7–8.

5.2.1 Nacionalidad, continuación

Responsabilidad (continuación)

Cada vez existe más conciencia sobre la obligación de los Estados de prevenir y solucionar los problemas de apatridia. Los gobiernos deben reconocer, formalmente y en la práctica, que ellos no tienen el derecho a quitar o suspender arbitrariamente los beneficios de la ciudadanía a las personas que puedan demostrar un vínculo real y efectivo con ese país²⁰.

Responsabilidad: ACNUR

La Asamblea General de la ONU ha dado el mandato al ACNUR de ayudar a los Estados a prevenir y reducir la apatridia y a proteger a las personas apátridas que no son refugiadas. El artículo 11 de la Convención de 1961 sobre la Reducción de la Apatridia también asigna al ACNUR la responsabilidad de asistir a las personas afectadas y a examinar sus solicitudes antes de presentarlas al Estado parte correspondiente. El ExCom ha entregado una guía detallada sobre cómo implementar este mandato a través de una serie de Conclusiones sobre la Protección Internacional²¹.

Por lo tanto, el ACNUR tiene un importante rol que jugar en la prevención y reducción de la apatridia y en la protección de las personas apátridas, no sólo en situaciones de asilo, desplazamiento interno y retorno, sino también en relación con las personas que no han sido desplazadas forzosamente. Para cumplir con este fin, el ACNUR trabaja conjuntamente con los Estados, OACDH, UNICEF, UNFPA, UNIFEM, PNUD, OIT, y las ONG.

Nota: Para más información sobre el registro y la entrega de documentos de nacimientos y matrimonios para ayudar a prevenir y evitar la apatridia, ver capítulo 4, secciones 2.2 y 3.3.

Cómo responder

Sugerencias de las acciones que el ACNUR, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, deben realizar para promover la igualdad en relación con la nacionalidad, incluyen:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none">• Coordinar con la oficina o ministerio nacional encargado de género, mujeres y asuntos familiares, las agencias relevantes de la ONU, las ONG, incluyendo las organizaciones de derechos de las mujeres, y la comunidad desplazada/retornada involucrada.• UNICEF es un socio especialmente importante cuando se trata del registro y certificados de nacimientos, ya que juega un importante rol en la promoción y apoyo a los gobiernos para que establezcan programas de registro de nacimientos para la población en general. (Ver ejemplo en el terreno en Papúa Nueva Guinea en el capítulo 4, sección 2.2).
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none">• Trabajar con los ministerios y socios relevantes para identificar las disposiciones discriminatorias que existan en la legislación relacionada con el estado civil y la nacionalidad y para establecer protecciones que prevengan la apatridia en casos de cambio de nacionalidad.• Trabajar con los socios para identificar a los grupos específicos que están en riesgo de convertirse en apátridas o que se encuentran en riesgo porque carecen de nacionalidad.

Continúa en la siguiente página

²⁰ ACNUR/Unión Interparlamentaria, *Manual para parlamentarios sobre nacionalidad y apatridia*, 2005, p. 3.

²¹ Ver especialmente Conclusiones No. 78 (XLVI) de 1995, y No. 106 (LVII), de 2006, del ExCom.

5.2.1 Nacionalidad, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar diagnósticos participativos con las mujeres y niñas apátridas para identificar y analizar los riesgos de protección específicos que ellas enfrentan. • Trabajar con los socios para establecer programas, por ejemplo para el registro de los nacimientos de los menores refugiados nacidos en el exilio, y para enfrentar las causas y consecuencias de la apatridia de las mujeres y las niñas.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir ante las autoridades en casos individuales para persuadirlos de conceder la nacionalidad a las niñas y niños nacidos en su territorio que de otra manera serían apátridas. • Intervenir ante las autoridades nacionales para conceder la residencia (y la readmisión, si fuera necesario) de las mujeres y niñas apátridas que tienen un vínculo real y efectivo con un país, para que estas personas tengan un lugar donde residir y no se vean expuestas al <i>refoulement</i>. • Intervenir ante las autoridades nacionales para asegurar que las mujeres y las niñas apátridas puedan obtener una nacionalidad y disfrutar de sus derechos.
Fortalecer la capacidad de protección de las instancias nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los ministerios y socios pertinentes para: <ul style="list-style-type: none"> – analizar las leyes sobre nacionalidad y revisar si esa legislación prevé la pérdida automática de la ciudadanía cuando una mujer o un hombre se casa con un extranjero; – cerciorarse que se facilita la restitución de la nacionalidad incluso de forma automática cuando una persona ha perdido su ciudadanía a causa de un cambio en su estado marital o de otro tipo; y – cerciorarse que las mujeres, además de los hombres, puedan transmitir su nacionalidad a sus hijos, independientemente de si nacieron dentro del matrimonio o no. • Cabildear en los niveles más altos del ACNUR y ante los ministerios relevantes para que convezan a los parlamentos de revisar las leyes discriminatorias y que promulguen y/o hagan cumplir las leyes que garantizan la igualdad de la mujer y el hombre en relación con la nacionalidad. • Capacitar a los funcionarios de gobierno para que tomen conciencia sobre las obligaciones del Estado con respecto a la nacionalidad y los problemas que surgen cuando, por ejemplo, las mujeres no pueden transmitir su nacionalidad a sus hijos o pierden su nacionalidad al casarse.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Usar sesiones de capacitación, redes de comunicación y clases escolares para crear conciencia entre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños sobre la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres con respecto al estado civil, incluyendo la nacionalidad. • Ayudar a empoderar a las mujeres y las niñas para que puedan ejercer y disfrutar sus derechos relacionados con el estado civil y las relaciones familiares, entre otros, por medio del fortalecimiento del registro de nacimientos, el acceso a la documentación y la participación en campañas de ciudadanía. • Brindar información sobre las consecuencias del matrimonio en lugares donde las mujeres puedan estar en riesgo de perder su nacionalidad.

Continúa en la siguiente página

5.2.1 Nacionalidad, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none">• Evaluar si se ha incluido a todas las personas relevantes en los programas destinados a identificar a las personas apátridas.• Cerciorarse que los programas de registro de nacimientos faciliten el registro de todos los menores de edad en el territorio de manera sistemática.• Monitorear e informar sobre el acceso de las mujeres y las niñas a las campañas de ciudadanía y su inclusión en las mismas.

Práctica en el terreno: Nepal	<p>Luego de la firma de los acuerdos de paz en Nepal se adoptó una Constitución provisoria y una nueva legislación sobre ciudadanía que establecía que las personas nacidas en Nepal antes de abril de 1990 y que residieran en el país desde esa época serían reconocidas como nacionales. Anteriormente, la nacionalidad sólo se transmitía por descendencia (<i>jus sanguinis</i>).</p> <p>La ley establece que es necesario presentar un certificado para probar la nacionalidad y ejercer ampliamente sus derechos. Estos incluyen el registro de matrimonios, nacimientos y defunciones, ingreso a la educación superior, transacciones de propiedad, empleo en el gobierno, acceso al sistema bancario, inscripción de negocios y la obtención de beneficios para los desplazados internos. A principios del año 2007 las autoridades realizaron una campaña masiva de ciudadanía en la que distribuyeron cerca de 2.6 millones de certificados en tan sólo cuatro meses. Cuando se llevan a cabo campañas de esta naturaleza, es posible que queden marginadas de ellas las personas que históricamente han sufrido la discriminación, por lo que para verificar que todas las personas apátridas en Nepal pudieran beneficiarse con la campaña, el ACNUR realizó una serie de misiones de monitoreo en las áreas afectadas.</p> <p>Los equipos de monitoreo encontraron que en algunas comunidades se creía que las mujeres y las niñas no necesitaban certificados porque sus intereses eran representados por sus esposos o padres y porque los hombres no querían compartir el derecho a la propiedad. Además detectaron que, actuando en contra de la ley, algunas autoridades exigían la cooperación del esposo o el padre al procesar las solicitudes presentadas por mujeres y niñas. Estos monitoreos brindaron la base para las acciones de seguimiento que realizaron el ACNUR y sus socios junto con las autoridades nacionales y locales.</p>
--	--

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares

Una mirada de dolor ensombrece el rostro de Madiha, una niña de 11 años mientras relata en voz baja cómo su padre planeaba casarla- sin su conocimiento y en contra de sus deseos- con uno de sus amigos, un hombre de 38. El hombre había pagado la dote, el precio por la novia, por Madiha, la hija mayor de una familia sudanesa refugiada viviendo en el campamento Mile en el este de Chad. Pero en un acto poco común la madre de Madiha, que fue forzada a casarse a los 11 años y dio a luz a Madiha tres años después, se interpuso para prevenir el matrimonio.

Sin embargo, en una sociedad en la que los hombres no escuchan a las mujeres y las mujeres tienen poco o nada que opinar sobre el futuro de sus hijos, enfrentar a su marido tuvo un costo. A pesar de que la madre de Madiha acababa de dar a luz a un niño, su marido la golpeo salvajemente por rehusarse a permitir que Madiha se casara. Luego de que el ACNUR y CARE intervinieron, el padre de Madiha finalmente aceptó cancelar la boda, pero el precio por la novia pagado por el novio ya lo había gastado hacía tiempo. La madre de Madiha intervino nuevamente y vendió todas sus joyas para devolver el dinero entregado como precio por la novia.

Historia de Madiha, una niña refugiada de 11 años en el campamento de Mile, Chad²²

Introducción

A veces las mujeres y las niñas pueden enfrentar serios desafíos para asegurar la igualdad de sus derechos con los de los hombres y los niños con respecto a su estado civil – el derecho a tener un nombre, a registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios y muertes- y en sus relaciones familiares. Estos problemas se ven acrecentados por la desestabilización que provoca el conflicto y el desplazamiento forzado.

Nota: Ver capítulo 4, sección 2.3 para más información sobre el registro y la certificación de los matrimonios y divorcios como una herramienta para proteger a las mujeres y las niñas.

Propósito

Asegurar que las mujeres y los hombres disfruten de la igualdad de derechos en relación con el matrimonio y las relaciones familiares, es fundamental para asegurar la protección de las mujeres y las niñas, no sólo en la esfera doméstica, sino más ampliamente en términos de asegurar que ellas puedan acceder a otros derechos y servicios.

Resumen de desafíos

Algunos de los desafíos que enfrentan las mujeres y las niñas desplazadas y retornadas en relación con el matrimonio y el estado civil se señalan a continuación e incluyen:

- matrimonio infantil o precoz;
- matrimonio forzado;
- esposas heredadas;
- poligamia; y
- divorcio y custodia.

Nota: A continuación se analiza cada uno de estos desafíos.

Desafío: Matrimonio infantil o precoz

El matrimonio infantil o precoz ha sido definido como “la unión de dos personas en la cual por lo menos una de ellas es menor de 18 años de edad”²³. Es una práctica común en muchos países en el mundo y un problema serio en situaciones de desplazamiento y retorno.

Continúa en la siguiente página

²² Esta historia está adaptada de una noticia del ACNUR publicada el 1 de diciembre de 2005, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=438f07434>. Madiha no es el nombre real de la niña refugiada.

²³ Ver Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1468 de 2005, Matrimonios forzados y matrimonios de menores, párrafo 7, en inglés en <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/eres1468.htm>; UNICEF, “Early Marriage: Child Spouses”, Innocenti Digest No. 7, 2001, en inglés en <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/digest7e.pdf>, p. 2; y también en inglés en <http://www.forwarduk.org.uk/key-issues/child-marriage>.

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

Desafío: Matrimonio infantil o precoz (continuación)

Cuando los recursos son escasos, se casa a las niñas a edades cada vez más tempranas. Los padres que consideran que sus hijas son una carga para el hogar pueden tratarlas como un bien que se puede vender para mejorar el bienestar de la familia. Las dotes que los padres reciben por sus hijas pueden ser usadas para permitir que sus hijos varones se casen o simplemente para que la familia sobreviva.

El matrimonio de niñas o infantil, priva a las niñas de su niñez y de tiempo para desarrollarse física, emocional y psicológicamente. Cuando las niñas deben dejar la casa de sus padres para ir a vivir con sus esposos y suegros, esto les puede ocasionar un gran desajuste emocional²⁴ y generalmente ocasiona también que dejen de asistir a la escuela.

A pesar de que las niñas no estén plenamente desarrolladas físicamente se verán obligadas a tener relaciones sexuales con sus esposos. Los embarazos a edades tempranas pueden acarrear riesgos severos para su salud, como por ejemplo un parto obstruido, lo que puede provocar fístulas²⁵ y la muerte de la madre. Las niñas que se casan durante la infancia enfrentan un mayor riesgo de sufrir abuso doméstico y de contagiarse con el VIH/SIDA²⁶.

Como señala OCHA/IRIN: “En el mundo la principal causa de muerte para las niñas de 15-19 años son las complicaciones en el embarazo y parto. De acuerdo con los expertos de salud pública, por cada niña que muere durante el embarazo o el parto, 30 más sufrirán lesiones, infecciones y discapacidades. Y los riesgos no se limitan a las madres: si una niña tiene menos de 18 años cuando da a luz, las probabilidades de que su bebé muera durante el primer año de vida son un 60 por ciento más altas que las de un bebé nacido de una madre de mayor edad”²⁷.

Desafío: Matrimonio forzado

Se ha definido el matrimonio forzado como “la unión de dos personas en la cual por lo menos una de ellas no ha dado su consentimiento pleno y libre para el matrimonio”²⁸. Al igual que el matrimonio infantil o precoz, es una práctica común en muchas partes del mundo y constituye un problema serio en situaciones de desplazamiento o retorno.

Las decisiones de algunos mecanismos tradicionales de resolución de conflictos pueden ordenar que una niña sea forzada a casarse para pagar las deudas o compromisos de la familia. En algunos casos, las niñas que han sido violadas son forzadas a casarse con el autor de ese delito. Otro problema puede ser el rapto de niñas para casarlas por la fuerza.

EL matrimonio forzado ha sido reconocido como una forma de esclavitud contemporánea, de trata y de explotación sexual²⁹.

Continúa en la siguiente página

²⁴ OACDH, Hoja Informativa No. 23: *Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children*, pp. 11–12.

²⁵ La fístula es una ruptura de tejido que provoca una abertura entre la vagina y la vejiga o el recto, o ambos, que sólo puede ser curada con una cirugía. Puede producirse por un embarazo a una edad demasiado temprana y a causa de una violación. Ya que la mayoría de las mujeres y niñas de interés carecen de acceso a cirugía, el impacto en sus vidas es devastador. A causa de esta condición sufren incontinencia y con frecuencia son aisladas y marginadas por sus familias y sociedades. Ver también sección 5.1 de este capítulo sobre salud reproductiva.

²⁶ OCHA/IRIN, *Broken Bodies, Broken Dreams: Violence Against Women Exposed*, 2005, pp. 64–68.

²⁷ *Ibid.*, pp. 67–68. [N.T. Traducción libre]

²⁸ Ver Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1468 (2005), Matrimonios forzados y matrimonios de menores, párrafo 4. [N.T. Traducción libre]

²⁹ “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud en su sesión No. 28”, 27 de junio de 2003,

E/CN.4/Sub.2/2003/31; Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sigma Huda, “Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/4/23, 24 de enero de 2007, párrafo 33.

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

Desafío:
Matrimonio forzado
(continuación)

El matrimonio precoz puede verse como una forma de matrimonio forzado en la medida que “los niños son, por definición, incapaces de consentir o de ejercer su derecho a negarse... y así se violan principios legales fundamentales y por lo tanto debe prohibirse estrictamente”³⁰.

Desafío:
Esposas heredadas

Otra forma de matrimonio forzado es la práctica tradicional conocida como “esposas heredadas”. Bajo esta práctica, se obliga a las viudas a casarse con los hermanos o primos del esposo, lo que también se ha llamado “matrimonio fantasma”, so pena de arriesgarse a perder la custodia de sus hijos y/o los títulos de la vivienda, tierra y propiedades, creando serios problemas de protección para las mujeres que retornan a sus hogares luego del desplazamiento³¹. Esta práctica también puede aumentar el riesgo de contraer VIH u otras infecciones.

“Mi marido me expulsó a mí y a nuestros tres hijos, fuera de la parcela de tierra en que vivíamos [en el campamento]. Ahora él vive ahí con su novia, y no tengo dónde quedarme con los niños. Denuncié el caso a la policía y no hicieron nada para ayudarme. También informé sobre la situación al ACNUR y sugerí que me asignaran una parcela y una tarjeta de raciones separada. El ACNUR todavía no responde a mi solicitud. La presenté hace cuatro semanas.”

Mujer refugiada de Burundi, campamento de refugiados en Tanzania³²

Desafío:
Poligamia

La poligamia, una práctica en la que un hombre tiene más de una esposa, es común en muchas sociedades. Cuando la estructura de la sociedad resulta destruida, como sucede durante el desplazamiento, la poligamia con frecuencia aumenta. En algunos casos las mujeres solteras pueden acceder a convertirse en la segunda esposa de un hombre porque carecen de protección como mujeres solas. En otros casos, los esposos dejan de sostener a sus esposas y familias durante el desplazamiento y se mueven de una familia a otra, dejando a sus mujeres e hijos en la miseria. En algunos casos, se exige a los hijos seguir a su padre, perdiendo su derecho a ser cuidados por ambos padres, y se arriesgan a ser abusados por la segunda o tercera esposa de su padre. En otros casos, los niños permanecen con sus madres, pero normalmente no tienen contacto con su padre o no reciben apoyo de él.

“Estuve cómoda con mi marido hasta que pasaron seis meses de matrimonio, cuando comenzó a golpearme. Traté de escapar tres veces. La primera fui a donde mis padres y mi marido me fue a buscar y me rogó que volviera. Regresé, pero comenzó a golpearme al mes. La segunda vez volví nuevamente donde mis padres. Me quedé con ellos cinco meses. Mi marido regresó armado y amenazó con dañar a mi familia si yo no volvía. Después de esa vez, mi marido no me permitió ver a mis padres nunca más. Una vez me golpeó en la cabeza con una piedra grande.”

Mujer afgana casada 20 años atrás a los 10 años³³

Continúa en la siguiente página

³⁰ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sigma Huda, “Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos”, A/HRC/4/23, 24 de enero de 2007, párrafo 21. Ver también párrafo 28 de este informe para ejemplos de otras formas de matrimonio forzado.

³¹ Para más información sobre esta práctica, ver sección 8 de este capítulo, más adelante, Vivienda, tierra y propiedad.

³² Human Rights Watch, “Seeking Protection: Addressing sexual and gender-based violence in Tanzania’s refugee camps”, octubre de 2000, en inglés en <http://www.hrw.org/reports/2000/tanzania/>, p. 69. [N.T. Traducción libre]

³³ Amnesty International, “Afghanistan: Women Still under Attack – A Systematic Failure to Protect”, 2005, p. 6. [N.T. Traducción libre]

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

Desafío: Divorcio y custodia

Muchas mujeres están atrapadas en matrimonios violentos y abusivos que no pueden terminar. En algunos países, ni siquiera se les permite a las mujeres solicitar el divorcio y si lo intentan corren el riesgo de sufrir violencia o incluso la muerte. A veces, las prácticas tradicionales e incluso la legislación nacional disponen que, en el caso de separación o divorcio, se concede la custodia de los hijos al padre. Como se señaló anteriormente, esta práctica puede verse reforzada por leyes que establecen que la nacionalidad por descendencia se transmite por el padre y, en consecuencia, muchas mujeres deben enfrentarse a elegir entre perder a sus hijos o permanecer en relaciones abusivas. En otras situaciones, las mujeres divorciadas pueden perder la custodia de sus hijos si se casan de nuevo.

Otros desafíos

En algunas sociedades, se cree que el lugar en que deben estar las niñas y las mujeres es en la casa, antes que en la escuela o, más adelante en sus vidas, trabajando fuera del hogar. Además, puede suceder que las personas que pertenecen a ciertos grupos que carecen de ciudadanía deban obtener una “licencia matrimonial”, otorgada por las autoridades locales, antes de casarse. Si no lo hacen, corren el riesgo de sufrir altas penas de prisión y que sus hijos no sean registrados.

Por otra parte, los matrimonios realizados legalmente en el exilio, podrían no ser reconocidos al regresar al país de origen, con la consecuencia de que los menores nacidos durante ese matrimonio no son registrados y por lo tanto son incapaces de acceder a otros derechos y servicios.

Principios y directrices legales internacionales

De acuerdo con el derecho internacional, las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos con respecto al matrimonio y las relaciones familiares. Estos derechos incluyen el derecho a elegir libremente al esposo o esposa y a consentir libre y plenamente el matrimonio. Las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y su disolución³⁴. Igualmente, ambos tienen los mismos derechos y responsabilidades como padres, sin importar su estatuto matrimonial, incluyendo los mismos derechos a tener la custodia de sus hijos. Siempre debe prevalecer el interés superior del niño o la niña³⁵.

Los menores de edad tienen derecho a conocer y a ser cuidados por ambos padres. No deben ser separados de sus padres en contra de sus deseos salvo cuando así lo dispongan las autoridades competentes, decisión que siempre podrá ser revisada judicialmente para determinar que dicha separación es necesaria para el interés superior de ese niño o niña. Los menores separados de uno o ambos padres tienen derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres, salvo si tales relaciones y contactos son contrarios a su interés superior³⁶.

Continúa en la siguiente página

³⁴ ICCPR artículo 23; PIDESC, artículo 10; CEDAW, artículo 16 y las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos y las recomendaciones generales del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Algunos Estados han efectuado amplias reservas al CEDAW, buscando así restringir el cumplimiento de este tratado a las disposiciones de la legislación interna, pero otros han objetado estas reservas. Ver también el capítulo 4, sección 2.3.

³⁵ CDN, artículos 3, 9.

³⁶ CDN, artículos 7, 9, y 10.

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

Principios y directrices legales internacionales: Matrimonio precoz

El derecho internacional prohíbe explícitamente el matrimonio precoz y dispone que el matrimonio de un menor de edad carece de efectos legales³⁷. El matrimonio precoz es considerado una forma de violencia en contra de las niñas.

Principios y directrices legales internacionales: Poligamia

La poligamia viola el principio de la igualdad en el matrimonio entre los hombres y las mujeres. El Comité de Derechos Humanos ha señalado: “La poligamia atenta contra la dignidad de la mujer. Constituye, además, una discriminación inadmisibles a su respecto y debe en consecuencia, ser definitivamente abolida allí donde exista”³⁸. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha afirmado que la poligamia viola el artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979 (CEDAW) “infringe el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y puede tener consecuencias emocionales y económicas, tan graves para ella, al igual que para sus familiares a cargo”³⁹.

Principios y directrices legales internacionales: Esposas heredadas

Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos: “todo ser humano tiene derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica... Supone también que la mujer no puede ser tratada como un objeto que se entrega a su familia junto con la propiedad del esposo difunto”⁴⁰.

Responsabilidad: Derecho a casarse y divorciarse libremente

Los Estados tienen la obligación de registrar y emitir certificados de matrimonio y divorcio de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción⁴¹. Como lo ha señalado el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, la inscripción de todos los matrimonios, ya sea que se hayan celebrado civilmente o de acuerdo con las costumbres o las leyes religiosas, sirve para “instituir la igualdad entre los cónyuges, la edad mínima para el matrimonio, la prohibición de la bigamia o la poligamia y la protección de los derechos de los hijos”⁴².

La Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios de 1962, establece: “todos los Estados ... deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir dichas costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección del cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios”⁴³.

Continúa en la siguiente página

³⁷ CEDAW, artículo 16(2), CDN, artículo 24(3). Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios. Como se destaca en esta sección, el matrimonio precoz o infantil puede originar violaciones adicionales a los derechos de los menores de edad.

³⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28, párrafo 24.

³⁹ Ver Comité de la CEDAW, Recomendación General No. 21, Igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, 1994, párrafo 14.

⁴⁰ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28, párrafo 19.

⁴¹ Convención sobre refugiados de 1951, artículos 12 y 25; CEDAW, artículo 16(2); Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, artículo 3; Agenda para la Protección, Meta 1, Objetivo 11; Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (j)(iii). Ver también capítulo 4, sección 2.3 de este manual para más información.

⁴² Ver Comité de la CEDAW, Recomendación General No. 21, Igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, 1994, párrafo 39, en relación con el artículo 16(2) de la CEDAW.

⁴³ Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962), preámbulo. Ver también Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1468 (2005), párrafo 10, que coincide en esta disposición.

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

**Responsabilidad:
Derecho a casarse
y divorciarse
libremente**
(continuación)

Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos: “Los Estados Partes deben velar asimismo por que se respete la igualdad [entre mujeres y hombres] con respecto a la disolución del matrimonio, lo cual excluye la posibilidad del repudio. Las causales de divorcio y anulación deben ser iguales para hombres y mujeres, al igual que las decisiones respecto de la división de los bienes, la pensión alimenticia y la custodia de los hijos”⁴⁴.

**Responsabilidad:
Matrimonio forzado**

Además de las obligaciones señaladas más arriba, el artículo 1 de la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, de 1956, obliga a los Estados Partes a abolir o abandonar toda institución o práctica en virtud de la cual:

- “(c)(i); Una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas; o
 - (ii) El esposo de una mujer, la familia o el clan del esposo tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera; o
 - (iii) La mujer, a la muerte de su esposo, puede ser transmitida por herencia a otra persona;
 - (d) Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de dieciocho años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven”.
-

**Responsabilidad:
Matrimonio infantil
o precoz**

El principio del interés superior del menor supone para los Estados una obligación, incluso en el contexto del matrimonio infantil. También es importante la obligación que tienen los Estados de adoptar “todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños” teniendo en cuenta las serias consecuencias que el matrimonio infantil causa en la salud⁴⁵.

En la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, de 1990, exige a los Estados Partes adoptar “acciones eficaces, incluyendo legislación... para establecer que la edad mínima para contraer matrimonio sean los 18 años y establecer la obligatoriedad del registro de los matrimonios en un registro oficial” (artículo XXI(2)).

El Comité de Derechos Humanos ha señalado que los Estados tienen la obligación de establecer la edad mínima para el matrimonio sobre la base de criterios de igualdad entre las mujeres y los hombres, y que estos criterios deberían asegurar la capacidad de las mujeres para tomar decisiones informadas y libres⁴⁶.

Continúa en la siguiente página

⁴⁴ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28, párrafo 26.

⁴⁵ CDN, artículo 24(3). Ver Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sigma Huda, “Implementation of General Assembly Resolución 60/251 of 15 March 2006”, A/HRC/4/23, 24 enero 2007, párrafo 21.

⁴⁶ Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28, párrafo 23. Ver también Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, artículo 2.

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

**Responsabilidad:
Matrimonio infantil
o precoz
(continuación)**

El ExCom ha encargado al ACNUR la responsabilidad, en conjunto con los Estados y otras agencias y socios relevantes, de “[t]omar medidas eficaces y adecuadas, ... para prevenir y erradicar las prácticas tradicionales que son nocivas para los niños, teniendo en cuenta el daño físico y mental que les causan y los distintos efectos que surten en niñas y niños”⁴⁷.

Cómo responder

Las sugerencias sobre las acciones que el ACNUR debería realizar, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, para promover la igualdad en relación con el matrimonio, el estado civil y las relaciones familiares incluyen:

Respuesta	Acción
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con la oficina/ministerio a cargo de temas de género, mujeres y familia, las agencias relevantes de la ONU y las ONG, incluyendo las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los socios, incluyendo los ministerios relevantes, los servicios sociales, otras agencias de la ONU y ONG internacionales, utilizando diagnósticos participativos con las comunidades desplazadas y de acogida para establecer un sistema que permita identificar a las mujeres y niñas en riesgo de sufrir problemas de protección a causa de las desigualdades en sus relaciones familiares y estado civil, dirigiendo la atención especialmente a las mujeres y niñas en riesgo de matrimonio precoz o forzado, mujeres atrapadas en matrimonios abusivos y a problemas relacionados con las relaciones polígamas. • Trabajar con los socios para identificar disposiciones legislativas discriminatorias relacionadas con el estado civil, incluyendo la nacionalidad, el matrimonio, el divorcio y la custodia. • Trabajar con los socios, incluyendo el gobierno y las comunidades desplazadas y retornadas, para identificar y analizar las causas y prácticas que violan los derechos de las mujeres y las niñas, incluyendo la poligamia y el matrimonio infantil o precoz y/o forzado. Identificar a líderes de ambos sexos que puedan convertirse en agentes para el cambio y desarrollar conjuntamente estrategias para acabar con esas prácticas. • Identificar y construir relaciones con personas clave en la comunidad que puedan identificar a quienes se encuentran en riesgo.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a las mujeres de interés que procuran divorciarse de sus esposos agresores por medio de <ul style="list-style-type: none"> – información sobre sus derechos de acuerdo con la legislación del país de asilo, – trabajo con abogados y ONG para asegurar su acceso a las instancias judiciales cuando sea necesario, – cabildeo en casos en los cuales no se permite el divorcio bajo los mecanismos de justicia tradicionales para que ellas puedan dejar el matrimonio abusivo y – apoyo a estas mujeres para que obtengan el divorcio además de la custodia de sus hijos, o por lo menos acceso a ellos.

Continúa en la siguiente página

⁴⁷ Conclusión No. 107 (LVIII), 2007 del ExCom, niños en situación de riesgo, párrafo (h)(vii).

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Intervenir para proteger (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando tengamos noticia de un matrimonio forzado o infantil o precoz trabajar con las autoridades nacionales y los líderes comunitarios para prevenir estos matrimonios y, si esto falla, asegurar que se realiza una determinación de interés superior de la niña y se adoptan las acciones necesarias. • Apoyar a las familias que desean proteger a sus hijas del matrimonio de precoz/infantil y/o forzado y trabajar con la comunidad para asegurar su protección.
Fortalecer la capacidad nacional de protección	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildear a altos niveles con los ministerios relevantes para revisar las leyes discriminatorias y para que se promulgue y/o haga cumplir la legislación que promueve la igualdad de las mujeres y los hombres en relación con el estado civil, incluyendo el matrimonio, el divorcio y la custodia. • Trabajar con los ministerios del gobierno, los políticos, legisladores, académicos, abogados, medios de comunicación, líderes religiosos y otras personas en la sociedad civil para crear conciencia sobre los problemas de salud, educación y de otro tipo que enfrentan las niñas casadas y para prevenir o desalentar el matrimonio precoz y/o forzado. • Trabajar con los ministerios relevantes para asegurar que la legislación nacional contempla el reconocimiento del estado civil de los refugiados que retornan y los cambios que este haya sufrido, incluyendo a causa de nacimientos, muertes, adopciones, matrimonios y divorcios, además del reconocimiento de toda documentación o inscripción que pruebe ese estado civil, que haya sido emitido por los órganos competentes en el país de asilo o en otro lugar. Cerciorarse que esa legislación considere la situación especial de las mujeres y niñas que retornan, quienes podrían carecer de documentos que prueben su estado civil o enfrentar dificultades para obtener el reconocimiento de la documentación emitida por las autoridades del país de asilo⁴⁸.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los miembros de la comunidad para desarrollar mecanismos de mediación y orientación que respeten los principios de la confidencialidad y de la igualdad entre los hombres y las mujeres en el matrimonio, el divorcio y los procedimientos de custodia. • Utilizar sesiones de capacitación, redes de comunicación y clases en las escuelas para aumentar la concientización entre las mujeres, las niñas, los hombres y los niños, sobre la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres en relación con el estado civil, el matrimonio y las relaciones familiares. • Trabajar con los funcionarios judiciales de la comunidad para promover cambios en los sistemas de justicia para que permitan a las mujeres divorciarse, especialmente en el caso de relaciones abusivas o violentas. • Trabajar con las comunidades para comprender, enfrentar y solucionar los riesgos de salud asociados a los matrimonios precoces, incluyendo el embarazo adolescente y las fístulas obstétricas.

Continúa en la siguiente página

⁴⁸ Ver Conclusión del ExCom No. 101 (LV), 2004, párrafo (I).

5.2.2 Matrimonio, estado civil y relaciones familiares, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none">• Asegurar que las iniciativas para generar concientización en relación con los problemas de salud, educación y de otro tipo que enfrentan las niñas casadas a edades tempranas, sean dirigidas tanto a las niñas casadas como a las no casadas, de manera que sean capaces de acceder a mejores cuidados de salud reproductiva, permanecer o regresar a la escuela y en general, que estén mejor preparadas para adoptar estrategias que les permitan protegerse a sí mismas, por ejemplo, si temen que sus esposos puedan estar contagiados o puedan estar expuestos al VIH.• Ayudar a empoderar a las mujeres y las niñas para que ejerzan y disfruten sus derechos en relación con el estado civil y las relaciones familiares, incluso recurriendo a garantizar las inscripciones individuales y el acceso a documentación y por medio de iniciativas para apoyar a las niñas para que continúen su educación (ver también capítulo 4, sección 2.3).
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none">• Monitorear los sistemas implementados para identificar a las mujeres y niñas en riesgo de, por ejemplo, violencia doméstica constante a causa de su imposibilidad de divorciarse, matrimonio forzado o infantil, para asegurar que estos sistemas pueden enfrentar y solucionar estos riesgos y problemas y que monitorean constantemente la ejecución de estas acciones y la situación de las mujeres y las niñas afectadas.

5.3 Libertad personal y seguridad

Resumen

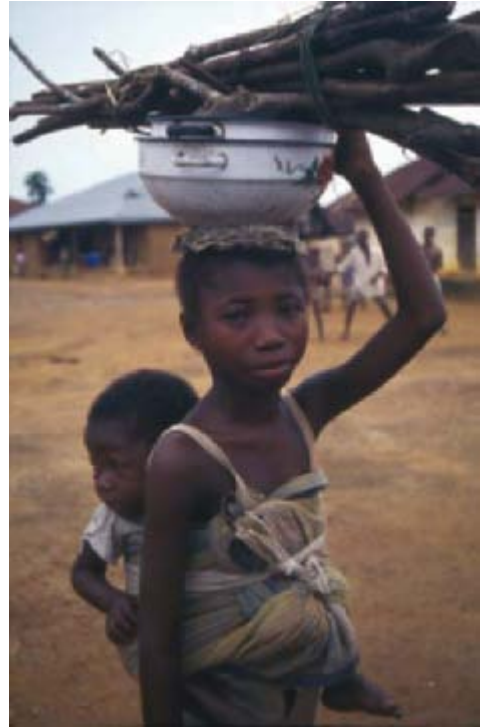
Introducción

La probabilidad de que las personas que se ven desplazadas vean violado de diversas maneras su derecho a la libertad personal y a la seguridad es muy alta.

Si bien todas las personas desplazadas y retornadas se encuentran en riesgo de convertirse en víctimas de la violencia sexual y por motivos de género, del tráfico, la trata y el secuestro, con frecuencia las mujeres y las niñas son los objetivos principales de estas acciones.

Ellas, al igual que los hombres y los niños, también pueden ver vulnerada su libertad de movimiento y pueden ser reclutadas a la fuerza por los grupos armados.

Liberia / La necesidad de recolectar leña pone a las mujeres y las adolescentes desplazadas en riesgo de sufrir violencia sexual y por motivos de género cuando dejan los campamentos o asentamientos en busca de combustibles / ACNUR / L. Taylor / 1993.



En esta sección

Esta sección trata los temas siguientes.

Tema	Ver página
5.3.1 Violencia sexual y por motivos de género (SGBV)	233
5.3.2 Tráfico, trata y secuestro	254
5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento	264
5.3.4 Reclutamiento militar y DDR	273

5.3.1 Violencia sexual y por motivos de género (SGBV)

Resumen

Introducción

La violencia sexual y por motivos de género (SGBV, por sus siglas en inglés) sigue siendo uno de los problemas de protección más extendidos y graves que enfrentan las mujeres y las niñas de interés. Como se ha destacado a lo largo de este manual, cuando las mujeres y las niñas no pueden disfrutar de otros derechos, aumenta su riesgo de estar expuestas a la violencia sexual y por motivos de género.

Propósito

Esta sección destaca algunos de los desafíos que podemos encontrar cuando buscamos solucionar problemas de violencia sexual y por motivos de género. También señala los principios legales aplicables, las directrices y las responsabilidades, y propone cómo responder y prevenir la violencia sexual y por motivos de género.

Otros recursos

Este manual no busca duplicar la enorme cantidad de información que existe sobre este problema de protección fundamental, sino más bien resumirla brevemente. En los documentos que se señalan a continuación se puede encontrar una guía clara sobre las políticas y también sobre la práctica para la prevención y respuesta ante este problema usando un enfoque interagencial y multidisciplinario:

- UNHCR Policy on Harmful Traditional Practices (1997)⁴⁹
- IASC Plan of Action on Protection from Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crises (2002)⁵⁰
- ACNUR, Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta (2003)⁵¹
- Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual" (2003)⁵²
- IASC Statement of Commitment on Action to Address Gender-based Violence in Emergencies (2004)⁵³
- IASC Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings (Septiembre 2005)⁵⁴
- UNHCR Standard Operating Procedures for Prevention of and Response to SGBV (Julio 2006)⁵⁵
- Building Safer Organizations and International Council of Voluntary Agencies, Guidelines and Handbook on receiving and investigating allegations of abuse and exploitation by humanitarian workers⁵⁶

En esta sección

Esta sección se refiere a los siguientes temas:

Tema	Ver página
5.3.1.1 Desafíos de la violencia sexual y por motivos de género	234
5.3.1.2 Prevención y respuesta de la violencia sexual y por motivos de género	240

⁴⁹ UNHCR/IOM/83/1997, UNHCR/FOM/90/1997, 19 de diciembre de 1997.

⁵⁰ Ver "Report of the Inter-Agency Standing Committee Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crises", 13 de junio de 2002.

⁵¹ Ver en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3667.pdf>. Este documento se basa en las directrices anteriores emitidas en 1991, 91.

⁵² Secretario General, "Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", ST/SGB/2003/13, octubre de 2003.

⁵³ "Action to Address Gender Based Violence in Emergencies: IASC Statement of Commitment", 22 de diciembre de 2004.

⁵⁴ Ver en inglés en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/453492294.pdf>.

⁵⁵ UNHCR/IOM/62/2006 UNHCR/FOM/62/2006, 28 de julio de 2006.

⁵⁶ Para las directrices (42 páginas) y el manual (395 páginas) con material de capacitación, ver en inglés <http://www.icva.ch/doc0001412.html>.

5.3.1.1 Desafíos que implica la violencia sexual y por motivos de género

“Si ellas [las mujeres violadas] regresan a sus casas, estarían mejor si se dispararan. Si alguien ha puesto una mano sobre ellas, ellas serán descartadas aquí en Chechenia. Es una especie de ley. Para un padre es peor tener una hija manchada que una muerta. Es una desgracia terrible. Ella nunca se podrá casar y nadie le dirá una palabra amable, a pesar de que no sea su culpa que la hayan deshonrado.”

Mujer desplazada en la Federación Rusa⁵⁷

Introducción

La violencia sexual y por motivos de género se refiere a los actos violentos que se dirigen en contra de una persona por motivo de su género o sexo. Esto incluye actos que provocan daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de realizar estos actos, la coerción y otras privaciones de la libertad, ya sea que sucedan en la vida privada o pública⁵⁸. Si bien todas las personas ya sean mujeres, hombres, niños o niñas pueden ser víctimas de la violencia por motivos de género, las víctimas principales son las mujeres y las niñas.

Esta sección examina las causas originarias y las consecuencias de la violencia sexual y por motivos de género y señala una serie de riesgos y desafíos determinantes enfrentados por las mujeres y las niñas de interés. La sección 3.1.2 de este capítulo, a continuación, describe como responder y prevenir la violencia sexual y por motivos de género.

Causas originarias y factores de riesgo

Las desigualdades de género y la discriminación son las causas originarias de la violencia sexual y por motivos de género. Esta violencia puede ser tener su origen en legislación discriminatoria o en persecución por parte de las autoridades, puede surgir de circunstancias como la existencia de un conflicto o las normas y prácticas predominantes en una sociedad que pueden fomentar la discriminación y persecución en contra de ciertos grupos de la misma, o permiten la discriminación y persecución de las personas que no se someten a las normas que violan sus derechos.

Las niñas jóvenes se encuentran especialmente en riesgo, cerca del 50% de todos los incidentes de ataques sexuales que suceden en el mundo se dirigen en contra de niñas de 15 años o menores⁵⁹.

El desplazamiento aumenta los riesgos a los que las mujeres y las niñas se encuentran expuestas, al incrementar la probabilidad de que sufran ataques a manos de los grupos armados, la comunidad de acogida, otras personas desplazadas, los traficantes y/o tratantes. La discapacidad también aumenta el riesgo de sufrir violencia sexual y por motivos de género. Por ejemplo, algunas oficinas del ACNUR han reportado el aumento de casos de violación de mujeres que padecen algún tipo de dificultad para hablar o escuchar.

Autores de la violencia sexual y por motivos de género

Normalmente los autores de este tipo de violencia no son sancionados, especialmente en situaciones de conflicto armado. A veces, los autores de esta violencia son las propias personas encargadas de cuidar y proteger a la víctima/sobreviviente. Esto puede incluir no sólo a los tutores o los padres adoptivos de los menores no acompañados o separados, sino también a los trabajadores humanitarios y miembros de las fuerzas de paz.

Continúa en la siguiente página

⁵⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Misión a la Federación Rusa”, E/CN.4/2006/61/Add.2, 26 enero 2006, párrafo 58. [N.T. traducción libre]

⁵⁸ Esta definición está basada en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, 1993. Ver también capítulo 6, sección 2.1.

⁵⁹ Ver en inglés http://www.unfpa.org/swp/2005/presskit/factsheets/facts_adolescents.htm. Para más información sobre los factores que pueden poner a las mujeres y las niñas en situación de riesgo ver capítulo 3, sección 1.

5.3.1.1 Desafíos que implica la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Autores de la violencia sexual y por motivos de género (continuación)

Los escándalos de explotación sexual a inicios de la década del 2000, en los que se vieron involucrados trabajadores humanitarios que laboraban en campamentos en África oriental y en Nepal, nos forzaron a tomar conciencia de este problema. Como resultado, el Secretario General emitió un boletín sobre las medidas especiales de protección en contra de la explotación sexual y el abuso sexual⁶⁰.

Consecuencias de la violencia sexual y por motivos de género

Las consecuencias de la violencia sexual y por motivos de género son devastadoras y pueden dar origen a un sinnúmero de violaciones adicionales de derechos humanos. Las mujeres y las niñas expuestas a la violencia sexual y por motivos de género enfrentan a veces la muerte, incluso a consecuencia del VIH/SIDA o por lesiones físicas crónicas y graves⁶¹, problemas de salud reproductiva, trauma emocional y psicológico, estigmatización, rechazo, aislamiento, una mayor desigualdad de género y exposición adicional a otras formas de violencia sexual y por motivos de género⁶².

Por lo general es muy difícil que estas mujeres obtengan justicia. Las mujeres y niñas que han sido violadas pueden ser tratadas como criminales. Por ejemplo en Darfur, Sudán, algunas mujeres y niñas que han sido violadas han sido encarceladas y multadas por la policía por “embarazos ilegales”⁶³. En los campamentos los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos generalmente no brindan una respuesta adecuada a las mujeres y las niñas⁶⁴.

Resumen de los desafíos

Las situaciones mencionadas a continuación presentan riesgos y desafíos especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia sexual y por motivos de género:

- durante la guerra y enfrentamientos en zonas de conflicto;
 - durante el desplazamiento y al retornar;
 - al buscar acceso a agua y combustibles;
 - a causa de condiciones de trabajo y/o escolares inseguras, tanto en los entornos urbanos como rurales;
 - en el ambiente doméstico; y
 - a causa de prácticas dañinas que violan los derechos de las mujeres y las niñas.
-

Continúa en la siguiente página

⁶⁰ Secretario General, “Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual”, ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003.

⁶¹ Ejemplo de esto es la fistula, una condición médica que causa severo dolor e incontinencia crónica op.cit. Los casos de fistula se pueden encontrar en lugares donde la infraestructura sanitaria y para partos es deficiente y es común en las niñas que han sufrido un matrimonio precoz. La cirugía puede reparar la lesión, pero en casos severos, puede ser necesario realizar múltiples operaciones. Cuando la fistula se produce a causa de una violación, las sobrevivientes son generalmente rechazadas y marginadas por sus esposos, parientes y comunidades.

⁶² ACNUR, Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta, mayo de 2003, pp. 23–24.

⁶³ Médecins sans Frontières, “The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur”, 8 de marzo de 2005, p. 6.

⁶⁴ Para más información sobre este tema ver sección 4.3 de este capítulo.

5.3.1.1 Desafíos que implica la violencia sexual y por motivos de género, continuación

"A los 13 años fui violada por cuatro hombres porque no pude huir. Mi hija es el resultado. Me considero afortunada porque no me contagié con SIDA ... el SIDA no sabe que tu eres diferente ... pienso que las personas [que atacan a las mujeres] son enfermos mentales. Por mi condición, cualquiera se puede aprovechar de mí y me siento mal. Por este motivo es muy importante hablar en contra de esto".

Fatouma, una refugiada de 22 años de edad, discapacitada por la polio⁶⁵

Desafío: Situaciones de conflicto

La violación y otras formas de violencia sexual y por motivos de género pueden provocar la huida, especialmente cuando este tipo de violencia se utiliza como arma de guerra, incluso en el contexto de las limpiezas étnicas. Con mucha frecuencia, los ataques "no son actos de violencia al azar en el contexto de la guerra, sino un esfuerzo intencional de deshumanizar y destruir a toda una comunidad"⁶⁶. La violencia sexual y por motivos de género también puede ser cometida durante la huida por bandidos, tratantes, guardias fronterizos y otras personas en situación de autoridad.

La edad y la discapacidad son factores que aumentan el riesgo de sufrir estos ataques.

"Las personas están borrachas y luchando. Todo es diferente a como era en mi hogar. Mi padre golpea a mi madre y las personas borrachas destruyen las luminarias públicas y los edificios".

Niña, de 14 años, en un centro de tránsito para personas desplazadas internas en Sri Lanka⁶⁷

Desafío: Durante y después del desplazamiento

La violación y otras formas de violencia sexual y por motivos de género pueden continuar durante el desplazamiento, donde la exposición previa a menudo conduce a la persistencia de estos problemas, incluyendo más violencia. Esto es particularmente cierto cuando los campamentos son atacados por las milicias y durante las situaciones de desplazamiento de larga data. Por ejemplo, las consultas realizadas con las comunidades refugiadas en Bangladesh permitieron detectar la situación de las esposas e hijas de hombres en prisión, incluso debido a acusaciones falsas, quienes se encontraban especialmente en riesgo de ser violadas por la policía, los "mahjees" (refugiados designados por los funcionarios de gobierno para administrar justicia) o los habitantes del lugar⁶⁸.

Cuando las mujeres y las niñas retornan, pueden ser atacadas o abusadas durante el viaje o incluso cuando éste ha terminado, en especial cuando la paz es frágil⁶⁹.

Desafío: Acceso a combustibles y agua

Las mujeres y las niñas desplazadas corren el riesgo de ser violadas, molestadas o de sufrir otras formas de violencia cada vez que dejan los campamentos para recolectar leña y agua⁷⁰. A veces, se encuentran en riesgo con sólo poner un pie fuera del campamento.

Continúa en la siguiente página

⁶⁵ Noticia ACNUR, "Harmony Centre Leads 16 Days of Activism Campaign in Ghana Camp", 7 de diciembre 2006, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/457838f54.html>. [N.T. Traducción libre]

⁶⁶ Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, S/2007/643, 28 de octubre de 2007, párrafo 45.

⁶⁷ Estudio Machel, Revisión estratégica a los 10 años, UNICEF, Global Youth Action Network, UNFPA, Women's Commission for Refugee Women and Children, "Will you Listen?" *Young Voices from Conflict Zones*, octubre 2007, p. 4. [N.T. Traducción libre]

⁶⁸ Ver ejemplos en el terreno en este capítulo, más adelante, en la sección 3.3 y ACNUR, *Refugee Consultations Bangladesh*, marzo de 2007, pp. 20–24, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=46f0ec02>. [N.T. Traducción libre]

⁶⁹ Para información más detallada, ver ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003, p. 20.

⁷⁰ Adaptado del documento de la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, *Beyond Firewood: Fuel Alternatives and Protection Strategies for Displaced Women and Girls*, marzo de 2006, disponible en inglés en <http://www.womenscommission.org/pdf/fuel.pdf>. Ver también, sección 7.1 de este capítulo sobre medios de subsistencia y seguridad alimentaria.

5.3.1.1 Desafíos que implica la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Desafío:
Desafío:
(continuación)

En otros casos, el riesgo relativo dependerá del estado en que se encuentren las relaciones entre la comunidad desplazada y la comunidad local, el gobierno o las fuerzas de seguridad. El riesgo relativo puede disminuir con el tiempo, o puede aumentar.

Tradicionalmente tanto las comunidades desplazadas como las organizaciones humanitarias han visto el combustible para cocinar como un asunto de “mujeres”, en la medida que es una parte del proceso de cocinar y la tarea de recolección recae casi exclusivamente en las mujeres y las niñas. El momento en que las mujeres y las niñas desplazadas son más vulnerables es cuando se encuentran recolectando leña, con frecuencia solas, en entornos aislados alejados del campamento.

Desafío:
Entornos urbanos y rurales

En entornos urbanos y rurales, las mujeres y las niñas pueden ser acosadas o abusadas sexualmente cuando buscan empleo y/o si se ven obligadas a trabajar en condiciones inseguras. Las niñas también pueden enfrentar la violencia en las escuelas. Las mujeres y las niñas pueden verse atacadas o molestadas por miembros de la comunidad desplazada o de acogida, cuando salen o regresan a sus hogares.

Con frecuencia el estatus incierto de las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas las hace más vulnerables a la violencia, incluyendo la prostitución forzada, especialmente si no se les permite trabajar oficialmente y carecen de otros medios para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias. Con mucha frecuencia el ACNUR no está al tanto de esta clase de incidentes y en general carece de recursos y capacidad suficiente para monitorear y brindar protección.

“G., una mujer de 22 años de Burundi, se casó con un hombre de Ruanda en Burundi y tuvo dos hijos con él. Llegaron juntos a Dzaleak en el 2002, su primer campamento de refugiados. El marido de G. la golpea varias veces a la semana y también la abusa verbal y emocionalmente ... El marido de G. no la golpeaba en Burundi porque su familia estaba ahí para defenderla. Ahora que su familia no está cerca, él la golpea sin restricciones. Los vecinos de G. han aconsejado a la pareja tres veces, pero este comportamiento aún no ha cambiado. G considera que esto ha sucedido porque los retos de sus vecinos son irrelevantes para él”.

Entrevista con una mujer refugiada en el campamento de refugiados de Dzaleka, Malawi⁷¹

Desafío:
Violencia doméstica

Los peligros e incertidumbres que ocasionan el desplazamiento ejercen gran presión sobre las familias y las comunidades. Estas presiones, a su vez, pueden provocar la violencia doméstica, tanto en los entornos urbanos como en los campamentos. Altos niveles de violencia pueden ser el resultado de la huida del conflicto, la destrucción de las estructuras sociales, la pérdida de los roles tradicionales de los hombres, las tradiciones culturales, la pobreza, la frustración, el abuso de las drogas o el alcohol y la falta de respeto por los derechos humanos. Todos estos son factores que contribuyen a la violencia doméstica que afecta a las mujeres y niños de interés.

Continúa en la siguiente página

⁷¹ Sharon Carlson, “Contesting and Enforcing Patriarchy: An Analysis of Domestic Violence in the Dzaleka Refugee Camp”, RSC Working Paper No. 23, marzo 2005, p. 34. [N.T. Traducción libre]

5.3.1.1 Desafíos que implica la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Desafío:
Violencia doméstica
(continuación)

El abuso sexual, incluyendo el incesto y la promiscuidad pueden llegar a constituir problemas significativos, especialmente en las situaciones de campamento de larga data, cuando los espacios son muy pequeños y/o no brindan una privacidad adecuada. También puede ser el caso de los ambientes urbanos, en los que las familias y las personas desplazadas viven en condiciones poco apropiadas. Tales comportamientos aumentan el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA, y sus consecuencias.

Las mujeres y las niñas se pueden sentir obligadas a continuar en una relación abusiva o violenta porque no ven otra alternativa para sobrevivir independientemente, porque existe gran presión social o religiosa para permanecer con la familia o porque el divorcio no está permitido bajo los sistemas tradicionales de justicia.

Por lo general la violencia doméstica no es reportada y generalmente permanece escondida. Con frecuencia es vista como un tema privado, incluso por parte de los funcionarios del ACNUR, las ONG y los miembros de la comunidad. Esta realidad hace que sea aún más difícil interceder a favor de las mujeres, niñas y niños afectados.

"Yo vivía en Freetown en Sierra Leona. Tuve una infancia feliz... La única cosa difícil que tuve que enfrentar fue que mis tías solían ir a la aldea a ver a mi padre para decirle que ya era hora de que yo me uniera a la sociedad secreta. Eso quería decir que era el momento de que me cortaran, de que me circuncidaran. Mi padre... no quería que yo fuera, él dijo que eso estaba mal. ... El me protegió y dijo que no lo tenía que hacer. Pero luego vino la guerra y perdí a mi padre y mi madre y mis hermanos. Fui llevada por un soldado a la selva para que fuera su compañera sexual. El me violaba cada vez que quería. Estos soldados eran terribles. Vi demasiadas cosas que nadie debería ver. Luego, cuando la guerra terminó mi tío vino desde América, para ver qué había pasado con nosotros. Yo era la única que quedaba de mi familia en Freetown. Yo no me podía quedar en Freetown porque todos sabían que Timboy me había llevado a la selva, pero no podía volver a la aldea porque no quería ser circuncidada. Sabía que no quería pasar por eso porque he escuchado cómo se hace – ni siquiera esterilizan el cuchillo y las niñas sangran un montón y a veces mueren. El gobierno intentó frenarlo, yo sé, pero debió ceder porque una gran mayoría protestó. Así, si un miembro de la familia quiere hacerlo nadie lo va a detener. Por eso mi tío me ayudó a llegar a Inglaterra. ... Ahora tengo 18 años y estoy asistiendo a la universidad. Quiero ser una asistente social y ayudar a otras personas".

Esther, joven de Sierra Leona que huyó al Reino Unido y ha sido reconocida como refugiada⁷²

Desafío:
Prácticas dañinas

Cuando las comunidades huyen, se llevan con ellas sus costumbres y tradiciones. Entre estas se encuentran, a veces, prácticas dañinas, tales como la mutilación genital femenina (MGF), el matrimonio precoz o forzado, los homicidios o mutilaciones en nombre del honor, el infanticidio y/o el abandono y la negación de la educación a las mujeres y las niñas⁷³.

Continúa en la siguiente página

⁷² Ver http://www.refugeewomen.com/real_lives.php. Para la resolución de la Cámara de los Lores sobre este caso, ver *Secretary of State for the Home Department (Respondent) v. K (FC) (Appellant) y Fomah (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, Cámara de los Lores, Reino Unido, octubre 2006, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/4550a9502.pdf> y para la presentación del ACNUR en este caso, que menciona la práctica de otros Estados, ver en inglés <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45631a0f4.pdf>. [N.T. Traducción libre]

⁷³ La declaración conjunta de 1997 de la OMS, UNICEF y UNFPA "Declaración conjunta sobre mutilación genital femenina" define la mutilación genital femenina como "La mutilación genital femenina abarca todos los procedimientos que conllevan una ablación parcial o total de los genitales femeninos externos u otra lesión causada a los mismos por motivos no médicos". Información adicional sobre esta práctica publicada por la OMS está disponible en inglés en <http://www.who.int/reproductive-health/publications/fgm.html>. A fines de 2007, se emitió una nueva declaración interagencial sobre la eliminación de la mutilación genital femenina, que incluye sugerencias para la acción. Para información en general sobre prácticas dañinas ver ACNUR, Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta, mayo de 2003.

5.3.1.1 Desafíos que implica la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Desafío:
Prácticas dañinas
(continuación)

Con respecto a la MGF, a veces pequeñas niñas de incluso cinco o seis años de edad pueden verse sujetas a la mutilación genital femenina. Esta práctica puede tener serias consecuencias para la salud de las niñas afectadas y puede provocar la muerte. La mutilación genital femenina refuerza la subordinación de las niñas y las mujeres en las comunidades que la practican. Las mujeres mayores juegan en ocasiones un rol fundamental al perpetuar esta práctica. En los casos en que el conflicto y el desplazamiento han impedido continuar con la práctica de la mutilación genital femenina, esta puede ser practicada a las mujeres adultas cuando retornan.

Si bien son vistas como una tradición cultural que debe ser respetada, estas prácticas dañinas constituyen violaciones a los derechos humanos. A veces, tales prácticas están permitidas bajo la legislación nacional⁷⁴. Pero incluso cuando han sido prohibidas por la ley, es posible que los casos procesados sean pocos, si es que existen.

Estas prácticas pueden ser la verdadera razón por la que las mujeres y las niñas huyen y pueden constituir un motivo para reconocer la condición de refugiado, como lo han reconocido algunos países, incluso en el caso del ejemplo en Sierra Leona, mencionado anteriormente. Durante el desplazamiento estas prácticas no se reducen e incluso pueden ser exacerbadas.

Nota: La sección a continuación brinda más información sobre cómo responder a los desafíos enfrentados por las mujeres y las niñas.

⁷⁴ El artículo 4 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993, señala que los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no pueden invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. Ver capítulo 2, sección 2 para más información sobre relativismo cultural y el capítulo 6, sección 2.1 para más información sobre la Declaración.

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género

“Aquí en el campamento tenemos protección. Puedes informar si tu marido te golpea y puedes permanecer en un sitio seguro. Pero cuando volvamos a Sudán, no habrá nadie a quién informar.”

Mujer refugiada sudanesa en el campamento de Kakuma, Kenia

“Reconociendo que la violencia sexual y por motivos de género sigue siendo un impedimento grave para el avance de la mujer y el disfrute de sus derechos, el ACNUR se compromete a desarrollar estrategias integradas a nivel de país en respuesta a la violencia”.

Compromiso N°1 de los Cinco Compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas

Introducción

Prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género son elementos fundamentales de la estrategia del ACNUR para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas. Construyendo sobre el análisis de los desafíos enfrentados ante esta violencia, señalados en el acápite anterior, esta sección se refiere muy brevemente a los principios y directrices legales aplicables, las responsabilidades de los Estados, las agencias de la ONU, el ACNUR y sus funcionarios, y formula sugerencias sobre cómo responder y prevenir la violencia sexual y por motivos de género en sus diversas manifestaciones.

Principios y directrices legales internacionales

La violencia sexual y por motivos de género dificulta o anula el disfrute de las mujeres y las niñas de sus derechos humanos y libertades fundamentales y constituye discriminación. Estos derechos y libertades incluyen el derecho a:

- la vida, libertad y seguridad de la persona;
- no ser sometida a tortura y otros tratos o penas crueles inhumanas o degradantes;
- la libertad de movimiento, opinión, expresión y asociación;
- consentir libre y plenamente al matrimonio y gozar de igualdad derechos durante el matrimonio y en su disolución;
- la igualdad, incluyendo igual protección ante la ley, incluso (según el Derecho Internacional Humanitario) en tiempos de guerra;
- la dignidad humana y la integridad física;
- verse libre de toda forma de discriminación;
- la igualdad en la familia;
- alcanzar los más altos niveles posibles de salud mental y física; y
- tener condiciones de empleo justas y favorables⁷⁵.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos prohíbe la violación, la prostitución forzada y toda forma de atentado al pudor. El Derecho Penal Internacional define “violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable” como un “crimen de lesa humanidad” cuando sea cometido “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque” y como “crimen de guerra” cuando sea cometido individualmente durante un conflicto armado internacional o no internacional⁷⁶.

Al inicio de la sección 3 de este capítulo se entrega más información sobre las múltiples guías ofrecidas por el ACNUR, el IASC y otras instancias.

Continúa en la siguiente página

⁷⁵ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, recomendación general No 19, Violencia contra la mujer, 1992, párrafo7, y Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Resolución Asamblea General No. 48/104, 20 de diciembre de 1993, artículo 3; ACNUR, Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta, mayo de 2003, p. 8.

⁷⁶ Ver Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículos 7(1)(g); 8 (2)(b)(xxii) y 8(2)(d)(vi) respectivamente.

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

**Responsabilidad:
Estados**

Los gobiernos están obligados a respetar el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y mental, el derecho a no ser sometido a torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes, castigos colectivos, represalias, etc. de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Esto incluye la obligación de proteger a las mujeres y las niñas de los actos de violencia en contra de ellas y de poner a su disposición medios de reparación cuando han sucedido.

Bajo el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional, los Estados tienen la obligación de buscar y juzgar a las personas sospechosas de haber cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Esto incluye los crímenes relacionados con la violación y otras formas de violencia sexual⁷⁷.

Diversas Conclusiones del Comité Ejecutivo y la Agenda para la Protección también han subrayado la necesidad de que los Estados y el ACNUR realicen acciones para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género⁷⁸.

**Responsabilidad:
En relación con las
prácticas
tradicionales**

Los Estados partes de la Convención sobre los Derechos del Niño están obligados a adoptar todas las medidas efectivas y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños (artículo 24(3)). El ExCom ha llamado a todos los Estados y actores relevantes a adoptar medidas efectivas y apropiadas para prevenir y eliminar las prácticas tradicionales nocivas para los niños⁷⁹.

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer señala: “Los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir sus obligaciones de procurar eliminarla”. Cabe señalar que prima “el derecho de la mujer a vivir sin estar sometida a la violencia de género”⁸⁰.

Esto significa, como lo ha señalado la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, que los Estados “no deben negar, aceptar como normal o minimizar de otra forma el daño causado por esta violencia, haciendo referencia a esas nociones [de costumbres, tradiciones o religión]. Los Estados en cambio deben expresamente condenar esa violencia, lo que supone denunciar cualquier discurso cultural formulado para justificarla. Por este motivo, los altos funcionarios públicos que permanecen en silencio cuando sectores importantes de su propia población justifican determinados tipos de violencia contra la mujer, amparados en la cultura, son responsables de una violación de los derechos humanos. Los Estados también deben adoptar medidas activas para erradicar la violencia contra la mujer relacionada con la cultura, y estas medidas no deben restringirse sencillamente a penalizar y enjuiciar el propio acto de violencia. Deben, en cambio, identificar los aspectos de una cultura determinada que están vinculados a las prácticas violentas y desarrollar una estrategia exhaustiva para transformar esos aspectos.”⁸¹.

Continúa en la siguiente página

⁷⁷ Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, S/2007/643, 28 de octubre de 2007, párrafo49.

⁷⁸ Ver, por ejemplo, Conclusiones del ExCom, No. 39 (XXXVI), de 1985; No. 73 (XLVIV), de 1993; No. 85 (XLVIX), de 1998; No. 98 (LIV), de 2003; No. 99 (LV), de 2004, y Meta 4, Objetivo 4 de la Agenda para la Protección.

⁷⁹ Conclusiones del ExCom No. 84 (LXVIII), de 1997, párrafo(a)(v) y No. 107 (LVIII), de 2007, párrafo(h)(vii).

⁸⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk “Intersecciones entre la cultura y la violencia contra la mujer”, A/HRC/4/434, 17 de enero de 2007, párrafo30.

⁸¹ *Ibid.*, párrafo30–31.

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

**Responsabilidad:
En relación con las
prácticas
tradicionales
(continuación)**

La Asamblea General también ha afirmado: “Los gobiernos deberían dar prioridad a los programas y políticas de desarrollo que fomentan las normas y actitudes de tolerancia cero hacia las actitudes nocivas y discriminatorias, incluyendo la preferencia por los hijos varones, que puede llevar a prácticas dañinas y carentes de ética, tales como la selección prenatal del sexo, discriminación y violencia contra la niña y todas las formas de violencia contra la mujer, incluyendo la mutilación genital femenina, la violación, el incesto, la trata, la violencia sexual y la explotación. Esto implica desarrollar un enfoque integrado que solucione la necesidad de cambios sociales, culturales y económicos generalizados, además de las reformas legales.”⁸².

**Responsabilidad:
Durante el conflicto**

En tiempos de conflicto, todas las partes involucradas están obligadas bajo el Derecho Internacional Humanitario a proteger a la población civil y las personas civiles que no participen directamente en las hostilidades “contra los riesgos que surjan de las operaciones militares”, para asegurar que no sean “objeto de un ataque” y de tratar a los civiles “siempre con humanidad”.

Todas las partes son también responsables de asegurar que las mujeres, las niñas y los niños son “objeto de respeto especial” y se encuentran “especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor”. Esto es aplicable tanto en los campamentos como en otros entornos⁸³. Se ha reconocido que la violencia sexual queda comprendida dentro de la prohibición de aplicar tratos crueles o tortura contenida en los Convenios de Ginebra⁸⁴.

**Responsabilidad:
Agencias de la
ONU**

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, de 1993, señala: “Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deberán contribuir, en sus respectivas esferas de competencia, al reconocimiento y ejercicio de los derechos y a la aplicación de los principios establecidos en la presente Declaración”.

Las agencias de la ONU, incluyendo al ACNUR, tienen la responsabilidad, de acuerdo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de 2000, sobre la mujer, paz y seguridad, de adoptar las acciones necesarias para implementar esta resolución, según el Plan de Acción de 2005 del Secretario General⁸⁵. También tienen la responsabilidad, de acuerdo con la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de 2005, de cooperar para establecer un mecanismo para monitorear y reportar sobre las violaciones y abusos cometidos contra menores de edad afectados por los conflictos armados⁸⁶.

Reconociendo que la cuestión de los combustibles para cocinar es un problema complejo que presenta múltiples facetas y requiere un enfoque

Continúa en la siguiente página

⁸² UNGA resolución S-21/2, “Medidas Clave para Seguir Ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo”, A/RES/S-21/2, 8 noviembre 1999, párrafo 48. [N.T. Traducción libre]

⁸³ Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV) de 1949, artículo 27; Protocolo No. 1 adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, de 1977, artículos 50, 51, 75, 76 y 77.

⁸⁴ Ver también en general, IASC, *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities*, diciembre 2006, pp. 9–20.

⁸⁵ Ver capítulo 6, sección 2.3 para más información sobre el Plan de Acción.

⁸⁶ Ver más adelante, sección 3.4 de este capítulo, para más información sobre la utilización de los menores de edad en los conflictos armados y el capítulo 6, sección 2.4 para más información y sobre otras Resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad.

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Responsabilidad:
Responsabilidad:
(continuación)

interdisciplinario e interagencial, en marzo de 2007 el IASC formó un grupo de trabajo sobre el acceso seguro a la leña y energía alternativa en situaciones humanitarias. Es co-dirigida por el ACNUR, el PMA y la *Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados*.

Responsabilidad:
ACNUR

Las responsabilidades del ACNUR con respecto a los enfoques para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género, deben comprenderse en un amplio marco de transversalización de la igualdad de género y empoderamiento. El desarrollo de “estrategias integradas en respuesta a la violencia contra las mujeres refugiadas, incluso en situaciones de violencia doméstica” es otro de los Cinco Compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas⁸⁷.

Para que el ACNUR pueda cumplir con su mandato de protección es indispensable que adopte acciones para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género. Estas acciones deben ser incorporadas en las etapas iniciales preparatorias ante una emergencia e integradas en los programas de país. Con frecuencia el trabajo que realiza el ACNUR coloca a sus funcionarios en una posición de poder respecto a las personas de interés. El personal del ACNUR está obligado a no abusar de este poder⁸⁸.

Con respecto a las prácticas nocivas, el ACNUR tiene la obligación de trabajar para prevenirlas y eliminarlas a nivel comunitario y la obligación de proteger a las mujeres y niñas de interés que se ven afectadas individualmente. La política de la Oficina sobre este tema señala con claridad: “la preocupación del ACNUR por las prácticas tradicionales nocivas es parte integral de sus responsabilidades de protección de las personas bajo su mandato”. Añade además que “una práctica tradicional nociva que viola los derechos individuales de las personas refugiadas amerita por lo general una intervención por parte del ACNUR”⁸⁹. Los principios legales internacionales deben guiar nuestro trabajo en estos temas⁹⁰.

Responsabilidad del ACNUR en diferentes situaciones

A continuación se señalan las responsabilidades del ACNUR en diferentes situaciones:

Si ...	Entonces el ACNUR...
En situaciones de refugiados	es la agencia encargada de coordinar los temas de violencia sexual y por motivos de género, en colaboración con alguna ONG líder en estos temas y una serie de actores interdisciplinarios.
En situaciones de desplazados internos en las que no se han adoptado acciones para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género	debería tomar la iniciativa, como parte de su mandato principal, en la coordinación y creación de actividades para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género.
Existe una agencia coordinando, como por ejemplo en situaciones de desplazamiento interno en las cuales el UNFPA es el jefe de equipo	debe participar y apoyar los mecanismos interagenciales de respuesta y prevención.

Continúa en la siguiente página

⁸⁷ Ver capítulo 1, sección 1.3 “Promover la igualdad de género para proteger a las mujeres y las niñas”.

⁸⁸ Ver ACNUR, Código de Conducta de 2002, introducción.

⁸⁹ UNHCR/IOM/83/97, UNHCR/FOM/90/97, “UNHCR Policy on Harmful Traditional Practices”, 19 de diciembre de 1997. [N.T. Traducción libre]

⁹⁰ En capítulo 2, sección 2 sobre un enfoque basado en los derechos y la comunidad se entrega información adicional sobre las prácticas culturales y el trabajo con las comunidades para asegurar el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas.

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

**Responsabilidad:
Funcionarios de la
ONU y del ACNUR**

El Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (St/SGB/2003/13) de octubre de 2003 se aplica a todos los funcionarios de las Naciones Unidas, incluyendo a las personas que trabajan para el ACNUR y las fuerzas de Naciones Unidas que realizan operaciones bajo el control y dirección esta organización.

Estamos obligados a no cometer actos de explotación sexual o de abuso sexual y somos responsables de crear y mantener un ambiente de trabajo que prevenga la explotación y el abuso sexuales. Todos los funcionarios del ACNUR tienen el especial deber de cuidar a las mujeres y los menores de edad y deben reportar las preocupaciones o sospechas sobre explotación o abuso sexual cometidos por un colega, ya sea que trabaje o no en la misma agencia, o que pertenezcan o no al sistema de Naciones Unidas, recurriendo para ello a los mecanismos de denuncia existentes⁹¹.

Cómo responder

Sugerencias sobre cómo debería responder el ACNUR, junto a los socios locales, nacionales e internacionales, para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género, incluyen:

Respuesta	Acción
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar e involucrar a diversos actores interdisciplinarios, incluyendo actores involucrados en temas legales, de salud y de educación, para diseñar e implementar un plan coordinado de acción que incluye la prevención y la respuesta. Estos actores también formarán el equipo encargado de coordinar las intervenciones en casos de violencia sexual y por motivos de género. • Asegurar que la colaboración interagencial, incluyendo la colaboración con los actores de gobierno y la sociedad civil, es un elemento clave del programa⁹². • Recurrir al uso de los Procedimientos operativos estándar para la prevención y respuesta de la violencia sexual y por motivos de género, SGBV⁹³, para alcanzar acuerdos comunes entre los actores sobre las diferentes actividades de prevención y respuesta que sean necesarias y establecer quiénes deberían llevarlas a cabo. Con frecuencia, los nacionales de un país enfrentan problemas parecidos de violencia sexual y por motivos de género y puede suceder que algunas ONG nacionales ya hayan unido sus esfuerzos para solucionar este tema. • Mapear las actividades existentes e identificar las lagunas en la protección contra la violencia sexual y por motivos de género. • El ACNUR no puede satisfacer todas las necesidades durante la reintegración y por ello agencias como la FAO, UNICEF y UNFPA pueden ser de utilidad para ayudar a desarrollar un enfoque para la prevención y respuesta más integral y sostenible.

Continúa en la siguiente página

⁹¹ Guía de implementación en el terreno del "Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", ST/SGB/2003/13, 2006. Ver también, Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), 2007, párrafo (g)(x).

⁹² En los lugares en que el ACNUR no tiene acceso directo a los refugiados, cobra aún más importancia colaborar con las redes relevantes. Por ejemplo, en Europa las redes pertinentes incluyen al *European Women's Lobby* <http://www.womenlobby.org/site/hp.asp?langue=EN>; al Programa Europeo de Niños Separados (http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children_sp/index.html); y la *European Network for the Promotion of the Sexual and Reproductive Health Rights of Refugees and Asylum Seekers* (<http://www.icrh.org/projects/european-network-for-the-promotion-of-the-sexual-and-reproductive-health-rights-of-refugees>).

⁹³ Ver ACNUR, "Procedimientos operativos estándar para la prevención y respuesta de la violencia sexual y por motivos de género", IOM/62/2006, FOM/62/2006, 28 de julio de 2006.

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que durante el registro se identifique a las mujeres y niñas desplazadas en mayor riesgo de sufrir violencia sexual y por motivos de género. • Realizar diagnósticos participativos periódicos con las mujeres, hombres, niños y niñas desplazadas, para reunir información y comprender los temas relacionados con la violencia sexual y por motivos de género en el contexto de las habilidades comunitarias, las prácticas culturales y los servicios disponibles. Esta información se debería incluir en el informe anual de protección, en el informe de país y los planes operativos de país. • Recurrir a un enfoque de colaboración interagencial con los gobiernos para revisar los instrumentos legales nacionales y los mecanismos de protección existentes en el país/región a fin de establecer su nivel de compromiso para acabar con la impunidad de la violencia contra la mujer. • Desarrollar un plan de acción para la prevención y respuesta de la violencia sexual y por motivos de género en contra de las mujeres y las niñas de interés, basado en los principios establecidos en las guías sobre violencia sexual y por motivos de género, para asegurar el respeto de los derechos y la dignidad de las mujeres y las niñas. (Considerando que las mujeres y las niñas son los blancos principales de la violencia sexual y por motivos de género, ellas deben ser el foco principal de tales iniciativas, sin embargo, el ACNUR y sus socios deben también tener presente y actuar en los relativamente pocos casos en los cuales los afectados son hombres y niños). • Utilizar la observación general N° 8 del Comité de los Derechos del Niño sobre castigos corporales⁹⁴ como un marco para diseñar una estrategia con las autoridades y los socios que permita eliminar el castigo corporal de los niños que sucede, por ejemplo en contra de las niñas y los niños en las escuelas, en los campamentos, en contra de las niñas que realizan tareas domésticas o en contra de las niñas no acompañadas o separadas que han sido puestas bajo la custodia de tutores, por ejemplo.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos para el manejo confidencial de casos individuales y comités para coordinar y monitorear la respuesta a la situación de todas las mujeres, niñas, hombres y niños de interés que se encuentran en situación de mayor riesgo y apoyar las soluciones para ellos, como se señala en el capítulo 3, sección 3. • Establecer mecanismos confidenciales de denuncia en las comunidades y asegurar que son conocidos por la comunidad, de manera que las personas de interés puedan informar sobre abusos y otros temas, como se señala en la sección 1 de este capítulo sobre acceso a la información. • Trabajar con las comunidades de acogida, las autoridades locales y otros socios para reducir las tensiones que surjan por la escasez de recursos como el agua, la leña y la tierra. • Apoyar la entrega de servicios de salud de calidad, incluyendo servicios médicos y psicosociales, para enfrentar las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo⁹⁵, asegurando que estos servicios se brindan de manera adecuada desde la perspectiva de edad, género y cultura, y por parte de funcionarios y socios capacitados adecuadamente. • Poner a disposición de las mujeres y las niñas ropas adecuadas, de manera

Continúa en la siguiente página

⁹⁴ Comité de los Derechos del Niño, observación general No. 8 sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes, agosto de 2006.

⁹⁵ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafos (j)(i) y (n)(ii).

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Intervenir para proteger (continuación)	<p>que puedan acceder a los servicios de salud y las clases de capacitación, puedan asistir a la escuela, puedan mantener su dignidad y reducir el riesgo de verse expuestas a la violencia sexual y por motivos de género.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entregar silbatos a las mujeres y niñas que puedan estar particularmente en riesgo de sufrir violencia sexual y por motivos de género, como aquellas que padecen dificultades auditivas o de lenguaje, y capacitarlas sobre cómo evitar el peligro y cómo usar los silbatos para atraer la atención si fueran atacadas. • Trabajar para brindar a las mujeres y niñas que son víctimas/sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género y que no pueden retornar a sus comunidades, la posibilidad de reubicarse voluntariamente de emergencia a otro campamento o ciudad o al reasentamiento de emergencia para mujeres y niñas. • Establecer y/o implementar códigos de conducta, incluso sobre la eliminación de la explotación sexual y el abuso, dirigidos a todo el personal humanitario, incluyendo las personas que trabajan en la entrega de servicios y otros funcionarios en puestos de autoridad⁹⁶. • Si llegara a tenerse conocimiento de incidentes de violencia sexual y por motivos de género en los que estuviera involucrados personal de las fuerzas de paz, estos deberían ser denunciados al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO, por sus siglas en inglés) y a otras agencias de la ONU relevantes. • Promover la prestación de asistencia legal y el establecimiento de mecanismos de apoyo a las víctimas y de protección de testigos para poder enjuiciar a los autores de esta violencia.
Intervenir para proteger: Acceso a casas de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso a casas seguras a las mujeres y niñas que enfrentan la violencia doméstica y los abusos o ataques por parte de otros miembros de la comunidad, especialmente en los casos en que no existan mecanismos para alejar a los agresores⁹⁷, y de esta manera permitirles encontrar seguridad inmediata y recuperarse de las situaciones vividas y reflexionar sobre ellas, antes de que se implementen soluciones a mediano o largo plazo, reduciendo así el riesgo de que se vean expuestas a más abusos. • Asegurar que estas alternativas de casas seguras: <ul style="list-style-type: none"> – están ubicadas en lugares confidenciales para evitar la estigmatización y maximizar la seguridad; – brindan seguridad y protección a quienes viven o administran estos refugios; – permiten que las mujeres y sus hijos permanezcan unidos; – desarrollan planes para hacer arreglos a largo plazo, tan pronto se les remite una sobreviviente; – establecen lineamientos sobre los límites de permanencia en el refugio para evitar las estancias indefinidas; y – permiten a las mujeres y los niños disfrutar de sus derechos humanos fundamentales, incluyendo su derecho a la educación.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a los gobiernos para que cumplan con su obligación de mantener el carácter civil y humanitario del asilo⁹⁸, incluso a través de medidas específicas para apoyar a las mujeres y las niñas, tal y como se señala en

Continúa en la siguiente página

⁹⁶ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (j)(vi).

⁹⁷ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (n)(ii).

⁹⁸ Conclusiones del ExCom No. 94 (LIII) de 2002, párrafo (a) y No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (j)(ii).

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<p>las Operational Guidelines on Maintaining the Civilian Character of Asylum, del ACNUR⁹⁹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a los gobiernos para que puedan cumplir con su obligación de proteger de los actos de violencia contra la mujer y proveer los medios para remediarla cuando haya sucedido¹⁰⁰, incluyendo, especialmente, por medio de la implementación de marcos legislativos, sistemas de control y procedimientos judiciales adecuados para prevenir y solucionar la violencia sexual y por motivos de género, incluyendo la violencia doméstica. • Apoyar medidas de fortalecimiento legislativo que prevengan y combatan la violencia sexual y por motivos de género, incluyendo las medidas que criminalicen la violencia sexual y por motivos de género y enjuicien a sus autores, las cuales deben incluir medidas de protección para evaluar las necesidades de protección de las víctimas/sobrevivientes. • Apoyar y contribuir a los proyectos que busquen prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género en los países de asilo, tales como los del <i>International Centre for Reproductive Health</i> (Centro Internacional para la Salud Reproductiva), que recurren a enfoques participativos para desarrollar herramientas para prevenir la violencia sexual y por motivos de género, que las personas refugiadas y solicitantes de asilo pueden usar para combatir la violencia en contra de los refugiados en Europa¹⁰¹. • Establecer y/o implementar códigos de conducta, incluyendo la eliminación de la explotación sexual y el abuso, aplicables a los funcionarios en posiciones de autoridad, como por ejemplo los guardias fronterizos¹⁰². • Trabajar con las diferentes ramas del gobierno para asegurar que las víctimas/sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género reciban apoyo y cuidados adecuados que permitan su recuperación y rehabilitación, incluyendo servicios de salud, educación y bienestar familiar. • Cabildear ante las autoridades encargadas del asilo para que tomen conciencia sobre cómo la persecución por motivos de género puede quedar comprendida en uno de los motivos contenidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951 y promover el reconocimiento de tales solicitudes, ya sea por medio de la capacitación, presentación de <i>amicus</i> ante los tribunales, como se citó anteriormente en el caso de la práctica de la mutilación genital femenina en el caso <i>Fornah</i> (ver prácticas nocivas) o en relación con la violencia doméstica, como se señala en el capítulo 4, sección 2.6 sobre “reconocimiento de la condición de refugiado”. • Cabildear ante las autoridades gubernamentales nacionales y locales para persuadirlas de financiar cupos en los refugios para mujeres para las solicitantes de asilo que huyen de la violencia doméstica, como una práctica habitual y para que ofrezcan a todas las solicitantes de asilo instalarse en lugares que sólo admitan personas del mismo sexo, si así lo prefieren.

Continúa en la siguiente página

⁹⁹ ACNUR, *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian Character of Asylum in Mass Refugee Influx Situations*, septiembre de 2006, pp. 37–38.

¹⁰⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk “Integración de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género: violencia contra la mujer: la debida diligencia como herramienta para la eliminación de la violencia contra la mujer”, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006.

¹⁰¹ Para más información ver el sitio web del International Centre for Reproductive Health en inglés en <http://www.icrh.org/projects/development-of-prevention-tool-to-combat-violence-against-refugees-in-europe-a-participat>. Los resultados del proyecto serán publicados en febrero de 2008.

¹⁰² Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), 2006, párrafo (j)(vi).

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las autoridades civiles relevantes y las ONG para alcanzar acuerdos con las instituciones que administran los refugios o casas seguras para que permitan a los no nacionales, incluyendo los solicitantes de asilo y los extranjeros no inscritos, acceder a tales refugios. • Capacitar a los funcionarios nacionales tanto del ACNUR y como de los socios (incluyendo las autoridades civiles y militares) sobre la violencia sexual y por motivos de género, para: <ul style="list-style-type: none"> – que comprendan su obligación de responder a los incidentes de violencia sexual y por motivos de género y cómo prevenirlos; – contrarrestar la resistencia a ver la violencia doméstica como un tema privado y que se vea más bien como una violación de derechos humanos que requiere prevención y respuesta; – que comprendan que la exposición a la violencia doméstica y a las prácticas nocivas puede constituir un motivo válido para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado; – asegurar que los funcionarios puedan apoyar a las niñas pequeñas y adolescentes sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género de manera apropiada desde el punto de vista de la edad y el desarrollo que ellas tengan, y – promover el uso del reasentamiento como una herramienta de protección en los casos de violencia sexual y por motivos de género.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer fuentes de agua cerca de los lugares donde viven las mujeres y las niñas de manera que no tengan que alejarse para obtenerla. • Promover la capacitación vocacional y las oportunidades autosostenibles que reduzcan la dependencia a la asistencia y promuevan la independencia y el empoderamiento. • Analizar con las mujeres y las niñas los riesgos potenciales que existan en el diseño de las viviendas en los entornos urbanos, rurales y en los campamentos y asegurar que exista iluminación adecuada. • Introducir de inmediato combustibles alternativos, cocinas más eficientes y arreglos similares, si resulta evidente que la recolección de leña para cocinar implica la exposición a la violencia sexual y por motivos de género¹⁰³. • Trabajar con las comunidades para analizar y aumentar la conciencia y comprensión sobre los desafíos que enfrentan las mujeres y las niñas que han tenido un hijo producto de una violación para fortalecer la aceptación de sus hijos e hijas, además de los niños nacidos producto de una violación que han sido abandonados. • Trabajar con los líderes que están anuentes a actuar como agentes de cambio para promover una perspectiva diferente sobre el “honor de las mujeres y las niñas”, de manera que las mujeres y las niñas no sean vistas como causa de vergüenza y se desplace la responsabilidad a los perpetradores varones. • Trabajar con los sistemas tradicionales de justicia para que se reconozca que la violencia sexual y por motivos de género constituye un delito y que, por una parte, se impongan las penas adecuadas a los autores de esta violencia y, por otra, no se sancione a las víctimas. • Al trabajar con las comunidades, es necesario reconocer que el rol de la cultura y las tradiciones es crear un marco para el bienestar humano,

Continúa en la siguiente página

¹⁰³ Ver texto sobre acceso a combustibles y agua en esta sección y más adelante, en la sección 7.1 de este capítulo sobre medios de subsistencia y seguridad alimentaria.

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuesta	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<p>pero se debe aclarar que los argumentos culturales nunca pueden ser utilizados para condonar la violencia en contra de las personas, ya sean mujeres u hombres. En este sentido, la cultura no es estática, sino que cambia y se adapta constantemente. Trabajar en conjunto para desarrollar e implementar actividades que permitan eliminar la práctica de la mutilación genital femenina, de manera que tome en consideración el entorno social y cultural de las comunidades que la practican. Los comportamientos pueden cambiar cuando las personas comprenden los peligros aparejados a ciertas prácticas y cuando se dan cuenta que es posible abandonar las prácticas nocivas sin tener que abandonar los aspectos más significativos de su cultura¹⁰⁴.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las comunidades en conjunto con nuestros socios, de manera que las medidas para erradicar las prácticas nocivas sean efectivas. Puede suceder que los gobiernos, otras agencias de la ONU y las ONG locales estén realizando campañas activas en el país. Los esfuerzos inadecuados y poco preparados para prohibir estas prácticas pueden conducir a su clandestinidad. • Trabajar junto con la comunidad para diseñar e implementar campañas innovadoras durante los “16 días de activismo contra la violencia hacia las mujeres” que se realiza el 25 de noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, pasando por el Día Mundial del SIDA, el 1 de diciembre y terminando el 10 de diciembre, Día de los Derechos Humanos, para aumentar la toma de conciencia sobre la violencia sexual y por motivos de género y las iniciativas para prevenirla y responder a ella. • Aprovechar el Día Internacional contra la Mutilación Genital Femenina, el 6 de febrero, para crear conciencia sobre los derechos de las mujeres y las niñas violados por esta práctica, y explicar que, a diferencia de las creencias populares, la mutilación genital femenina no se exige en ninguna religión; y para fortalecer el compromiso con la prevención de esta práctica. • Crear clubes para menores de edad y adolescentes donde los niños y las niñas, incluyendo a los adolescentes, puedan aprender sobre sus derechos y educar a sus compañeros. • Apoyar tanto a las mujeres y niñas desplazadas/retornadas como a aquellas de la comunidad de acogida, cuando se identifiquen soluciones.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar los Procedimientos operativos estándar para la prevención y respuesta de la violencia sexual y por motivos de género publicados por el ACNUR en julio de 2006 para monitorear el trabajo que realizan los diferentes actores para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género y asegurar una respuesta coordinada y continua a las necesidades de las víctimas/sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género. • Cerciorarse que existen sistemas confidenciales y accesibles para presentar denuncias y que estos incluyen la investigación y el seguimiento, de manera de incentivar la denuncia de casos de abuso y explotación que van en contra de lo dispuesto en los códigos de conducta¹⁰⁵. • Evaluar con la comunidad la efectividad de las respuestas de violencia sexual y por motivos de género.

Continúa en la siguiente página

¹⁰⁴ Ver UNFPA “Since FGM/FGC is Part of a Cultural Tradition, Can it Still be Condemned?” y otras preguntas, en <http://www.unfpa.org/gender/practices2.htm#20>. Una ONG noruega que trabaja con inmigrantes y la comunidad refugiada en Noruega tiene un sitio en noruego, inglés y somalí con información sobre esta práctica y sobre los medios para enfrentarla en www.okprosjekt.no.

¹⁰⁵ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), de 2006, párrafo (j)(vi).

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

**Práctica en el terreno:
Etiopía**

En el campamento de Shimelba, Etiopía, en el que el número de hombres jóvenes de Eritrea supera al de mujeres, ya que por cada cuatro hombres hay sólo una mujer, se creó en 2005 un albergue de tránsito para las mujeres recién llegadas y las sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género, que carecen de vivienda adecuada. Esto ha ayudado a las mujeres a establecer arreglos más permanentes de vivienda, sin que se conviertan de inmediato en presa fácil de los hombres, que al principio aparentan ser hospitalarios, pero que luego se aprovechan de la situación y las exponen a la explotación y/o el VIH/SIDA. El financiamiento adecuado y la administración correcta del proyecto son esenciales para que continúe siendo efectivo.

**Practica en el terreno:
Austria**

En Austria la Oficina ha trabajado para fortalecer la protección y la respuesta que se brinda a las mujeres y las niñas solicitantes de asilo y refugiadas, que pueden verse expuestas a la violencia sexual o por motivos de género, incluyendo la violencia doméstica.

Esto ha significado que se ha trabajado para:

- elevar el perfil de este tema,
- persuadir a las autoridades y a las ONG para que solucionen las preocupaciones específicas de las solicitantes de asilo y las refugiadas con respecto a esta cuestión, y
- promover mejores relaciones entre las organizaciones que apoyan a las mujeres víctimas/sobrevivientes de la violencia doméstica y las organizaciones que brindan consejería a los refugiados.

Por ejemplo, la Ley de protección contra la violencia ayuda a proteger contra tal violencia, entre otras cosas, al exigir a la policía que proceda con el desalojo de las personas que constituyen una amenaza inminente para la vida, la salud o la libertad de otras que viven en el mismo departamento o casa o en las cercanías inmediatas y que les prohíba reingresar a estos lugares. En la medida que la orden de restricción debe ser emitida por la policía tan pronto se satisfacen los requisitos y, por lo tanto, no es necesario que se presente ninguna solicitud/recurso por parte de la víctima en cuestión, la Ley puede ser de gran utilidad para apoyar a las personas que podrían no estar informadas de la situación legal en Austria, incluyendo los solicitantes de asilo.

Sin embargo, al mismo tiempo, la Oficina ha prevenido a las autoridades sobre los potenciales efectos nocivos que tiene una disposición contenida en diversas actas de apoyo al bienestar básico de los solicitantes de asilo. Estas señalan que este apoyo puede restringirse o retirarse a las personas que hayan sido objeto de desalojo por parte de la policía, bajo los términos de la Ley de protección contra la violencia. Al ACNUR le preocupa que ésta disposición pueda tener el efecto de impedir que las mujeres y las niñas víctimas de violencia doméstica busquen ayuda del Estado.

Continúa en la siguiente página

5.3.1.2 Prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género, continuación

Austria
Austria
(continuación)

Problemas de comunicación (incluyendo los aspectos culturales) también pueden impedir la aplicación de la Ley. Por ello la Oficina ha intentado aumentar la conciencia sobre la prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género (incluso en el contexto de la Ley de protección contra la violencia) entre los empleados de los centros de recepción. Así, la Oficina trabaja para fortalecer los vínculos entre las organizaciones que apoyan a las mujeres víctimas de violencia y las organizaciones que dan consejería a las personas refugiadas y ha organizado diversas reuniones de intercambio y de capacitación.

Como resultado nuestros socios han informado sobre un aumento en la emisión de órdenes de restricción a beneficio de las mujeres y los menores de interés del ACNUR, y las víctimas reciben mejor apoyo y asistencia.

Práctica en el terreno: Redes de Protección en Sri Lanka

Introducción

Una red de protección especial iniciada en el noreste de Sri Lanka en 2004 constituye un mecanismo para ayudar a prevenir la violencia sexual y por motivos de género y para responder a los incidentes de esta naturaleza y encontrar soluciones duraderas para las personas afectadas¹⁰⁶.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos por esta iniciativa se encuentran el derecho a:

- la vida, libertad y seguridad personal;
 - no ser sometido a torturas, o penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - la integridad personal;
 - igual protección ante la ley;
 - derecho de los menores de edad a que se respete su interés superior; y
 - derecho de las niñas y niños a sobrevivir y desarrollarse.
-

Pasos para la implementación

A principios de 2004 se formó un panel en Mannar, al noreste de Sri Lanka, integrado por abogados, oficiales de la policía, oficiales de salud y organizaciones de apoyo local que trabajaron conjuntamente con el ACNUR para encontrar soluciones duraderas para las víctimas/sobrevivientes de la violencia sexual y por motivos de género. Cuando el panel comenzó a funcionar, invitó a participar al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Antes de 2004, si bien era de conocimiento de todos que la violencia sexual era un problema muy extendido en Mannar, se informaba sobre la ocurrencia de pocos incidentes y en la práctica aún menos eran investigados.

El ACNUR organizó numerosas campañas en la comunidad desplazada y con los diferentes actores para crear conciencia sobre la violencia sexual y por motivos de género, su impacto y lo que se puede hacer al respecto.

La red fue incluso más allá del mandato usual del ACNUR de asistir a la población desplazada y dirigió su trabajo a toda la población que residía en el distrito.

Cada vez que, por ejemplo un trabajador de salud realizando una visita, recibía información sobre una víctima/sobreviviente de violencia sexual y por motivos de género, se convocaba al panel para determinar qué acciones se debían adoptar y trabajar en pro de una solución duradera, siempre y cuando estos fueran los deseos de la víctima/sobreviviente. Una vez informados, los trabajadores de la Cruz Roja se reunían con la víctima para obtener más detalles sobre el caso, que luego eran informados al panel. Toda la información ha sido mantenida con apego estricto al principio de confidencialidad.

TEGD y empoderamiento

Al mejorar la prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género se ha permitido transversalizar tanto la edad como el género en el trabajo del ACNUR. Muchas de las sobrevivientes de este tipo de violencia, a las que el panel ha podido ayudar, han sido niñas. Las personas asistidas han recibido consejería y apoyo para enfrentar y procesar el trauma que han experimentado y para empoderarlas para poder comenzar de nuevo.

¹⁰⁶ Ver noticia ACNUR, "UNHCR Protection Network Brings hope to Abused Women in Northern Sri Lanka", 29 de noviembre de 2006, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=456da9c34>.

Práctica en el terreno: Redes de protección en Sri Lanka, continuación

Participación de la comunidad	Al desarrollar esta red, resultó claro que era indispensable contar con la contribución de las comunidades en el área, para poder comprender y encontrar soluciones para el problema. Al principio, las comunidades consideraban la violencia sexual como un tema tabú y se negaban a hablar de algo que tuviera relación, aún remotamente, con ello. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, aprendieron a aceptarla como una realidad que no podía esconderse. Esto fue en sí mismo un avance importantísimo. Al aceptar que la violencia sexual era un problema serio que debía ser enfrentado urgentemente, las comunidades estuvieron dispuestas a participar en la discusión.
Socios involucrados	Los socios involucrados incluyen a oficiales de la policía, funcionarios de salud, organizaciones de apoyo local y ONG, abogados y UNICEF.
Limitaciones	La inestable situación de seguridad ha sido un obstáculo para aquellos que han tratado de enfrentar el abuso. Esta situación puede en sí misma exacerbar el problema de la violencia sexual. La policía no ha podido perseguir a los autores que se refugian en territorio hostil y han tenido que esperar hasta que estas personas retornen a las zonas controladas por el gobierno.
Impacto	Desde su creación, la red ha identificado y resuelto 28 casos de crímenes por motivo de género, que en su mayoría se relacionaban con niñas. Cada mes la red ha manejado por lo menos dos casos de abuso sexual o físico. En los últimos dos años se ha implementado un mecanismo que finalmente ofrece esperanza a las mujeres y menores de edad que viven en esa área.
Lecciones aprendidas	La participación de la Cruz Roja de Sri Lanka, institución muy respetada localmente y en la que las personas confían, ha sido fundamental para que se logre la participación de las comunidades. También ha sido crucial el respeto del principio de confidencialidad.

Nota: A lo largo de este manual se pueden encontrar otros ejemplos en el terreno relevantes, sobre cómo responder y prevenir la violencia sexual y por motivos de género, por ejemplo, al final del:

- capítulo 2, sección 4, en “A través de nuestros ojos” proyecto de video participativo en Guinea y Liberia;
- capítulo 2, sección 6, sobre trabajo con los hombres de interés en Sierra Leona y en Egipto para enfrentarse a las prácticas nocivas y la violencia doméstica;
- capítulo 3, sección 2 sobre prevención y respuesta a los riesgos enfrentados por las mujeres y las niñas en Afganistán;
- capítulo 3, sección 3 sobre las Clínicas de protección de la mujer en India;
- capítulo 4, sección 2.5 sobre las evaluaciones de interés superior y determinación del interés superior;
- capítulo 4, sección 2.5 sobre determinación del estatuto de refugiado;
- capítulo 4, sección 3.2 sobre retorno voluntario y reintegración; y
- capítulo 5, sección 4.4 sobre justicia de transición y la justicia en situaciones de retorno.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro

Introducción

El tráfico, la trata y el secuestro ponen en peligro la libertad física y la seguridad de las mujeres y niñas de interés. Si ellas están huyendo del conflicto y la persecución, puede que ellas, al igual que los hombres y los niños, se vean cada vez más obligadas a pagar a quienes se dedican al tráfico de personas y realizar viajes extremadamente peligrosos, si quieren llegar a un país donde puedan solicitar asilo.

La trata de personas, especialmente de las mujeres y los menores de edad, es también un fenómeno en aumento. Las víctimas son engañadas o forzadas de múltiples maneras para obligarlas a quedarse en situaciones de explotación, incluyendo la prostitución y otras formas de explotación sexual, el trabajo forzado, la mendicidad y la esclavitud. Las mujeres y las niñas pueden ser objetivo de los tratantes a causa de su etnia, su raza o pobreza. Tan pronto se ven desplazadas, ya sea internamente o como refugiadas, el, por lo general, incierto estatuto de las mujeres y las niñas, las expone también a un mayor riesgo de ser víctimas de secuestro y trata.

Resumen de los desafíos

A continuación se señalan brevemente los desafíos que deben enfrentar las mujeres y las niñas en relación con:

- el tráfico,
- la trata y
- el secuestro.

“Cuando nuestro bote se hundió creí que moriríamos. Todos... gritaban – ‘Dios, Dios, por favor ayúdanos, sálvanos por favor’... Nunca podré olvidar las increíbles escenas que sucedieron ante mis ojos. Algunas personas... en el agua, algunas tragando agua y ahogándose y ahogándose. Nunca olvidaré los cuerpos flotando en el mar. Y el instante en que caí en... el... agua y... vi a mi hijo también luchando por su vida... encontré un trozo de madera, mi hijo comenzó a gritar ‘mamá, mamá, nos vamos a ahogar, vamos a morir. Dios por favor sálvanos’. En ese instante, yo estaba deseosa por llegar a donde estaba mi hijo, pero vi el cuerpo de una mujer muerta junto a mí. Y con mi corazón quemándome, estaba muy asustada y traté de sujetarme a la mano del cuerpo de la mujer muerta a mi lado para apoyarme y nadar hasta mi hijo. Gracias a Dios pude llegar cerca de mi hijo. Nos besamos... otras personas aún estaban luchando por sus vidas. Los gritos aún resuenan en mis oídos... Mi amiga que se aferraba a un trozo de madera tenía a su alrededor flotando los cuerpos de sus hijos muertos. A la mañana siguiente mientras aún esperábamos la muerte, los pescadores indonesios nos ayudaron y nos salvaron”.

Amal Basry, sobreviviente del naufragio del SIEV-X en Australia, dentro de la zona vigilada para la protección de fronteras el 19 de octubre de 2001, en el que 353 personas, incluyendo 146 niños y 142 mujeres, se ahogaron. Amal fue una de las menos de 50 sobrevivientes, entre los cuales solo una docena fueron mujeres y niños, que flotaron a la deriva en el mar cerca de 20 horas antes de ser rescatados por barcos de pescadores indonesios¹⁰⁷.

Desafío: Tráfico

Las mujeres y niñas que pagan a los traficantes para que las saquen de su país tal vez que lo hagan con la esperanza de escapar al conflicto y las violaciones de derechos humanos o tal vez están buscando mejores perspectivas económicas, pero pueden encontrarse fácilmente atrapadas en situaciones peligrosas y/o degradantes. A diferencia de la trata, el tráfico es un acto esencialmente voluntario – por lo menos inicialmente- que involucra el pago de una tarifa al traficante para que brinde un servicio específico.

Continúa en la siguiente página

¹⁰⁷ El hijo de Amal sobrevivió principalmente porque cuando Amal fue rescatada, ella persuadió a los pescadores de seguir buscándolo a él y otros sobrevivientes. Ocho meses después, el gobierno australiano le permitió a ella y a su hijo ingresar al país con una visa temporal, a pesar de que su esposo vivía ahí como refugiado reconocido. Tres años después de esto, a mediados de 2005, se le concedió la visa de refugiada. Ella murió de cáncer en marzo de 2006. Ver en inglés <http://sievx.com/>. Según testimonio de un hombre sobreviviente: “En el nivel inferior viajaban las mujeres y los niños, en el nivel medio las familias y en el nivel superior solo viajaban hombres. Nadie sobrevivió en el nivel inferior”. Ver en inglés <http://sievxmemorial.org/accounts.htm>. Ver también Human Rights Watch, “*By Invitation Only: Australian Asylum Policy*”, 2002. [N.T. Traducción libre]

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Desafío:
Tráfico:
(continuación)

Sin embargo, las mujeres y las niñas pueden terminar siendo violadas y/o expuestas a otros tipos de violencia y/o abuso durante el viaje, incluso a manos de las personas que se supone las van a llevar a la seguridad, los piratas y las autoridades, si son detectadas. Pueden ser abandonadas en un país durante la ruta, sin papeles o ningún tipo de apoyo. Su posición en la sociedad significa que pueden tener menos capacidad que los hombres de negociar un viaje seguro. Si no pueden satisfacer demandas adicionales o pagar tarifas o sobornos adicionales, pueden terminar siendo víctimas de trata o arrastradas a otras situaciones abusivas.

El consentimiento o la cooperación inicial con el tráfico pueden ser anulados o viciados por las subsecuentes circunstancias de coerción, abuso u explotación y por lo tanto convertirse en trata¹⁰⁸.

“Khin es una niña musulmana de 13 años que vive junto a su madre y tres hermanos en un campamento de refugiados cerca de Mae Sot. Khin cuenta que su padre y su madrastra la llevaron a Bangkok, donde, por cerca de un año, fue obligada a vender pañuelos en la calle. Si no lograba reunir por lo menos 200 bath (US\$ 5) por día, era golpeada. Su padre y su madrastra luego la obligaban a regresar a la calle hasta que trajera a la casa la cantidad de ganancia exigida. Posteriormente, Khin fue recogida por la policía tailandesa y llevada a un albergue estatal para víctimas de trata. Después, la policía la regresó a la frontera cerca de Mae Sot donde se reunió con su madre y hermanos. En ese momento, una ONG local solicitó a la comunidad refugiada que vivía en el campamento que acogiera a Khin, su madre y sus tres hermanos y que cuidara de ellos, porque la madre tenía escasos medios de subsistencia. Este había sido uno de los factores que contribuyeron a que Khin se fuera a vivir con su padre y, durante ese tiempo, su madre no supo sobre los abusos que sufría, todo esto colocó a Khin en una posición muy vulnerable para ser víctima de trata ...”

Tomado de “Abuse without End: Burmese Refugee Women and Children at Risk of Trafficking”¹⁰⁹

“Tengo cinco hijos, pero una está perdida. Ella tiene trece años de edad. Una tarde, vino una chica joven y se fue con mi hija. Algunas personas la vieron en el cruce fronterizo entre Nepal e India. Luego de mucho tiempo, se recibió una llamada de la policía de Bombay. Esta información se entregó a otros, al ACNUR y a la Unidad de coordinación de refugiados que implementa la política del gobierno en el campamento. Nadie ha venido a hablar conmigo. Siento que ella no va a saber cómo volver a casa, ella no sabe leer. Los días pasan, en las noches no puedo dormir. Los niños no saben cuánto los queremos.”

Lilal B., una refugiada en Nepal¹¹⁰

Desafío:
Trata

La trata de personas constituye una forma moderna de esclavitud, que considera a los seres humanos como bienes que se pueden comprar y vender¹¹¹. El ochenta por ciento de todas las personas víctimas de trata son mujeres y niñas¹¹².

Son engañadas con promesas falsas de una vida nueva y mejor, pero pueden terminar en situaciones de mucha explotación y peligro, incluyendo la prostitución, servicio doméstico y otras formas de trabajo forzado, como el trabajo infantil. Pueden ser forzadas a trabajar recibiendo sumas irrisorias o incluso nada. El temor a la deportación, la confiscación de los papeles y el encarcelamiento son todos factores que explotan las personas que se dedican a la trata para mantener a sus víctimas bajo control.

Continúa en la siguiente página

¹⁰⁸ Oficina de la ONU contra las drogas y el delito, *Herramientas para combatir el tráfico de personas*, 2006, pp. xiii–xviii, disponible en inglés en <http://www.unodc.org/unodc/en/humantrafficking/publications.html> y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños de 2000, artículo 3(b).

¹⁰⁹ Comisión de mujeres para las mujeres y niños refugiados, “Abuse without End: Burmese Refugee Women and Children at Risk of Trafficking”, enero de 2006, p. 22. [N.T. Traducción libre]

¹¹⁰ Tomado de Human Rights Watch, “Trapped by Inequality: Bhutanese Refugee Women in Nepal”, septiembre de 2003, pp. 58–59. [N.T. Traducción libre]

¹¹¹ Ver definición en: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, de 2000, Artículo 3.

¹¹² OCHA, “Violence Threatens Women in All Stages of Life”, 9 de diciembre de 2005.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Trata Trata (continuación)

Las mujeres y las niñas que son pobres, tienen discapacidades, han sufrido otras formas de violencia sexual o por motivos de género, están separadas de sus familias u otras redes de apoyo, son parte de hogares encabezados por sólo un padre y/o porque son apátridas o pertenecen a una religión, casta o etnia específica, pueden estar especialmente en riesgo de sufrir la trata.

Desafío: Peligro de trata durante el desplazamiento

Adicionalmente, las mujeres y las niñas pueden estar huyendo de la persecución y pueden haber pagado a las personas que se dedican al tráfico de personas para que las ayuden a cruzar la frontera, pero se pueden encontrar inmersas en situaciones inciertas que llevan a que sean sometidas a trabajo forzado, servidumbre por deudas y/o trata. Puede que ellas hayan huido de sus hogares para escapar del conflicto y las violaciones de derechos humanos, sólo para ser secuestradas y/o objeto de trata desde los campamentos o las calles. Si las mujeres y las niñas carecen de protección, asistencia y oportunidades de conseguir medios de subsistencia adecuados, también se encuentran en mayor riesgo de sufrir abusos o trata.

Durante los conflictos y los procesos de paz inestables, los traumas vividos y/o el abuso, pueden llevar al ostracismo de las mujeres y las niñas, al mismo tiempo que la educación para que tomen conciencia de sus derechos es inexistente o inadecuada. Ambos factores pueden aumentar el riesgo de ser víctima de trata.

Desafío: Asegurar la protección para las víctimas de trata

Cuando las mujeres y las niñas víctimas de trata logran escapar de los tratantes y/o de quienes habían pagado por ellas, o si son descubiertas, las autoridades pueden ver estos casos principalmente como un asunto penal. A consecuencia de ello, las víctimas pueden ser retornadas de manera sumaria sin considerar, o considerando inadecuadamente, sus necesidades de protección. Esto, a su vez, puede llevar a un eterno ciclo de trata y abuso.

Las mujeres y niñas traficadas pueden desconocer sus derechos, carecer de acceso a información y consejería y pueden enfrentar obstáculos para obtener acceso a los mecanismos implementados para proteger estos derechos. Podrían encontrarse en la situación de carecen de documentos de identidad personal y la imposibilidad de establecer su nacionalidad, quedando en la situación de apatridia *de facto*. Si logran solicitar asilo, pueden encontrar que los procedimientos no son lo suficientemente sensibles desde la perspectiva de edad y género para poder reconocer su solicitud. La actitud y los prejuicios de los funcionarios y autoridades locales pueden afectar negativamente su acceso a los procedimientos y a la protección.

Desafío: Secuestro

“Se entiende por secuestro el traslado, raptó, aprehensión, apresamiento, apropiación de la custodia, detención o captura de un niño (menor de 18 años) de manera temporal o permanente, recurriendo a la fuerza, las amenazas o el engaño, para el reclutamiento por fuerzas armadas o en grupos armados, la participación en hostilidades, la explotación sexual y el trabajo forzoso”¹¹³.

Continúa en la siguiente página

¹¹³ Ver, “Los derechos del niño: Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre el secuestro de niños en África”, E/CN.4/2006/65, 8 de febrero de 2006, párrafo 10.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

**Desafío:
Secuestro
(continuación)**

Esta definición de trabajo ha sido adoptada tanto por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre este tema como en las consultas interagenciales realizadas en el contexto de los esfuerzos para fortalecer la protección de los niños en los conflictos armados. Fuera de este contexto, las personas también pueden ser secuestradas para someterlas a explotación sexual, matrimonio precoz o infantil, matrimonio forzado, adopción forzada o trabajo forzado.

Por ejemplo, las mujeres y las niñas, pueden ser secuestradas y forzadas a prostituirse, a convertirse en esclavas sexuales, al matrimonio precoz o forzado, a la mutilación genital femenina o al trabajo doméstico. Los niños son más vulnerables al secuestro para el reclutamiento militar forzado, pero las niñas también pueden ser secuestradas con este fin. Cuando a veces desaparecen las niñas jóvenes de los campamentos durante varios días, algunos califican esta situación de “fuga romántica”. En realidad, es más probable que las niñas hayan sido víctimas de trata o secuestradas para que contraigan matrimonio forzado o infantil.

Las mujeres y las niñas pueden ser secuestradas en lugares en los que se encuentran aisladas o solas, cuando, por ejemplo, van caminando hacia la escuela o el mercado o cuando están buscando leña y agua. Incluso si son rescatadas y logran retornar a sus comunidades, las mujeres y las niñas que han sido secuestradas pueden enfrentar el estigma y la discriminación social, incluso por parte de sus familias, especialmente si han sido forzadas a casarse o a convertirse en esclavas sexuales y/o a tomar parte en el conflicto armado¹¹⁴.

**Desafío:
Secuestro durante
el desplazamiento
interno**

Las mujeres y las niñas desplazadas internas que viven en áreas remotas, son más vulnerables a las incursiones armadas que realizan los distintos bandos y están en mayor riesgo de sufrir secuestro, violación y abuso sexual.

Por ejemplo, en el norte de Uganda, cientos de miles de niños y niñas que viven en campamentos aislados se ven obligados todas las noches a caminar varios kilómetros para encontrar la relativa seguridad que ofrecen las ciudades. Conocidos como “viajeros nocturnos”, ellos buscan evitar el peligro de ser secuestrados por las milicias armadas para ser usados como niños soldados, esclavos sexuales y porteadores. De hecho, algunos se encuentran doblemente desplazados. Primero, son forzados a abandonar sus hogares a causa del conflicto y luego desarraigados de los lugares en los que han buscado protección, por las incursiones rebeldes.

Los viajes nocturnos, también pueden suceder al interior de los campamentos de desplazados internos. Los niños y niñas cuyas chozas se encuentran en la periferia del campamento, pueden trasladarse durante la noche a dormir cerca de los edificios de servicios públicos en el centro del campamento en búsqueda de protección, ante la falta de seguridad que impide monitorear los campamentos durante la noche¹¹⁵.

Continúa en la siguiente página

¹¹⁴ Ver Consejo de Derechos Humanos (antes Comisión de Derechos Humanos), Resolución 2005/43, que solicita a la OACDH, otras agencias relevantes, organismos internacionales y ONG realizar un diagnóstico integral de la situación del secuestro de niños en África; Visión Mundial Internacional, “Secuestro de niños en África”, enero de 2006.

¹¹⁵ UNICEF, Estado mundial de la infancia en 2005, pp. 48–49.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Principios y directrices legales internacionales

La trata es un delito de acuerdo con el derecho internacional y la legislación de muchos países¹¹⁶. Constituye una forma de esclavitud¹¹⁷ y, en algunos casos, un crimen de guerra o de lesa humanidad. La trata viola una serie de derechos de las mujeres y las niñas: su derecho a la libertad y la seguridad personal, a ser tratadas humanamente y respetando su dignidad humana inherente, su derecho a no ser retenidas como esclavas y, a veces, su derecho a la vida. La trata de menores de edad viola los derechos de los niños y niñas a verse libres de toda forma de explotación y abuso¹¹⁸.

El enfoque de los esfuerzos internacionales para combatir la trata de personas, incluidos los realizados bajo el Protocolo de Palermo sobre trata, del año 2000, se han centrado en la prevención, persecución y protección. Medidas igualmente importantes son las de rescate, rehabilitación y reintegración de las víctimas de trata¹¹⁹.

El tráfico de personas y el secuestro son también delitos que pueden ocasionar serias violaciones a los derechos de las mujeres y las niñas, incluyendo su derecho a la vida¹²⁰. Además, si bien el tráfico puede ser inicialmente un acuerdo voluntario, puede derivar más tarde en trata. El secuestro es reconocido por el Secretario General como una de las seis infracciones graves a los derechos de los niños en los conflictos armados, que requiere un monitoreo particular¹²¹.

Responsabilidad: Estados

Los Estados tienen la responsabilidad de prevenir y combatir la trata de personas, incluyendo especialmente la trata de mujeres y menores de edad, de proteger y asistir a las víctimas de trata con pleno respeto de sus derechos humanos y de promover la cooperación entre Estados para cumplir con esto¹²².

Ellos deben salvaguardar los derechos de las personas que han sido víctimas de tráfico, incluyendo en relación con la posibilidad de que ellos retornen a su país de origen, y “tendrán en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños”¹²³.

Los Estados están obligados a adoptar medidas para brindar “protección y asistencia especial” a los niños, incluyendo las niñas, si se encuentran privados de su ambiente familiar, y de protegerlos de la explotación económica, de la explotación sexual y del abuso, el secuestro y la trata¹²⁴.

Continúa en la siguiente página

¹¹⁶ Ver Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, de 2000.

¹¹⁷ Ver Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998, artículo 7(2)(c).

¹¹⁸ Ver Convención sobre los derechos del Niño, de 1989, artículos 19, 34, 35, y 36.

¹¹⁹ Ver El Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, de 2005. Ver también, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*, 2007, especialmente el capítulo 3 sobre ayuda para referir y reintegrar.

¹²⁰ Ver, “Los derechos del niño: Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre el secuestro de niños en África”, E/CN.4/2006/65, 8 de febrero de 2006, párrafo 52.

¹²¹ Ver “Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados”, A/59/695-S/2005/72, 9 de febrero de 2005, párrafo 68.

¹²² Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, artículo 2. Ver también CEDAW, artículos 2, 6, 11; CDN, artículo 35. El Consejo de Derechos Humanos (antes Comité) al revisar el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de implementar el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, ha interpretado que la prohibición absoluta de la esclavitud y el comercio de esclavos incluye la trata.

¹²³ Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículos 9, 16 y 18.

¹²⁴ CDN, artículos 11, 16, 19–22, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Responsabilidad: Estados
(continuación)

Los Estados Partes de la Convención sobre refugiados de 1951, también tienen la responsabilidad de brindar protección internacional a las víctimas de tráfico o a las personas que temen ser víctimas de trata y que tienen un temor fundado de persecución en el sentido de la Convención, si retornaran a su país de origen¹²⁵.

Responsabilidad: ACNUR

El ACNUR tiene la responsabilidad de:

- asegurar que las mujeres y las niñas de interés no se conviertan en víctimas de trata;
- cabildear ante las autoridades encargadas de la toma de decisiones sobre el asilo para asegurar que las víctimas de trata o las personas que temen ser víctimas de trata, quienes tienen un temor fundado de persecución en el sentido de la Convención si retornarán a sus países de origen, sean reconocidas como refugiadas y se les conceda la protección internacional y, cuando la Oficina es la encargada de determinar la condición de refugiado, esté al tanto y tome en consideración estos temas¹²⁶; y
- trabajar con los socios para asegurar que los Estados asumen su obligación de proteger a las mujeres y las niñas de interés que puedan haber sido víctimas de tráfico o secuestradas y asegurar que los Estados enjuician a los traficantes y secuestradores.

Cómo responder

Sugerencias de las acciones que debería realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para proteger a las mujeres y las niñas del tráfico, la trata y el secuestro incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los socios gubernamentales, la sociedad civil y los grupos multisectoriales, incluyendo los funcionarios de protección y servicios comunitarios, los trabajadores sociales y quienes prestan servicios de salud, para identificar y prestar servicios de salud, apoyo psicosocial, consejería legal y otros tipos de asistencias a las mujeres y las niñas de interés del ACNUR que han sido víctimas de tráfico, trata o secuestro. • Coordinar con los socios gubernamentales y otras agencias, incluyendo la UNICEF y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para crear conciencia sobre las potenciales necesidades de protección internacional que puedan tener las mujeres y las niñas que han sido víctimas de trata y llevadas a otro país¹²⁷. • Apoyar los esfuerzos del gobierno y otras agencias de la ONU para brindar asistencia legal a las víctimas de trata y para establecer mecanismos para el apoyo a las víctimas y protección de testigos, de modo que los autores de estos delitos puedan llevarse ante la justicia. • Apoyar estos esfuerzos por medio del trabajo con los socios para promover la educación y la capacitación vocacional de las víctimas de trata para ayudarlas a reintegrarse y rehabilitarse con el fin de reducir el riesgo de que sean nuevamente víctimas de trata.

Continúa en la siguiente página

¹²⁵ Ver, ACNUR, "La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata", HCR/GIP/06/07, abril de 2006; Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), de 2007, párrafo (g)(viii).

¹²⁶ Ver ACNUR, "La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata", HCR/GIP/06/07, abril de 2006, párrafo 5.

¹²⁷ Ver ACNUR, "La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata", HCR/GIP/06/07, abril de 2006, especialmente párrafos 45–50.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurarse que el proceso de registro identifica a las mujeres y niñas desplazadas que se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de trata y secuestro y monitorear su situación periódicamente. • Trabajar con los socios clave, incluyendo la UNICEF, la OIM, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y los gobiernos y apoyar programas para <ul style="list-style-type: none"> – proveer el acceso a albergues seguros; – dar acceso a servicios de salud, consejería psicosocial, asesoría legal y asistencia para la reintegración a las mujeres y las niñas de interés que han sido víctimas de trata y/o secuestro¹²⁸; – ayudarlas a enfrentar los problemas de salud, incluido el trastorno de estrés post traumático (TEPT), que pudieran padecer; – incluir el apoyo a soluciones a largo plazo, como por ejemplo la capacitación vocacional y las oportunidades de autosubsistencia; y – asegurar el acceso a los procedimientos de asilo para quienes temen ser perseguidas si retornan a su país de origen.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Si la víctima de trata pudiera gozar de protección en su país de origen y el retorno es lo que ella desea, se debe promover la cooperación entre Estados para verificar la identidad de la víctima y su nacionalidad, como una manera de evitar la apatridia <i>de facto</i>¹²⁹. • Si la víctima de trata manifiesta su temor a retornar, es necesario asegurarse que su solicitud pueda ser evaluada para determinar si esa persona requiere protección internacional y que los procedimientos de asilo toman en consideración la edad, el género y las necesidades específicas de las víctimas de trata. Esto incluye la prestación de asesoría legal y, en el caso de las niñas, la determinación del interés superior y el nombramiento de un tutor para que la apoye durante el procedimiento¹³⁰. • Trabajar con las autoridades y las ONG locales para asegurar que las víctimas de trata, que son personas de interés del ACNUR y son testigos en casos ante la justicia, encuentren alojamiento seguro y protegido.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar las medidas policiales para prevenir, detener y combatir la trata. Cabildear ante los ministerios gubernamentales y los miembros del legislativo para asegurar que las medidas para penalizar la trata y llevar a sus autores ante la justicia incluyen también medidas de protección explícitas en la legislación antitrata, que aseguren que las víctimas de trata puedan ser identificadas, ayudadas, aconsejadas, se les permita un periodo de reflexión y tengan acceso a los procedimientos de asilo antes de que se tome una decisión con respecto a retornarlas a su país de origen¹³¹. • Trabajar con las autoridades gubernamentales, las agencias y otros socios para organizar capacitaciones para los guardias fronterizos, la policía y los funcionarios de inmigración y de los campamentos para crear conciencia sobre las preocupaciones de protección relacionadas con la trata y permitirles identificar y establecer perfiles de las víctimas y potenciales víctimas de trata.

Continúa en la siguiente página

¹²⁸ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (n)(ii).

¹²⁹ Ver también, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, de 2000, artículo 8(3).

¹³⁰ Ver ACNUR, "La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata", HCR/GIP/06/07, abril de 2006, especialmente párrafos 45–50.

¹³¹ Ver también, Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (j)(v).

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que existe información disponible en las fronteras en idiomas pertinentes que expliquen a las víctimas de trata cómo buscar apoyo y acercarse al ACNUR si temen retornar a sus países de origen. • Apoyar las iniciativas nacionales contra la trata y asegurar que las autoridades estén conscientes sobre el temor que pueden presentar las víctimas de trata al retornar a su país de origen y que pueden tener motivos válidos para solicitar asilo. • Promover el uso de las Directrices del ACNUR sobre protección internacional relativas a la trata¹³² entre los encargados de tomar decisiones en los procedimientos de asilo para que tomen conciencia sobre las potenciales necesidades de protección internacional que puedan tener las víctimas de trata y asegurar que todas las personas que quedan comprendidas en la definición de refugiado de la Convención reciban esta protección. Cuando las víctimas de trata presentan necesidades de protección internacional por otro motivo, se les deberían otorgar formas complementarias de protección.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Crear conciencia entre la comunidad desplazada, por ejemplo a través de programas de radio, folletos, canciones y dramatizaciones, sobre los peligros de ser víctimas de tráfico, trata de personas o secuestro y el tipo de tácticas utilizadas para engañar a las potenciales víctimas. • Lanzar campañas informativas dirigidas a las mujeres y las niñas a través de grupos de mujeres y escuelas para informarles sobre los peligros de la trata y sobre información falsa que puede ser proporcionada por personas extrañas o incluso amigas que han estado fuera del país por un tiempo y que regresan extrañamente adineradas, sobre ofertas y anuncios de matrimonio o trabajo. • Trabajar con los socios en las comunidades desplazadas o retornadas para cambiar la creencia de que las niñas son inferiores a los niños y que el propósito en la vida de las niñas debería ser el matrimonio. • Establecer centros en los que los menores desplazados en áreas rurales o urbanas, que podrían estar en riesgo de ser secuestrados durante la noche, puedan pernoctar en condiciones seguras.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer, conjuntamente con los socios, mecanismos para monitorear e informar que aseguren <ul style="list-style-type: none"> – una respuesta coordinada y permanente a las necesidades de las víctimas de trata; – que quienes manifiesten temor a retornar tengan acceso a los procedimientos de asilo; y – que se han implementado medidas, tales como la asignación de guardias y el fortalecimiento de la coordinación entre las autoridades relevantes para evitar que las personas que han sido admitidas en estos procedimientos desaparezcan mientras se evalúan sus solicitudes.

Continúa en la siguiente página

¹³² Ver ACNUR, "La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata", HCR/GIP/06/07, abril de 2006.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Práctica en el terreno: Eslovenia

Como parte de un programa dirigido a evitar que los solicitantes de asilo sean reclutados o engañados por los tratantes de personas, la oficina del ACNUR en Eslovenia ha desarrollado el proyecto contra la trata y la violencia sexual y por motivos de género (PATS, por sus siglas en inglés).

Desarrollado en 2003 en cooperación con el Ministerio del Interior de Eslovenia y dos ONG eslovenas, su objetivo principal fue introducir mecanismos formales para:

- entregar información a los solicitantes de asilo que se encontraban en situación de mayor riesgo de ser víctimas de los tratantes de personas y
- ayudar y proteger a las víctimas de trata y de violencia sexual y por motivos de género identificadas en los procedimientos de asilo en la República de Eslovenia.

Los elementos centrales del proyecto PATS fueron:

- la entrega a todas las mujeres y a los menores no acompañados solicitantes de asilo, de un folleto informativo conocido como "El Diccionario" que, entre otras cosas, incluía información vital para crear conciencia y ayudar a las víctimas de trata a autoidentificarse y aconsejarlas sobre dónde podían obtener ayuda en Eslovenia y en otros países de Europa; y
- sesiones informativas individuales con los trabajadores sociales dirigidas a todas las mujeres y a los menores no acompañados o separados, que fueran solicitantes de asilo. Estas sesiones se centraban en entregar información sobre los riesgos de la trata y en ayudar a difundir la información contenida en el Diccionario.

Posteriormente el proyecto fue ampliado a Bosnia y Herzegovina.

Práctica en el terreno: Albania

La oficina del ACNUR en Albania trabajó junto con las autoridades de gobierno correspondientes y otras organizaciones para establecer un sistema de revisión previa para distinguir a las víctimas de trata, que en su mayoría eran mujeres o niñas, a los solicitantes de asilo y a los migrantes irregulares que desearan retornar a sus propios países, de los demás migrantes irregulares¹³³. En un país que ha debido enfrentar movimientos migratorios complejos, este sistema ha

- ayudado a prevenir la expulsión ilegal de los solicitantes de asilo;
- brindado asistencia apropiada a las víctimas de trata y los migrantes irregulares que manifiestan su deseo de retornar y
- sabido apoyarse en la experiencia de las organizaciones pertinentes, de acuerdo con sus mandatos y capacidades.

En 2001 la oficina del ACNUR inició un proyecto piloto desarrollado con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización internacional para las Migraciones (OIM), en estrecha colaboración con el gobierno para establecer este sistema de revisión previa. El sistema permitió identificar en fases iniciales a los migrantes irregulares que eventualmente podrían ser solicitantes de asilo, víctimas de trata o migrantes económicos y se les brindó información sobre los procedimientos apropiados.

Continúa en la siguiente página

¹³³ Ver "Nota breve: Pre-Screening of Asylum Seekers and Migrants in Albania (CARDS Project 2003)", 25 de abril de 2006.

5.3.2 Tráfico, trata y secuestro, continuación

Práctica en el terreno:
Albania
(continuación)

Cada vez que las autoridades identificaban a un migrante irregular, se contactaba a un *Grupo Móvil de Revisión Previa (PTS, por sus siglas en inglés)* basado en Tirana. El equipo estaba integrado por una persona del ACNUR, de la OIM y de la Dirección General para refugiados del Ministerio del Interior. Este equipo arribaba dentro de las 24 horas de contactado, acompañado por un intérprete si resultara necesario, entrevistaba a la persona y evaluaba si él o ella era, o no, solicitante de asilo, víctima de trata o migrante económico y estaba preparado para regresar a su país de origen. De acuerdo con lo establecido, él o ella eran referidos a las autoridades responsables y llevados por el Grupo Móvil a los centros de recepción apropiados. Los migrantes irregulares que no quedaban comprendidos en ninguna de las categorías anteriores permanecían bajo custodia policial.

Entre febrero de 2001 y marzo de 2006 se realizó la revisión previa de 836 personas. De este total se determinó que 216 eran solicitantes de asilo, 150 víctimas de trata y 470 migrantes económicos. En abril de 2006 se traspasó la responsabilidad sobre el sistema de revisión previa a las autoridades albanesas, en especial a la Dirección General para fronteras y migración del Ministerio del Interior. El ACNUR mantuvo la tarea de monitorear y apoyar el sistema, en el marco de su mandato.

Este proyecto formó parte de iniciativas más amplias desarrolladas en Albania para afrontar la trata que, entre otras cosas, tuvieron el efecto de que las víctimas de trata no fueran procesadas más por los delitos de prostitución y cruce ilegal de fronteras.

Para llevar a cabo esta iniciativa fue esencial contar con financiamiento externo, entre otros de la Comisión Europea a través del proyecto de Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (CARDS, por sus siglas en inglés).

Entre los desafíos presentados se incluyen el de asegurar el funcionamiento pleno del centro contra la trata, creado en 2005 para facilitar la comunicación entre el gobierno y las organizaciones internacionales en los casos de trata y para establecer una protección eficaz para los testigos en casos donde los tratantes sean procesados penalmente.

Nota: Para un ejemplo práctico en el terreno relacionado con la rehabilitación de niñas refugiadas de Sierra Leona y Liberia secuestradas por los grupos rebeldes, ver más adelante sección 3.4 de este capítulo, bajo el título “Reclutamiento militar, desarme y reintegración”

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento

"Todos mis sueños desaparecieron cuando me vi en la mitad del desierto, en un lugar rodeado por cercas alambradas. Todos vinimos con la esperanza de encontrar una vida de paz, libertad y dignidad, pero estamos decepcionados. Los solicitantes de asilo huyen de su país a causa de la persecución y el peligro, ellos no deberían ser mantenidos en un centro de detención cerrado. Nosotros veníamos para obtener protección y libertad, no detención. Fuimos encerrados en centros de detención, tratados como delincuentes, sin motivo. Hay personas en los centros de detención que están realmente deprimidas, especialmente los menores de edad. Hay personas que intentaron suicidarse y estaban devastadas. Los niños y niñas comenzaron también a tener enfermedades mentales."

Najeeba, niña refugiada de 17 años en Australia, 2004¹³⁴

Introducción

En diferentes partes del mundo, muchas mujeres y niñas que han sido desplazadas a la fuerza se ven sometidas a detención u otras restricciones a su libertad de movimiento. Las mujeres y las niñas que solicitan asilo y/o son apátridas pueden verse especialmente afectadas, al igual que los refugiados bajo mandato en los países que no han accedido a la Convención sobre Refugiados de 1951.

Resumen de los desafíos

La libertad de movimiento de las mujeres y las niñas puede verse restringida porque:

- son detenidas mientras son solicitantes de asilo;
- están confinadas en campamentos;
- la situación de seguridad impide el movimiento;
- existen reglas culturales o religiosas predominantes; y/o
- carecen de documentos.

Nota: Cada uno de estos temas es analizado a continuación.

"Jules [una solicitante de asilo en el Reino Unido] estaba dormida la noche que vinieron por sus hijas. Lo primero que escuchó fue a cuatro, cinco, seis hombres parados a los pies de su cama diciéndole que no gritara. Ella podía escuchar a sus hijas – la de ocho años y la de 17- gritar y sollozar y temblar en el cuarto de al lado, pero no le permitieron abrazarlas. Tuvo que empacar rápidamente una maleta diminuta. Las tres serían llevadas y encerradas de manera indefinida. Cinco meses después, están todavía en una celda de la cárcel, el punto final para este brusco cambio entre un golpe en la puerta de vidrio y una vida tras las rejas y las alambradas. La niña de ocho años ha bajado de peso drásticamente; sus ropas le cuelgan como harapos. La niña de diecisiete años ha optado por retraerse en un silencio taciturno y casi nunca habla. Nadie ha acusado a estas mujeres de cometer un delito. Todo lo que Jules y sus hijas hicieron fue correr por sus vidas, correr hacia la libertad de Londres, un lugar donde pensaron que les ofrecerían asilo."

Artículo de periódico sobre una madre solicitante de asilo en el centro de detención de Yarl Wood, Reino Unido¹³⁵

Desafío: Detención

Varios países acostumbran detener a los solicitantes de asilo mujeres y niñas, como a los hombres y niños, a causa de la manera en que arriban (a veces sin visas u otros documentos de identidad), debido a que su solicitud está siendo decidida mediante procedimientos acelerados o porque están a la espera de ser deportados. Los procedimientos pueden ser largos; pueden existir dificultades para deportar a terceros países de asilo o, si se ha rechazado su solicitud, enviarlos a sus países de origen. Por lo tanto la detención puede prolongarse por largo tiempo. Las mujeres y las niñas apátridas a veces permanecen bajo detención indefinida si los intentos por deportarlas a otros países fracasan.

Continúa en la siguiente página

¹³⁴ Ver noticia del ACNUR, "Refugees: Telling Their Stories", Competencia de redacción para estudiantes de secundaria del ACNUR, 2004. [N.T. Traducción libre]

¹³⁵ Johann Hari, "We've been Taught to Hate the Innocent", The Independent, Reino Unido, 20 de abril de 2006. [N.T. Traducción libre]

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

**Desafío:
Detención
(continuación)**

Las instalaciones de los centros de detención para personas acusadas de cometer delitos contra las reglas inmigratorias por lo general no están equipadas adecuadamente para albergar a mujeres y niñas. Puede que, por ejemplo, la privacidad sea limitada, tengan acceso restringido a la luz natural, al aire libre, a teléfonos públicos o a instalaciones sanitarias. En lugares apartados, incluso en instalaciones de custodia en la frontera, puede que no existan suficientes oficiales de policía o de inmigración mujeres. Todas estas condiciones pueden originar explotación sexual y abuso por parte de los funcionarios fronterizos, la policía, los funcionarios de los centros de detención, el personal médico o los otros reclusos.

En muchos casos, los centros de detención no permiten que los esposos y otros miembros del grupo familiar, permanezcan unidos. En otros casos, puede suceder que los centros de detención no tengan condiciones para que las mujeres y/o los menores de edad puedan estar separados de los hombres que no son parte de la familia. Los menores no acompañados pueden ser obligados a permanecer con otros adultos que ellos no conocen, aumentando así el riesgo de que sufran violencia o abuso. Cuando se detiene al hombre, pero no al resto de la familia, las mujeres deben asumir solas el cuidado de sus familias, lo que las puede exponer a un mayor riesgo de abuso y violencia.

Las mujeres y las niñas solicitantes de asilo detenidas, con frecuencia, no tienen acceso a servicios de salud adecuados. Puede suceder que no se entregue a las mujeres y las niñas materiales sanitarios y/o que ellas se vean forzadas a intercambiar alimentos por toallas sanitarias. Muchas veces el acceso a las duchas es muy limitado para las mujeres y niñas que están menstruando. De otro lado, generalmente las necesidades alimentarias especiales de las madres embarazadas o que están amamantando no son satisfechas. Los menores de edad solicitantes de asilo o refugiados que son detenidos sufren frecuentemente de daños psicológicos y a veces físicos, al igual que los adultos. Igualmente, pueden verse privados o tener acceso limitado a la educación o a la recreación¹³⁶.

"Nuestra situación aquí es como estar en una prisión. No somos libres. Me gustaría ser un pájaro, libre de esta condición".

Una mujer de 35 años en el campamento de refugiados de Nayapara en Bangladesh

**Desafío:
Confinamiento en
los campamentos**

En muchos países se restringe la capacidad de desplazamiento de las personas refugiadas y desplazadas internas, confinándolas en campamentos o asentamientos, ubicados muchas veces en zonas aisladas e inseguras, tales como las áreas fronterizas. Esta situación puede dificultar la búsqueda de empleo y otras actividades generadoras de ingresos fuera de los campamentos o asentamientos. Las mujeres y las niñas desplazadas que logran encontrar empleo fuera de estos lugares para mantenerse a ellas o sus familias, se encuentran en mayor riesgo de sufrir explotación, el incumplimiento del pago del salario y violencia sexual y por motivos de género, ya que los empleadores saben que ellas trabajan ilegalmente.

Continúa en la siguiente página

¹³⁶ Problemas similares pueden surgir cuando se instala a los solicitantes de asilo en centros de recepción inadecuados, incluso si no están detenidos. Ver capítulo 1, sección 1, sistemas de asilo más restrictivos.

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

Desafío:
Confinamiento en los campamentos
(continuación)

En otras situaciones, las mujeres y las niñas desplazadas pueden tener autorización para moverse libremente sólo hasta unos pocos kilómetros del campamento. Si bien esto les permite buscar fuera del campamento recursos naturales para sus hogares – especialmente leña y agua- los recursos en estas áreas se agotan rápidamente. Con frecuencia hay muchas tensiones con la comunidad de acogida que llevan incluso a que sucedan ataques y golpizas. Las mujeres y las niñas se pueden ver forzadas a alejarse aún más, exponiéndose así a riesgos aún mayores.

Desafío:
Situación de seguridad

Es común que la situación de seguridad restrinja la libertad de movimiento de las mujeres y niñas desplazadas y retornadas. Algunas de estas restricciones aún estando acordes al Derecho Internacional pueden constituir un serio obstáculo para la recolección de leña y agua, para acceder a tierras para la agricultura, a la educación, a servicios de salud y psicosociales, y otros derechos civiles, económicos y sociales. En situaciones de desplazamiento interno y de retorno, las mujeres y los menores de edad se ven desproporcionadamente afectados por las minas antipersona y las municiones sin explotar¹³⁷.

“A una mujer no se le permitía salir de su casa por ningún motivo, ni siquiera para ir a buscar agua para beber o cocinar. Esta tarea era usualmente realizada por alguno de sus hijos u otros parientes hombres. Un día cuando su hijo estaba enfermo y no había cerca otros parientes varones, decidió salir escondida a buscar agua. Desafortunadamente se encontró con su esposo al regresar de la fuente de agua y él dijo “Te vi, así es que otros hombres deben haberte visto y mañana mi nombre estará manchado”. Le dio una golpiza con un palo. Una de las mujeres de la consulta vio lo que sucedía y corrió rápidamente a la escena con una cobija. Cubrió a la mujer con ella para impedir que el esposo siguiera golpeándola y curó sus heridas, porque sabía que ella no podría dejar la casa para recibir asistencia médica”.

Peshawar, Pakistán, 10 de mayo de 2001

Desafío:
Normas culturales y religiosas

Las normas y costumbres culturales y religiosas predominantes pueden provocar que los hombres de una familia restrinjan la libertad de movimiento de las mujeres de la familia, impidiéndoles salir de la casa. A consecuencia de ello, las niñas pueden verse impedidas de asistir a la escuela, el acceso a los servicios de salud puede ser severamente limitado y, en ciertos contextos, las viudas pueden verse impedidas de acceder a la asistencia y ayuda que necesitan, si no pueden salir de sus hogares sin estar acompañadas por un hombre protector. En estos casos, todas las preocupaciones de seguridad que pudieran existir, especialmente en relación con la violencia doméstica, casi nunca son denunciadas y por lo general se ignora su existencia.

Desafío:
Falta de documentos

Las niñas y mujeres de interés que carecen de documentos individuales que acrediten su estatus pueden ver limitada su libertad de desplazamiento. Puede suceder, por ejemplo, que se encuentren en riesgo de sufrir arrestos arbitrarios, incluso en los puestos de control militares o policiales, y/o de ser víctimas de extorsión, acoso y violencia sexual y por motivos de género antes de que se les permita continuar, o incluso podrían ser deportadas. Cada uno de estos factores ocasiona restricciones a su libertad de movimiento.

Continúa en la siguiente página

¹³⁷ Ver también capítulo 4, sección 3.2 sobre retorno y repatriación voluntarios.

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

Principios y directrices legales internacionales

La libertad de movimiento consiste en el derecho y la capacidad de cada persona de trasladarse y elegir su residencia libremente y en condiciones de seguridad dentro del territorio de un Estado. Incluye el derecho de salir de cualquier país, además del derecho a retornar al propio país¹³⁸.

El derecho a la libertad y seguridad personal se relaciona estrechamente con la prohibición del arresto o detención arbitrarios¹³⁹. Los niños solo pueden ser detenidos “como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda” (artículo 37(b) de la CDN). Los efectos psicológicos de la detención y las detenciones prolongadas o indefinidas pueden violar también la prohibición de someter a tortura o tratos o penas inhumanas o degradantes.

Los detenidos tienen derecho a ser tratados de acuerdo con las normas y principios aceptados internacionalmente, muchos de los cuales están incluidos en la legislación nacional de varios países. Entre las normas y principios internacionales se pueden mencionar:

- Conjunto de principios de la ONU para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión¹⁴⁰,
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores de edad privados de libertad¹⁴¹, y
- Reglas mínimas de la ONU para el tratamiento de los reclusos¹⁴².

La conclusión N° 44 del ExCom de 1986 sobre la detención de los refugiados y solicitantes de asilo se refiere en particular al artículo 31 de la Convención sobre refugiados de 1951 (ver más adelante) y reafirma que normalmente debería evitarse toda detención de solicitantes de asilo y refugiados. Si se determina que es necesaria, puede recurrirse a la detención sólo por los motivos establecidos en la ley y sólo por tiempo y propósitos limitados. El ExCom también ha subrayado la necesidad de asegurar que ningún refugiado o solicitante de asilo sea detenido junto a las personas encarceladas como delincuentes comunes¹⁴³.

Continúa en la siguiente página

¹³⁸ Ver Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13; ICCPR, artículo 12; CEDAW, artículo 15(4); Principios rectores de los desplazamientos internos, Principios 14 y 15.

¹³⁹ Ver Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3; ICCPR, artículo 9; ICERD, artículo 5(b); CDN, artículos 9(4) y 37(b); Principios rectores de los desplazamientos internos, Principio 12.

¹⁴⁰ UNGA res. 43/173 del 9 de diciembre de 1988.

¹⁴¹ UNGA res. 45/113 del 14 de diciembre de 1990.

¹⁴² Adoptadas en el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

¹⁴³ Ver Conclusiones del ExCom No. 44 (XXXVII) de 1986, párrafo (f) y No. 85 (XLIX) de 1998, párrafo (ee).

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

Principios y directrices legales internacionales (continuación)

Cuando los refugiados se encuentran legalmente en el territorio de un país de acogida, restringir sus movimientos fuera de los campamentos podría violar el derecho a la libertad de movimiento establecido en el artículo 26 de la Convención de 1951 y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Mantener a los refugiados en campamentos, con frecuencia, ha tenido el efecto de impedirles el acceso al disfrute de sus derechos sociales y económicos básicos, especialmente el derecho de todas las personas a tener la oportunidad de trabajar para ganarse el sustento diario, contemplado en el artículo 6 del ICESCR, artículos 17 a 19 de la Convención sobre refugiados de 1951 y el artículo 11 del CEDAW.

Responsabilidad

Los Estados están obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Convención sobre refugiados de 1951, a no imponer sanciones a los refugiados que llegan directamente de un territorio donde su vida o su libertad han sido amenazadas, basándose sólo en la entrada o presencia ilegal de esa persona en el país. Solo se podrán aplicar las restricciones a la libertad de circulación que sean necesarias y sólo hasta que se regularice su situación.

El Comité de Derechos Humanos ha señalado que los Estados Partes del ICCPR “debe[n] velar porque se protejan los derechos garantizados por el artículo 12, no sólo de la injerencia pública, sino también de la privada. En el caso de la mujer, esta obligación de proteger es particularmente importante. Por ejemplo, es incompatible con el párrafo 1 del artículo 12 que el derecho de la mujer a circular libremente y elegir su residencia esté sujeto, por la ley o por la práctica, a la decisión de otra persona, incluido un familiar”¹⁴⁴.

La Conclusión N°44 sobre detención de refugiados y solicitantes de asilo identifica la necesidad de que la legislación nacional y las prácticas administrativas distingan entre los refugiados/solicitantes de asilo y otros extranjeros. Señala además que la detención de los refugiados/solicitantes de asilo debería estar sujeta a revisión judicial o administrativa.

Cómo responder

Las sugerencias sobre las acciones que el ACNUR, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, deberían realizar para enfrentar los problemas de protección que tienen las mujeres y las niñas a causa de la detención y las restricciones a la libertad de movimiento incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none">• Coordinar con los socios, incluyendo los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos (por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos), para subrayar y solucionar los vacíos de protección que surjan cuando se detiene a los refugiados y solicitantes de asilo y cuando las condiciones de detención no respetan los derechos de los detenidos.

Continúa en la siguiente página

¹⁴⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general No. 27, artículo 12: Libertad de circulación”, 1999, párrafos 6 y 18; Comité de Derechos Humanos, observación general No. 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3), 2000, párrafo 16.

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Coordinar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las autoridades nacionales y locales y otros socios, para maximizar la libertad de movimiento y asegurar que la ubicación de los campamentos sea apropiada y así evitar, siempre que sea posible, las restricciones a la libertad de movimiento de las poblaciones desplazadas y retornadas, incluso solucionando las preocupaciones de seguridad, documentación u otros temas que puedan afectar a las mujeres y las niñas. Cuando se hayan impuesto restricciones, es necesario garantizar que éstas respetan los principios legales internacionales.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • En los lugares donde son detenidos los solicitantes de asilo, revisar las instalaciones para asegurar que las mujeres y las niñas no son puestas en riesgo y pueden acceder a los servicios a los que tienen derecho. • Realizar discusiones en grupos focales con mujeres y niñas solicitantes de asilo que se encuentren detenidas, para obtener sus impresiones sobre los riesgos de protección que enfrentan. • En los lugares donde son detenidos los solicitantes de asilo, coordinar con las autoridades de inmigración y carcelarias, para diseñar instalaciones adecuadas que garanticen la privacidad y la seguridad, incluyendo la de las mujeres y las niñas, y mejorar las condiciones de detención, además de mejorar el acceso a los servicios legales, de salud y educación.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • En cooperación con los socios, establecer mecanismos para ayudar a las personas de interés que están detenidas para que puedan acceder a los recursos legales, a la educación, a los servicios de salud y al apoyo psicosocial. • Realizar intervenciones para asegurar la liberación inmediata de las mujeres y menores de edad que están en situación de mayor riesgo, incluyendo las mujeres embarazadas, las niñas no acompañadas o separadas y las sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género, o en su defecto que se implementen arreglos alternativos de asistencia y albergue.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las autoridades nacionales para asegurar que la legislación relativa a ingresos ilegales diferencia entre los solicitantes de asilo/refugiados y otros extranjeros y en los casos en que se aplica la detención o se imponen otras restricciones a la libertad de movimiento cabildear para que: <ul style="list-style-type: none"> – estas medidas no se impongan ilegal o arbitrariamente; – las medidas se relacionen con un propósito reconocido; – existe una relación razonable de proporcionalidad entre el fin y los medios; – que sólo sean impuestas cuando sean necesarias por algunos de los motivos señalados en la Conclusión N° 44 del ExCom y estén sujetas a revisión judicial o administrativa; – las familias y especialmente los menores de edad sean tratados de acuerdo con los principios internacionales y que los menores de 18 años jamás sean detenidos; – en principio las familias no sean detenidas, pero si este fuera el caso, que no sean separadas¹⁴⁵.

Continúa en la siguiente página

¹⁴⁵ Para más información, ver Conclusión del ExCom No. 44 de 1986, "Resumen revisado de conclusiones: El artículo 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados", Mesa Redonda de Expertos en Ginebra, noviembre de 2001, Consultas Globales sobre la Protección Internacional.

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildear para que jamás se detengan a los solicitantes de asilo o refugiados y, en los casos en que persista esta práctica, promover el uso de alternativas a la detención, especialmente para las mujeres y niñas solicitantes de asilo. En el caso de las niñas, esto puede implementarse, por ejemplo mediante acuerdos mejorados de custodia, medidas para fortalecer la integración con las familias de acogida o el uso de mecanismos de monitoreo para establecer la naturaleza exacta de las relaciones que tengan con los adultos que las reciben o acompañan y así reducir el riesgo de secuestro por parte de tratantes¹⁴⁶.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las mujeres y los hombres para que tomen conciencia del derecho de las mujeres y las niñas a la libertad de movimiento y los peligros y riesgos que pueden acarrear las restricciones a este derecho. Analizar los problemas y trabajar conjuntamente para encontrar soluciones. • Trabajar con la comunidad para enfrentar los problemas de seguridad que puedan afectar la integridad de las mujeres y las niñas fuera del hogar. (Ver también las acciones sugeridas para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género en la sección 3.1 de este capítulo). • Asegurar que hay instalaciones separadas en los centros de detención, cuando sean usados, y en los centros de recepción para mujeres, hombres y menores de edad, salvo para las familias que desean permanecer unidas. • Asegurar también que tales centros y otros albergues para los solicitantes de asilo tienen puertas que pueden ser cerradas desde el interior por quienes viven ahí, y que disponen de acceso a los servicios de salud, consejería y educación en un idioma que estas personas puedan comprender.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que se implementan sistemas para monitorear periódica y eficazmente los centros de detención, incluyendo aquellos ubicados en las zonas fronterizas y en los aeropuertos, y enfocarse a los riesgos de protección específicos enfrentados por las mujeres y las niñas.

Práctica en el terreno: Hungria

En Hungría no se detienen a las niñas separadas solicitantes de asilo por causa de su ingreso o permanencia ilegal, pero se las alberga en una casa especial para menores separados solicitantes de asilo o en centros de recepción abiertos para refugiados, de acuerdo con la determinación del interés superior.

Práctica en el terreno: Bangladesh

Las consultas participativas realizadas en los campamentos de refugiados de Bangladesh en marzo de 2006 durante una misión conjunta realizada por el ACNUR, la Universidad de New South Wales Centre for Refugee Research y el Victorian Foundation for Survivors of Torture, llamaron la atención sobre los riesgos de protección especiales que enfrentaban las esposas e hijas de los hombres en prisión. Las consultas destacaron no sólo que muchas veces los hombres eran víctimas de arrestos y

Continúa en la siguiente página

¹⁴⁶ Para más sugerencias, ver Ophelia Field y Alice Edwards, "Alternative to Detention of Asylum-Seekers and Refugees". Series de investigación legal y de protección del ACNUR, abril de 2006, en inglés en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4474140a2.pdf>

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

Práctica en el terreno:
Práctica en el terreno:
(continuación)

detenciones arbitrarias, sino también que esta situación ponía a sus esposas en riesgo de violación y a sus hijas adolescentes en riesgo además, de ser secuestradas¹⁴⁷.

Las consultas revelaron además que los hombres con esposas e hijas adolescentes eran también víctimas potenciales de sufrir falsas acusaciones por parte de residentes locales poderosos, para que su detención dejara a sus familias vulnerables al acoso y la violencia sexual. Esto colocaba a los hombres en una situación compleja y los exponía a la explotación, en la medida que esta situación aumentaba su temor a ser detenidos.

Las consultas permitieron a la Oficina detectar a quiénes debían entrevistar para evaluar e identificar con mayor detalle a las personas que podrían estar en situación de mayor riesgo en la comunidad refugiada. Las entrevistas de seguimiento confirmaron la certeza del diagnóstico de la comunidad.

Práctica en el terreno:
Australia

Todas las personas que ingresan ilegalmente a Australia, incluyendo los refugiados y solicitantes de asilo, son objeto de detención obligatoria. La Oficina ha sido uno de los muchos actores, junto con órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos, defensores de los refugiados y ONG, que han señalado que la detención de los solicitantes de asilo debería ser una medida excepcional, a la que sólo se debería recurrir cuando no existieran otras alternativas viables¹⁴⁸. La Oficina también ha trabajado para promover las alternativas a la detención, especialmente para las mujeres y los menores de edad. Además de hacer hincapié en sus preocupaciones con respecto al Derecho Internacional y las políticas, siempre que ha sido posible, el ACNUR ha buscado permitir a los refugiados que hablen por sí mismos, recurriendo para ello a la publicación de las historias individuales de los refugiados que han arribado a Australia¹⁴⁹.

En noviembre de 2003 la Oficina celebró la introducción del *Immigration Residential Housing (IRH)*, uno de los muchos tipos de detención inmigratoria alternativa. La participación en estas viviendas es voluntaria y disponible para las personas detenidas que cumplen con los requisitos de elegibilidad. Las familias y personas solas de bajo riesgo son elegibles para residir en las viviendas del IRH siempre y cuando existan espacios disponibles; se sometan a chequeos médicos y de personalidad, se realicen diagnósticos sobre la probabilidad de fuga de la persona detenida, y otros aspectos operativos específicos relacionados con la persona detenida o la administración eficaz del IRH.

Continúa en la siguiente página

¹⁴⁷ Ver ACNUR, *Refugee Consultations Bangladesh*, marzo de 2007, pp. 20–24, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=46f0ec002>.

¹⁴⁸ Ver Conclusión No. 44 del ExCom (XXXVII), de 1986.

¹⁴⁹ Ver ejemplo en el terreno en el capítulo 2, sección 5, sobre fortalecimiento de la participación y el empoderamiento de las niñas.

5.3.3 Restricciones a la libertad de movimiento, continuación

Práctica en el terreno:
Australia
(continuación)

En junio de 2005 se aprobó una legislación que confiere al Ministro un poder discrecional absoluto basado en el interés público para establecer alternativas de detención para una persona detenida. Si bien, inicialmente fue diseñada para familias con menores de edad, este programa también se aplica a otras personas bajo detención por causas migratorias. Los niños no acompañados son referidos al Ministro para que considere su ubicación bajo diferentes arreglos con familias de acogida en detención comunitaria. La Oficina acogió con satisfacción estos cambios, especialmente en la medida que el Parlamento manifestó que los menores de edad sólo deberían ser detenidos como medida de último recurso.

La Oficina monitorea periódicamente los centros de detención, entrevistando a los detenidos y presentando informes al Departamento de Inmigración y Ciudadanía (*Department of Immigration and Citizenship, DIAC*). La Oficina informa sobre sus hallazgos y realiza recomendaciones sobre la situación en los centros de detención. Además, cabildea para que se expanda la aplicación de los IRH, para acomodar a todos los solicitantes de asilo que se encuentren en riesgo, incluyendo las mujeres embarazadas y las personas que sufren enfermedades mentales. Promueve además que se mantenga la unidad familiar, acomodando a las familias, incluyendo a los hombres jefes de hogar, bajo acuerdos de detención alternativa.

En 2006 la Comisión Australiana sobre Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades (*Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC)*) también realizó visitas de monitoreo a los centros de detención. Su informe señala que "HREOC da la bienvenida a los cambios recientes en las políticas relacionadas con la detención por motivos de inmigración. Especialmente, le complace la introducción de la determinación de residencia como una alternativa a la detención. También damos la bienvenida al principio legislativo por el cual los menores de edad sólo deberían ser detenidos en centros de detención como medida de último recurso."¹⁵⁰

Durante la primera mitad de 2007 no se registraron casos de menores de edad detenidos en los centros de detención por motivos de inmigración en Australia, lo que representa un progreso sustancial en las prácticas australianas.

¹⁵⁰ Ver Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission's (HREOC), "Summary of Observations following the Inspection of Mainly Immigration Detention Facilities", enero de 2007, en www.humanrights.gov.au/human_rights/idcl/.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR

"Unos chicos mayores [no puedo recordar cuántos] me quitaron la virginidad cuando nos obligaron a marchar al campamento rebelde. Cuando regresé a Sudán, fui la mujer de un comandante rebelde, luego de otro comandante más joven y luego de dos soldados rebeldes de más edad. Tuve un bebé que murió cuando tenía pocos días de nacido. Fui una esclava de los rebeldes durante 19 meses. No creo que me vuelva a casar jamás".

Niña secuestrada por el Ejército de Resistencia del Señor (Informe Machel)¹⁵¹

"Un niño intentó huir [de los rebeldes], pero lo atraparon... Le ataron las manos, y después nos obligaron, a los demás cautivos recientes, a matarlo con un palo. Me entraron náuseas. Al niño lo conocía de antes. Éramos de la misma aldea. Me negué a matarlo y me dijeron que me dispararían. Me apuntaron con una pistola para que lo hiciera. El niño me preguntaba "¿Por qué lo haces?" Yo respondí que no tenía elección. Después de que lo matáramos nos obligaron a untar nuestras armas con su sangre. Dijeron que teníamos que hacerlo porque así no temeríamos a la muerte ni intentaríamos escapar... Todavía sueño con el niño de mi aldea al que maté. Lo veo en sueños, hablándome y diciéndome que lo maté por nada, y yo lloro."

Susan, 16 años, secuestrada por el Ejército de Resistencia del Señor en Uganda¹⁵²

Introducción

Las niñas y niños menores de 18 años, algunos incluso de siete años, participan activamente en las hostilidades en cerca de 20 países en el mundo. Algunos han sido secuestrados a punta de pistola y obligados a cumplir órdenes. Otros se enlistan porque es la única alternativa para sobrevivir ante la pobreza extrema, el abuso y/o la explotación¹⁵³. Cálculos estimados sugieren que, de los cerca de 300.000 menores de edad¹⁵⁴ involucrados en los conflictos en todo el mundo, casi el 40 por ciento (120.000) son niñas¹⁵⁵.

Riesgo de reclutamiento a causa del desplazamiento

El riesgo de ser reclutados por las fuerzas armadas o los grupos armados puede ser uno de los factores que provocan la huida o la continuación de los enfrentamientos. Tan pronto se ven desplazados, el riesgo puede aumentar, incluso a consecuencia de:

- la separación de los menores de edad de sus familias y de sus redes de protección habituales¹⁵⁶;
- la proximidad al conflicto, riesgo al que se ven expuestos especialmente los desplazados internos;
- la falta de oportunidades económicas, educativas o de otro tipo debidas al desplazamiento;
- la marginalización o la discriminación, por ejemplo, por motivos étnicos o porque han huido a una zona donde son minoría; y
- la percepción de que son leales a una de las partes en el conflicto.

Todos estos factores pueden provocar que los desplazados sean objetivo de reclutamiento. A veces los campamentos de refugiados o de desplazados internos pueden convertirse en centros de reclutamiento para las fuerzas armadas o los grupos armados.

Continúa en la siguiente página

¹⁵¹ Para conocer las historias de otras niñas soldado, ver Yvonne E. Keairns, *Las voces de las niñas soldados*, Oficina Cuáquera de la ONU, Ginebra, 2002. [N.T. Traducción libre]

¹⁵² Tomado del sitio web del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, <http://www.un.org/spanish/special-rep/children-armed-conflict/issues/childsoldiers.html>

¹⁵³ Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados, *Informe global sobre niñas y niños soldados de 2004*, Londres, p. 15, citado en Save the Children, *Protecting Children in Emergencies*, policy brief, Vol. I, No. 1, 2005. Ver también en general, Departamento de Información Pública de la ONU, "Facts and Figures on Women, Peace and Security", noviembre de 2005.

¹⁵⁴ En 1998 se calculaba que cerca de 300.000 participaban activamente en los conflictos armados ya fuera en las fuerzas armadas gubernamentales, las milicias gubernamentales y en los diferentes grupos armados opositores. Se cree que esta cifra ha permanecido constante, si bien no existen cifras exactas.

¹⁵⁵ Save the Children, *Forgotten Casualties of War: Girls in Armed Conflict*, 2005; "Eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las niñas, Informe del Secretario General", E/CN.6/2007/2, 12 de diciembre de 2006, párrafo 30.

¹⁵⁶ Conclusión del ExCom No. 94 (LIII), de 2002, sobre el carácter civil y humanitario del asilo, párrafo (g), señala por ejemplo, que los menores no acompañados o separados, son aún más vulnerables al reclutamiento que otros niños.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

Resumen de desafíos

Las mujeres y las niñas asociadas con las fuerzas armadas y los grupos armados cumplen varios roles durante el conflicto. Pueden actuar como porteadoras, cocineras y como “esclavas sexuales”, además de participar en los combates y actuar como “detectores de minas antipersonal”. Muchas veces son sometidas de manera habitual a la violación y los ataques sexuales, al igual que algunos niños, y al matrimonio precoz y/o forzado. Pueden contagiarse con VIH/SIDA y/o resultar discapacitadas a causa de lesiones. Muchas mujeres y niñas en esta situación quedan embarazadas y carecen de medios para mantener o cuidar a sus hijos, que a su vez corren el riesgo de ser abandonados y de sufrir otros problemas de protección.

Desafíos: DDR

La participación del ACNUR en las actividades de desarme, desmovilización y reintegración (DDR)¹⁵⁷ se relacionan principalmente con el tema de la reintegración. Como se analiza con mayor detalle más adelante, entre los desafíos particulares a este respecto involucran:

- acceso de las mujeres y las niñas a los programas de DDR, ya que sin ello la reintegración y la rehabilitación son extremadamente difíciles; y
- estigmatización y ostracismo en sus comunidades.

“Recuerdo que cuando la información sobre el desarme llegó hasta nuestra base y las niñas soldados preguntaron al comandante sobre el particular, él señaló que el desarme no tenía nada que ver con ellas; que era sólo para hombres”.

Niño ex-soldado, Liberia¹⁵⁸

Desafío: Acceso a DDR

Los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) con frecuencia discriminan a las mujeres y las niñas al no tomar en consideración adecuadamente sus preocupaciones específicas.

En muchas situaciones de conflicto – tales como en Liberia, Sierra Leona y en la República Democrática del Congo (RDC)- los comandantes y combatientes adultos no se sienten obligados a liberar a las niñas para que ingresen a las instalaciones de tránsito, manteniéndolas cautivas como “esposas”. A veces, los funcionarios gubernamentales de DDR consideran a estas niñas como “dependientes”, sin cuestionar su estatuto, en vez de verlas como niñas que tienen derecho a ingresar a los programas de DDR para menores de edad¹⁵⁹.

A pesar del establecimiento de instalaciones separadas para niños y niñas y la implementación de programas específicos de género en algunos países, como por ejemplo en la RDC, en la mayoría de las situaciones de DDR las niñas permanecen en una situación de desventaja con respecto al acceso a los programas de desmovilización y reintegración a sus comunidades¹⁶⁰.

Continúa en la siguiente página

¹⁵⁷ Para una explicación más detallada, ver “*Note by the Secretary-General on Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of UN Peacekeeping Operations*”, A/C.5/59/31, 24 de mayo de 2005, y la información incluida en inglés en <http://www.unddr.org>.

¹⁵⁸ Krijin Peters y Sophie Laws, *When Children Affected by War Go Home: Lessons learned from Liberia*, Save the Children, Reino Unido, 2003, citado en Save the Children, *Reaching All: Core Principles for Working with Children Associated with Armed Groups and Forces*, 2005. [N.T. Traducción libre]

¹⁵⁹ Amnistía Internacional, “*República Democrática del Congo. Los niños y las niñas de la guerra: crear esperanza para su futuro*”, 11 de octubre de 2006, en <http://www.amnesty.org/es/library/info/AFR62/017/2006/es>.

¹⁶⁰ Departamento de Información Pública de la ONU, “*Facts and Figures on Women, Peace and Security*”, noviembre de 2005, disponible en inglés en http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/WPS_Facts.pdf.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

**Desafío:
Estigmatización**

Muchas mujeres y niñas soldados son renuentes a solicitar ayuda de DDR, porque esto causa que las asocien con los grupos rebeldes y la “deshonra” de haber sido violadas. Ellas temen ser identificadas como “esposas en la selva” y/o que sus hijos sean etiquetados como “bebés de rebeldes”.

Incluso en los casos que logran acceder a los programas de DDR, ellas pueden encontrar que sus necesidades y las de los hijos que pudieran haber tenido, no son satisfechas. La estigmatización, los traumas físicos y psicológicos y la responsabilidad de cuidar de quienes dependen de ellas – todas circunstancias comunes para las mujeres y los menores de edad en situaciones de postconflicto- son temas que casi nunca se mencionan durante los programas de DDR. El estigma que enfrentan las niñas dura más tiempo que el de los niños, es más difícil de reducir y es más grave, ya que la comunidad percibe que las niñas han perdido su “valor”, incluso en relación con el matrimonio¹⁶¹.

Muchas mujeres y niñas asociadas previamente con las fuerzas armadas y los grupos armados sufren el ostracismo impuesto por sus familias y comunidades, lo que las deja aisladas y vulnerables a la explotación y al abuso. Al carecer de alternativas viables para sobrevivir, deben recurrir a opciones que ponen en riesgo su vida o las explotan, incluyendo la prostitución y el robo, y se arriesgan a ser reclutadas nuevamente. El rechazo hacia sus hijos puede ser aún más severo.

**Principios legales
Internacionales**

El Derecho Internacional Humanitario, aplicable en todos los conflictos armados no internacionales, prohíbe reclutar a los niños menores de 15 años y su participación en las hostilidades. El artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) también establece la edad de 15 años como la edad mínima permisible para el reclutamiento militar.

Por otra parte, el Protocolo Facultativo de la CDN, de 2000, prohíbe el reclutamiento militar obligatorio de los niños menores de 18 años y el reclutamiento o utilización en las hostilidades por parte de los grupos armados de toda persona menor de 18 años. Este es el estándar que debería seguir el ACNUR en su planificación e intervenciones. También está reflejado en la Carta Africana sobre Derechos y Bienestar del Niño, de 1999, que prohíbe reclutar y utilizar a los niños menores de 18 años, tanto en los conflictos armados internos como en los internacionales.

Desde una perspectiva más general, como se señala en los Principios de París (ver más adelante), el reclutamiento ilegal se refiere al reclutamiento o uso de niños por debajo de la edad establecida en los tratados internacionales, aplicables a las fuerzas armadas o a los grupos armados involucrados, o en la legislación nacional.

El Convenio n°182 de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) sobre la prohibición y acción inmediata para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, define el reclutamiento forzado y obligatorio de los niños en los conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil. El Convenio obliga a los Estados Partes a establecer y aplicar sanciones apropiadas, incluyendo sanciones penales, a este delito.

Continúa en la siguiente página

¹⁶¹ Los Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados, febrero de 2007, párrafo 7.59.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

Principios legales Internacionales (continuación)

El Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional (CPI) y el derecho internacional consuetudinario reconocen que el reclutamiento y la participación en las hostilidades de los niños menores de 15 años constituyen crímenes de guerra. Esto fue reafirmado por la decisión del Tribunal Especial para Sierra Leona en mayo de 2004. En 2006, Thomas Lubanga Dyilo, un ex líder de las milicias de la República Democrática del Congo, fue acusado de alistar y reclutar niños y niñas menores de 15 años y de utilizarlos para que participaran activamente en las hostilidades¹⁶².

El Comité de los Derechos del Niño ha afirmado que el reclutamiento bajo la edad mínima permitida o el uso de los menores de edad en los conflictos armados constituyen una manifestación y una forma de persecución específica de los niños. Los menores de edad expuestos a este trato y que huyen y solicitan asilo pueden, por lo tanto, quedar comprendidos dentro de la definición de refugiado contenida en la Convención sobre refugiados de 1951, si estos tratos se relacionan con uno de los cinco motivos establecidos en la definición¹⁶³.

Principios de París

Los "Principios de París" de 2007¹⁶⁴ establecen en detalle los "principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados". Los elementos esenciales de estos Principios son la prevención del reclutamiento militar ilegal o el uso de los niños y su liberación y reintegración.

Los Principios establecen además las normas legales aplicables y brindan una guía sobre una amplia gama de temas, incluyendo la prevención del reclutamiento ilegal o el uso de las niñas, el trato dado a los hijos de las niñas que han estado asociadas con las fuerzas armadas o los grupos armados, la importancia de incluir explícitamente en el proceso de liberación las necesidades específicas de las niñas, la ubicación de las familias, la reunificación y los convenios de cuidado familiar, y la reintegración de las niñas.

Otras guías

Se puede encontrar una guía adicional en:

- las directrices del ACNUR *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum*¹⁶⁵, que establece el marco legal que debe regir este principio y entrega una guía operativa, incluso en relación con las niñas refugiadas asociadas con las fuerzas armadas y las medidas para prevenir el reclutamiento de refugiados;
- la "lista de comprobación" para crear conciencia de género durante la DDR producida por UNIFEM en 2007¹⁶⁶; y

Continúa en la siguiente página

¹⁶² Comunicado de prensa de la Corte Penal Internacional, "Child Soldier Charges in the First International Criminal Court Case", 28 de agosto de 2006, en inglés en <http://www.iccpi.int/press/pressreleases/174.html>.

¹⁶³ Comité de los Derechos del Niño, observación general No. 6, de 2005, sobre Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafo 74. Ver también, ACNUR, opinión consultiva: UNHCR *Advisory Opinion Regarding the International Standards for Exclusion from Refugee Status as Applied to Child Soldiers*, letter to J. Wells Dixon Esq., 12 de septiembre de 2005.

¹⁶⁴ "Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados", febrero de 2007, en http://www.unicef.org/protection/files/Paris_Principles_SP.pdf. Los Principios de París se basan en los Principios de Ciudad del Cabo sobre la prevención del reclutamiento de niños y niñas en las fuerzas armadas y desmovilización y reintegración social de los niños y niñas soldados en África. Hasta octubre de 2007, 66 gobiernos habían firmado los "Compromisos de París para proteger a los niños del reclutamiento o utilización ilegales por fuerzas o grupos armados".

¹⁶⁵ ACNUR, *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum*, septiembre de 2006.

¹⁶⁶ UNIFEM, "Gender-aware Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): A Checklist", febrero de 2007, en inglés en <http://www.womenwarpeace.org/issues/ddr/ddrenglish.pdf>. Ver también, UNIFEM, *Getting it Right, Doing it Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration*, octubre de 2004, en inglés en http://www.unifem.org/attachments/products/Getting_it_Right_Doing_it_Right.pdf.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

Otras guías (continuación)

- el Centro de Recursos de las Naciones Unidas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración en <http://www.unddr.org/> iniciado por el Grupo de trabajo Interagencial sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRWG, por sus siglas en inglés) en diciembre de 2006. Este centro brinda información y guía valiosa sobre los estándares integrales para mejorar la DDR, incluyendo temas intersectoriales sobre mujer, género y DDR; juventud y DDR; niños, niñas y DDR; y los movimientos transfronterizos de población.

Responsabilidad

Los Estados Partes del Protocolo de 2000 están obligados a adoptar todas las medidas razonables para asegurar que los miembros de las fuerzas armadas que no han cumplido los 18 años de edad no tomen parte activa en las hostilidades, y de adoptar todas las medidas posibles para prevenir el reclutamiento o el uso de los menores de edad en las hostilidades por parte de los grupos armados¹⁶⁷.

Desde 1999 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha emitido seis resoluciones sobre los niños y los conflictos armados¹⁶⁸. Estas resoluciones llaman a los gobiernos, las partes en conflicto y otras organizaciones, incluyendo los órganos de la ONU, a adoptar, entre otras cosas, una amplia gama de acciones para prohibir el reclutamiento y el uso de los menores de edad en las hostilidades.

La responsabilidad de realizar seguimiento es asignada a las misiones de paz de la ONU y a sus equipos de país. Las recomendaciones relacionadas con los niños soldados incluyen acciones para proteger los derechos de las niñas, incluyendo las niñas refugiadas y desplazadas internas. La Resolución 1329 (2001) también recomienda que el Secretario General establezca y adjunte a sus informes una lista de grupos acusados de utilizar niños soldados. Esta práctica ha continuado en los informes especiales sucesivos.

La responsabilidad principal de garantizar el carácter civil y humanitario del asilo radica en los Estados, como lo ha indicado la Conclusión N° 94 (LIII) del ExCom, de 2002. Esto incluye la responsabilidad de asegurar que se adopten medidas para prevenir el reclutamiento de los refugiados, en especial de los menores de edad, por parte de las fuerzas armadas gubernamentales o los grupos armados organizados. El ACNUR y los órganos relevantes de la ONU tienen la responsabilidad de apoyar y asistir a los Estados en el cumplimiento de esta tarea.

Responsabilidad: ONU y DDR

Las agencias de la ONU son responsables de asegurar un enfoque integrado en DDR. Si bien es probable que otros órganos de la ONU, tales como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO, por sus siglas en inglés), tengan un rol primordial en este proceso, es importante que el ACNUR coordine con otras agencias de la ONU, por ejemplo, por medio de una unidad o equipo interagencial de DDR en el seno del Equipo de País de la ONU. Esto nos permite asegurar que temas especialmente relevantes para las personas desplazadas

Continúa en la siguiente página

¹⁶⁷ Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados de 2000, artículos 1 y 4. Ver también, los Principios de Ciudad del Cabo sobre la prevención del reclutamiento de niños y niñas en las fuerzas armadas y desmovilización y reintegración social de los niños y niñas soldados en África, disponible en inglés en [http://www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles\(1\).pdf](http://www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles(1).pdf).

¹⁶⁸ Para más información sobre la responsabilidad de los Estados y agencias de la ONU, incluyendo el ACNUR, de conformidad con estas resoluciones, ver el capítulo 6, sección 2.5.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

Responsabilidad:
Responsabilidad:
(continuación)

y retornadas de interés, incluyendo mujeres y niñas, son integradas en la planificación de los programas de DDR.

Hasta el momento la participación del ACNUR en los programas de DDR ha estado principalmente relacionada con el aspecto de la reintegración durante la DDR. A medida que la organización se ha involucrado más en situaciones de desplazamiento interno y la ONU ha buscado asegurar una respuesta más integrada a este tema, una participación acorde con nuestro mandato se torna más importante.

Cómo responder

Sugerencias de las acciones que debería realizar el ACNUR, junto con los socios locales, nacionales e internacionales, para prevenir el reclutamiento militar forzado de las mujeres y niñas de interés¹⁶⁹, facilitar su acceso a los programas de DDR en situaciones de post-conflicto y promover la rehabilitación incluyen:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con los socios de la ONU, tales como UNICEF y DPKO, para apoyar iniciativas que protejan a las niñas y los niños del reclutamiento militar, además de la inclusión activa de las niñas en los programas de DDR. • Coordinar con los actores principales, especialmente en el caso de los campamentos de refugiados y desplazados internos, incluyendo a los socios en temas de educación y salud y a los grupos de adolescentes, para monitorear los cambios en la población, analizar las causas y coordinar las respuestas para prevenir el reclutamiento militar de las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas. • Reconocer el rol de liderazgo que pueden tener otros actores en los programas de DDR, incluyendo especialmente el de las fuerzas de paz, y que el rol principal del ACNUR se relaciona, en primer lugar, con el aspecto de la reintegración de los programas de DDR, cabildear con las otras agencias y socios para promover un enfoque incluyente y comunitario en DDR. Esto con el fin de asegurar que <ul style="list-style-type: none"> – el programa está bien integrado en las comunidades de desplazados y retornados, – participan todos los miembros de la comunidad afectada por el conflicto, – se establecen redes de apoyo emocional y psicosocial, – las mujeres y las niñas son apoyadas para regresar a la comunidad y no son marginadas, y – se empodera a la comunidad para que proteja a los menores de edad.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación de las mujeres y las niñas de interés asociadas previamente con las fuerzas armadas y los grupos armados, y para ello planificar los programas de DDR para asegurar que sus experiencias y recomendaciones son tomadas en cuenta sin afectar su seguridad. • Trabajar con los socios para asegurar que los programas para los niños soldados, prestan atención especial a las niñas víctimas de explotación sexual y a las niñas cabezas de familia, y que enfrentan las preocupaciones particulares de las jóvenes madres y de sus hijos.

Continúa en la siguiente página

¹⁶⁹ Para más sugerencias, ver Save the Children, *Fighting Back: Child and Community-led Strategies to Avoid Children's Recruitment into Armed Forces and Groups in West Africa*, 2005, en inglés en http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/fighting_back.pdf. El informe identifica siete tipos de enfoques que involucran: identificar y trasladar a un lugar que ofrezca mayor seguridad; evitar la separación o brindar cuidados alternativos; cambiar actitudes para impedir que los niños quieran unirse a los combatientes; reducir la pobreza mejorando los medios de subsistencia de las familias; proporcionar alternativas a los niños a través de la escuela y la capacitación vocacional; acoger de regreso a los niños antiguamente asociados con las fuerzas en combate; y establecer la paz y reducir la demanda de niños soldados.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando los niños y las niñas de interés han sido o están siendo reclutadas, cabildear para obtener su liberación del control de las fuerzas o grupos armados. No es necesario que estos esfuerzos formen parte de un proceso formal de DDR, sino que deberían ser realizados en todo momento. • Apoyar la búsqueda de las familias y la reunificación familiar de todos los niños y niñas no acompañados o separados para reducir su vulnerabilidad ante el reclutamiento, asegurando que mientras tanto se establecen arreglos adecuados para su custodia, incluyendo su permanencia con parientes o familias de acogida. • En situaciones de desplazamiento y retorno, asegurar que las mujeres y las niñas de interés identificadas como combatientes no sean internadas junto a los hombres y los niños¹⁷⁰. • Promover programas para asegurar una mayor autonomía de las niñas soldado y sus hijos, incluso por medio del apoyo a la creación de centros de recepción temporales para los desplazados, las ex niñas soldado embarazadas y las niñas madres, en donde puedan recibir apoyo médico y psicológico y participar en programas educativos y generadores de ingresos. • Asegurar que los ex niños soldados de interés reciban asistencia médica, especialmente en relación con la salud sexual y reproductiva y las enfermedades de transmisión sexual (ETS), incluyendo el VIH/SIDA, y apoyo psicosocial¹⁷¹.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar inmediatamente con las autoridades nacionales para denunciar el reclutamiento militar de los niños, incluyendo el de las niñas. • Promover la liberación de las niñas y niños de las fuerzas y grupos armados en la primera oportunidad que se presente, independientemente del proceso formal de DDR. • Trabajar con los socios para promover la inscripción de los ex niños soldados en las escuelas y centros de capacitación, para que puedan ponerse al día con la educación escolar que perdieron y aumentar su independencia, y al mismo tiempo, asegurar que estos lugares están protegidos de los ataques y el reclutamiento. • Trabajar con las autoridades de asilo en los países de acogida, para que tomen conciencia sobre el hecho de que el reclutamiento de niños por las fuerzas o grupos armados y su participación en los conflictos armados constituyen formas y manifestaciones de persecución relacionadas específicamente con los niños que pueden justificar el reconocimiento de la condición de refugiado, si tales actos están relacionados con uno de los motivos establecidos en la Convención sobre Refugiados de 1951¹⁷².
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a los miembros (de todas las edades) de las comunidades desplazadas y retornadas en diálogos para que tomen conciencia sobre los peligros aparejados al reclutamiento forzado de las niñas y los niños en las fuerzas y grupos armados, además de los principios legales sobre la edad mínima para el reclutamiento y las sanciones por violar estas normas. • Crear conciencia entre las niñas de las consecuencias negativas, a corto y largo plazo, de ser asociadas con los grupos armados.

Continúa en la siguiente página

¹⁷⁰ ACNUR, "Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, septiembre de 2006, p. 38.

¹⁷¹ Save the Children, *Forgotten Casualties of War: Girls in Armed Conflict*, 2005.

¹⁷² Comité de los Derechos del Niño, observación general No. 6, 2005, sobre Tratado de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafo 74.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
<p>Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar Soluciones (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los profesores para incorporar en los planes de estudio escolares, información sobre los derechos de los niños y la prevención del reclutamiento militar. • Reforzar las oportunidades educativas y las actividades recreativas disponibles para las niñas y los niños, especialmente adolescentes, e incentivar la formación de grupos juveniles para mantener a los adolescentes ocupados de manera productiva y reducir así el riesgo de reclutamiento por parte de los grupos armados. • En situaciones de desplazados y de retornados, apoyar las soluciones dirigidas a la reintegración familiar y comunitaria, a través de sesiones para crear conciencia sobre la situación de los niños soldados y la importancia de aceptar a los ex niños soldados de regreso en las comunidades, para que puedan ser rehabilitados y puedan llevar nuevamente una vida normal. • Apoyar a las actividades para la construcción y consolidación de la paz en las comunidades, que incluyan la desmovilización de las mujeres/menores de edad ex combatientes, además de incluir a los residentes locales en estas actividades. • Ayudar a establecer y mantener medios de subsistencia y de acceso a la educación, especialmente para las mujeres ex combatientes, desplazadas o retornadas, que son solteras y/o niñas madres, que se encuentran en mayor riesgo de sufrir abuso, explotación y rechazo. • Promover otras medidas, incluyendo la reunificación familiar y las actividades recreativas, tanto como medidas preventivas, como para ayudar a rehabilitar a las niñas y niños desmovilizados. • Apoyar las actividades culturales y tradicionales que promueven el perdón, la sanación y la reconciliación en las comunidades desplazadas y retornadas, ya que estos recursos pueden ser especialmente útiles para permitir que las niñas y niños ex soldados se reúnan con sus familias y sean aceptados por ellas y sus comunidades. Cuando esto se ha logrado, incentivar a estos niños a que apoyen a otros niños en situación similar. • Reconocer el impacto del conflicto armado y del desplazamiento y el riesgo de mayor incidencia de violencia doméstica, especialmente en las familias de ex combatientes durante la etapa post conflicto y de reintegración, promover la consejería y otros mecanismos para permitir a las mujeres y las niñas en las comunidades desplazadas o retornadas la denuncia de incidentes de esta naturaleza para que puedan buscar y recibir asistencia y obtener justicia¹⁷³.
<p>Monitorear, informar y evaluar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear la asistencia a las escuelas para garantizar que no exista reclutamiento militar de los alumnos. • Promover la inclusión de diagnósticos desagregados por edad y género en los monitoreos de las iniciativas de DDR para asegurar que las mujeres y las niñas no resulten excluidas del proceso y promover reformas de tales procesos para fortalecer su inclusión. • Evaluar el impacto de los programas de DDR con las niñas de interés.

Continúa en la siguiente página

¹⁷³ ACNUR, "Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, septiembre de 2006, p. 38.

5.3.4 Reclutamiento militar y DDR, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Monitorear, informar y evaluar (continuación)	<ul style="list-style-type: none">• Monitorear la situación de las mujeres y niñas desplazadas o retornadas asociadas anteriormente con los grupos armados, a través de iniciativas familiares y comunitarias para asegurar que sus familias y comunidades continúan aceptándolas, que tienen acceso a la educación y a las iniciativas generadoras de ingresos y para identificar y responder a cualquier riesgo que pueda surgir, minimizando así los problemas de protección, incluso que sean reclutadas nuevamente.• Contribuir al trabajo de monitoreo y los mecanismos para informar establecidos en la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad (ver capítulo 6, sección 2.4).

Práctica en el terreno: iniciativas de DDR en Sierra Leona

Introducción

La oficina del ACNUR en Sierra Leona ha estado involucrada en una serie de actividades de DDR relacionadas con las guerras civiles en Sierra Leona y Liberia, como se señala a continuación¹⁷⁴.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos por estas iniciativas se encuentran el derecho

- a la libertad y seguridad personal;
 - a la integridad personal;
 - a no ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes;
 - a que los niños no sean objeto de reclutamiento militar y no participen en las hostilidades;
 - al respeto del interés superior de los menores de edad;
 - a verse libres del trabajo infantil; y
 - a la unidad familiar.
-

Guerra civil en Sierra Leona: Combatientes transfronterizos

A propósito de los combatientes transfronterizos, el ACNUR cabildó durante los años 2001 a 2002 por la inclusión en el programa de DDR de:

- los liberianos hombres y mujeres que se encontraban en Sierra Leona y habían combatido en la guerra y se estaban acercando al ACNUR para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiados; y
- los hombres y mujeres de Sierra Leona retornados, que tenían antecedentes como ex-combatientes y que deseaban participar en los programas de DDR antes de retornar a sus comunidades como parte de las iniciativas de reconciliación.

Sin embargo, los criterios de DDR ya se habían establecido y no incluían una dimensión transfronteriza. Esto subraya la importancia de la promoción temprana por parte del ACNUR de la situación de las personas de interés, en la planificación de las iniciativas de DDR. Puesto que los solicitantes de asilo liberianos carecían de alternativas de DDR, algunos terminaron siendo reclutados de nuevo en la nueva guerra en Liberia, mientras otros continuaron intentando obtener el estatuto de refugiados.

Las personas retornadas, nacionales de Sierra Leona, que tenían antecedentes como excombatientes fueron incluidas en el monitoreo de la situación de los retornados, realizado por el ACNUR. El ACNUR trabajó con UNICEF y el CICR a nivel interagencial para apoyar a las comunidades en la realización de ceremonias de reconciliación, para permitir el retorno de los niños sierraleoneses asociados con las fuerzas combatientes, incluyendo las niñas que habían sido explotadas sexualmente.

Continúa en la siguiente página

¹⁷⁴ Ver también en general, Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, *Incorporación de las mejores prácticas en materia de programas de desarme, desmovilización y reintegración de los niños*, en <http://www.un.org/children/conflict/spanish/ddr-for-children.html>

Práctica en el terreno: iniciativas de DDR en Sierra Leona, continuación

Guerra civil en Sierra Leona: secuestrados transfronterizos de Guinea

Durante misiones realizadas en los años 2001 a 2002 en las áreas controladas por los rebeldes del Frente Revolucionario Unido, el ACNUR identificó la presencia de civiles provenientes de Guinea que habían sido secuestrados por los rebeldes durante las incursiones al territorio de Guinea y que eran mantenidos cautivos para trabajo forzado y explotación sexual. Con base en motivos humanitarios, el ACNUR negoció la liberación de 120 secuestrados (hombres, mujeres, niños y niñas), los reubicó en áreas controladas por el gobierno y los ayudó a repatriarse voluntariamente. Las jóvenes que habían sido explotadas sexualmente y sus familias recibieron consejería en el contexto del proceso de repatriación voluntaria.

Cerca de 20 niñas que habían sido tomadas a la fuerza como esposas y habían quedado embarazadas o habían tenido hijos, decidieron no repatriarse en ese momento. A las niñas que así lo quisieron se les ayudó a restablecer lazos con sus familias en Guinea.

El ACNUR promovió la liberación de los secuestrados nacionales o transfronterizos, incluyendo la de las esposas forzadas, y su inclusión en las iniciativas para sensibilizar a los combatientes como parte de los programas de DDR y para que estos hogares se beneficiaran también con las actividades de reintegración. Esto permitiría empoderar a las niñas para que estuvieran más capacitadas para tomar decisiones sobre su futuro.

Adultos combatientes en la guerra civil de Liberia

Los combatientes liberianos, además de nacionales de otros países del oeste de África (incluyendo refugiados reclutados), que habían combatido en la guerra en Liberia, cruzaron la frontera de Sierra Leona durante el periodo 2001 a 2003. Con el apoyo activo del ACNUR (por medio de asesorías, cabildeo, financiamiento parcial hasta que se recibieron fondos de la Unión Europea, artículos no comestibles, participación en un grupo de trabajo sobre internamiento), el gobierno estableció un sistema para separar a los combatientes de los flujos de refugiados. Luego de ser identificados, los combatientes fueron recluidos en los campamentos de internamiento de Mapeh y Mafanta, lejos de las fronteras y repatriados al finalizar la guerra. Entre las 435 personas internadas, tres eran mujeres. Ellas se beneficiaron con:

- asistencia humanitaria básica e instalaciones separadas, apropiadas para las mujeres (en los cuarteles de las oficiales mujeres de las prisiones en el campamento de internamiento de Mapeh), con la libertad de interactuar con la población masculina internada;
 - capacitación vocacional como etapa preliminar a la DDR, diseñada para darle a los internados alternativas para una vida en el mundo civil en el futuro;
 - visitas familiares por parte de los miembros civiles de sus familias que estuvieran viviendo en campamentos de refugiados; y
 - repatriación voluntaria en coordinación con los miembros de sus familias que fueran refugiados y beneficios de DDR al retornar a Liberia. (Aprendiendo de las lecciones obtenidas con el programa de DDR durante la guerra civil en Sierra Leona, el ACNUR promovió con éxito que el programa liberiano de DDR tuviera una dimensión transfronteriza).
-

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: iniciativas de DDR en Sierra Leona, continuación

Adultos combatientes en la guerra civil de Liberia (continuación)

Dos mujeres con parejas de larga data entre los hombres internados tuvieron hijos y recibieron atención médica en una clínica local. Se les dio la opción de reubicarse a un campamento de refugiados, pero se veían a sí mismas como soldados profesionales y prefirieron permanecer dentro de la estructura de mando en el campamento de internamiento hasta que pudieran ser repatriadas unos meses más tarde. (Si sus hijos hubieran sido un poco mayores, el ACNUR habría considerado inadecuado alojarlos en el campamento de internamiento).

Guerra civil en Liberia: niños asociados con las fuerzas combatientes

En el contexto de la guerra civil en Liberia, 168 niños liberianos asociados con las fuerzas combatientes, incluyendo unas pocas niñas que habían sido combatientes activas o habían cumplido con roles de apoyo, fueron tratados como refugiados *prima facie* e instalados en los campamentos de refugiados. Esta decisión se tomó porque su reclutamiento se consideró una grave violación a los derechos de los niños, constituyendo persecución. Estos menores se beneficiaron con:

- identificación y separación de los adultos combatientes tan pronto ingresaron al país de asilo;
 - ubicación en campamentos de refugiados en un ambiente civil que favorecía su rehabilitación y reintegración en sus comunidades y la prevención del reclutamiento posterior.
 - sensibilización de las comunidades refugiadas a través de programas para crear conciencia;
 - integración con la población de niños separados para evitar su estigmatización, custodia comunitaria temporal, ubicación y reunificación familiar; programas de capacitación vocacional y educativos; orientación y actividades psicosociales; y
 - repatriación voluntaria en condiciones seguras y dignas.
-

Guerra civil en Liberia: dependientes de los combatientes internados

Los familiares civiles de los combatientes internados fueron reconocidos como refugiados *prima facie*, al igual que el resto de la población refugiada, e instalados en los campamentos de refugiados. Esto significó la división de algunas familias y la creación de hogares encabezados por mujeres. El ACNUR monitoreó cuidadosamente la situación de las familias de los combatientes internados para asegurar que no sufrieran represalias por parte de otros refugiados. El CICR, conjuntamente con el ACNUR, organizó visitas familiares a los campamentos de internamiento de los miembros civiles refugiados, para ayudar a mantener la unidad familiar. EL ACNUR organizó su repatriación voluntaria coordinada con el retorno de los internados.

Entre las niñas que habían sido secuestradas por los combatientes, 44 mujeres jóvenes dependientes (algunas alojadas en campamentos de internamiento) fueron atendidas como niñas separadas. Se recurrió a la educación, la capacitación vocacional, la búsqueda de sus familias y la consejería para empoderarlas a tomar decisiones sobre su futuro. Algunas de estas niñas cortaron los vínculos con sus antiguos secuestradores; otras mantuvieron su dependencia emocional. Las niñas madres recibieron atención especial para ayudarlas en la crianza de sus hijos.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: iniciativas de DDR en Sierra Leona, continuación

Otras medidas

Entre otras medidas, el ACNUR y la Misión de la ONU colaboraron en talleres dirigidos por el ACNUR para crear conciencia sobre temas tales como el reclutamiento de los niños y los derechos de los niños, en especial de las niñas. Además, en 2007 se aprobó la legislación sobre refugiados, que contiene disposiciones sobre el reconocimiento de la condición de refugiado a los niños que ingresen a Sierra Leona provenientes de una situación de conflicto.

5.4 Administración de justicia

"El abashingantya [sistema tradicional de justicia en Burundi], es algo bueno; pero incluso si es una cosa buena, tiene sus defectos. Estos defectos significan que en la cultura de Burundi el hombre se supone el jefe de la familia. Por lo tanto, si surge una situación doméstica en la que la mujer tiene problemas familiares y acude a la corte tradicional, esto implica que ella debe oponerse al hombre. Pero sabemos que esto no es realista. Se supone que la mujer no puede opinar sobre nada. Por lo que la mitad del litigio está perdido de antemano".

Beatrice, refugiada de Burundi en Tanzania¹⁷⁵

Introducción

En algunas sociedades, el concepto de justicia es representado por una mujer con los ojos vendados, con una espada y una balanza simbolizando la justicia y la igualdad en la administración de la ley. Irónicamente, en casi todas las sociedades, y a nivel internacional, las mujeres están subrepresentadas en los órganos que crean o aplican las leyes.

Los principios de igualdad ante la ley y de igualdad de acceso a las instancias judiciales están reconocidos en el derecho internacional. Sin embargo, con frecuencia las mujeres y los hombres reciben un trato diferente bajo las leyes nacionales y las leyes tradicionales, y puede suceder que no se reconozcan los mismos derechos a las mujeres que a los hombres. Las mujeres y las niñas pueden estar menos informadas de sus derechos porque carecen de educación y/o alfabetización, o a causa de sesgos culturales en contra de las mujeres y las niñas involucradas en ambientes legales o en otros espacios de la vida pública.



Las mujeres y las niñas de interés enfrentan múltiples obstáculos para acceder a la justicia, ya sea a los procesos judiciales nacionales o incluso a veces los tradicionales / Mujeres desplazadas de Darfur en Sudán sentadas escuchando y esperando / © Consejo Noruego para Refugiados / R. Høvring / Junio de 2006

Propósito

El propósito de esta sección es:

- mencionar algunos de los desafíos que enfrentan las mujeres y las niñas para tener acceso a los sistemas judiciales nacionales formales;
- mencionar algunos de los desafíos que ellas enfrentan para obtener justicia bajo los sistemas tradicionales;
- mencionar algunos de los desafíos que ellas enfrentan para lograr la rendición de cuentas en casos de violaciones de derechos humanos en situaciones de post conflicto y retorno;
- identificar las leyes y mecanismos para la administración de justicia que se aplican en situaciones de desplazamiento; y
- sugerir acciones que deberían realizar el ACNUR y sus socios para promover el respeto por el principio de igualdad ante la ley e igualdad para acceder a los sistemas de justicia.

Continúa en la siguiente página

¹⁷⁵ Película del ACNUR: "Within the Limit: Refugees in Tanzania". [N.T. Traducción libre]

5.4 Administración de justicia, continuación

En esta sección

Esta sección trata los temas siguientes.

Tema	Ver página
5.4.1 Administración de justicia durante el desplazamiento	288
5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales	292
5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales	298
5.4.4 Justicia de transición y justicia en situaciones de retorno	306

5.4.1 Administración de justicia durante el desplazamiento

“Por ejemplo, la niña dice que fue violada, pero ¿cómo sabemos con seguridad que eso es cierto? Si no hay rasguños, es difícil decidir si es violación. Si ella realmente hubiera luchado, existiría algún rasguño. Si no existen rasguños o lesiones, entonces no se completó la violación”.

Juez de juzgado tradicional en un campamento de refugiados, Tailandia¹⁷⁶

“Las opiniones sobre cómo manejar los sesgos de género en los sistemas de justicia no formales varían. Algunos ven los sesgos de género como una tendencia pertinaz y llaman a apartarse de los sistemas de justicia informales, y otros, con una visión más pragmática, son de la idea de que es necesario estar abiertos a las reformas porque estos sistemas no desaparecerán”.

Dra. Celestine Nyamu-Musembi, *“Review of Experience in Engaging with ‘Non-State’ Justice Systems in East Africa”*¹⁷⁷

Introducción

Las mujeres y las niñas de interés enfrentan múltiples desafíos y obstáculos para acceder a los procedimientos de justicia nacionales, y en algunos casos también a los de justicia tradicional. Con frecuencia deben enfrentar prejuicios y discriminación por parte de la policía y los jueces.

El desplazamiento no sólo pone a las mujeres y niñas en un mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos, sino que, al mismo tiempo, aumenta las desigualdades y la discriminación que enfrentan con respecto a la administración de justicia.

En consecuencia, frecuentemente ellas tienen pocas o ninguna opción de reparación por las violaciones cometidas contra sus derechos. La impunidad que con frecuencia acompaña al desplazamiento deja a las mujeres y las niñas en una situación de mayor riesgo de sufrir violencia y violaciones a sus derechos.

Desafíos durante el asilo

En muchas situaciones de asilo, especialmente en el caso de los campamentos, la vida de los refugiados está determinada por complejos sistemas de justicia conformados por múltiples fuentes de leyes y otras normas, y múltiples mecanismos, tanto formales como informales, establecidos para fomentar el cumplimiento de esas leyes y normas.

Comprender el contenido de estas leyes y mecanismos y trabajar con ambos sistemas legales, tanto formales como informales, para promover el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas es un aspecto importante de nuestro trabajo de protección. Estas leyes y mecanismos incluyen, pero no se limitan, a los que se enumeran a continuación:

Leyes y mecanismos	Incluyen	Se hacen cumplir por
Leyes y regulaciones internas del país de acogida	Legislación formal del Estado, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> • legislación civil y penal; • legislación específica sobre refugiados y no nacionales; y • directivas gubernamentales, normas y reglamentos específicos para refugiados y campamentos de refugiados¹⁷⁸. 	Sistemas legales formales del país de acogida, que incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • la policía, la judicatura, incluyendo los tribunales de justicia, las autoridades administrativas, y • en algunos casos, estructuras casi judiciales, tales como las autoridades locales y los administradores asignados por el gobierno a los campamentos.

Continúa en la siguiente página

¹⁷⁶ *“The Silence that is Everyone’s Secret”*, Película producida por el ACNUR en Tailandia y grupos de mujeres refugiadas en Tailandia. [N.T. Traducción libre]

¹⁷⁷ Dra. Celestine Nyamu-Musembi, *“Review of Experience in Engaging with ‘Non-State’ Justice Systems in East Africa”*, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido, febrero 2003, en inglés en <http://www.ids.ac.uk/ids/law/pdfs/eanyamu.pdf>. [N.T. Traducción libre]

¹⁷⁸ Los países de acogida con frecuencia también tienen sus propias normas tradicionales que pueden ser aplicables a los refugiados.

5.4.1 Administración de justicia durante el desplazamiento, continuación

Desafíos durante el asilo (continuación)

Leyes y mecanismos	Incluyen	Se hacen cumplir por
Costumbres o normas tradicionales de los refugiados	Reglas no escritas que regulan el comportamiento y ofrecen métodos para resolver disputas entre los refugiados y entre grupos de refugiados. Estas tradiciones y códigos de comportamiento pueden ser influenciados por las prácticas religiosas, culturales, étnicas, nacionales y tribales y otros valores y costumbres.	Costumbres o mecanismos tradicionales de justicia: <ul style="list-style-type: none"> • personas elegidas entre los refugiados o estructuras religiosas; y/o • adultos mayores o líderes de la tribu, clan, aldea, zona o campamento.
Normas y reglamentos de los campamentos de refugiados	Normas escritas desarrolladas o elaboradas conjuntamente con la población refugiada, para mantener la armonía y el imperio de la ley en el campamento. Estas pueden reflejar, en cierta medida, las creencias y costumbres tradicionales, pero pueden también contener ciertos aspectos introducidos por el ACNUR, las contrapartes gubernamentales o de administración de justicia, u otros actores.	Los sistemas de administración de los campamentos de refugiados incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • administradores asignados por el gobierno para los campamentos; • hombres y mujeres líderes de las comunidades refugiadas; y • en ocasiones, el ACNUR.

Desafíos durante el desplazamiento interno

En situaciones de desplazamiento interno, pueden aplicarse leyes y mecanismos formales e informales. Sin embargo, el conflicto y la violencia pueden provocar que las leyes de un país, los mecanismos estatales para lograr el respeto de la ley y los sistemas judiciales no funcionen. En estos casos, las normas y mecanismos consuetudinarios o tradicionales pueden ser las únicas fuentes de justicia.

Las leyes nacionales y/o las normas y mecanismos consuetudinarios o tradicionales pueden discriminar a las mujeres y las niñas. Por lo general las mujeres están subrepresentadas como abogadas, funcionarias de la fuerza pública y oficiales judiciales en los sistemas formales de justicia. Su acceso a tales sistemas por lo general se ve obstaculizado por la insensibilidad y los prejuicios de género por parte de tales funcionarios. Puede suceder que no se permita que las mujeres hagan parte de los órganos decisorios de los mecanismos tradicionales de justicia. En consecuencia, resulta una tarea compleja y desafiante asegurar el respeto del derecho de las mujeres a la igualdad ante la ley en las situaciones de desplazamiento.

Continúa en la siguiente página

5.4.1 Administración de justicia durante el desplazamiento, continuación

Principios y directrices legales internacionales

De acuerdo con el Derecho Internacional, todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia, tienen derecho a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, y tienen el derecho a ser reconocidas como personas jurídicas ante la ley¹⁷⁹. Además, todas las personas tienen derecho a tener acceso a una reparación eficaz, incluyendo la reparación apropiada por violaciones a los derechos humanos. El derecho a la libertad y seguridad garantizan la protección contra el arresto y la detención arbitrarias¹⁸⁰.

El Comité de Derechos Humanos ha reconocido específicamente que: “El derecho de acceso a los tribunales y cortes de justicia y a la igualdad ante ellos no está limitado a los ciudadanos de los Estados Partes, sino que deben poder gozar de él todas las personas, independientemente de la nacionalidad o de la condición de apátrida, como los demandantes de asilo, refugiados, trabajadores migratorios, niños no acompañados y otras personas”¹⁸¹.

Las mujeres son iguales que los hombres ante la ley y deberían ser tratadas de la misma manera en todas las etapas procesales ante las cortes y tribunales¹⁸². Toda persona menor de edad capaz de tener opiniones propias tiene derecho a expresarlas, incluso en los procedimientos judiciales o administrativos que puedan afectar a esa niña o niño¹⁸³. Estos derechos deben ser respetados por todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, sin perjuicio de su nacionalidad.

Nota: Para tener más información, sobre los avances en el derecho penal internacional, por ejemplo relacionados con la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado y esterilización forzada como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, ver el capítulo 6, sección 1.5.

Responsabilidad: Estados

Es responsabilidad de los Estados administrar justicia. Los Estados están obligados a:

- reconocer a las mujeres la igualdad con los hombres ante la ley;
- tratar a las mujeres de manera igualitaria en todas las etapas de los procedimientos ante las cortes y tribunales¹⁸⁴;
- otorgar a los menores de edad la oportunidad de ser escuchados en los procedimientos judiciales o administrativos que las o los afecten¹⁸⁵;
- permitir el libre acceso de las personas refugiadas y apátridas a las cortes en condiciones de igualdad con los nacionales¹⁸⁶;

Continúa en la siguiente página

¹⁷⁹ ICPR, artículos 14 y 16.

¹⁸⁰ Este derecho está implícito en la obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos y es reconocido como un principio general del derecho.

¹⁸¹ Comité de Derechos Humanos, observación general No 32, artículo 14: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), 23 de agosto de 2007, párrafo 9.

¹⁸² CEDAW, artículo 15.

¹⁸³ CDN, artículo 12. Ver también Comité de los Derechos del Niño, observación general No. 10 (2007), sobre el derecho del niño en la justicia juvenil.

¹⁸⁴ CEDAW, artículo 15.

¹⁸⁵ CDN, artículo 12(2). Para más detalles sobre los derechos de los menores de edad ante la justicia juvenil, ver sobre este tema, Comité de los Derechos Observación General No. 10 (2007), 2 de febrero de 2007. [N.T. Traducción libre]

¹⁸⁶ Convención sobre refugiados de 1951, artículo 16; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, artículo 16.

5.4.1 Administración de justicia durante el desplazamiento, continuación

Responsabilidad: Estados (continuación)

- La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU “[s]ubraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas y, a este respecto, destaca la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía”.

La resolución llama además a todos los actores involucrados durante la negociación e implementación de los acuerdos de paz, a adoptar una perspectiva de género, incluyendo las “medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial”.

Responsabilidad: ACNUR

Para lograr que el ACNUR pueda asegurar que las mujeres y las niñas obtengan justicia y reparación por las violaciones a sus derechos, los funcionarios tienen la responsabilidad de:

- trabajar para comprender los sistemas de justicia formales y tradicionales aplicables;
 - trabajar con los Estados para apoyarlos de manera que puedan cumplir con sus obligaciones, de acuerdo con el Derecho Internacional, con respecto al derecho de acceso a la justicia que tienen las mujeres y las niñas;
 - promover la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas, la no discriminación contra las mujeres y las niñas, y el interés superior de los menores de edad ante los sistemas de justicia formales e informales; y
 - no apoyar decisiones de los sistemas de justicia que violen los principios legales internacionales.
-

Responsabilidad: Refugiados y apátridas

De acuerdo con lo establecido en la Convención sobre refugiados de 1951, las personas refugiadas están obligadas a respetar las leyes y reglamentos del país de acogida, al igual que las personas apátridas de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

Cómo responder

Para ver sugerencias de acciones para asegurar la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas a los sistemas formales e informales de justicia y en situaciones de justicia de transición, ver en este capítulo las secciones 4.2 y 4.3 respectivamente.

5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales

“El 14 de marzo de 2005 una mujer fue violada al oeste de Darfur y presentó una denuncia ante la policía. Otra mujer había presenciado el incidente. Como la mujer estaba casada y era madre de seis hijos, la policía señaló que los resultados de la evidencia médica no apoyaban la denuncia de violación y por lo tanto el caso sería desechado por falta de pruebas. La policía no realizó ninguna diligencia adicional para investigar este caso. ...

En febrero de 2005, en el sur de Darfur, dos niñas de 12 y 13 años, fueron violadas por la milicia pro-gubernamental. Ellas informaron lo ocurrido a sus familias, quienes informaron al jeque. El jeque acudió a presentar una denuncia a la estación de policía y fue arrestado por diseminar información falsa. Los oficiales de derechos humanos intervinieron y fue liberado bajo fianza luego de permanecer dos semanas detenido. Luego de su arresto las dos menores se rehusaron a presentar una denuncia formal temiendo represalias adicionales por parte de la policía, a pesar de tener informes médicos que corroboraban su testimonio”.

OACDH, “Acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos”¹⁸⁷

Introducción

La complejidad de los temas involucrados al tratar de asegurar que las mujeres y las niñas tienen igual reconocimiento ante la ley y acceso a reparaciones, resultan ilustrados con claridad en nuestros esfuerzos para afrontar la violencia sexual y por motivos de género, probablemente uno de los problemas de protección más extendidos que enfrentan las mujeres durante el desplazamiento¹⁸⁸. A pesar de la prohibición generalizada de la violencia sexual y por motivos de género en las leyes penales nacionales, por lo general los autores de este tipo de violencia no son sancionados cuando cometen estos crímenes en perjuicio de las mujeres y niñas refugiadas o desplazadas internas (asumiendo que en situaciones de desplazamiento interno los sistemas judiciales formales siguen funcionando).

Resumen de desafíos

Existen muchas razones por las que las mujeres no pueden acceder a los sistemas judiciales nacionales formales, entre otras:

- falta de apoyo de los funcionarios policiales, judiciales y de los campamentos;
- falta de conocimiento de las mujeres sobre los sistemas legales, o porque carecen de representación ante ellos;
- presión de la comunidad; y
- actitudes generales con respecto a la violencia sexual y por motivos de género.

A continuación se analizan cada uno de estos desafíos.

Desafío: Funcionarios policiales, judiciales y de los campamentos

Muchas veces los funcionarios policiales, judiciales o de los campamentos no toman en serio la violencia sexual y por motivos de género, especialmente la violencia doméstica o pueden, incluso, intentar procesar por adulterio a la víctima/sobreviviente de la violación.

En algunos casos, podría ser que la policía y las fuerzas de seguridad gubernamentales sean los autores de esta violencia. Los funcionarios judiciales podrían tener opiniones discriminatorias con respecto a las mujeres y las niñas y, por ejemplo, ordenarles que regresen a sus hogares en los casos de violencia doméstica.

Continúa en la siguiente página

¹⁸⁷ OACDH, “Acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, 29 de julio de 2005.

¹⁸⁸ Ver Rosa da Costa, “The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice”, Series de investigación legal y de protección del ACNUR, PPLA/2006/01, marzo de 2006. Este estudio señala que un gran porcentaje de delitos y disputas quedaron dentro de la categoría de delitos de violencia sexual y por motivos de género. La violencia doméstica fue especialmente reportada como un problema generalizado en todos los países encuestados y como una de las formas más comunes de violencia sexual y por motivos de género denunciada.

5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales, continuación

**Desafío:
Falta de
conocimientos y de
representación**

Las mujeres y las niñas pueden carecer de los conocimientos necesarios para acceder al sistema legal, o no estar habituadas a ellos, especialmente en los países de asilo. Ellas pueden carecer de representación legal o de los medios para viajar las distancias necesarias para presentarse ante los tribunales, o de dinero para pagar las costas judiciales. Puede que no puedan pedir permisos en sus trabajos o dejar a sus familias por algunas horas. Pueden incluso sentirse intimidadas o desilusionadas por los sistemas de justicia.

Es frecuente que los prejuicios de género en el proceso judicial,- el real proceso que regula cómo se alcanza la igualdad en la sociedad- impidan a las mujeres recibir un trato justo como testigos, como denunciante y durante las investigaciones. Con frecuencia se culpa a las mujeres por los delitos cometidos en contra de ellas y corren el riesgo de sufrir represalias al intentar obtener justicia¹⁸⁹. La complejidad de las leyes procedimentales y probatorias, pueden ser también un factor que desincentive a las mujeres a iniciar procedimientos en los que las expectativas de ganar son escasas. En algunos países, la palabra de una mujer carece del mismo valor probatorio que la de un hombre.

Además, en situaciones de refugiados es común que los fiscales se rehúsen a actuar en los casos de delitos cometidos en perjuicio de los refugiados, especialmente cuando suceden en campamentos remotos, ante la enorme carga de trabajo de los sistemas judiciales. Con frecuencia la justicia demorada significa justicia denegada.

**Desafío:
Presión
comunitaria**

Uno de los mayores obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a los sistemas judiciales formales es la presión de la comunidad, combinada con el temor al ostracismo social y/o a las represalias físicas. Por lo general las mujeres y las niñas no desean hablar sobre las violaciones que han sufrido a causa de sentimientos de culpa, impotencia, conmoción, falta de confianza en el sistema y/o por temor a que al hablar, puedan ser marginadas por sus comunidades.

Las comunidades pueden presionar de manera extrema a las mujeres y padres de menores de edad víctimas de la violencia sexual y por motivos de género para que alcancen acuerdos extrajudiciales de manera "familiar" bajo los sistemas judiciales tradicionales y pueden amenazarlos si recurren a los sistemas judiciales nacionales. En particular, pueden verse amenazadas por sus esposos, padres y las familias de los autores del delito. Las mujeres y las niñas pueden estar en riesgo de sufrir el ostracismo y la violencia por parte de los miembros de sus comunidades, incluso cuando los autores han sido sancionados por los sistemas legales nacionales.

Continúa en la siguiente página

¹⁸⁹ Ver E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz*. El progreso de las mujeres en el mundo, 2002, p. 94.

5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales, continuación

Desafío: Actitudes con respecto a la violencia sexual y por motivos de género

Las actitudes generales con respecto a la violencia sexual y por motivos de género, ya sea al interior de la comunidad, entre las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley, los oficiales, algunos funcionarios y socios pueden entorpecer el acceso de las mujeres y las niñas a los sistemas judiciales nacionales. Estas personas pueden ver la violencia sexual y por motivos de género como un tema privado que no debería ser investigado a través de los canales judiciales. Esto sucede especialmente cuando se está frente a delitos de violencia doméstica, incluyendo la violación marital, la explotación y el abuso de menores de edad.

Principios, directrices y responsabilidades legales internacionales

Para más información sobre principios y directrices legales internacionales y sobre las responsabilidades de los Estados, el ACNUR y las personas refugiadas y apátridas, ver la sección 4.1 de este capítulo.

Cómo responder

Sugerencias de acciones que puede emprender el ACNUR conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales para promover el principio de la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, incluyen:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las asociaciones de abogados y de jueces, los grupos de derechos humanos y los grupos de mujeres, para analizar en qué medida cumple la legislación nacional con las obligaciones internacionales de ese país en relación con el derecho a la igualdad ante la ley y el acceso en condiciones de igualdad de las mujeres y las niñas¹⁹⁰. • Alcanzar acuerdos sobre los vacíos observados y un enfoque interdisciplinario para enfrentarlos, con la finalidad de promover la igualdad de género y asegurar que las mujeres y las niñas de interés están en mejores condiciones para acceder a los sistemas judiciales nacionales para garantizar sus derechos.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar y analizar junto a las mujeres y las niñas los desafíos que ellas enfrentan para acceder a la justicia. • Conversar sobre estos desafíos con las autoridades nacionales y locales y los líderes comunitarios y acordar áreas para la acción. • Diseñar e implementar iniciativas para ayudar a garantizar que las mujeres y las niñas tengan acceso a la justicia, incluyendo por ejemplo las cortes itinerantes y la asistencia legal, y en la medida de lo posible provistas por abogadas mujeres. • Utilizar la Observación General No. 10 del CDN de 2007 sobre los derechos del niño en la justicia de menores para identificar los principios aplicables, la responsabilidad de los Estados, por ejemplo con respecto a la edad mínima de responsabilidad penal, y las garantías aplicables para un juicio justo, entre otros derechos¹⁹¹.

Continúa en la siguiente página

¹⁹⁰ A este respecto, la Observación General No 32, sobre el artículo 14: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, del 23 de agosto de 2007 del Comité de Derechos Humanos, establece estándares relevantes. PNUD, "Access to Justice: Practice Note", 2004, brinda una lista de temas a evaluar, en inglés en http://www.undp.org/governance/docs/Justice_PN_English.pdf.

¹⁹¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 10 (2007), sobre el derecho del niño en la justicia juvenil, 2 de febrero de 2007.

5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • aconsejar, acompañar y apoyar a las mujeres y las niñas que desean llevar sus casos ante los sistemas judiciales, ya sean formales o informales, y promover iniciativas para apoyarlas, incluso por medio de clínicas legales para la mujer, asociaciones de mujeres y universidades¹⁹². • Garantizar la asistencia legal para todos los casos de violencia sexual y por motivos de género.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar los esfuerzos de los grupos locales y nacionales, incluso de las asociaciones de abogados y jueces, los grupos de derechos humanos y los grupos de mujeres para fortalecer los sistemas legales y judiciales de manera que puedan proteger los derechos de las mujeres y las niñas de interés. • Trabajar con las autoridades para asegurar que las leyes nacionales pertinentes respetan los principios internacionales con respecto a la igualdad de las mujeres y las niñas en el acceso a la justicia y a tener un juicio justo, proporcionando apoyo técnico cuando sea necesario. • Apoyar los esfuerzos de las autoridades de gobierno para realizar determinaciones de interés superior en el caso de los niños desplazados cuyos derechos han sido violados, de acuerdo con los principios legales internacionales, especialmente los señalados en la CDN. • Entregar materiales y capacitar a los funcionarios de los sistemas judiciales formales (policía, fiscales, jueces, oficiales de distrito, funcionarios policiales) sobre los derechos de las mujeres y niñas relacionados con la administración de justicia. Trabajar con estas personas para capacitar a diferentes grupos de la comunidad desplazada sobre los derechos de las mujeres y las niñas, incluyendo a quienes ocupan posiciones decisorias en los mecanismos judiciales tradicionales. • Capacitar a estas personas sobre cómo trabajar con menores de edad y cerciorarse de que los tribunales sean adaptados para ser más adecuados para los menores de edad y respeten sus derechos. • Promover la igualdad en el número de oficiales policiales y jueces hombres y mujeres, o por lo menos, la presencia de algunas mujeres policías y juezas, en los entornos de refugiados y desplazados internos. • En situaciones en que las autoridades nacionales y locales del país de asilo no participan en la administración de justicia en el caso de los refugiados, trabajar con ellos para incentivar la aplicación de la legislación nacional a los refugiados, y facilitar el acceso de los refugiados a la justicia. • Promover la creación de cortes itinerantes integradas por jueces hombres y mujeres con jurisdicción en los campamentos de refugiados en lugares alejados, donde el acceso a las cortes nacionales en las aldeas es imposible, con el fin de reducir la impunidad, incluyendo los ataques contra las mujeres y las niñas, y para asegurar que se haga justicia, incluso, si fuera necesario, mediante la creación de mecanismos de protección de testigos¹⁹³. • Incentivar el balance de género entre los funcionarios de las instituciones del Estado de Derecho. • Apoyar la prestación de servicios policiales de mujeres para mujeres y la privacidad para facilitar las oportunidades de las mujeres y las niñas de procesar a los autores de delitos.

Continúa en la siguiente página

¹⁹² Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (o)(ii).

¹⁹³ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (o)(ii).

5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer capacitación legal y de conciencia de derechos a todos los miembros de la comunidad desplazada y retornada, incluyendo capacitación sobre los derechos de las mujeres y de los menores de edad. • En situaciones de asilo, ésta capacitación debería incluir también información sobre deberes y responsabilidades, así como los derechos, de los refugiados bajo las leyes del país de acogida. • Trabajar con la comunidad y las autoridades locales para eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres y las niñas al llevar sus casos ante los tribunales e incentivar el uso de los sistemas judiciales nacionales para resguardar los derechos de las mujeres y las niñas. • Trabajar con los hombres y los niños varones para mejorar el apoyo que se brinda a las mujeres y niñas que presentan casos ante los tribunales y para asegurar su protección en los mismos.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear los procedimientos judiciales en los que se encuentren involucradas mujeres refugiadas y desplazadas internas para observar en qué medida se respetan los derechos de las mujeres y las niñas y las obligaciones estatales, de acuerdo con el derecho internacional, tanto sustantiva como procedimentalmente. • Trabajar con los abogados, fiscales y miembros de la judicatura para enfrentar cualquier problema que pueda surgir con respecto, por ejemplo a las deficiencias en cuanto a la confidencialidad y los procedimientos que carecen de un enfoque de edad y género, elementos fundamentales en los casos relacionados con menores de edad.

Práctica en el terreno: Kenia	<p>En Dadaab, Kenia, ubicado en una aislada zona del país, se creó una corte itinerante para permitir el acceso de los refugiados al sistema judicial de Kenia y para ofrecerles una alternativa al sistema judicial tradicional. La corte, cuyos procedimientos son monitoreados por el ACNUR, realiza audiencias públicas, salvo en casos que involucren temas confidenciales o a menores de edad. Sirve además como un medio de educación pública sobre las leyes y procedimientos del país de asilo y los derechos de las mujeres y las niñas. La presencia de la corte itinerante ha permitido reducir la criminalidad, incluyendo la violencia sexual y por motivos de género, ya que los perpetradores son sancionados y las personas se dan cuenta de que ya no hay impunidad¹⁹⁴.</p>
--	--

Continúa en la siguiente página

¹⁹⁴ Para más información, ver documento de ACNUR *Operational Protection in Camps and Settlements: A Reference Guide of Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern, Solutions and Operations Support Sección, Division of International Protection Services*, 2006, sección A11, en inglés en <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/448d6c122.pdf>.

5.4.2 Sistemas judiciales nacionales formales, continuación

**Práctica en el terreno:
Ecuador**

En la provincia de Sucumbíos, Ecuador, el ACNUR proporciona apoyo logístico y técnico a un proyecto de UNIFEM/PNUD que busca garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia doméstica, incluyendo las mujeres refugiadas. El proyecto realiza actividades para la toma de conciencia y la capacitación de las personas involucradas en la administración de justicia y miembros de la sociedad civil. Además, ayuda a garantizar que las mujeres refugiadas puedan disfrutar de los beneficios establecidos por la legislación nacional existente y para ello buscan informar adecuadamente a quienes participan en la administración de justicia sobre los derechos de las mujeres y combatir la frecuente creencia de que algunas leyes sólo son aplicables a los nacionales. Esto es especialmente importante en las áreas apartadas, donde quienes administran justicia carecen de capacitación adecuada sobre cómo implementar la legislación que protege a las mujeres en Ecuador y, mucho menos, a las mujeres refugiadas.

5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales

"Mi marido bebe mucho. Él promete que no beberá, pero sólo mantiene su palabra dos días. Comienza a beber y discute y pelea conmigo... Tengo el apoyo de mis hijos y los vecinos. Esta es otra razón por la que me golpea... He estado denunciando estos problemas durante los últimos cinco meses, a pesar de que esto ha sido un problema durante seis años.

Presenté una solicitud ante la Unidad de Coordinación de Refugiados (RCU, por sus siglas en inglés)¹⁹⁵ porque ya no lo puedo tolerar más. Solicité la separación, recibir mis propias raciones, he sido torturada demasiado. En ese caso la RCU dijo, 'Está bien, de acuerdo, veamos si él mejora. Hagámoslo venir y que firme. Probemos'... Le dieron la oportunidad de mejorar tres veces – la primera vez le dieron un mes, la segunda vez quince días, la tercera vez siete días. Luego de esto, trasladaron el caso al secretario del campamento... el jefe del subsector me aconseja esperar y ver qué sucede. Dice además, que debería cocinar y darle comida a mi marido..."

Nar Maya P., mujer refugiada de 37 años, Nepal¹⁹⁶

Introducción

Muchas veces, ante la imposibilidad de acceder a los sistemas judiciales formales, casos como el de Nar Maya (ver recuadro) terminan siendo decididos por los mecanismos tradicionales de justicia. Si bien estos mecanismos tienen la ventaja de ser más accesibles, eficaces y de ser aceptados socialmente, sus decisiones por lo general mantienen la desigualdad en las relaciones de poder y originan nuevas violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas. Utilizando las palabras de Beatrice, la mujer de Burundi refugiada en Tanzania, citada en la introducción a esta sección, en muchas culturas "se supone que la mujer no puede opinar sobre nada. Por lo que la mitad del litigio está perdido de antemano".

Resumen de los desafíos

En años recientes, los funcionarios del ACNUR han ido aumentando su participación en las actividades de los mecanismos judiciales tradicionales. Con frecuencia, los gobiernos del país de acogida y la comunidad refugiada acuerdan que los delitos graves, incluyendo las violaciones, serán investigados y resueltos por los sistemas judiciales formales nacionales y, al mismo tiempo, acuerdan que los "delitos menores" pueden ser decididos por los sistemas judiciales tradicionales. Si bien este tipo de acuerdos puede ser la única opción viable, puede provocar violaciones a los derechos de las mujeres y las niñas.

Algunos de los desafíos principales que enfrentan las mujeres y las niñas para obtener justicia en los mecanismos judiciales tradicionales incluyen:

- decisiones en casos de violencia sexual y por motivos de género que originan más violencia;
- otras decisiones pueden provocar violencia sexual y por motivos de género y otras violaciones de derechos;
- las mujeres y las niñas pueden ser acusadas y sentenciadas por cometer "delitos" que no lo son según las leyes nacionales o internacionales;
- la violencia doméstica es vista como un tema privado o considerado un delito menor¹⁹⁷;
- los sistemas judiciales tradicionales son manejados primordialmente por líderes hombres;
- es poco probable que se respeten los derechos de mujeres y niñas; y
- ellas carecen de acceso a un juicio justo.

Nota: A continuación se analizan los primeros tres desafíos.

Continúa en la siguiente página

¹⁹⁵ La Unidad de Coordinación de refugiados (the Refugee Coordination Unit) es la autoridad del gobierno de Nepal encargada de implementar las políticas gubernamentales en los campamentos.

¹⁹⁶ Human Rights Watch, "Trapped by Inequality: Bhutanese Refugee Women in Nepal", septiembre de 2003. [N.T. Traducción libre]

¹⁹⁷ Para más información sobre violencia doméstica ver sección 3.1.1, previamente.

5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales, continuación

Desafío:
Decisiones sobre
violencia sexual y
por motivos de
género que
resultan en más
violencia

Las decisiones adoptadas por los mecanismos judiciales tradicionales en casos de violencia sexual y por motivos de género, incluyendo casos de violencia doméstica, por lo general originan más violencia en contra de las mujeres y las niñas, y atentan contra los principios legales internacionales, entre otros los de la igualdad entre los hombres y las mujeres y el interés superior de los menores de edad. En la medida que la violencia doméstica no se toma con seriedad, puede suceder que se fuerce a las mujeres a permanecer en matrimonios abusivos por muchos años.

Algunos mecanismos de justicia tradicional “solucionan” los casos de violación forzando a la sobreviviente a casarse con el agresor. El violador será absuelto de toda culpa por medio del matrimonio, pero si la mujer se rehúsa a casarse, puede ser condenada y sancionada por adulterio. En otros casos, puede que no se exija a la sobreviviente casarse con el agresor, pero la única sanción será una pequeña multa pagada a la familia de la sobreviviente, dejando al agresor en libertad de circular por el campamento y a la sobreviviente en permanente inseguridad y en peligro de sufrir nuevos ataques. Esta es con frecuencia la solución propuesta por los mecanismos de justicia tradicional en casos de violación y otras formas de violencia sexual y por motivos de género cometidas en perjuicio de las niñas.

Desafío:
Otras decisiones
pueden producir
violación de
derechos

Las decisiones adoptadas por los mecanismos de justicia tradicional en relación con litigios que no están relacionados con violencia sexual y por motivos de género, pueden originar delitos de esta naturaleza en contra de las mujeres y las niñas, y violaciones a sus derechos. Por ejemplo, en algunos casos las jóvenes son forzadas a casarse para “indemnizar” a otra familia por una deuda o compromiso adquirido por la familia de la niña, o luego de un secuestro.

Además, muchas veces los mecanismos de justicia tradicional deciden casos que involucran relaciones familiares, por ejemplo separaciones, divorcio y custodia, y pueden negar a las mujeres su derecho a la igualdad en las relaciones familiares, y resolver en contra del interés superior del menor.

Desafío:
Mujeres falsamente
acusadas

A veces las mujeres y las niñas son acusadas ante los mecanismos de justicia tradicional de haber cometido “delitos” que no lo son bajo la legislación nacional o el Derecho Internacional, tales como la brujería¹⁹⁸, la fuga para casarse, el no cumplimiento de los deberes maritales y familiares, y oponerse a otras normas y costumbres sociales que violan sus derechos.

Principios,
directrices y
responsabilidades
legales
internacionales

Para información adicional sobre los principios y directrices legales internacionales y sobre la responsabilidad de los Estados, el ACNUR, los refugiados y las personas apátridas, ver la sección 4.1 de éste capítulo.

Continúa en la siguiente página

¹⁹⁸ En algunas sociedades los hombres y niños también pueden ser acusados de brujería.

5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales, continuación

Principios que fundamentan la respuesta

El ACNUR puede ayudar a mejorar la equidad, la responsabilidad, el balance de género y el respeto de los principios legales internacionales en estos sistemas. También tenemos un importante rol que jugar para relacionar estos sistemas con las estructuras formales de justicia y así permitir a las mujeres y las niñas elegir qué sistema desean usar. Nuestro trabajo con los sistemas judiciales tradicionales debe ser guiado por dos principios fundamentales:

- La administración de justicia constituye una responsabilidad del Estado y el ACNUR debe promover y apoyar a los países para que cumplan con sus compromisos internacionales a este respecto, y cumplan con sus obligaciones bajo el Derecho Internacional, con respecto a las mujeres y las niñas.
- El ACNUR debería trabajar para asegurar que los mecanismos tradicionales de justicia cumplen con los principios legales internacionales, incluyendo la igualdad entre mujeres y hombres y entre niños y niñas, la no discriminación en contra de las mujeres y las niñas y el interés superior de los menores de edad. El ACNUR no debería apoyar las decisiones de tales mecanismos si atentan contra los principios legales internacionales, y deberían, donde sea necesario y posible, intervenir para proteger a las mujeres y las niñas.

Cómo responder

Sugerencias de las acciones que debería realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales para trabajar con los sistemas de resolución de conflictos en los campamentos y con los sistemas tradicionales de justicia, y para asegurar que estos cumplen con los principios legales internacionales, incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con la comunidad, las autoridades nacionales y los funcionarios de seguridad (incluyendo la policía) para crear mecanismos de coordinación para discutir y analizar los sistemas judiciales y para planificar y coordinar las acciones a adoptar. Asegurarse que exista balance de género.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con la comunidad para comprender los mecanismos judiciales tradicionales. En especial, identificar: <ul style="list-style-type: none"> – los valores centrales del sistema; – quién usa estos mecanismos y para qué tipo de conflictos; – la autoridad que controla el sistema y el marco para establecer responsabilidades; – las normas y principios aplicables; – en qué medida las normas y prácticas respetan los principios legales internacionales, especialmente el principio de igualdad entre las mujeres y los hombres y el interés superior de los menores de edad; y – cómo se hacen cumplir las decisiones y si estas son respetadas. • Trabajar con la comunidad, incluyendo los encargados de la toma de decisiones en los mecanismos judiciales tradicionales y los grupos de mujeres, para identificar las prácticas que discriminan a las mujeres y las niñas y que contravienen ya sea las obligaciones del país de asilo o las obligaciones del país de origen de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, e identificar maneras de cambiar tales prácticas. Trabajar con estos mecanismos para incentivar que sus decisiones respeten esas leyes y principios legales internacionales.

Continúa en la siguiente página

5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar quiénes entre la población de mujeres y niñas puedan haber tenido un rol en la comunidad en procesos de resolución de conflictos y de toma de decisiones y analizar maneras de apoyar a estas personas. Una posibilidad es establecer equipos de mediadores comunitarios que incluyan a mujeres y hombres de diferentes edades y orígenes. • Examinar las normas y reglamentos en los campamentos para determinar en qué medida promueven los principios legales internacionales, incluyendo la igualdad entre mujeres y hombres y entre niños y niñas, y el interés superior de los menores de edad, y diseñar estrategias para trabajar con la comunidad para adecuar las normas y reglamentos que se aparten de estos principios. • Ser transparente y claro sobre el rol que tienen el ACNUR de cara al respeto por los derechos humanos.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar medidas para asegurar la confidencialidad, de manera de permitir a las mujeres y las niñas en riesgo permanecer en condiciones seguras en sus comunidades¹⁹⁹. • Intervenir para proteger a las mujeres y las niñas expuestas a sufrir nuevas violaciones a sus derechos, incluso considerando opciones como el reasentamiento en el caso de las mujeres y niñas refugiadas. • En algunos casos relacionados con menores de edad de interés, incluyendo las niñas cuyos derechos han sido violados por decisiones de los mecanismos judiciales tradicionales, garantizar el respeto del interés superior de ese niño o niña por medio de evaluaciones y/o determinaciones de interés superior con respecto a las acciones adoptadas para protegerlos²⁰⁰.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la interacción entre las estructuras judiciales formales y los mecanismos judiciales tradicionales, para asegurar que los mismos: <ul style="list-style-type: none"> – proporcionan opciones claras para realizar referencias; – garantizan que los delitos graves son referidos a los sistemas judiciales nacionales; – encuentran maneras de garantizar que las mujeres y las niñas puedan elegir el sistema al cual quieren acudir para que se resuelvan los problemas que las afectan; – prevén la revisión judicial para las mujeres u otras personas que sientan que han sido discriminadas por los mecanismos judiciales tradicionales; y – prevén la revisión judicial de todas las decisiones adoptadas por los mecanismos judiciales tradicionales que podrían no ser acordes con el interés superior de los menores de edad.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de liderazgo de las mujeres, incluso mediante el fortalecimiento de su representatividad y participación efectiva en los sistemas de resolución de conflictos²⁰¹; • Introducir programas de educación para la paz para mejorar la conciencia sobre los temas de género y las habilidades de resolución de conflictos²⁰².

Continúa en la siguiente página

¹⁹⁹ Conclusión del ExCom No. 205 (LVII) de 2006, párrafo (j)(iv).

²⁰⁰ Ver capítulo 4, sección 2.5 Evaluación y determinación del interés superior y ver ACNUR, Directrices sobre la determinación formal del interés superior del niño, publicación provisional, mayo de 2006

²⁰¹ Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), de 2006, párrafo (k)(i).

²⁰² Ver UNESCO, ACNUR y Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, por sus siglas en inglés), *Inter-Agency Peace Education Programme: Skills for Constructive Living*, noviembre de 2005, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001442/144251e.pdf>.

5.4.3 Mecanismos judiciales tradicionales, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer relaciones entre las comunidades de acogida y las desplazadas para propiciar un ambiente seguro y sin explotación²⁰³; • Cooperar con las autoridades locales y nacionales y los grupos de mujeres y/o abogados, según sea apropiado, para capacitar a diferentes grupos de la comunidad desplazada, incluyendo a los adultos mayores y los líderes involucrados en los mecanismos de justicia tradicional, sobre las leyes del país de acogida y los principios legales internacionales relacionados con los derechos de las mujeres y los menores de edad. • Cabildear en favor de la participación significativa de las mujeres como encargadas de la toma de decisiones en los mecanismos tradicionales de justicia y en los programas de supervisión comunitarios. • Adoptar un enfoque “ascendente”, especialmente si las comunidades están ubicadas en lugares apartados, comenzando con los propios miembros de la comunidad para aumentar su comprensión sobre la necesidad de no minimizar la violencia sexual y por motivos de género en los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos y para garantizar que las iniciativas respetan los estándares internacionales de derechos.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear los procedimientos de los mecanismos judiciales tradicionales. En lo posible, obtener y documentar las estadísticas de estos mecanismos, desagregadas por edad y sexo, incluyendo los tipos de casos, el número de casos y las sentencias en los casos penales. Anotar cualquier declaración que indique la existencia de discriminación por motivos de género o ausencia de enfoque de género. • Documentar y promover las buenas prácticas, sin enfocarse exclusivamente en los ejemplos negativos. • Evaluar, junto a las personas encargadas de la toma de decisiones, el impacto que sus decisiones tienen sobre las mujeres y las niñas, por un periodo superior a tres meses, para que estas personas puedan reflexionar sobre cómo realizan su trabajo.

<p>Práctica en el terreno: Ruanda</p>	<p>En Ruanda, el colectivo ProFemmes/Twese Hamwe, integrado por 40 organizaciones de mujeres a lo largo del país, realiza una serie de actividades para maximizar la participación de las mujeres en <i>gacaca</i>, el mecanismo judicial tradicional en Ruanda.</p> <p>Estas incluyen promover la integración de un enfoque de género en la implementación de la legislación de <i>gacaca</i> y sesiones para promover la toma de conciencia dirigidas a 100.000 mujeres líderes, representantes de los gobiernos locales y personas en los centros de detención.</p>
---	--

²⁰³ Conclusión del ExCom No. 205 (LVII), de 2006, párrafo (j)(iv).

Practica en el terreno: Fortalecimiento de la administración de justicia en los campamentos de refugiados en Tailandia

Introducción

Cuando la oficina del ACNUR en Tailandia descubrió que las autoridades tailandesas no investigaban o procesaban delitos, como la violencia sexual y por motivos de género y la violación y homicidio de menores de edad, que habían sido cometidos en nueve campamentos de refugiados ubicados en zonas apartadas a lo largo de la frontera con Myanmar, comenzó a trabajar sistemática e integralmente para fortalecer la administración de justicia en los campamentos, especialmente en relación con las violaciones de los derechos de las mujeres y los menores de edad.

El objetivo es permitir que el sistema formal de justicia tailandesa sea más accesible a los refugiados y asegurar que los mecanismos judiciales tradicionales en los campamentos respeten la legislación tailandesa y los principios legales internacionales²⁰⁴.

Derechos promovidos

Los derechos promovidos por esta iniciativa incluyen:

- el derecho a la vida, la integridad personal y a no ser sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
 - el derecho a la igualdad ante las cortes y los tribunales;
 - el derecho a la presunción de inocencia salvo que se pruebe la culpabilidad, de acuerdo con la ley;
 - el derecho a no sufrir interferencias arbitrarias o ilegales a la privacidad personal, familiar o del hogar u otros ataques ilegales contra el honor y la reputación personal; y
 - el derecho a la protección de la ley en contra de tales interferencias o ataques.
-

TEGD y empoderamiento

Un estudio del ACNUR sobre incidentes de protección en los campamentos de refugiados entre 2003 y 2006 permitió establecer que en tres años se había informado al ACNUR sobre 350 incidentes de protección graves en los campamentos. El tipo más común de incidente era la violencia doméstica. La iniciativa se enfocó especialmente en las víctimas/sobrevivientes de delitos de violencia sexual y por motivos de género, incluyendo homicidio, violación y abuso a menores de edad y el reclutamiento de niños y niñas soldados, además la iniciativa se enfocó en llevar ante la justicia a los autores de estos delitos siguiendo los principios judiciales tailandeses e internacionales. Otros puntos importantes han sido la justicia de menores y los sistemas judiciales comunitarios para garantizar que protegen de mejor manera los derechos de las mujeres y los menores de edad.

El enfoque desde cuatro elementos, descrito en el párrafo anterior, ha sido complementado con diversas medidas destinadas a apoyar a las víctimas de estos delitos, especialmente los delitos de violencia sexual y por motivos de género, incluyendo:

- proporcionar consejería legal y establecer Centros de Ayuda Legal (LAC, por sus siglas en inglés) en los campamentos, el primero de los cuales se inauguró en noviembre de 2006;
-

Continúa en la siguiente página

²⁰⁴ Ver en general, ACNUR, "In Thai Camps, Legal Centres Hold out Hope for Greater Justice", 22 de noviembre de 2006, en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/45646fed4.html>.

Practica en el terreno: Fortalecimiento de la administración de justicia en los campamentos de refugiados en Tailandia, continuación

TEGD y empoderamiento (continuación)

- acordar e implementar los Procedimientos Operativos Estándar (SOPs, por sus siglas en inglés) para casos de delitos de violencia sexual y por motivos de género; y
 - fortalecer las redes de protección a los menores en los campamentos.
-

Participación comunitaria en la implementación

Se consultó a los refugiados a través de una encuesta realizada por el socio implementador del ACNUR, el *International Rescue Committee* (IRC) determinando que el 63 por ciento de los residentes en tres campamentos tailandeses tenían preocupaciones serias con respecto a su seguridad dentro de los campamentos y que casi todos preferían recurrir a los procedimientos judiciales tradicionales para resolver incluso delitos tan serios como el homicidio.

El ACNUR trabajó con los grupos de mujeres refugiadas para producir una película que permitiera la toma de conciencia sobre la violencia sexual y por motivos de género y para difundir información sobre las opciones disponibles para las personas sobrevivientes de estos delitos. Al mismo tiempo trabajó con los comités de mujeres para incrementar la concientización sobre los derechos de las mujeres y las niñas y las opciones disponibles para ellas.

Socios y su participación

Los socios incluyen:

- Los Ministerios del Interior y de Justicia tailandeses, involucrados en la concientización sobre el alcance de los problemas legales y de orden público en los campamentos. Se trabajó para convencerlos de asumir sus responsabilidades en la creación de sistemas de justicia en los campamentos;
 - El *International Rescue Committee*, en su carácter de socio implementador del ACNUR en los campamentos, participó, por ejemplo en la supervisión de los sistemas de justicia que operaban en los campamentos y en diseñar SOPs para los Centros de Ayuda Legal; y
 - Académicos de derechos humanos involucrados en la realización de un estudio sobre la dimensión del problema y en el apoyo en los talleres realizados.
-

Pasos para la implementación

Para poder fortalecer la administración de los campamentos, el ACNUR lanzó una iniciativa con cuatro dimensiones para:

- capacitar a los comités de refugiados en los campamentos y otras organizaciones, incluyendo los comités de mujeres, sobre la legislación tailandesa y los principios legales internacionales, para aumentar sus conocimientos sobre sus derechos bajo la legislación tailandesa y las opciones disponibles, especialmente en casos de violencia sexual y por motivos de género;
 - realizar talleres con los funcionarios gubernamentales involucrados en la administración de justicia a nivel provincial y central, para poner en claro las funciones y responsabilidades y así permitir que la justicia sea administrada de manera consistente en los diversos campamentos y que los delitos más graves sean procesados por las autoridades tailandesas;
-

Continúa en la siguiente página

Practica en el terreno: Fortalecimiento de la administración de justicia en los campamentos de refugiados en Tailandia, continuación

Pasos para la implementación (continuación)

- organizar talleres para los funcionarios de gobierno y líderes de las personas refugiadas para discutir los diferentes roles y responsabilidades en la administración de justicia, y así lograr acuerdos para un marco básico para la administración de justicia, según el cual los delitos más serios serían referidos al sistema judicial tailandés y las infracciones menores al sistema judicial tradicional; y
 - apoyar al gobierno tailandés en sus esfuerzos por fortalecer institucionalmente los sistemas judiciales tradicionales para adecuarlos a las normas internacionales, especialmente en todo lo relacionado con la justicia de menores.
-

Limitaciones

Una limitación inicial fue la reticencia del gobierno tailandés a involucrarse en la administración de justicia en los campamentos. Éste acordó, inicialmente, crear un sistema judicial en los campamentos durante el primer taller realizado en 2004 y ahora es el Ministerio de Justicia el que tiene una participación más activa.

Otra limitación ha sido el deseo de los líderes refugiados de mantener el control de los temas de justicia en los campamentos. Las mujeres y las personas más jóvenes están particularmente subrepresentadas en las estructuras de liderazgo de los refugiados y en los comités judiciales y carecen de influencia en las instancias de toma de decisiones. Aún es necesario realizar mayores esfuerzos para lograr elecciones más democráticas y representativas en los campamentos.

Por otra parte, se necesita financiamiento constante para, por ejemplo, los Centros de Ayuda Legal que demandan muchos recursos, tanto financieros como humanos.

Impacto

Las iniciativas del ACNUR han permitido la toma de conciencia entre los ministerios gubernamentales, los líderes refugiados y la comunidad refugiada en general sobre los desafíos y responsabilidades que implica administrar justicia en los campamentos de refugiados.

La documentación y el análisis de los incidentes de protección en los campamentos ha incrementado la toma de conciencia sobre la dimensión del problema, allanando el camino para la eventual introducción de un sistema integral de monitoreo e informes.

Los Centros de Ayuda Legal en los campamentos de refugiados son los primeros de esta naturaleza y se espera que sirvan de modelo para iniciativas similares en otros campamentos.

Lecciones aprendidas

Es esencial recurrir a un enfoque integral y sistemático para enfrentar el tema de la administración de justicia, que representa desafíos para el gobierno, los líderes de los refugiados y la comunidad. La participación activa de funcionarios de alto nivel de los ministerios ha brindado un apoyo crucial a las iniciativas del ACNUR.

El ACNUR debe seguir brindando un apoyo activo a esta iniciativa, incluso financiero y humano, con el fin de, por ejemplo solucionar problemas prácticos para acceder a las regiones apartadas, concientizar sobre los problemas involucrados y los estándares aplicables, y garantizar el funcionamiento a largo plazo de los Centros de Ayuda Legal.

5.4.4 Justicia de transición y justicia en situaciones de retorno

“Garantizar la rendición de cuentas por la experiencia de las mujeres en el área de la justicia internacional aún constituye un desafío crítico... Si bien es cierto que se han realizado algunos avances, ya que las instituciones internacionales reconocen formalmente la violencia sexual como un delito, e incluso incluyen nominalmente cargos de violencia sexual en las acusaciones, los esfuerzos institucionales continúan cargados de problemas que impiden a estos mecanismos brindar justicia de manera integral y sensible a las víctimas mujeres.”
Binaifer Noworjee, *“Making the Invisible Crime Visible: Post-Conflict Justice for Sierra Leone’s Rape Victims”*²⁰⁵

Introducción

Un elemento importante de los esfuerzos internacionales para fortalecer el Estado de Derecho en las situaciones de post-conflicto y para reconciliar a las comunidades divididas, es garantizar la rendición de cuentas por las infracciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

A pesar del creciente enfoque sobre los crímenes por motivos de género en el contexto de la justicia de transición, las mujeres experimentan otras formas de violencia y violaciones a sus derechos que con frecuencia son descuidadas. Como lo señala el informe *Mujer, guerra y paz*: “Es raro que se consulte a las mujeres sobre la forma, el alcance y las modalidades para obtener justicia. La participación de las mujeres en estos procesos ha sido minimizada y, en la mayoría de los casos, los delitos cometidos en su contra no son denunciados”²⁰⁶.

Sin embargo, la etapa de transición después de un conflicto ofrece la oportunidad para crear una sociedad más igualitaria y sostenible. Trabajar para asegurar que las mujeres participan en condiciones plenas e igualitarias en los esfuerzos para fortalecer el Estado de Derecho y que las reformas legales y judiciales promueven y respetan los derechos de las mujeres y las niñas, es fundamental para lograr este objetivo.

Definición

La justicia de transición comprende una serie de procesos y mecanismos vinculados a los esfuerzos que emprende una sociedad para enfrentar y lidiar con el legado de abusos a gran escala ocurridos en el pasado, a fin de asegurar la responsabilidad por los delitos cometidos, obtener justicia y alcanzar la reconciliación²⁰⁷. Los mecanismos y procesos de justicia incluyen tribunales internacionales, mecanismos “mixtos” nacionales e internacionales, cortes nacionales, comisiones nacionales de verdad y mecanismos judiciales tradicionales.

Resumen de los desafíos

Si bien en los últimos años se han obtenido ciertos avances, los delitos por motivos de género continúan subrepresentados en los casos considerados por los tribunales internacionales. Esto se debe en parte a que

- las mujeres están poco representadas en el rol de jueces que integran estos tribunales²⁰⁸;

Continúa en la siguiente página

²⁰⁵ Binaifer Noworjee, *“Making the Invisible Crime Visible: Post-Conflict Justice for Sierra Leone’s Rape Victims”*, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 18, 2005. [N.T. Traducción libre]

²⁰⁶ Johnson-Sirleaf, E. y Rehn, E., *Mujeres, guerra, paz: Informe de expertas independientes*. El progreso de las mujeres en el mundo, 2002. [N.T. Traducción libre]

²⁰⁷ Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de derechos humanos y justicia de transición realizadas con componentes de derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas, E/CN.4/2006/93, 7 de febrero de 2006, párrafo 5.

²⁰⁸ De los 14 jueces permanentes de los Tribunales Internacionales Penales para la ex Yugoslavia y Ruanda, no más de tres mujeres han sido juezas al mismo tiempo. En una nota más positiva, en febrero de 2003, siete de los 18 jueces elegidos para la Corte Penal Internacional fueron mujeres.

5.4.4 Justicia de transición y justicia en situaciones de retorno, continuación

Resumen de los desafíos (continuación)

- las mujeres casi nunca participan durante la etapa de creación de estos tribunales;
- a pesar de que la violación, la violación colectiva, la prostitución forzada, el embarazo forzado y otras formas de violencia sexual pueden considerarse legalmente como tortura, genocidio, mutilación y esclavitud, salvo raras excepciones, los delitos de esta naturaleza no han sido considerados con la misma seriedad que otros crímenes de guerra;
- las mujeres que testifican en las comisiones de verdad pueden centrar sus relatos en sus esposos, hijos o personas que aman y evitar hablar sobre sus propias experiencias y/o exposición a la violencia sexual, debido a sentimientos de temor o vergüenza;
- las amnistías, incluso por delitos de violencia sexual y por motivos de género, y las políticas de reparación que carecen de un enfoque de género pueden ocasionar la denegación de justicia para las mujeres e impedir su sanación, rehabilitación y reintegración en la sociedad; y
- los problemas que enfrentan las mujeres para acceder a los tribunales nacionales, como se analizó con anterioridad, o a los sistemas judiciales tradicionales, son también aplicables en el contexto de la justicia de transición.

Principios, directrices y responsabilidades legales internacionales

Para más información sobre los principios o directrices legales internacionales, sobre la responsabilidad de los Estados, del ACNUR, de las personas refugiadas y apátridas, ver la sección 4.1 de este capítulo.

Además de las responsabilidades del ACNUR señaladas en la sección 4.1, en las situaciones de retorno, el ACNUR tiene la responsabilidad de trabajar para promover iniciativas en las que las mujeres puedan realizar contribuciones significativas en el área de la justicia de transición. Esto también es parte de nuestro rol como líder de grupo para la protección de las personas desplazadas internas.

Cómo responder

Sugerencias de las acciones que debería realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para promover los mecanismos judiciales de transición y la administración de justicia en situaciones de retorno, incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer que “ninguna iniciativa de reforma al Estado de Derecho, reconstrucción de la justicia o justicia de transición impuesta desde afuera puede aspirar a ser exitosa o sostenible”, coordinar con las agencias de la ONU y otros socios para asegurar que los esfuerzos internacionales se basan en “la participación pública significativa que involucre a los profesionales legales nacionales, al gobierno, las mujeres, las minorías, los grupos afectados y la sociedad civil”²⁰⁹.

Continúa en la siguiente página

²⁰⁹ Ver “Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, S/2004/616, 23 de agosto de 2004, especialmente el párrafo 17, ver en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>.

5.4.4 Justicia de transición y justicia en situaciones de retorno, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Coordinar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Socios de especial relevancia incluyen a la OACDH, los ministerios de justicia, los defensores del pueblo, los parlamentos, los grupos locales de mujeres y las ONG. Adicionalmente, el Centro Internacional para la Justicia de Transición ayuda a los países a hacer efectiva la responsabilidad por la comisión de atrocidades masivas o abusos de derechos humanos y está trabajando en cómo introducir una dimensión de género en los programas de reparación²¹⁰.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar para asegurar que las mujeres participen directamente en el diseño y creación de los mecanismos de justicia de transición y que existe un balance de género entre los encargados de la toma de decisiones en estos mecanismos. • Trabajar con los socios para transversalizar un enfoque basado en los derechos y los análisis de género en los procesos de justicia de transición, incluso por medio del trabajo para: <ul style="list-style-type: none"> – incluir a las mujeres y las niñas en las negociaciones y acuerdos de paz; – asegurar que los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad no sean ciegos desde el punto de vista del género y que los patrones de abuso por motivos de género no perpetúen la impunidad; – incluir en los acuerdos de paz referencias sobre la justicia para las víctimas y las necesidades especiales de las mujeres y las niñas; – incluir a la sociedad civil, especialmente a las mujeres en las negociaciones de paz; – enfatizar la inclusión de género y la rendición de cuentas por las violaciones por motivos de género; – brindar apoyo a los esfuerzos de construcción de la paz y reconciliación que cuentan con la participación y liderazgo de las mujeres y niñas a nivel local, de manera que ellas puedan dar sus testimonios; – promover el respeto por el contexto nacional; – recordar que un modelo no se ajusta a todos los casos; – recordar que la reconciliación no puede darse a expensas de la justicia; y – relacionar la justicia de transición con la democracia²¹¹.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo para que se escuchen los testimonios de las mujeres y las niñas. • Trabajar con la comunidad y los socios para asegurar la adecuada protección de las mujeres y las niñas.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar el nombramiento de jueces y asesores mujeres y hombres, experimentados en temas de violaciones de derechos de las mujeres y las niñas. • Asegurar que la perspectiva de género y las preocupaciones de las mujeres son reflejadas en los mandatos de estos mecanismos y trabajar con los grupos locales de mujeres para determinar la mejor manera de solucionar sus necesidades.

Continúa en la siguiente página

²¹⁰ Ver en general <http://www.ictj.org>, y Ruth Rubio-Marín (ed.), *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*, Social Science Research Council, Nueva York, 2006, en inglés en <http://www.ssrc.org/blogs/books/2006/12/29/what-happened-to-the-women/>.

²¹¹ Esta lista se basa en Yasmin Soorka, "Justicia del pasado y justicia transicional: instauración de la paz por la responsabilidad", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, No. 862, junio de 2006, pp. 311–325, en inglés en <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/review-862-p311?opendocument>.

5.4.4 Justicia de transición y justicia en situaciones de retorno, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • En nuestro trabajo con los mecanismos judiciales formales e informales en situaciones de desplazamiento cabildear y trabajar para: <ul style="list-style-type: none"> – asegurar el balance de género entre los jueces y los miembros de las comisiones de la verdad, – apoyar las capacitaciones de género para estas personas, – promover la inclusión de audiencias temáticas, por ejemplo sobre mujeres y conflicto y desplazamiento forzado, en las comisiones de la verdad, de manera que estos temas puedan enfrentarse y solucionarse de manera específica, y – asegurar que estos cuerpos adquieren experiencia en temas específicos, tales como la violencia contra la mujer, jurisprudencia internacional reciente sobre delitos por motivos de género.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar talleres preparatorios para asegurar que las mujeres y las niñas que eran desplazadas puedan participar en las comisiones de paz. En particular, realizar sesiones con mujeres en zonas rurales y sesiones especiales sólo para mujeres. • Trabajar para promover la concientización sobre las políticas de reparación con enfoque de género que hayan sido implementadas en las comisiones de verdad y por el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), además de fomentar la toma de conciencia sobre la protección, apoyo y consejería a los testigos, como lo garantiza el CPI a través de su Unidad de Víctimas y Testigos.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar alternativas para vincular los mecanismos de justicia de transición con otras formas de reconciliación y rehabilitación a largo plazo, tales como la consejería y la sanación comunitaria.

Práctica en el terreno: Sierra Leona

El proceso de lidiar con el pasado y establecer mecanismos judiciales de transición ha sido mejorado en muchos países que emergen del conflicto a través de la creación de comisiones de la verdad y reconciliación.

Por ejemplo, en Sierra Leona, la Comisión de la Verdad y Reconciliación ayudó, entre otras cosas, a manejar el tema de la negación y de las mentiras y mitos que rodearon al conflicto y las violaciones cometidas, además de responder a las necesidades de las víctimas y sobrevivientes.

A diferencia de la creencia de que la principal violación de derechos cometida durante la guerra habían sido las amputaciones, la Comisión pudo establecer que en realidad, la violación y la violencia sexual, fueron los crímenes prevalentes. La violación fue el crimen silencioso que la mayoría de las mujeres y las niñas de Sierra Leona sufrieron durante el conflicto.

Muchas víctimas fueron rechazadas y estigmatizadas por sus comunidades durante el conflicto, ya que los miembros de la comunidad se sentían temerosos de ser relacionados con las víctimas. Revelar la verdad de sus experiencias las ayudó a reintegrarse en las comunidades. La manifestación y el reconocimiento público del mal causado a las víctimas en el seno de la comunidad es una herramienta poderosa para promover la sanación²¹².

²¹² Adaptado de Yasmin Sooka, "Justicia del pasado y justicia transicional: instauración de la paz por la responsabilidad", Revista Internacional de la Cruz Roja, vol. 88, No. 862, junio de 2006, pp. 311–325, en inglés en <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/review-862-p311?opendocument>

5.5 Salud

"En la ciudad fronteriza de Tine, Chad, el equipo de diagnóstico se reunió con una mujer refugiada de 36 años, Kadija, proveniente de Karnoi, Sudán, que huyó de los ataques de los Janjaweed y los militares sudaneses cuando tenía nueve meses de embarazo. Al tercer día de viaje, dio a luz bajo los árboles al costado del camino, sin implementos para que su parto fuera seguro: sin jabón, navaja limpia, cordón o sábana de plástico para mantenerla a ella y a su recién nacido limpios. Afortunadamente, Kadija no tuvo complicaciones y su octavo hijo nació sano. Temerosa de ser capturada por los Janjaweed y los militares sudaneses, siguió caminando por ocho días más. Durante la huida su hijo de 14 años resultó lesionado en los bombardeos. Kadija está menos preocupada por las heridas físicas que las posibles consecuencias psicológicas a largo plazo del ataque. Durante la noche debe amarrarle sus brazos o darle medicamentos para asegurarse de que no se cause daño y pueda dormir."

Tomado de *Lifesaving Reproductive Health Care: Ignored and Neglected, Assessment of the Minimum Initial Health Service Package (MISP) of Reproductive Health for Sudanese Refugees in Chad*²¹³

Introducción

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedades y dolencias. Está intrínsecamente relacionada con la protección y el respeto por los derechos humanos. Es por ello que la salud de las personas de interés es una prioridad para el ACNUR.



Azerbaiján / Una doctora da tratamiento médico a una mujer desplazada interna en la clínica de salud / I. Zimová / 2007

Propósito

El propósito de esta sección es identificar algunos de los principales riesgos y desafíos para la salud de las mujeres y niñas de interés, además de las alternativas posibles para asegurar que las mujeres y las niñas puedan disfrutar de su derecho a alcanzar el más alto nivel posible de salud física y mental.

En esta sección

Esta sección no busca analizar todos los problemas de salud que enfrentan las mujeres y las niñas, ni duplicar el cúmulo de información existente sobre esta preocupación de protección esencial. Más bien, se enfoca en temas de especial interés para las mujeres y las niñas debido a sus diferencias biológicas y sociológicas con los hombres.

Por lo tanto, no se refiere a la salud pública, a los casos de salud de emergencia o a las epidemias, sino que se enfoca en los siguientes temas:

Tema	Ver página
5.5.1 Alcanzar y disfrutar del más alto nivel posible de salud	311
5.5.2 Salud reproductiva	315
5.5.3 VIH/SIDA	328
5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial	335

²¹³ La Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados y el Fondo de las Naciones Unidas para la población, *Lifesaving Reproductive Health Care: Ignored and Neglected, Assessment of the Minimum Initial Health Service Package (MISP) of Reproductive Health for Sudanese Refugees in Chad*, agosto de 2004, p. 21. [N.T. traducción libre]

5.5.1 Alcanzar y disfrutar del más alto nivel posible de salud

Introducción

Algunos de los desafíos principales de asegurar que las mujeres y las niñas puedan alcanzar y disfrutar del más alto nivel posible de salud, incluyen aquellos que son consecuencia de:

- el conflicto y el desplazamiento;
- los roles y desigualdades de género; y
- ser una menor no acompañada o separada.

Nota: Cada uno de estos temas es analizado a continuación.

Conflicto y desplazamiento

El impacto que el conflicto y el desplazamiento causan sobre la salud es profundo. Los sistemas de salud y sanidad resultan con frecuencia destruidos y los servicios de salud dejan de estar disponibles o están sobrecargados. Por lo general no están disponibles servicios de calidad, incluyendo los servicios de salud reproductiva, y cuando existen podría suceder que las mujeres y las niñas no puedan tener acceso a ellos.

Enfermedades tales como el sarampión, la meningitis y el cólera pueden transformarse en epidemias, causando altos índices de morbilidad y mortalidad entre la población desplazada. Los desplazamientos masivos de población pueden además provocar índices extraordinariamente altos de desnutrición. Las enfermedades contagiosas provocadas en parte por la desnutrición son responsables de millones de muertes evitables cada año. La escasez de alimentos también vuelve a las personas más vulnerables a la explotación y el abuso sexual, que también tienen serias consecuencias para la salud pública.

Las condiciones características del desplazamiento también favorecen la transmisión de enfermedades infecciosas, como el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. La exposición a agentes químicos durante la guerra o a las consecuencias medioambientales del conflicto también pueden deteriorar la salud y pueden provocar abortos y mortalidad al nacer. Los desordenes de salud mental y relacionados con situaciones de estrés son también comunes²¹⁴.

Roles y desigualdades de género

Las mujeres y las niñas enfrentan riesgos especiales de salud a causa de su sexo y por las desigualdades de género. Ya que las mujeres son frecuentemente las encargadas de cuidar a la familia, son por lo general quienes atienden a los familiares enfermos. Ellas pueden padecer sentimientos de culpa y de impotencia porque no pueden proteger y ayudar tal como quisieran a aquellos que aman. Sus esfuerzos por cuidar de otros, especialmente de los menores de edad, y su capacidad de cuidar de sí mismas y tomar decisiones oportunas, se ven obstaculizados por la reducción en su capacidad de desplazamiento y las escasas oportunidades de acceder a la atención para enfermos, debido a razones culturales o religiosas.

Continúa en la siguiente página

²¹⁴ Esta sección se basa en E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, Mujeres, guerra y paz: Informe de expertas independientes. El progreso de las mujeres en el mundo, 2002, vol. 1, pp. 35–43.

5.5.1 Alcanzar y disfrutar del más alto nivel posible de salud, continuación

Niñas no acompañadas y separadas

La situación especial de los menores no acompañados o separados que se encuentran fuera de su país de origen ha sido recalcada por el Comité de los Derechos del Niño. Estos niños “ha[n] quedado separado[s] de su[s] familia[s] y también, en mayor o menor grado, ha[n] experimentado pérdidas, traumas, perturbaciones y violencia”. Menciona específicamente que muchos niños refugiados “han experimentado además la violencia generalizada y la tensión asociada con un país en guerra”. Como señala el Comité: “las niñas son particularmente susceptibles a la marginación, la pobreza y el sufrimiento durante los conflictos armados, y muchas habrán sufrido la violencia por motivos de género en ese contexto. El trauma profundo sufrido por muchos niños afectados exige una especial sensibilidad y cuidado en su atención y rehabilitación”²¹⁵.

Principios y directrices legales internacionales

Todas las personas tienen derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental, y al acceso no discriminatorio a los servicios de atención de salud²¹⁶. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”²¹⁷.

En los siguientes documentos del ACNUR, la OMS y del IASC se encuentran políticas claras y directrices prácticas sobre la implementación de actividades de salud pública:

- *Manual de Operaciones del ACNUR*, capítulo 4 (Salud, nutrición y VIH), 2004
- OMS, *Clinical management of rape Survivors: Developing Protocols for Use with Refugees and Internally Displaced Persons*, 2004²¹⁸
- OMS, *Communicable Disease Control in Emergencies: A Field Manual*, 2005
- *Manual del ACNUR para emergencias*, tercera edición, 2006
- ACNUR, “Nota sobre VIH/SIDA y la protección de las personas refugiadas, desplazadas y otras personas de interés”, 2006
- IASC, *IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings*, 2007

Responsabilidad: Estados

Los Estados tienen la obligación de “adoptar[] 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”²¹⁹.

Continúa en la siguiente página

²¹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, 2005, sobre Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafos 46–49.

²¹⁶ Ver PIDESC, artículo 12; CDN, artículos 23, 24 y 39; CEDAW, artículo 12; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Artículo 25.

²¹⁷ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.14, 2000, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafo 4.

²¹⁸ Disponible en inglés en http://www.who.int/reproductive-health/publications/clinical_mngt_rapesurvivors/clinical_mngt_rapesurvivors.pdf.

²¹⁹ CEDAW, artículo 12.

5.5.1 Alcanzar y disfrutar del más alto nivel posible de salud, continuación

Responsabilidad:
Estados
(continuación)

El derecho a alcanzar el nivel más alto posible de salud implica una obligación correlativa de los Estados de “respetar, proteger y cumplir” con este derecho²²⁰. Entre otras, las siguientes obligaciones atañen a los Estados:

- “no deben restringir el acceso de la mujer a los servicios de atención médica ...por el hecho de carecer de autorización de su esposo, su compañero, sus padres o las autoridades de salud”;
- “promulgación y aplicación eficaz de leyes que prohíben la mutilación genital de la mujer y el matrimonio precoz”;
- “velar por que las mujeres en circunstancias especialmente difíciles, como las que se encuentren en situaciones de conflicto armado y las refugiadas, reciban suficiente protección y servicios de salud, incluidos el tratamiento de los traumas y la orientación pertinente”;
- “garantizar, sin prejuicio ni discriminación, el derecho a información, educación y servicios sobre salud sexual para todas las mujeres y niñas, incluidas las que hayan sido objeto de trata, aun si no residen legalmente en el país”; y
- “garantizar el derecho de la mujer a servicios de maternidad gratuitos y sin riesgos y a servicios obstétricos de emergencia”²²¹.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda “que los Estados incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud”. Esto reconoce que “factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer”. Afirma además la obligación de los Estados de actuar para prevenir y tratar las enfermedades que afectan a las mujeres y desarrollar políticas para brindar acceso a un amplio espectro de servicios de salud de calidad y accesibles económicamente, incluyendo los servicios de salud sexual y reproductiva²²².

El Comité de los Derechos del Niño ha afirmado que los Estados deben evaluar y solucionar los desafíos y vulnerabilidades especiales de los menores no acompañados o separados que se encuentren fuera de su país de origen²²³.

Responsabilidad:
ACNUR

El ACNUR tiene la responsabilidad de apoyar a los Estados para que cumplan con su obligación de asegurar que cada persona de interés pueda disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental y una nutrición adecuada.

Continúa en la siguiente página

²²⁰ Para más información, ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.14, 2000, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafos 34–37; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24 (1999), artículo 12 de la Convención (mujer y salud), especialmente párrafos 7, 11–25.

²²¹ Estos ejemplos se han tomado del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24, 1999, artículo 12 de la Convención (mujer y salud), párrafos 13–27.

²²² Para más información, ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.14, *Ibid.*, párrafos 20–27.

²²³ CDN Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, 2005, sobre Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafos 46–49.

5.5.1 Alcanzar y disfrutar del más alto nivel posible de salud, continuación

Responsabilidad:
ACNUR
(continuación)

Nuestras actividades deberían buscar la disminución de la mortalidad y morbilidad y aumentar el respeto por los derechos humanos y la dignidad de todas las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas. Esto implica además trabajar para mejorar el acceso a los servicios de salud y su utilización, especialmente en el caso de atención primaria de salud, control de la malaria y servicios de salud reproductiva y para menores de edad. Nuestro trabajo de asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso a los servicios de atención de salud y de mejorar los comportamientos saludables, involucra también asegurar la privacidad, la calidad y la entrega adecuada de servicios de salud, además de asegurar la concientización y el apoyo de la familia y la comunidad.

5.5.2 Salud reproductiva

“Las condiciones de salud reproductiva son las causas principales de muerte y enfermedad de las mujeres en el mundo.”

UNFPA, Hoja informativa sobre salud reproductiva²²⁴

“La atención en salud reproductiva debería estar disponible en todas las circunstancias y basarse en las necesidades y solicitudes expresadas por las personas refugiadas, especialmente las mujeres, con respeto pleno por los distintos valores éticos y religiosos y las culturas de los refugiados, al mismo tiempo que respetan los principios internacionales de derechos humanos, reconocidos universalmente.

De Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Field Manual²²⁵

Introducción

Muchas mujeres y niñas adolescentes, y no sólo las que están desplazadas, carecen de acceso a atención en salud reproductiva. Como se señaló en la Plataforma para la Acción de Beijing, la falta de acceso a la salud reproductiva incluye “niveles inadecuados de conocimientos sobre la sexualidad humana, servicios de información sobre salud reproductiva inapropiados o de baja calidad, la prevalencia de comportamientos sexuales de alto riesgo, las prácticas sociales discriminatorias, las actitudes negativas hacia las mujeres y las niñas y el limitado poder que las mujeres y las niñas tienen sobre su vida sexual”. Cada uno de estos temas refleja la situación desigual de las mujeres y las niñas en la sociedad.

Estos desafíos se incrementan con el desplazamiento. Si bien la situación ha mejorado enormemente en años recientes, aún es necesario llenar numerosos vacíos, relacionados principalmente con:

- implementación del Conjunto Mínimo de Servicios Iniciales (MISP, por sus siglas en inglés) al inicio de las emergencias²²⁶;
- asegurar la capacidad de las instalaciones de salud para enfrentar los servicios básicos de salud reproductiva de modo accesible, amigable, integral y de calidad; y
- empoderar a las mujeres y las adolescentes a tomar el control en momentos y eventos claves en sus vidas sexuales y reproductivas.

Definición: Salud reproductiva

La salud reproductiva constituye un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedades y dolencias, en todos los temas relacionados con el aparato reproductivo, sus funciones y procesos. La salud reproductiva implica, por lo tanto, que las personas están en capacidad de tener una vida sexual plena y satisfactoria, de procrear y, si quieren hacerlo, decidir libremente, cuándo y cuantas veces. Implícito en esta última condición se encuentra el derecho de las mujeres y los hombres a tener acceso a métodos de planificación familiar seguros, económicos y aceptables de su elección, además de otros métodos de control de la fertilidad, de su elección, que no sean contrarios a la ley, además del derecho a tener acceso a servicios de salud apropiados que permitan a las mujeres tener embarazos y partos seguros, y brinden a las parejas la oportunidad de tener hijos sanos²²⁷.

Continúa en la siguiente página

²²⁴ Ver en inglés http://www.unfpa.org/swp/2005/presskit/factsheets/facts_rh.htm. [N.T. Traducción libre]

²²⁵ Ver ACNUR, OMS, UNFP, *Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Field Manual*, 1999. [N.T. Traducción libre]

²²⁶ El Conjunto Mínimo de Servicios Iniciales (MISP, por sus siglas en inglés) puede implementarse sin necesidad de realizar un diagnóstico de necesidades cuando exista evidencia documentada que justifique su uso. El MISP busca identificar una organización(es) y/o persona(s) que facilite y coordine la implementación de los MISP, prevenga y gestione las consecuencias de la violencia por motivos de género, reduzca la transmisión de VIH/SIDA, prevenga el exceso de la mortalidad perinatal y materna y planifique para brindar servicios de salud reproductiva integrales, incorporados en los servicios primarios de salud. Ver ACNUR, OMS, UNFP, *Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Field Manual*, 1999, capítulo 2 y la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, “Minimum Initial Service Package (MISP): Fact Sheet”, septiembre de 2006, en inglés en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/456ac1362.pdf>.

²²⁷ Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Cairo, 1994, Programa de Acción, párrafo 7.2. Esta definición fue adoptada en el manual interagencial para el terreno, *Reproductive Health in Refugee Situations*.

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Resumen de desafíos

La salud reproductiva de las mujeres y las niñas está en riesgo durante el desplazamiento, porque:

- las necesidades de salud reproductiva continúan y de hecho aumentan, durante las crisis;
- la falta de acceso a atención obstétrica de emergencia aumenta el riesgo de muerte y discapacidad materno-infantil;
- la desnutrición, el estrés y las epidemias aumentan el riesgo de complicaciones;
- los bebés pueden nacer a la orilla del camino durante la huida;
- el peligro de violencia sexual y por motivos de género aumenta cuando hay inseguridad e inestabilidad social; y
- las prácticas nocivas, como la mutilación genital, continúan.

A continuación se describen brevemente los siguientes desafíos:

- falta de acceso a cuidados de salud materno-infantil de calidad;
 - fístula;
 - falta de acceso a métodos de planificación familiar;
 - exposición a la violencia sexual y por motivos de género durante y después del conflicto y/o la huida; y
 - falta de materiales sanitarios.
-

Desafío: Acceso a atención en salud materna

Las mujeres y las niñas que huyen de la violencia y el conflicto con frecuencia carecen de acceso a atención en salud materna de calidad y atención obstétrica de emergencia. Las condiciones preexistentes de desnutrición y anemia, mal estado de salud y la existencia de enfermedades contagiosas, que por lo general prevalecen durante el desplazamiento, pueden afectar aún más a la salud reproductiva.

Principalmente, tres tipos de tardanzas tienen un alto impacto en la mortalidad materno-infantil. Estas son: tardanzas en decidirse a buscar atención, la tardanza en llegar a las instalaciones sanitarias y la tardanza en recibir atención apropiada luego de llegar a las instalaciones.

La ausencia de servicios maternos apropiados puede ocasionar mortalidad materna, abortos, mortalidad perinatal e infantil. También puede originar bajo peso al nacer, discapacidades y salud debilitada del recién nacido. La falta de acceso a servicios de salud reproductiva de calidad durante el embarazo y el parto pueden tener serias consecuencias de salud y de protección, tales como lesiones permanentes, infertilidad y discapacidades para la mujer o la niña.

Desafío: Fístula

Especialmente en el caso de los partos que carecen de supervisión profesional y en el caso de embarazos y partos a edades tempranas, pueden suceder fístulas obstétricas²²⁸.

Continúa en la siguiente página

²²⁸ La fístula constituye un problema de salud que ocurre cuando se rompen los tejidos entre la vagina y la vejiga o el recto, por ejemplo, a causa de problemas en el parto. Las mujeres afectadas pierden el control de los esfínteres. Ver también, sección 2.2 de este capítulo sobre matrimonio precoz o forzado y Arlettand Pinel y Lydiah Kemunto Bosire, "Fístula traumática: la lucha por recibir una indemnización", *Revista Migraciones Forzadas*, No. 27, enero de 2007, pp. 18–19.

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Desafío:
Fístula
(continuación)

Las mujeres y las niñas que han sufrido una fístula deben vivir con frecuencia una existencia aislada, abandonadas por sus maridos y rechazadas por la sociedad. Arriesgan la muerte a causa del abandono, las complicaciones médicas y el suicidio. Si bien las fístulas pueden ser tratadas con cirugía reconstructiva, muchos empleados de salud no saben sobre ellas y no saben que pueden ser tratadas quirúrgicamente. Como resultado, los casos no son identificados o son considerados “normales”.

Desafío:
Acceso a planificación familiar

Altas tasas de fertilidad y el bajo uso de anticonceptivos contribuyen a la mala salud de las mujeres y los niños pequeños. Pero la planificación familiar puede prevenir del 25 al 30 por ciento de las muertes maternas. Según cálculos aproximados los embarazos no deseados, incluyendo los originados por violaciones, son serias causas de riesgos de protección, especialmente entre las adolescentes y las mujeres solteras. Estos riesgos incluyen: deserción escolar; violencia doméstica; abortos en condiciones no seguras que pueden provocar la muerte o discapacidades permanentes; abandono de los bebés o infanticidio; y la disminución de las posibilidades para que las niñas y las mujeres puedan alcanzar su potencial pleno y lograr el desarrollo personal y el empoderamiento. Espaciar los embarazos más de dos años entre sí, aumenta significativamente las probabilidades de sobrevivencia de los menores de edad.

Desafío:
Violencia sexual y por motivos de género

La violencia sexual y por motivos de género durante y después del conflicto, incluyendo la violencia doméstica, pueden provocar:

- explotación sexual y embarazos no deseados;
- complicaciones a causa de abortos realizados en condiciones inseguras;
- riesgos severos para la salud de la madre y sus hijos; y
- un aumento en las enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA.

Las niñas adolescentes desplazadas están especialmente en riesgo de sufrir violencia sexual y por motivos de género, incluyendo el matrimonio forzado y precoz, la explotación sexual, embarazos no deseados y embarazos a edades tempranas. Todo esto presenta riesgos severos para su salud y la de sus hijos y aumenta el riesgo de que se contagien con VIH/SIDA. Estos riesgos y desafíos se ven acrecentados por la falta de conocimientos sobre la salud reproductiva y la falta de satisfacción de las necesidades básicas y fundamentales, tales como material sanitario, preservativos y exámenes para detectar el VIH.

Nota: Para más información sobre violencia sexual y por motivos de género, ver sección 3.1 de este capítulo.

“No voy a la escuela durante “ese tiempo”. Los chicos se ríen y burlan de mí. A veces tengo un accidente y no me resulta posible limpiarme. Nunca tenemos tela suficiente y, cuando la tenemos, pica y es incómoda. Algunas chicas que conozco tienen “novios” que les dan dinero y lo usan para comprar toallas higiénicas para poder ir a la escuela”.

Rebecca, una niña refugiada de 15 de edad en Uganda

“La entrega de artículos sanitarios para todas las mujeres y las jóvenes dentro de la competencia del ACNUR debe ser una práctica estandarizada en los programas de asistencia del ACNUR”

Cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas, No. 5

Continúa en la siguiente página

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Desafío: Acceso a material sanitario

La falta de material sanitario tiene implicaciones graves para la salud, la seguridad y el bienestar de las mujeres y las niñas. A pesar de ello las limitaciones en el presupuesto general del ACNUR han significado que los esfuerzos del ACNUR para cumplir con los Cinco Compromisos han alcanzado a menos del 20 por ciento de los campamentos (donde hay información disponible)²²⁹.

La falta de material sanitario afecta las oportunidades de las mujeres para participar en las actividades de la comunidad, el registro, la distribución de alimentos, los programas de capacitación y las oportunidades de empleo. Cuando están menstruando, pueden verse forzadas a permanecer en casa todo el día y escabullirse al amparo de la oscuridad para lavar sus ropas y no ser vistas. Para poder obtener dinero para comprar material sanitario, algunas mujeres y niñas recurren al sexo para sobrevivir, poniéndose en riesgo de contagiarse de VIH, de quedar embarazadas y de ser excluidas de sus comunidades.

La falta de material sanitario compromete gravemente el derecho de las niñas a la educación. Muchas niñas no asisten a la escuela cuando están menstruando por temor al acoso y a la ridiculización realizada por los niños y los profesores varones. En consecuencia, su desempeño escolar se ve afectado y eventualmente pueden desertar.

Desafío: Otros motivos para la falta de acceso

Motivos adicionales para la falta de acceso a la atención en salud reproductiva durante el desplazamiento incluyen:

- pérdida de ingresos que reduce la capacidad de las personas desplazadas de tomar decisiones;
- enfoque en medidas para salvar la vida junto con la inobservancia de considerar la salud reproductiva como una prioridad;
- acceso limitado, por ejemplo, porque las mujeres no pueden obtener atención de salud sin autorización de sus maridos;
- acceso limitado o inexistente a doctoras y enfermeras;
- falta de privacidad y/o confidencialidad en las instalaciones sanitarias;
- carreteras inexistentes o en mal estado, transporte insuficiente, grandes distancias que recorrer para acudir a las instalaciones sanitarias;
- falta de seguridad en las rutas hacia las instalaciones sanitarias;
- percepción de baja calidad de los servicios de salud y funcionamiento a horas inadecuadas;
- trabajadores humanitarios que creen que los cuidados de salud reproductiva, en general, y la planificación familiar, en particular, no son prioritarios; y
- trabajadores humanitarios que no desean ofrecer planificación familiar porque atenta contra sus creencias religiosas o porque creen que atenta contra la cultura de las comunidades afectadas.

Estos motivos para la falta de acceso son también válidos en situaciones de retorno, ya que los cuidados de salud reproductiva no son vistos como una actividad prioritaria en los programas de reconstrucción y rehabilitación.

Continúa en la siguiente página

²²⁹ Ver ACNUR, *Measuring Protection by Numbers*, noviembre de 2006, p. 22.

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Principios y directrices legales internacionales

El derecho de las mujeres y las niñas ha alcanzado el nivel más alto posible de salud mental y física, incluye el derecho a tener acceso a la salud reproductiva²³⁰, incluyendo una maternidad segura y atención obstétrica de emergencia²³¹. "Todas las parejas y todas las personas tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo"²³².

Las mujeres y las niñas refugiadas tienen derecho a recibir el mismo trato que los nacionales con respecto a la asistencia y la ayuda pública²³³. Los cuidados de salud reproductiva y el apoyo psicosocial deben estar disponibles desde el inicio de la emergencia²³⁴.

Los principios rectores de los desplazamientos internos establecen que se debe prestar atención especial a las necesidades de salud de las mujeres, incluso a través de poner a disposición trabajadoras de salud y de servicios, como en la atención en salud reproductiva, y la prestación de orientación apropiada a las víctimas de abusos sexuales o de otra naturaleza.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño han recalorado las necesidades especiales de atención de salud que tienen las personas desplazadas y/o las mujeres y menores refugiados. El ExCom recomienda a los Estados, al ACNUR y otras agencias y socios relevantes "[h]acer todo lo posible para que...los adolescentes [tengan acceso a] atención de la salud reproductiva que tenga en cuenta la edad, así como información e instrucción sobre la salud y el VIH"²³⁵.

Responsabilidad: Estados

Como parte de la obligación de los Estados de asegurar que las mujeres y las niñas puedan disfrutar del nivel más alto posible de salud en igualdad de condiciones que los hombres y los niños, los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar el acceso a los servicios de salud, incluyendo aquellos relacionados con la planificación familiar. Tienen además la responsabilidad de asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso a servicios apropiados relacionados con el embarazo, el parto y el periodo postnatal, de carácter gratuito cuando sea necesario, además de acceso a una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia²³⁶.

Continúa en la siguiente página

²³⁰ Los derechos reproductivos se basan en una serie de derechos contenidos en diferentes instrumentos internacionales. Leídos en conjunto el PIDESC (artículo 12), CEDAW (Artículo 12), y la CDN (artículo 39) obligan a los Estados a adoptar medidas para asegurar que las mujeres tengan acceso a los servicios de planificación familiar e información sobre los mismos, tengan el derecho a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y a tener acceso a la información, educación y medios para ejercer estos derechos, brindar acceso a servicios apropiados de atención antes y después del parto y adoptar medidas para disminuir la mortalidad materno-infantil. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el derecho a alcanzar el nivel más alto posible de salud incluye "el derecho a controlar el propio cuerpo, incluyendo a la libertad sexual y reproductiva". El reconocimiento Internacional de la importancia de los derechos reproductivos se refleja en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, el Plan de Acción de Beijing, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Documento de resultados de las Cumbres Mundiales.

²³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24, artículo 12 de la Convención (mujer y salud), 1999, párrafo 27.

²³² Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Programa de Acción A/CONF.171/13, 18 de octubre de 1994, principio 8. A nivel regional, ver Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos humanos de las mujeres en África, 2003, artículo 14.

²³³ Ver Convención sobre refugiados de 1951, artículo 23.

²³⁴ Ver ACNUR, OMS, UNFPA, *Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Field Manual*, 1999.

²³⁵ Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), de 2007, párrafo (h)(x).

²³⁶ CEDAW, artículo 12.

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

**Responsabilidad:
Estados
(continuación)**

Los Estados están obligados a respetar el derecho a la salud, incluyendo por ejemplo, abstenerse de negar o limitar la igualdad de acceso para todas las personas, incluyendo los solicitantes de asilo y refugiados, a los servicios de salud preventiva, curativa y paliativa, y de abstenerse de imponer prácticas discriminatorias relacionadas con el estatuto de salud y necesidades de las mujeres²³⁷.

Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas y efectivas para abolir las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de los menores de edad²³⁸. Estas prácticas incluyen la mutilación genital femenina y el matrimonio precoz o forzado, que no sólo daña a las niñas, sino que también puede afectar negativamente su futura prole.

**Responsabilidad:
ACNUR**

La atención en salud reproductiva es un derecho humano y un requisito para la salud mental y física. Las responsabilidades de protección del ACNUR incluyen la promoción de los derechos de todas las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas, para que alcancen el nivel más alto posible de salud mental y física.

La piedra angular de las intervenciones del ACNUR al respecto debería ser que "la atención de salud reproductiva esté disponible en todas las situaciones y basarse en las necesidades y las solicitudes manifestadas por los refugiados, especialmente las mujeres, con pleno respeto de los diferentes valores religiosos y éticos y antecedentes culturales de los refugiados, al mismo tiempo que respetan los derechos humanos reconocidos internacionalmente"²³⁹.

Cómo responder

Sugerencias de acciones a realizar por el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para asegurar que las mujeres y las niñas puedan disfrutar su derecho a alcanzar el nivel más alto de salud física y mental, incluyen:

Respuesta	Acción
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la coordinación entre los distintos sectores (salud, servicios comunitarios, protección), las agencias implementadoras (gobierno, ONG, agencias de la ONU) y los diferentes niveles de proveedores de servicios (médicos, matronas, parteras tradicionales, trabajadores comunitarios de salud, sociales, de agua y de sanidad). • Coordinar con otras agencias y programas de la ONU, especialmente aquellos de la UNFPA y la UNICEF, para cooperar con los Estados, construyendo sobre sus respectivas capacidades y así permitir la implementación del derecho a la salud a nivel nacional respetando adecuadamente los mandatos individuales de cada organización²⁴⁰. • Coordinar, por ejemplo con UNFPA y sus socios, para apoyar su campaña mundial para acabar con la fístula²⁴¹, iniciado en 2003, y asegurar que las mujeres y las niñas de interés sean incluidas en los programas (como en la práctica en el terreno en Chad).

Continúa en la siguiente página

²³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.14, 2000, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, (artículo 12, PIDESC), 2000, párrafo 34.

²³⁸ CDN, artículo 24(3).

²³⁹ Ver ACNUR, OMS, UNFPA, *Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Field Manual*, 1999, p. 1.

²⁴⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.14, 2000, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud; (artículo 12, ICESCR), 2000, párrafo 64.

²⁴¹ Ver en inglés <http://www.endfistula.org/> y el Informe del Secretario General, "The Girl Child", 24 de agosto de 2007, A/62/297, párrafos 45–55 informe sobre implementación.

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar junto a las mujeres y niñas adolescentes los desafíos que enfrentan para ejercer su derecho a la salud reproductiva y para acceder a los servicios que ellas consideran importantes. • Trabajar con los hombres y los niños para analizar sus opiniones sobre estos temas. • Trabajar con los gobiernos y las ONG socias, además de la comunidad desplazada, para crear conciencia sobre los derechos a la salud sexual y reproductiva y cómo pueden ser incorporados en las estrategias de protección y en los programas. • Diseñar programas de salud basados en un análisis pleno, realizado con los socios, especialmente las mujeres y los hombres, y acordar una estrategia para la implementación. • Examinar, cuando sea necesario, la posibilidad de involucrar a contrapartes alternativas, cuando los socios existentes no se sientan en capacidad de apoyar la implementación de ciertos aspectos de la atención en salud sexual y reproductiva desde una perspectiva basada en los derechos, y subrayar el rol que debe tener el ACNUR para proteger los derechos de las mujeres y las niñas a la salud y la salud reproductiva. • Establecer un punto focal para la salud reproductiva al inicio de las emergencias, para garantizar que los temas de salud reproductiva son enfrentados y solucionados y que se implementa el Conjunto Mínimo de Servicios Iniciales (MISP, por sus siglas en inglés).
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las actividades de salud reproductiva se guían por los siguientes principios: <ul style="list-style-type: none"> – los derechos y necesidades de las mujeres y las niñas, – la participación comunitaria, – atención de calidad, – personal capacitado, – integración de los servicios, – acceso a los servicios, – actividades de información, educación y comunicación, – promoción de la salud reproductiva, y – coordinación entre las agencias humanitarias. • Ofrecer atención de salud reproductiva en la fase inicial de emergencia en una situación de desplazamiento, por medio de la implementación del MISP y el incremento de estas actividades para brindar servicios integrales tan pronto la situación lo permita. • Garantizar que las mujeres y las niñas en riesgo puedan acceder a apoyo, de tipo médico o atención psicosocial, para facilitar su recuperación y reintegración, ya sea en el contexto de la integración local, el retorno, el reasentamiento u otros programas humanitarios²⁴². • Distribuir paquetes sanitarios culturalmente apropiados a todas las mujeres y las niñas entre los 13 y los 49 años de edad, basándose en conversaciones sostenidas con ellas. • Poner a disposición de las niñas en las escuelas material sanitario y lavabos separados.

Continúa en la siguiente página

²⁴² Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVI) de 2006, párrafo (p)(v).

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer las estructuras de salud básicas utilizadas tanto por la comunidad local como por la población de interés del ACNUR.• Apoyar el fortalecimiento institucional, especialmente la capacitación formal y la certificación de asistentes de parto capacitados de acuerdo con los planes de estudio nacionales o internacionales.• Apoyar sesiones de capacitación de actualización para los trabajadores de salud.• Apoyar la creación de un sistema de referencias para atención en salud reproductiva.• Asegurar que existen sistemas para registrar el uso de los servicios y que son utilizados,• Cabildear ante los gobiernos para convencerlos de garantizar el acceso de las personas refugiadas a los sistemas nacionales de salud y que reciban atención en igualdad de condiciones que los nacionales y acordes con los estándares internacionales.• Cabildear para integrar a las personas de interés en los planes y servicios nacionales.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none">• Identificar las capacidades y habilidades existentes entre la población desplazada/retornada, incluyendo matronas, enfermeras, médicos, etc.• Siempre que sea posible contratar refugiados como funcionarios, garantizando, al mismo tiempo, que esto no disminuirá el acceso de las mujeres y las niñas a los servicios a causa de las opiniones tradicionales.• Fomentar la toma de conciencia e involucrar a los hombres, además de las mujeres, en los programas de salud reproductiva. Muchos hombres pueden tener información escasa e incompleta sobre los temas de salud reproductiva, a pesar de que muchas veces son quienes toman las decisiones. Los encargados de brindar atención de salud deben estar al tanto de los roles y procesos de toma de decisiones al interior de las familias para que puedan brindar servicios eficaces y acordes con los intereses superiores de las mujeres y las niñas afectadas y de la familia en general.• Respetar el derecho de las mujeres y las niñas de interés a prestar su consentimiento informado, asegurándose de brindarles información y orientación adecuada.• Ampliar los conocimientos de las mujeres y las niñas sobre la sexualidad, la salud sexual y reproductiva, los derechos y servicios, y sus destrezas para la vida.• Trabajar con profesores y personas jóvenes para que tomen conciencia sobre la salud reproductiva en las escuelas.• Asegurar que los servicios comunitarios llegan hasta las mujeres y las niñas con discapacidades, como parte de las iniciativas sobre salud reproductiva.

Continúa en la siguiente página

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un Sistema Informativo sobre Salud (HIS, por sus siglas en inglés)²⁴³ para monitorear los indicadores de salud básicos y aceptados internacionalmente. • Realizar encuestas participativas periódicas para evaluar las necesidades que la población percibe, la demanda y el nivel de satisfacción. Las encuestas deberían además “triangular” información sobre temas como cobertura de servicios y mortalidad. La triangulación implica comparar los resultados obtenidos en las encuestas realizadas a personas y grupos que reflejan la diversidad de la comunidad. Constituye una manera de revisar la veracidad de la información reunida y validar la interpretación que el equipo hace sobre estos temas. Estas encuestas subrayarán los problemas y brindarán a la población afectada la oportunidad de participar en la definición de las soluciones.

<p>Práctica en el terreno: Chad</p>	<p>En Abeche, Chad, un equipo médico financiado por el ACNUR y UNFPA está tratando en el Hospital Regional de Abeche a 60 mujeres y niñas, 20 de ellas refugiadas sudanesas.</p> <p>Las mujeres y las niñas pueden sufrir de fístula, un problema de salud que sucede cuando la pared entre la vagina y la vejiga o los intestinos se rompe a causa de problemas en el parto. Como consecuencia, las mujeres/niñas afectadas pierden el control urinario o de las funciones intestinales. Este problema sucede en áreas rurales en las que por lo general las mujeres carecen de acceso a establecimientos adecuados durante el parto.</p> <p>También es muy común en las niñas que se casan a edades tempranas -14 o 15 años- y tienen embarazos y partos a edades tempranas. Las víctimas de violación son también propensas a sufrir fístulas. Dos tercios de las mujeres sudanesas refugiadas que han recibido tratamiento por fístulas en el Hospital Regional de Abeche, en el este de Chad, incluyendo una niña de 10 años, han sido violadas por hombres de las milicias Janjaweed en Darfur. Dos cirujanos de N'Djamena realizan cirugías reconstructivas a seis pacientes diarios, seis días a la semana.</p> <p>“Cuando las mujeres llegan al hospital, todas cuentan la triste historia de haber sido abandonadas por sus maridos y marginadas por la sociedad”, dice Fatimé Mahamat Makoum, una matrona que cuida a las refugiadas en el hospital de Abeche. “No se les permite sentarse con otras mujeres, asistir a ceremonias de matrimonios o funerales en los campamentos. Ni siquiera se les permite hablar y dar su opinión. Son ciudadanas de segunda clase”. Muchas de las mujeres beneficiadas con la cirugía no quieren regresar a los campamentos de refugiados, sino que les gustaría permanecer en el hospital para ayudar a otras mujeres²⁴⁴.</p>
---	--

Continúa en la siguiente página

²⁴³ Sistema Informativo sobre Salud (HIS, por sus siglas en inglés) se refiere a un programa de manejo de información, apoyado por herramientas para la recolección de información, directrices y materiales de capacitación, que han sido utilizados con éxito en operaciones de refugiados en Etiopía, Kenia y la República Unida de Tanzania. Ver ACNUR, “*Health, Nutrition and HIV/AIDS: New Strategies*”, EC/58/SC/CRP.15, 4 de junio de 2007, párrafo 6.

²⁴⁴ Ver ACNUR, “*UNHCR, UNFPA fund surgery for refugee and local women in Chad*”, 17 de marzo de 2005, en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&page=home&id=4239519f4>.

5.5.2 Salud reproductiva, continuación

Práctica en el terreno: Kenia

Durante el diagnóstico participativo anual realizado en Nairobi, Kenia, las mujeres refugiadas señalaron que no podían acceder a la atención en salud reproductiva. La clínica pública de su vecindario se ubicaba en una pequeña instalación y ninguno de sus funcionarios hablaba el idioma de las personas refugiadas.

El ACNUR y su socio del gobierno alemán, la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ, por sus siglas en alemán, es una organización humanitaria gubernamental de Alemania) decidieron establecer una alianza entre las autoridades de salud locales y las comunidades refugiadas para que las mujeres refugiadas pudieran tener acceso a atención en salud reproductiva. Luego de reunirse con las autoridades de salud, el ACNUR y el GTZ ayudaron a realizar algunas mejoras físicas a la clínica de salud, además, se asignaron intérpretes en la clínica durante las horas de más demanda en las mañanas.

Luego el ACNUR y el GTZ motivaron a la comunidad refugiada para que acudiera a las instalaciones. Se llevaron a cabo reuniones con grupos comunitarios; se enviaron trabajadores a las casas para invitar a las mujeres a utilizar los servicios de salud reproductiva; y el GTZ comenzó a capacitar a las mujeres refugiadas para que pudieran aconsejar a otras mujeres en temas de salud reproductiva y violencia sexual y por motivos de género.

Estas actividades para contactar a la comunidad a diferentes niveles han resultado muy efectivas. Ahora, las mujeres refugiadas están llevando a sus hermanas a la clínica para que reciban atención antes del parto, y se observa un aumento en el número de partos que suceden en las instalaciones de maternidad.

Práctica en el terreno: Salud sexual y reproductiva de adolescentes, Tanzania

Resumen

Los centros de salud multipropósito en tres campamentos de refugiados en Tanzania brindan orientación y tratamiento sobre temas de salud sexual y reproductiva para adolescentes (ASRH, por sus siglas en inglés), desde la perspectiva de las personas jóvenes y con respecto a las diferencias culturales. Los centros son administrados por comités dirigidos por jóvenes, y brindan capacitación, incluyendo capacitación vocacional, además de proporcionar un espacio para la recreación²⁴⁵.

Derechos promovidos

Entre los derechos que promueve esta iniciativa se pueden mencionar:

- el derecho a alcanzar el nivel más alto posible de salud, especialmente de salud sexual y reproductiva;
- el derecho a la información;
- el derecho a trabajar y a tener un estándar de vida adecuado; y
- el derecho a la educación²⁴⁶.

Pasos para la implementación

En el año 2000, un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) reveló la baja calidad que afectaba a los servicios de salud sexual y reproductiva dirigidos a los adolescentes en los campamentos de refugiados en el oeste de Tanzania. Las niñas y los niños se quejaban de la falta de confidencialidad, los largos períodos de espera y las actitudes prejuiciosas de los trabajadores de salud.

Como respuesta a estos hallazgos, el ACNUR estableció centros juveniles en tres campamentos de refugiados para informar, capacitar y brindar atención de salud a las niñas y los niños. Los adolescentes refugiados reciben capacitación en temas de salud sexual y reproductiva y se les inventiva a hablar sobre sus preocupaciones. Las niñas y los niños reciben orientación y tratamiento para enfermedades de transmisión sexual, la prevención del VIH, habilidades prácticas y capacitación sobre cómo enseñar a sus coetáneos sobre el VIH, y tienen la oportunidad de ver videos, bailar, actuar y jugar a la pelota.

El ACNUR ha recibido el apoyo de los padres, los líderes religiosos y de la comunidad, gracias al trabajo previo de informarlos sobre las actividades de los centros. Ahora, los líderes locales apoyan los centros, lo que aumenta la confianza en ellos y ha facilitado convencer a más padres para que permitan a sus hijas a acudir a ellos.

TEGD y empoderamiento

Los centros juveniles están trabajando con las niñas para resolver problemas relacionados con matrimonios a edades tempranas, embarazos no deseados y abortos. Los centros brindan orientación sobre higiene personal y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual. A través de la difusión de información para la prevención y el tratamiento post-contagio, el centro ayuda a asegurar que las niñas puedan permanecer saludables y disfruten de una mejor calidad de vida.

Continúa en la siguiente página

²⁴⁵ Para más información, ver Naomi Nyitambe, Marian Schilperoord y Roselidah Ondeko, "Lessons from a Sexual and Reproductive Health Initiative for Tanzanian Adolescents", *Revista Migraciones forzadas*, No. 19, enero de 2004, p. 9.

²⁴⁶ Ver, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 4, 2003, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Práctica en el terreno: Salud sexual y reproductiva de adolescentes, Tanzania, continuación

TEGD y empoderamiento (continuación)

Las niñas aprenden habilidades vocacionales, tales como jardinería, costura y cocina. Estudian otros idiomas, incluyendo inglés, francés, kiswahili y kirundi. Con sus nuevas habilidades, las niñas mejoran sus oportunidades para generar ingresos.

Las niñas y sus padres se capacitan para convertirse en educadores de sus semejantes. Una vez que han finalizado la capacitación, pueden llegar hasta las niñas que normalmente no pueden asistir a estos centros y contarles sobre los riesgos de salud y las oportunidades disponibles. Por otra parte, en la medida que los padres intercambian información se asegura y una respuesta adecuada al interior de las familias de los problemas de salud de las personas adolescentes.

En uno de los centros se ha capacitado además a 35 personas jóvenes – un tercio de ellas mujeres- que tienen problemas del habla y auditivos, para empoderarlas al permitirles comprender mejor la salud sexual y reproductiva, incluyendo la prevención del VIH.

Participación de la comunidad

Inicialmente, el ACNUR no consultó a los padres y a los líderes religiosos y comunitarios sobre el proyecto que iniciaría, lo que generó mucha ansiedad, sospecha y percepciones erróneas sobre los centros juveniles. Pocas niñas acudían a ellos a causa de estas preocupaciones y el enfoque inicial de las actividades se dirigió a los niños.

Ante esta situación, el ACNUR decidió consultar con los líderes comunitarios y religiosos y los padres sobre la posibilidad de permitir que las niñas visitaran los centros juveniles sin la presencia de los niños. Debido a que las niñas sólo pueden visitar los centros dos medios días a la semana, se debe continuar dialogando con los padres y líderes locales para asegurar que las niñas y los niños puedan recibir los mismos beneficios de estos centros.

Las personas jóvenes, los proveedores de servicios, los padres y los líderes religiosos ayudaron en conjunto a desarrollar los materiales de capacitación que se utilizan en estos centros y ellos los revisan anualmente.

Socios involucrados

El ACNUR, UNICEF, OMS y el *International Rescue Committee* (IRC) financiaron estos Centros juveniles multipropósito en tres campamentos. Los socios implementadores proporcionaron las instalaciones y los servicios necesarios para gestionar estos centros.

Limitaciones

El proyecto se ha visto afectado por las siguientes limitaciones:

- algunos padres y líderes religiosos aún se oponen a discutir los riesgos y temas de salud sexual y reproductiva con las personas jóvenes;
 - las deficientes condiciones económicas en los campamentos significan que las personas mantienen comportamientos sexuales de riesgo, incluso si están informadas sobre los riesgos del VIH;
 - los capacitadores juveniles pueden desmoralizarse a causa de la falta de incentivos; y
 - las sesiones de capacitación son por lo general muy breves, involucran a pocos participantes y carecen de materiales de capacitación.
-

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Salud sexual y reproductiva de adolescentes, Tanzania, continuación

Impacto

Los capacitadores desafían las creencias tradicionales sobre el VIH, la salud sexual y la transmisión de otras enfermedades, durante las sesiones de educación en salud. Para minimizar los riesgos de salud, brindan información sobre higiene personal a las niñas y sus padres. Los padres han llamado a estas charlas un ejercicio para abrir los ojos y han sugerido aumentar el número de participantes en las sesiones de capacitación.

Los líderes comunitarios y la mayoría de los líderes religiosos aprueban las actividades que se desarrollan en los centros. A causa de la autoridad de sus líderes, los miembros de la comunidad son proclives a confiar en los centros y a participar en sus actividades y sesiones de capacitación

Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas por los organizadores de este programa incluyen la necesidad de:

- responder a las necesidades locales e involucrar a los líderes religiosos, los padres y las personas jóvenes en todos los aspectos del diseño y la implementación del proyecto;
 - producir un plan de acción transparente que delimite con claridad los roles de todas las partes interesadas;
 - cerciorarse que las habilidades enseñadas tienen valor en el mercado, ya que no tiene sentido enseñar costura o confección de canastos si el mercado está saturado;
 - establecer espacios adecuados para los jóvenes, que cuenten con especialistas capacitados en temas de salud sexual y reproductiva de adolescentes, garantizando la privacidad y la confidencialidad;
 - brindar orientación y tratamientos flexibles con base en el orden de llegada, en vez de ceñirse a horarios fijos.
 - ofrecer incentivos a los participantes de los cursos para que asistan y finalicen los cursos, por ejemplo entregando certificados o una barra de jabón al finalizar el curso;
 - ofrecer incentivos financieros a las personas capacitadas como orientadores de sus semejantes, para asegurarse de que no abandonen los programas, desmotivando así a otras personas jóvenes;
 - tomar conciencia de la importancia de recolectar información, monitorear y evaluar de manera permanente; y
 - escuchar a las personas jóvenes, considerando que tienen una gran capacidad de adaptación, e involucrarlos en todos los aspectos del diseño e implementación de los proyectos.
-

5.5.3 VIH/SIDA

“Los niños varones adolescentes que participaron en un grupo focal en el campamento de refugiados Indiri, contaron (mientras se reían) que cuando alguien muere de SIDA, su cuerpo debe ser quemado porque podría infectar a otros en la aldea. Señalaron que les preocupa contagiarse con el VIH. Para prevenir el VIH, sugirieron no comer con alguien que tiene VIH, no recibir sangre de una persona contagiada, no tomar el agua o estar cerca de una persona contagiada, ni usar sus cobijas. Ellos no saben qué es un condón y no saben si las personas en esta situación usarían un condón. La educación sexual sólo consiste en que los profesores les recomienden no tener sexo”.

De Lifesaving Reproductive Health Care: Ignored and Neglected, Assessment of the Minimum Initial Health Service Package (MISP) of Reproductive Health for Sudanese Refugees in Chad²⁴⁷

Introducción

La pandemia global del VIH es un problema serio para todas las personas. Las condiciones que caracterizan al desplazamiento –conflicto, inestabilidad social, inseguridad alimenticia, pobreza, y falta de poder- son también condiciones que favorecen la rápida transmisión del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. Las consecuencias a largo plazo del VIH/SIDA son por lo general más devastadoras que el propio conflicto, ya que el número de muertes a causa del SIDA anualmente excede la del número de personas fallecidas en los conflictos. El VIH y el SIDA no son sólo temas de salud, sino también problemas que afectan a todas las sociedades y culturas, los derechos humanos y el bienestar social y económico a largo plazo de las personas desplazadas y la población local con la que interactúan.

EL VIH/SIDA ya no afecta principalmente a los hombres. Hoy en día, a más de 20 años del inicio de la epidemia, las mujeres constituyen cerca de la mitad de los 40 millones de personas que viven con VIH en el mundo. En África subsahariana, el 57 por ciento de los adultos con VIH son mujeres, y las mujeres jóvenes entre los 15 y los 24 años de edad tienen tres veces más de probabilidades de ser contagiadas que los hombres jóvenes. A pesar de estas alarmantes tendencias, las mujeres por lo general están menos informadas que los hombres sobre cómo se transmite el VIH y las maneras de prevenir el contagio, y lo poco que pueden saber, generalmente es inservible debido a la discriminación y la violencia que enfrentan²⁴⁸.

“Tenemos la obligación de hablar más acerca de la violencia. Porque allí donde hay violencia – ya sea física, psicológica o sexual-, habrá SIDA. Yo contraí el VIH por culpa de la violencia, igual que tantas otras personas; por eso debemos comprometernos activamente para acabar con la violencia”.

Gracia Violeta Ross, Presidenta Nacional de la Red boliviana de personas que viven con VIH/SIDA (REDBOL)²⁴⁹

Resumen de desafíos

Como se detalla a continuación, las mujeres y las niñas enfrentan múltiples desafíos en relación con el VIH/SIDA, entre otros motivos porque:

- son por lo general más propensas a contagiarse con VIH que los hombres y los niños;
- llevan el peso de esta pandemia de otras maneras;
- el conflicto y el desplazamiento son factores de riesgo adicionales; y
- las mujeres y las niñas que viven con el VIH o que se ven afectadas por la enfermedad, se encuentran en una situación de riesgo mayor de sufrir la estigmatización y la discriminación.

Continúa en la siguiente página

²⁴⁷ Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños refugiados y UNFPA, *Lifesaving Reproductive Health Care: Ignored and Neglected, Assessment of the Minimum Initial Health Service Package (MISP) of Reproductive Health for Sudanese Refugees in Chad*, agosto de 2004, p. 18. [N.T. Traducción libre]

²⁴⁸ ONUSIDA, UNFPA, UNIFEM, Women and HIV/AIDS: *Confronting the Crisis*, 2004, Prefacio.

²⁴⁹ Coalición Mundial sobre la Mujer y el SIDA, *Eliminar la violencia contra las mujeres*, No. 2, en http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub07/jc1184-stopviolence_es.pdf

5.5.3 VIH/SIDA, continuación

Desafío: Susceptibilidad de contagiarse con VIH

Las mujeres y las niñas son por lo general más susceptibles de contagiarse con el VIH que los hombres y los niños a causa de:

- la discriminación de género y la violencia;
- las diferencias biológicas²⁵⁰;
- el acceso insuficiente a información y servicios relacionados con el VIH;
- la incapacidad para negociar relaciones sexuales más seguras; y
- la ausencia de métodos preventivos del VIH controlados por mujeres²⁵¹.

Desafío: Cargas adicionales

Por lo general las mujeres y las niñas sufren el peso de esta epidemia de otras maneras. Por ejemplo, es más probable que cuiden a los niños que han perdido a sus padres a causa del SIDA y que cuiden a sus parientes y vecinos enfermos. Las mujeres mayores, cuyos hijos han muerto de SIDA, cuidan con frecuencia de sus nietos y nietas o acogen a los huérfanos.

En estas circunstancias, con el fin de aumentar los ingresos o compensar su pérdida, se tiende a retirar a las niñas de la escuela e incluso ellas pueden convertirse en cabezas de hogar a pesar de ser menores de edad. Esto a su vez, les impide obtener información sobre la prevención y transmisión del VIH y aumenta el riesgo de contagio. La educación es muchas veces llamada la “vacuna social” para prevenir la transmisión del VIH y mitigar el impacto del SIDA. Existe un creciente cúmulo de evidencias que relacionan la falta de educación, especialmente entre las mujeres, con la propagación del VIH²⁵².

Desafío: A causa del desplazamiento y el conflicto

Estos factores pueden representar grandes desafíos para las mujeres y las niñas desplazadas a causa de:

- su vulnerabilidad a la explotación y a la violencia a lo largo del desplazamiento;
- la inseguridad alimentaria y la falta de medios de supervivencia que pueden obligar a las mujeres y las niñas a recurrir al sexo de supervivencia, para obtener acceso a la comida y para satisfacer otras necesidades fundamentales; y
- la destrucción de la familia y la comunidad que puede originar comportamientos de alto riesgo.

La correlación entre la propagación del VIH y la violencia sexual y la explotación de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto es muy compleja. Sin embargo, cuando la violación es usada como arma de guerra, las consecuencias para las mujeres y las niñas son con frecuencia mortales y pueden incluir el contagio del VIH²⁵³.

Continúa en la siguiente página

²⁵⁰ La transmisión del VIH de hombre a mujer, durante el sexo, es alrededor de dos veces más probable que la transmisión de mujer a hombre. Ver OMS, “Number of women living with HIV increases in each region of the World”, 2004, en inglés en http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr_unaids/en/print.html.

²⁵¹ La información de este párrafo y los que siguen es adapta de: UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2005*, ps. 70-71; IASC, “Guidelines for HIV/AIDS Interventions in Emergency Situations” ACNUR, “Nota sobre VIH/SIDA y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR”, abril de 2006

²⁵² UNICEF, “Making Waves with Girls Education”, *Education Update*, vol. 1, No. 1, 2003, p. 5, en inglés en <http://www.unicef.org/girlseducation/files/Acceleration.pdf>; “Education Access for Children Affected by HIV y AIDS”, Documento de trabajo para el foro sobre niños afectados por el VIH/SIDA, Global Partners’ Forum on Children Affected by HIV/AIDS, 9 a 10 de febrero de 2006, en inglés en http://www.unicef.org/aids/files/GPF_background_education.pdf.

²⁵³ UNICEF y ACNUR, *HIV/AIDS, Conflict and Displacement*, informe de la XVI Conferencia Internacional sobre el SIDA, Toronto, Canadá, agosto de 2006, en inglés en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/45a4bf224.pdf>.

5.5.3 VIH/SIDA, continuación

Desafío:
Desafío:
(continuación)

Al mismo tiempo, si bien es cierto que las poblaciones afectadas por los conflictos y las personas refugiadas se encuentran en mayor riesgo de contagio del VIH – a causa de la violencia sexual y la interrupción de los servicios de salud- esto no se traduce necesariamente en mayores tasas de contagio. Las tasas de contagio varían enormemente según el contexto específico. Los factores claves incluyen la prevalencia del VIH en el área de origen, los índices de contagio de la población que rodea a los campamentos de refugiados y la duración de la presencia de los refugiados en los campamentos. Un incremento en el riesgo de contagio de VIH en situaciones de conflicto puede verse atenuado por la disminución del riesgo si la capacidad para desplazarse de las personas refugiadas se ve disminuida y si su nivel de conciencia sobre el VIH ha sido ampliado a través de programas educativos en los campamentos de refugiados²⁵⁴.

Desafío:
Discriminación y estigmatización

Los hombres, las mujeres y los menores de edad que viven o que se ven afectados por el VIH y el SIDA pueden enfrentar riesgos de protección, tales como la discriminación en relación con la vivienda, la propiedad y la atención de salud. Pueden enfrentar el riesgo de sufrir el *refoulement*, que se les niegue el acceso a los procedimientos de asilo, la falta de acceso a soluciones duraderas y restricciones a su libertad de movimiento a causa de su condición de portadores de VIH. Los exámenes obligatorios, que violan los principios internacionales de derechos humanos, y la falta de confidencialidad con respecto al estado de salud también generan riesgos de protección.

Por lo general las mujeres son los objetivos principales de la estigmatización relacionada con el VIH y el SIDA. Por lo general se las acusa de ser quienes introducen la enfermedad en los hogares o comunidades, aún cuando sus parejas varones pueden ser la verdadera fuente de contagio. Las mujeres que viven con VIH pueden ser susceptibles de sufrir violencia o amenazas de violencia por parte de sus parejas y/o familias. El temor a sufrir esta violencia muchas veces provoca que las mujeres y las niñas eviten realizarse la prueba.

Principios y directrices legales internacionales

Las mujeres y las niñas tienen derecho a alcanzar el nivel más alto posible de salud física y mental, lo que incluye el derecho a la prevención, tratamiento, atención y apoyo ante el VIH y el SIDA²⁵⁵. Las mujeres y las niñas, al igual que los hombres y los niños, que viven con VIH o SIDA tienen derecho a vivir sus vidas con dignidad, libres de discriminación y estigmatización y no deberían ser sometidas a medidas discriminatorias.

Al igual que otros refugiados, los refugiados que viven con VIH/SIDA tienen derecho, como los señala la Convención sobre refugiados de 1951, a recibir el mismo trato que los nacionales con respecto a la asistencia y el auxilio públicos²⁵⁶.

Continúa en la siguiente página

²⁵⁴ 254 OCHA-ONU *Integration Regional Information Networks*, "Sudan: Trying to Stem the Spread of HIV/AIDS", 6 de septiembre de 2005, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=43293e0b2>.

²⁵⁵ Ver en general, ACNUR, "Nota sobre VIH/Sida y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR", abril de 2006, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4403.pdf>, especialmente párrafos 51 a 54.

²⁵⁶ Convención sobre refugiados de 1951, artículo 23.

5.5.3 VIH/SIDA, continuación

Principios y directrices legales internacionales (continuación)

La Declaración de la ONU²⁵⁷ sobre el compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA reconoce que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son prerrequisitos fundamentales para que las mujeres y las niñas sean menos vulnerables al contagio del VIH/SIDA.

Responsabilidad: Estados

Garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a alcanzar el nivel más alto posible de salud exige a los Estados adoptar las medidas necesarias para "[l]a prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, ... y de otra índole" y para "[l]a creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad" y para asegurar que estos derechos sean respetados, protegidos y satisfechos sin discriminación²⁵⁸.

Como lo ha señalado la Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA de la ONU, los Estados tienen la obligación de enfrentar las dimensiones de edad y género que tiene la epidemia de VIH/SIDA. Deben incorporar una perspectiva de género en los esfuerzos para combatir el VIH y el SIDA y asegurar que las mujeres participen en el desarrollo de los programas destinados a prevenir la propagación del VIH.

Un punto central de este enfoque es el desarrollo de estrategias para promover el progreso de las mujeres y el disfrute pleno de sus derechos humanos, incluyendo el derecho a controlar su salud y sexualidad y a tomar decisiones libre y responsablemente sobre estos temas para poder protegerse del contagio del VIH.

Este enfoque involucra brindar servicios de salud, incluso salud sexual y reproductiva, que promuevan la igualdad de género dentro del marco cultural apropiado y con un enfoque de género. La Declaración de compromiso sobre el VIH/SIDA señala también que la toma de conciencia sobre el VIH y el SIDA, la prevención, la atención y el tratamiento se deben incluir en los programas y acciones que buscan responder a las situaciones de emergencia.

Responsabilidad: ACNUR

El ACNUR tiene la obligación de asegurar que se ponen a disposición de las personas de interés programas que tengan enfoque de género y que se encuentren relacionados con los programas nacionales en las situaciones de desplazamiento, incluyendo emergencias, como el retorno.

Continúa en la siguiente página

²⁵⁷ Asamblea General de la ONU, Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, A/RES/S-26/2, 2 de agosto de 2001, en especial párrafos 14, 37, 58–62; 65–67.

²⁵⁸ PIDESC, artículos 2, 12(2)(c) y (d). Ver también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.14, párrafo 16.

5.5.3 VIH/SIDA, continuación

Cómo responder

Para poder asegurar que las mujeres y las niñas puedan disfrutar de su derecho a la prevención, tratamiento, atención y apoyo ante el VIH y el SIDA, el ACNUR y sus socios locales, nacionales e internacionales deberían realizar las siguientes acciones:

Respuesta	Acción
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar en conjunto con los programas nacionales de VIH/SIDA para promover los beneficios de ponerlos a disposición igualmente de las poblaciones desplazadas y retornadas sobre la base de la no discriminación. • Coordinar con los socios nacionales e internacionales para asegurar una programación con enfoque de género en situaciones de desplazamiento y de retorno.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar la política del ACNUR “<i>Antiretroviral Medication Policy for Refugees</i>” (Política de medicamentos antirretrovirales para los refugiados)²⁵⁹, como antecedente al trabajar con los gobiernos y los socios operativos o implementadores para evaluar la disponibilidad de terapias antirretrovirales preventivas a corto plazo (TAR) para prevenir la transmisión de madre a hijo y reducir así la exposición a la profilaxis post-exposición, y de TAR a largo plazo, para poder identificar los vacíos en la disponibilidad de las terapias y evaluar la necesidad de desarrollar capacidades y/o de desarrollar actividades para promover la inclusión de los refugiados en los programas nacionales.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocarse en los menores no acompañados, los huérfanos y otros menores de edad afectados por el VIH y SIDA, brindándoles el apoyo necesario, la búsqueda de sus familias y la reunificación familiar, y trabajar para alcanzar soluciones duraderas para ellos²⁶⁰. • Asegurar que todas las personas que han sido violadas tengan acceso a profilaxis post-exposición para prevenir la transmisión del VIH. • Cabildear en favor de las personas afectadas y apoyar su acceso a los tratamientos.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Promover ante los gobiernos la inclusión de las personas desplazadas y refugiadas en los planes nacionales estratégicos sobre VIH y SIDA, incluyendo la prevención nacional y los programas de tratamiento y atención. • Incluir el acceso de todas las personas afectadas por el VIH/SIDA a los programas de prevención, apoyo, atención y tratamiento. • Capacitar a los trabajadores de salud para que reconozcan los signos de la violencia por motivos de género y para que brinden atención médica además de orientación y servicios de referidos. • Asegurar que las mujeres y los menores de edad tengan acceso a las terapias antirretrovirales (TAR) cuando estén disponibles para las comunidades en los alrededores o para las personas que habían comenzado el tratamiento antes de su huida.

Continúa en la siguiente página

²⁵⁹ Emitidas en enero de 2007 y disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/45b479642.pdf>.

²⁶⁰ Ver ACNUR, “Nota sobre VIH/Sida y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR”, abril de 2006, párrafo 53.

5.5.3 VIH/SIDA, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso que las autoridades nacionales pudieran implementar exámenes obligatorios para la detección de VIH para las mujeres y las niñas de interés, o procuraran hacerlo, cabildear fuertemente en contra de esta política, explicando que: <ul style="list-style-type: none"> – esto atenta contra los principios pertinentes de derechos humanos; – que la OMS y ONUSIDA han establecido que no existe una justificación de salud pública para implementar exámenes obligatorios para la detección del VIH en la medida que esto no previene la introducción o propagación del VIH; y – los intereses de salud pública se satisfacen mejor promoviendo la orientación y la realización de exámenes de manera voluntaria y en un ambiente en el que se mantengan la confidencialidad y la privacidad²⁶¹.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los líderes comunitarios para eliminar el estigma y los mitos sobre las mujeres y niñas en relación con el VIH/SIDA. • Cerciorarse que las mujeres y las personas jóvenes participen regularmente en las reuniones de coordinación y planificación sobre VIH. • Asegurar que las mujeres tengan acceso a programas que se enfoquen en la prevención de la transmisión de madre a hijo, cuando estén disponibles para las comunidades de los alrededores. • Empoderar a las mujeres y las niñas y reducir su vulnerabilidad al VIH y al SIDA a través de talleres de concientización sobre derechos básicos y de habilidades prácticas. • Asegurar que especialmente las mujeres y las niñas, tengan acceso a asesoramiento y análisis voluntarios (VCT, por sus siglas en inglés), que respeten la confidencialidad y que sean llevados a cabo por personas que estén al tanto de las preocupaciones especiales de las mujeres y niñas adolescentes. • Asegurar que las personas jóvenes, incluyendo las que tienen discapacidades, comprendan de manera adecuada el VIH y puedan protegerse a sí mismas del contagio, recurriendo para ello a los programas escolares y los grupos juveniles. • Incluir el apoyo a las personas encargadas de brindar cuidados a los pacientes de SIDA y a los niños huérfanos a causa del SIDA. • Trabajar para prevenir y responder los riesgos de protección que enfrentan las mujeres y las niñas afectadas por el VIH/SIDA, tales como la discriminación y la violencia. • Asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso a la educación y clases de alfabetización, incluyendo la educación informal, como por ejemplo la capacitación vocacional o de habilidades prácticas.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear las necesidades de protección de las mujeres y menores de edad que viven con el VIH o que son vulnerables por otros motivos relacionados con el VIH y el SIDA, incluyendo la determinación del riesgo posible de violencia doméstica, las barreras al acceso de las mujeres a atención y tratamientos, el estigma y la discriminación, el posible abandono por parte de sus familias o las responsabilidades adicionales de cuidado familiar, especialmente en el caso de los menores de edad y las adultas mayores²⁶².

Continúa en la siguiente página

²⁶¹ Ver ACNUR, "Nota sobre VIH/Sida y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR", abril de 2006, p. 3.

²⁶² Ver ACNUR, "Nota sobre VIH/Sida y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR", abril de 2006, párrafo 52.

5.5.3 VIH/SIDA, continuación

**Práctica en el terreno:
Tanzania**

Luego de seis meses al aire, la historia de un chofer de camiones mujeriego y su familia, Twende na Wakati (Al ritmo de los tiempos), se convirtió en el programa radial más popular en la República Unida de Tanzania. El ochenta y dos por ciento de quienes escuchaban el programa señalaron que los había inducido a reducir su comportamiento sexual de riesgo. Según información independiente la distribución de condones aumento en 153 por ciento durante el primer año del programa. La información entregada por las clínicas de salud reportó que un 41 por ciento de los nuevos usuarios de anticonceptivos habían sido influenciados por el programa. El costo de llegar a cada nuevo cliente fue de menos de un dólar: una relación costo-rendimiento sin igual entre las estrategias conocidas²⁶³.

**Práctica en el terreno:
Ecuador**

Se implementó un proyecto sobre “Género y VIH” en la provincia de Sucumbíos, en Ecuador, como un esfuerzo Interagencial que involucró al ACNUR, UNFPA, UNIFEM y una ONG local. El proyecto:

- capacitó a los promotores de salud comunitarios, incluyendo a mujeres refugiadas, sobre temas de género, salud sexual y reproductiva y VIH/SIDA, que luego compartieron esta información con sus comunidades y barrios;
- mejoró la capacidad de comunicación de los educadores y las personas adolescentes sobre temas como el género y el VIH/SIDA;
- apoyó a las organizaciones locales de mujeres en celebraciones clave, como por ejemplo el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el 25 de noviembre; y
- permitió la creación de un programa interagencial para apoyar al Director de Salud a implementar un “plan provincial contra el VIH/SIDA” en el que participaron la UNICEF, el PNUD, la UNESCO y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Una iniciativa interagencial relativamente pequeña, con financiamiento modesto (tres agencias con un presupuesto inferior a 10.000 USD) ha derivado en un proyecto mucho mayor (siete agencias además de la Organización Internacional para las Migraciones, con un presupuesto superior a 100.000 USD) para apoyar y fortalecer institucionalmente a la Provincia de Sucumbíos para luchar contra el VIH/SIDA. Esto ha evitado la duplicación de esfuerzos y recursos y ha fortalecido la presencia unificada de la ONU en la frontera norte de Ecuador. Ha permitido además garantizar que las preocupaciones de género sean transversalizadas en todo el programa.

Adicionalmente, las mujeres y hombres refugiados pertenecientes a la nacionalidad indígena Kichwa, recibieron capacitación sobre temas de género, salud reproductiva y VIH/SIDA como parte de un proyecto financiado por UNIFEM realizado en conjunto con la Asociación de Mujeres de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos. El proyecto ayudó a promover las agendas locales de las mujeres kichwas, con respecto a la violencia doméstica en sus comunidades, sus solicitudes y sugerencias con respecto a medidas preventivas, y permitió a los refugiados kichwas conectarse con la comunidad kichwas ecuatoriana, contribuyendo así a su integración.

²⁶³ Ver sitio web de UNFPA en www.unfpa.org.

5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial

Panchita llegó a Australia como refugiada junto a su esposo y cuatro hijos luego de huir de una terrible guerra civil. Panchita, su marido y dos de sus hijos habían sufrido experiencias brutales, incluyendo la tortura y la violación, que provocaron tanto traumas físicos como emocionales. Sin embargo, sus primeros años como refugiados en Australia estuvieron llenos de esperanza, y con entusiasmo anhelaban su futuro en un nuevo país.

Al cabo de unos pocos años, Panchita y su familia habían perdido las esperanzas iniciales. Las dificultades para encontrar trabajo e integrarse en la comunidad local llevaron a sentimientos de aislamiento y depresión. El marido de Panchita recurrió a la violencia, algo que jamás había sucedido antes, según Panchita. Golpeaba con frecuencia a Panchita y utilizaba castigos físicos excesivos con los hijos mayores. Panchita informó que su esposo la había violado e insultado, situación que le hizo revivir los terribles recuerdos de cuando fue violada y torturada por los soldados en su patria²⁶⁴.

Introducción

Es ampliamente reconocido que el desplazamiento forzado, el conflicto y las violaciones de derechos humanos tienen un impacto negativo significativo sobre la salud mental de las personas afectadas²⁶⁵. Las personas desplazadas sufren de ansiedad, depresión y desórdenes de estrés post-traumático, luego de experimentar el trauma de ver morir a los miembros de sus familias y a sus vecinos o de ver destruidas sus casas y pueblos. La violencia sexual, ya sea usada como una estrategia de guerra o como una consecuencia de la misma, produce graves efectos psicológicos en las mujeres y las niñas. Si se dejan sin tratamiento, las cicatrices psicológicas pueden destruir la calidad de vida de la mujer o la niña e incluso amenazar a la comunidad como un todo²⁶⁶.

Definición: Salud mental y apoyo psicosocial

El Comité Permanente Interagencial define la salud mental y al apoyo psicosocial como un término compuesto para describir todo tipo de apoyo local o externo que tenga por finalidad proteger o promover el bienestar psicosocial y/o prevenir o tratar un desorden mental. Si bien los términos de *salud mental* y *apoyo psicosocial* están estrechamente relacionados e incluso se traslapan, para muchos trabajadores de ayuda humanitaria reflejan aproximaciones diferentes, aunque complementarias. Las agencias humanitarias que no pertenecen al sector salud tienden a hablar de apoyo al bienestar psicosocial. Las agencias del sector salud prefieren en general hablar de salud mental, si bien históricamente han utilizado también los términos de rehabilitación psicosocial y de tratamiento psicosocial para describir intervenciones no biológicas para las personas que padecen desórdenes mentales²⁶⁷.

Las acciones para mejorar la salud mental y el apoyo psicosocial pueden involucrar la prestación de apoyo, orientación y atención de salud a las personas sobrevivientes. Incluye también el trabajo con las comunidades para descubrir sus propios mecanismos para enfrentar problemas, ayudarlas en su reconstrucción y apoyarlas de manera práctica, fortaleciendo así la confianza de sus miembros en sí mismos y en la comunidad.

Continúa en la siguiente página

²⁶⁴ Historia adaptada de Eileen Pittaway, "The Ultimate Betrayal: An Examination of the Experience of Domestic and Family Violence in Refugee Communities", Occasional Paper no. 5, Center for Refugee Research University of New South Wales, 2004, en inglés en <http://www.crr.unsw.edu.au/documents/The%20Ultimate%20Betrayal%20-%20An%20Occasional%20Paper%20Sept%202005.pdf>. [N.T. Traducción libre]

²⁶⁵ Consulta Internacional sobre salud mental de las poblaciones refugiadas y desplazadas antes y después de los conflictos (*International Consultation on Mental Health of Refugees and Displaced Populations in Conflict and Post-conflict Situations*), "Declaration of Cooperation: Mental Health of Refugees, Displaced, and other Populations affected by Conflict and Post-conflict Situations", Ginebra, octubre de 2000.

²⁶⁶ Ver E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, Mujer, guerra y paz, *Informe de expertas independientes*, El progreso de las mujeres en el mundo, 2002.

²⁶⁷ Ver IASC, *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, junio de 2007, p. 1. http://www.who.int/mental_health/emergencias/iasc_guidelines_spanish.pdf

5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial, continuación

Resumen de los desafíos

Mientras que las dificultades físicas que sufren las personas desplazadas son con frecuencia bien documentadas por las agencias humanitarias, sus necesidades de salud mental y psicosocial pueden resultar menos evidentes. Casi nunca son sometidas a diagnósticos rigurosos semejantes a los que se utilizan para determinar las necesidades de alimentación, albergue y de asistencia para la salud física²⁶⁸.

Algunos de los desafíos enfrentados se analizan a continuación e incluyen las dificultades que pueden enfrentar las mujeres y las niñas para conseguir ayuda y la doble carga, que con frecuencia deben llevar, por su propio trauma unido a sus responsabilidades en el cuidado de otras personas.

Desafío: Buscar apoyo

Las mujeres y las niñas víctimas de violencia sexual y por motivos de género y otros traumas, por lo general no acuden a solicitar apoyo psicosocial. Puede que ni siquiera sepan que existe esta opción, pueden temer ser víctimas de exclusión, estigmatización, represalias en su contra por parte de los autores del delito o de miembros de sus familias, experimentar sentimientos de impotencia, sospechar de las autoridades, haber experimentado insensibilidad previa o motivaciones egoístas por parte de las personas que las convencen para que hablen y/o pueden sentir dificultad para hablar con extraños dado que tradicionalmente estos temas se han resuelto en familia²⁶⁹.

Las mujeres y niñas que experimentan alguno de estos temores pueden rehusarse a recibir tratamiento terapéutico por los traumas sufridos a pesar de que puedan buscar ayuda médica para curar dolencias físicas, incluyendo el embarazo forzado. Sus antecedentes culturales y sociales pueden impedir su participación en programas psicosociales. En los casos en que los problemas siempre han sido resueltos en familia, la idea de manifestar a un extraño los problemas personales puede ser impensable para muchas víctimas/sobrevivientes que necesitan asistencia²⁷⁰.

Desafío: Responsabilidades en el cuidado de otros

Las mujeres desplazadas tienden a llevar una doble carga, como lo muestra la historia de Panchita y su familia incluida al inicio de esta sección. Ellas deben lidiar con sus experiencias traumáticas con respecto al desplazamiento y la violencia y, al mismo tiempo, en su rol de encargadas de cuidar de sus familias, deben sufrir las consecuencias de los traumas sufridos por sus parejas e hijos.

Es un hecho reconocido que el rol de las mujeres como cuidadoras está tan incorporado en muchas sociedades que incluso bajo las circunstancias más desesperadas las mujeres tratarán de cuidar de las personas que las rodean y dejarán sus experiencias personales de lado mientras enfocan sus energías en asimilar la dura realidad de su nueva situación y en proteger a sus familias. Muchas mujeres sufren terribles sentimientos de culpa o de impotencia porque no pueden proteger a sus hijos y parientes de la violencia y las dificultades²⁷¹.

Continúa en la siguiente página

²⁶⁸ Ver J. Jayawickrama y E. Brady, *Trauma and Psychosocial Assessment in Western Darfur, Sudan*, 2005, *Trauma Risk Reduction Programme, Disaster and Development Centre*, Universidad de Northumbria, Newcastle, Reino Unido, 2005. Ver también UNICEF/UNFPA, "The Effects of Conflict on Health and Well-being of Women and Girls in Darfur: Situational Analysis Report: Conversations with Women", (no proporcionan fecha pero es de mediados de 2005), p. 32, en inglés en http://www.unicef.org/infobycountry/files/sitan_unfpaunicef.pdf.

²⁶⁹ Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF, por sus siglas en inglés), *Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis* (eds. Marie Vlachová y Lea BIASON), 2005, p. 163.

²⁷⁰ Ver Josi Salem-Pickartz, "Psychosocial Interventions in Post-War Situations", *ibid*, párrafos 157–167 p. 165.

²⁷¹ Ver E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Mujer, guerra y paz, Informe de expertas independientes*, El progreso de las mujeres en el mundo, 2002.

5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial, continuación

Principios y directrices legales internacionales

Las mujeres y las niñas tienen derecho a recibir apoyo psicosocial como parte de su derecho a alcanzar el nivel más alto posible de salud mental y física.

Las guías del IASC “*Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*” señalan una serie de principios básicos que deberían guiar nuestras intervenciones. Estos afirman que los actores humanitarios deberían basar sus acciones en los derechos humanos y la equidad; la participación; en “evitar hacer daño”; construir sobre los recursos y capacidades disponibles; integrar los sistemas de apoyo; y desarrollar un sistema complementario de apoyo que permita satisfacer las necesidades de los diferentes grupos²⁷².

Las Guías aclaran además que apoyar la salud mental y psicosocial requiere diferentes niveles de intervención que se refuercen mutuamente. Estos implican:

- programas amplios para brindar servicios básicos y enfrentar temas de seguridad;
- intervenciones para apoyar a la comunidad y a las familias;
- incrementar el enfoque en apoyo no especializado; y
- servicios de salud mental especializados.

Responsabilidad

Los Estados tienen la obligación de garantizar que las mujeres en circunstancias especialmente difíciles cuenten con la protección adecuada y con servicios de salud, incluyendo tratamiento de traumas y orientación, incluso aquellas mujeres atrapadas en situaciones de conflicto armado y las mujeres refugiadas²⁷³.

El apoyo psicosocial debe estar disponible desde el inicio de una emergencia. Las respuestas tempranas y adecuadas de salud mental durante una emergencia humanitaria limitan el impacto de estos eventos, ayudan a las personas afectadas a enfrentar lo sucedido y aceleran su retorno a un funcionamiento normal²⁷⁴.

Todos los actores humanitarios deben contribuir con respuestas no especializadas y asegurar de que existan mecanismos coordinados de referencia y respuesta cuando sean necesarias intervenciones más especializadas. Por lo tanto, es esencial coordinar entre los actores para garantizar mecanismos amplios y eficaces de prevención y respuesta.

Por lo tanto, el ACNUR, al igual que otras agencias, tiene la obligación de apoyar la prestación de atención psicosocial adecuada y culturalmente apropiada para mujeres y niñas. Esto incluye prestar esta atención y servicios a las personas sobrevivientes de violencia y de diferentes formas de explotación y abuso²⁷⁵, incluso aquellas cometidas por los funcionarios de la ONU y las fuerzas de paz.

Continúa en la siguiente página

²⁷² Ver IASC, *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, junio de 2007, pp. 9–13.

²⁷³ Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24, 1999, párrafo 16. Ver también, Conclusión No. 73 (XLIV), de 1993, sobre protección de refugiados y violencia sexual, párrafo (f), del ExCom.

²⁷⁴ OMS, “*Tool for Rapid Assessment of Mental Health Needs of Refugees, Displaced y Other Populations Affected by Conflict and Post-Conflict situations: A Community-Oriented Assessment*”, 2001, p. 1.

²⁷⁵ Ver Conclusión No. 73 (XLIV – 1993) párrafo (f), del ExCom.

5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial, continuación

Cómo responder

Sugerencias sobre las acciones que debería realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para asegurar que las mujeres y las niñas puedan disfrutar su derecho a la salud psicológica en situaciones de desplazamiento y retorno, incluyen²⁷⁶:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con los proveedores de servicios de salud primaria, los gobiernos y las ONG, para asegurar que el acceso a servicios de atención en salud mental pueda estar disponible para toda la comunidad, y que éste no se restringe a grupos con necesidades específicas, y para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar diagnósticos rápidos de necesidades en salud mental y los recursos disponibles (RAMH, por sus siglas en inglés) entre la población desplazada cuando una emergencia compleja afecte a la comunidad. Esto puede ser solicitado por el gobierno respectivo, por una agencia de la ONU, una ONG, un donante de fondos o sugerido por la OMS y debe involucrar a la propia comunidad²⁷⁷. • Pasar tiempo con la comunidad identificando y analizando sus respuestas a los desafíos en salud mental y trabajando para comprender las dinámicas comunitarias. • Identificar curanderos tradicionales confiables y aprender sobre sus prácticas. • Promover la inclusión e integración de apoyo psicosocial comunitario apropiado en la programación, las actividades de preparación para las emergencias y la planificación de contingencias.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar apoyo psicológico, social, económico, educativo y médico adecuado a sobrevivientes de violaciones de derechos e incentivar la participación activa de la persona sobreviviente en las actividades familiares y comunitarias²⁷⁸. Unificar estos servicios con otros servicios educativos, sociales o de salud, de manera que resulte más fácil para las mujeres y las niñas acceder a ellos sin ser estigmatizadas. • Garantizar que las mujeres y las niñas en riesgo puedan acceder a apoyo necesario, tal como atención médica o psicosocial, para facilitar la recuperación y la reintegración, ya sea en el contexto de la integración local, el retorno, el reasentamiento u otros programas humanitarios²⁷⁹. • Respetar a las mujeres y las niñas que temen hablar sobre sus experiencias y traumas. Por ejemplo, las intervenciones terapéuticas que presuponen que la violación debe ser admitida y discutida, puede que no sea aplicable en situaciones en que las mujeres y las niñas tengan muchos otros traumas que superar y puede llevar a aislar aún más de sus comunidades a las víctimas/sobrevivientes²⁸⁰.

Continúa en la siguiente página

²⁷⁶ Para más sugerencias ver, *Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes*, op. cit.; OMS, *Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias, "Mental Health in Emergencies: Mental and Social Aspects of Health of Populations Exposed to Extreme Stressors"*, 2003, en inglés en <http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/6312A18D-1B1C-4F03-928C-394E24D9A7E6/0/MentalHealthinEmergencies.pdf>.

²⁷⁷ OMS, "Tool for Rapid Assessment of Mental Health Needs of Refugees, Displaced and Other Populations Affected by Conflict and Post-Conflict situations: A Community-Oriented Assessment", 2001.

²⁷⁸ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVI) de 2006, párrafo (n)(ii).

²⁷⁹ Ver Conclusión del ExCom No. 105 (LVI) de 2006, párrafo (p)(v).

²⁸⁰ Josi Salem-Pickartz, "Psychosocial Interventions in Post-War Situations", del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), *Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis* (eds. Marie Vlachová y Lea Biason), 2005, pp. 165–6.

5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Intervenir para proteger (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • En los casos en que las mujeres y las niñas se rehúsan a participar en grupos de apoyo y psicoterapias que se enfoquen, por ejemplo, en la violación, puede resultar de utilidad incentivar a las mujeres y las niñas que han sufrido experiencias traumáticas similares a formar sus propios grupos para implementar proyectos de desarrollo. Esto les permitirá experimentar el apoyo mutuo, comenzar a reconstruir sus comunidades (en elemento fundamental para retornar a un sentido de normalidad) y adquirir un sentido más profundo de gestión y control sobre la situación²⁸¹.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con la OMS para educar a los funcionarios encargados de la atención primaria en salud, los trabajadores humanitarios y los líderes comunitarios, para que adquieran herramientas básicas para la atención psicosocial y conocimientos y habilidades básicos sobre salud mental para generar conciencia y apoyo comunitario, y para que puedan referir a las personas que lo necesiten a tratamientos primarios de salud.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar para garantizar que las intervenciones de salud mental y el apoyo psicosocial empoderen a las mujeres y las niñas y les permiten tener un rol activo en la organización de sus vidas, asumiendo en sus manos la reconstrucción y desarrollo de sus comunidades, resolviendo problemas que las afectan, alcanzando la autosuficiencia y reduciendo la dependencia. Estas son las rutas principales para recuperar la autoestima, al mismo tiempo que se restaura la vida familiar y se recuperan las rutinas diarias que permiten aumentar la capacidad de resistencia de las familias y comunidades ante el estrés²⁸². • La mayoría de las sociedades tienen sus propios mecanismos para lidiar con las condiciones de salud mental, y sus propias interpretaciones sobre qué constituye trauma. Con frecuencia, las sociedades ven la sanación como un proceso colectivo que involucra prácticas espirituales y religiosas. En este contexto, las acciones realizadas deberían²⁸³: <ul style="list-style-type: none"> – establecer buenas relaciones con la comunidad para poder identificar las estructuras de apoyo comunitarias existentes, antes y después del desplazamiento; – incentivar el restablecimiento de los eventos y actividades culturales y religiosas normales para apoyar las redes sociales, tales como comités de barrios, grupos juveniles y de mujeres, y actividades recreativas para menores de edad; – ayudar a la comunidad a reconstruir los mecanismos de apoyo (incluyendo el apoyo a las diferentes comunidades religiosas que puedan coexistir en un mismo lugar) que aseguren el respeto por los derechos de las personas; – comprender el rol de las mujeres en los procesos de salud y trabajar, por ejemplo con las comadronas, para ayudarlas a reconocer los síntomas de trauma y así referir a las mujeres y niñas que lo necesiten para que reciban apoyo psicosocial²⁸⁴;

Continúa en la siguiente página

²⁸¹ Ibid., p. 166.

²⁸² Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), *Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis* (eds. Marie Vlachová y Lea Biason), 2005, p. 159.

²⁸³ J. Jayawickrama y E. Brady, *Trauma and Psychosocial Assessment in Western Darfur, Sudán*, 2005, *Trauma Risk Reduction Programme, Disaster and Development Centre*, Universidad de Northumbria, Newcastle, Reino Unido, 2005.

²⁸⁴ Para información sobre el trabajo del CICR con matronas, en la región de los Grandes Lagos en África, ver Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), *Women in an Insecure World: Violence against Women, Facts, Figures and Analysis* (eds Marie Vlachová y Lea Biason), 2005, p. 121.

5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> – aprender sobre la forma en que las comunidades ayudaban a las personas sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género a recuperarse emocionalmente antes del desplazamiento; y – garantizar que las mujeres y las niñas participan en actividades de interés general, tales como la búsqueda de familias, distribución de alimentos y la educación de los menores de edad. • Brindar capacitación, supervisión y apoyo continuo a los educadores, trabajadores sociales y enfermeras, para que puedan reconocer los síntomas de trauma, aconsejar y referir a las mujeres y las niñas que necesiten apoyo psicológico profesional²⁸⁵. • Incluir como elementos esenciales en las iniciativas de intervenciones psicosociales²⁸⁶: <ul style="list-style-type: none"> – ayudar a las personas a comprender que están experimentando reacciones normales ante eventos anormales; – empoderar a las personas a través de conocimientos apropiados y científicos; – comprender las consecuencias del estrés y así reducir su impacto; – aumentar las estrategias para enfrentar los problemas y así reducir su impacto; – desarrollar habilidades de comunicación y de resolución de problemas para obtener ayuda concreta; – asegurar el contacto con otros sobrevivientes y funcionarios de agencias que proporcionan asistencia, atención de salud, albergues, educación y asistencia económica; y – fortalecer las iniciativas comunitarias y vincular los recursos disponibles con las necesidades de los sobrevivientes. • En los casos en que las mujeres y las niñas se encuentren separadas de las comunidades que normalmente las apoyan o ante su desintegración, trabajar con ellas para crear grupos de autoayuda en los cuales puedan compartir sus experiencias y brindarse apoyo mutuo y/o encontrar la manera de llegar a nuevos grupos, por ejemplo a través de ONG locales y grupos o comunidades religiosas.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear y evaluar las actividades, conjuntamente con las comunidades, utilizando indicadores que han sido establecidos, preferentemente, antes de iniciar la actividad.

Práctica en el terreno: Ecuador	En Ecuador, un proyecto para brindar apoyo psicológico establecido y gestionado por el socio del ACNUR, <i>Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS, por sus siglas en inglés)</i> ha resultado de valor incalculable. No sólo brinda tratamiento a los traumas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, sino que también apoya casos de problemas relacionados con el trabajo y la integración. La iniciativa también ayuda a los refugiados a enfrentar los problemas que enfrentan al tratar de crear una nueva vida y nuevas redes sociales, e integrarse a una sociedad que, con frecuencia, los mira con recelo, prejuicios e incluso temor ²⁸⁷ .
--	---

Continúa en la siguiente página

²⁸⁵ Ibid., p. 160.

²⁸⁶ Ver Action Aid International, "Tsunami Response Psychosocial Care Report, 9 de marzo de 2006, en inglés en http://www.actionaid.org/wps/content/documents/Final%20Report_982006_12155.pdf.

²⁸⁷ Ver, ACNUR, Informe anual sobre la protección, 2005.

5.5.4 Salud mental y apoyo psicosocial, continuación

**Práctica en el terreno:
Ecuador**
(continuación)

El proyecto ha beneficiado especialmente a las víctimas/sobrevivientes de tortura y violencia sexual y por motivos de género, muchas de las cuales son mujeres y niñas colombianas de origen rural, personas que sufren traumas relacionados con el conflicto, menores no acompañados o separados, personas refugiadas que enfrentan serias dificultades para integrarse y/o que se encuentran en necesidad de reasentamiento. Las mujeres y los menores de edad constituyen el 70 por ciento de las personas beneficiadas por esta iniciativa.

En 2005, HIAS amplió su trabajo para proporcionar ayuda psicosocial a los menores de edad. Ya sea en la sala de juegos, en la sala de espera, con sus padres o solos, se les da prioridad a las niñas y los niños, especialmente aquellos que se encuentran en una situación que los hace vulnerables. Los menores tienen la oportunidad de dibujar y realizar actuaciones breves para ayudarlos a procesar sus experiencias y ayudarlos con sus problemas psicológicos. Todos los menores separados o no acompañados, que lo necesitan y lo desean, son referidos a psicólogos de HIAS, en donde reciben apoyo psicológico semanal. La búsqueda y reunificación familiar se coordinó con el ACNUR en Colombia.

Especialmente, se da cercano seguimiento a los niños y niñas que presentan situaciones mentales precarias, por ejemplo víctimas/sobrevivientes de violación. Se les brinda asistencia psicológica y legal, al igual que a sus hermanos y padres. Esto se hace de manera individual, con uno de los padres presente, si así se solicita, e incluso en el hogar. El trabajo realizado por HIAS no se relaciona con el procedimiento para determinar la condición de refugiado. Se respeta siempre la confidencialidad y la privacidad de todos los involucrados.

Se ha implementado una “esquina infantil” recreativa en las oficinas del Comité Pro-Refugiados, ubicado en la capital, Quito, que cuenta con la supervisión de funcionarios de HIAS especializados en guarderías infantiles. En la oficina en el terreno de Lago Agrio se estableció otra “esquina infantil”, contigua a la sala de espera, para que los menores puedan pintar, dibujar y jugar. En la sala de espera los psicólogos identifican activamente a las personas que sufren ataques de ansiedad y dan prioridad a aquellos que se encuentran en mayor situación de riesgo. Igualmente, a veces las diferentes unidades que trabajan con víctimas de violencia doméstica, abuso sexual y abusos en el trabajo son las que remiten a las personas con necesidad de ayuda psicológica. Los psicólogos realizan visitas a los hogares y llevan a cabo visitas semanales a los albergues para brindar ayuda a las personas refugiadas que residen en esos lugares. Las esquinas infantiles proporcionan guarderías para los hijos e hijas de los refugiados que no tienen donde dejar a sus hijos mientras trabajan o participan en actividades de alfabetización.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad

Estamos enseñando de manera voluntaria a las niñas y mujeres que desertaron de las escuelas primarias para que puedan aprender a leer, escribir y a contar... Para nosotros, esto es fundamental para que las mujeres conozcan sus derechos tanto como mujeres como refugiadas. Sin educación las mujeres no pueden acudir a la administración local para recibir sus documentos, ni pueden ser informadas sobre la asistencia humanitaria. En este centro también hemos iniciado obras de teatro donde las y los adolescentes muestran de manera cómica porqué no se debería forzar a las mujeres a la poligamia.

Hawa, una profesora de refugiados de 25 años, Senegal²⁸⁸

Introducción

La educación es un derecho humano básico de las mujeres y las niñas y es clave para su empoderamiento. En el contexto de guerra, huida y desplazamiento, la educación es esencial para la protección de las mujeres y las niñas y para que las soluciones duraderas sean sostenibles.



Programas de educación bien diseñados pueden ayudar a las niñas y a las mujeres a ejercer

Siria / Niñas iraquíes refugiadas se unen a las niñas sirias en una escuela en Saida Zeinab, Damasco / ACNUR / J. Wreford / 2007

otros derechos, son una parte importante de las estrategias de protección y pueden incluso “salvar” y “preservar” vidas²⁸⁹.

Los programas educativos pueden:

- proteger a las mujeres y las niñas del abuso sexual y el reclutamiento militar forzado;
- ayudar a identificar a las mujeres y niñas en riesgo;
- constituir un canal para compartir información y hacer llegar mensajes, por ejemplo, sobre las minas antipersonal, el VIH/SIDA y/o la salud reproductiva;
- ayudar a restaurar la sensación de normalidad y autoestima durante el desplazamiento;
- les permite participar activamente en la construcción de la paz y en los esfuerzos de reconstrucción; y
- ayuda a facilitar la reintegración económica y social de las mujeres y las niñas en sus países de origen²⁹⁰.

Resumen de desafíos

Aún persisten diferencias importantes en el acceso de las niñas y los niños a la educación formal e informal. Como resultado, las mujeres y las niñas por lo general tienen un nivel educativo más bajo que el de los hombres y los niños y carecen de conocimientos sobre sus derechos. A veces los programas deficientemente diseñados pueden poner en peligro estos derechos.

Continúa en la siguiente página

²⁸⁸ Marion Fresia, “L’humanitaire en contexte: pratiques, discours et vécus des Mauritanien(ne)s réfugiés au Sénégal”, Tesis de doctorado en antropología, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, 2005. [N.T. Traducción libre]

²⁸⁹ INEE, *Minimum Standards on Education in Emergencies*, 2004.

²⁹⁰ Ver en general, ACNUR, *Education Field Guidelines*, Ginebra, febrero de 2003.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Resumen de desafíos (continuación)

Algunos de los desafíos y obstáculos que enfrentan las mujeres y las niñas para garantizar su derecho a la igualdad en el acceso a una educación de calidad, incluyen:

- pobreza y prejuicios de género en favor de los niños;
 - desafíos adicionales ocasionados por el conflicto y el desplazamiento;
 - riesgos que surgen cuando la educación no es segura y carece de un enfoque de género; y
 - riesgos que surgen cuando la educación no satisface los estándares mínimos.
-

Desafío: Pobreza y prejuicios de género

La pobreza y los prejuicios de género que favorecen a los niños por lo general restringen el acceso de las niñas a la educación. La educación primaria, en principio, debe ser gratuita. Sin embargo asistir a la escuela cuesta dinero – es necesario pagar las matrículas escolares, los materiales, los uniformes y/o los programas de alimentación en la escuela- y muchas veces se ve a los niños como mejores “inversiones” que las niñas. Los padres cuentan con las niñas para realizar las tareas domésticas y pueden ver la educación como una “carga” y el matrimonio precoz como una “ventaja”.

En el caso de las niñas que logran asistir a la escuela, algunas se ven forzadas a recurrir al sexo de sobrevivencia o a trabajos mal pagados para cubrir los costos relacionados con la escolarización. Otras se atrasan en sus estudios y los abandonan antes de adquirir un nivel de destreza adecuado de lectoescritura y de matemáticas, a causa de conflictos de prioridades, incluyendo las tareas domésticas o el matrimonio.

Desafío: Conflicto y desplazamiento

Por lo general el conflicto y el desplazamiento aumentan las desigualdades en el acceso a la educación. Las niñas separadas o no acompañadas, las madres adolescentes y las madres solteras enfrentan, la mayoría de las veces, dificultades adicionales para acceder a oportunidades educativas, a causa de sus responsabilidades en el cuidado de los niños, la falta de apoyo financiero o de otro tipo, la discriminación y el estigma y/o la incapacidad de las escuelas de responder a sus necesidades específicas y sus expectativas con respecto a la educación.

Las mujeres y las niñas solicitantes de asilo, especialmente las que residen en zonas urbanas, y las mujeres confinadas en centros de detención son quienes tienen menos probabilidades de acceder a oportunidades educativas, incluyendo cursos de idioma. Pueden verse imposibilitadas de proporcionar certificados emitidos en sus países de origen. Incluso, si pueden matricularse, tal vez no logren tener el apoyo adicional que necesitan para ponerse al día. Estas mujeres y niñas están en mayor situación de riesgo de sufrir acoso sexual, abuso, trata, trabajos forzados o violencia doméstica.

Continúa en la siguiente página

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Desafío: Acceso a centros de enseñanza seguros

Las escuelas no siempre son el lugar más seguro para las niñas. Cuando las menores se encuentran alejadas de los hogares o campamentos donde residen, especialmente las adolescentes, pueden sufrir violencia verbal, física y/o sexual en su camino de ida y vuelta a la escuela. Las niñas en edad escolar están especialmente en riesgo cuando:

- los sistemas educativos nacionales y la infraestructura de las escuelas son débiles,
- los educadores carecen de conocimientos adecuados y/o de condiciones de trabajo adecuadas,
- los educadores no están entrenados, no son bien pagados y/o no hay educadoras,
- no existen políticas y códigos de conducta escolares, no son fuertes o no se exige el cumplimiento estricto de los mismos, y/o
- se aceptan los castigos corporales como una manera de mantener la disciplina en las escuelas.

A consecuencia de lo anterior, algunos profesores podrían acosar y/o explotar a los menores de edad. Podrían por ejemplo, pedirles a las adolescentes que cultiven sus tierras, que lleven a cabo tareas domésticas y explotarlas sexualmente, si estas niñas no pueden pagar las matrículas escolares. La violencia entre alumnos y las actitudes de abuso por parte de algunos pueden también ser un problema serio.

El mensaje más fuerte que castigos corporales y explotación envían a la mente de un niño es que la violencia es un comportamiento aceptable, que está bien que una persona más fuerte ejerza coerción sobre otra más débil. Esto ayuda a perpetuar el ciclo de violencia en la familia y la sociedad²⁹¹.

En el contexto del ambiente escolar, la ausencia de letrinas separadas y con seguro, la falta de acceso al agua, a los materiales sanitarios y/o el jabón, pueden provocar el acoso físico y verbal de las niñas por parte de los varones²⁹². En el entorno de los campamentos, las escuelas para los menores refugiados y desplazados internos buscan protegerlos de la violencia, pero a veces son vistos como objetivos fáciles para el reclutamiento militar. Las escuelas, incluso exclusivamente de niñas, son en ocasiones atacadas, a pesar de que tales ataques constituyen una de las seis graves violaciones contra los menores de edad en los conflictos armados, tal y como lo ha señalado el Secretario General²⁹³.

Desafío: Acceso a educación de calidad

Los planes de estudios educativos por lo general no incluyen programas para generar conciencia sobre los derechos de las mujeres y las niñas, el empoderamiento, la protección contra las enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA, y/o para garantizar el derecho de las personas con discapacidad a tener educación de calidad.

Es frecuente que los menores de edad solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos que pertenecen a los grupos minoritarios carezcan de acceso a la educación en su propio idioma. A nivel mundial, la educación secundaria y la educación informal sigue siendo una prioridad baja²⁹⁴.

Continúa en la siguiente página

²⁹¹ Alianza Internacional Save the Children, "Corporal Punishment", abril de 2003, p. 2.

²⁹² ACNUR, Violencia Sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas; INEE, *Minimum Standards for Education in Emergencies*.

²⁹³ Ver capítulo 6, sección 2.4.

²⁹⁴ Servicio Jesuita a Refugiados, *Horizons of Learning: 25 Years of JRS Education*, 2005, p. 25.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Desafío:
Acceso a educación de calidad
(continuación)

Cuando las escuelas enfrentan dificultades para reclutar a profesoras, puede suceder que los planes de estudio favorezcan los intereses y perspectivas de los niños y priven a las niñas de modelos a seguir y de alguien en quien confiar.

Principios y directrices legales internacionales

El artículo 13 del PIDESC reconoce el derecho de toda persona a la educación, incluyendo la educación primaria gratuita para todas las personas y el derecho a la educación secundaria y superior. El artículo 10 del CEDAW afirma que todas las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres en el área de la educación. Las disposiciones relevantes de la CDN incluyen aquellas que:

- protegen a los menores de edad de todas las formas de violencia física o mental (artículo 19)²⁹⁵;
- afirman el derecho de los menores de edad a la educación sobre la base de la igualdad de oportunidades y exigen que la disciplina escolar se “administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la” CDN (artículo 28); y
- definen el propósito de la educación de los menores de edad, señalando que deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y las capacidades de los menores al máximo de sus posibilidades y preparar a los menores para que puedan asumir una vida responsable en respeto de la igualdad de los sexos (artículo 29).

La Convención sobre la Protección y Promoción de los Derechos y Dignidad de las Personas con Discapacidades, de 2006, reconoce su derecho a la educación libre de discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades (artículo 24).

El principio 23 de los Principios rectores de los desplazamientos Internos reconocen el derecho de las personas desplazadas internas a la educación y el derecho de las mujeres y las niñas a tener una participación plena y en condiciones de igualdad en los programas educativos.

Principios legales internacionales en el caso de los pueblos indígenas

El Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, establece una serie de principios útiles sobre pueblos indígenas víctimas de desplazamiento, como por ejemplo el caso de Colombia, y el derecho de estos pueblos a la educación. Propugna por la participación de las tribus y pueblos indígenas en el desarrollo de los programas y servicios educativos que satisfagan sus necesidades especiales e incorporen en ellos su historia, sus conocimientos ancestrales, tecnologías y sistemas de valores (artículo 27). Establece además que siempre que sea posible se debería enseñar a los menores de edad indígenas a leer y escribir en su propio idioma (artículo 28), y llama además a tomar medidas educativas dirigidas a la población nacional para eliminar los prejuicios en contra de estos pueblos (artículo 31).

Continúa en la siguiente página

²⁹⁵ Ver también Comité de los Derechos del Niño, Observación General No 8 sobre el derecho del niño contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes”, 2006.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Principios legales internacionales en el caso de los pueblos indígenas (continuación)

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, reconoce el derecho de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas, especialmente los menores de edad, a acceder a todos los niveles y formas de educación, incluyendo en sus propios idiomas, sin discriminación²⁹⁶. Estos principios pueden ser útiles como herramientas de cabildeo cuando el ACNUR debe trabajar con pueblos indígenas desplazados, como en Colombia.

Responsabilidad de los Estados

El artículo 10 del CEDAW exige a los Estados adoptar todas las medidas que sean necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en la educación, incluyendo la educación superior, la capacitación vocacional, la educación adicional, como por ejemplo cursos de idioma o alfabetización, y la participación en los deportes y la educación física. Esto debería incluir las medidas para reducir las tasas de deserción escolar de las mujeres.

De acuerdo con el artículo 28 de la CDN, los Estados están obligados a ofrecer educación primaria obligatoria y gratuita para toda persona, a incentivar la asistencia regular a la escuela y a reducir las tasas de deserción.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Convención sobre refugiados, los Estados están obligados a proveer educación primaria para los refugiados en iguales condiciones que la ofrecida a los nacionales. Deben además permitir el ingreso de los refugiados a los niveles superiores de educación en las mismas, o mejores, condiciones, que las ofrecidas a los extranjeros.

Los Principios rectores de los desplazamientos internos reafirman que las autoridades pertinentes tienen la obligación de realizar esfuerzos especiales para asegurar la participación plena e igualitaria de las mujeres y las niñas en los programas educativos. Las oportunidades de educación deben estar disponibles para las mujeres y las niñas desplazadas internas, especialmente mujeres y adolescentes, sin perjuicio de que residan en campamentos o no, tan pronto lo permitan las circunstancias²⁹⁷.

Responsabilidad de la comunidad internacional y el ACNUR

La comunidad internacional se ha comprometido, entre otros, a través de la campaña “Educación para todos” y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria y a garantizar que las necesidades de aprendizaje de los adultos, especialmente las mujeres, sean satisfechas²⁹⁸. Estas iniciativas se enfocan en la necesidad de alcanzar la igualdad de género, promover el acceso a la educación de calidad y satisfacer las necesidades de aprendizaje de las personas adultas, especialmente de las mujeres.

El ACNUR tiene la responsabilidad, como parte integral del mandato que le otorga el Estatuto, de garantizar que las mujeres y las niñas de interés tengan acceso a educación de calidad, de protegerlas y de buscar soluciones duraderas para ellas.

Continúa en la siguiente página

²⁹⁶ La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/61/L.67, adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2007, artículo 14.

²⁹⁷ Ver Principio rector No.23.

²⁹⁸ Estrategia de Educación para todos, Objetivos de desarrollo del Milenio, Meta 3, la educación y capacitación de las mujeres es un área de interés vital en la Plataforma para la Acción de Beijing. Ver en general, capítulo 6, sección 2.8.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Resumen de cómo responder

El ACNUR debería garantizar que las mujeres y las niñas siempre participen en la planificación de los programas educativos, de acuerdo con un enfoque basado en los derechos y en la comunidad. La Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencias (*INEE*, por sus siglas en inglés), en la cual el ACNUR cumple un rol activo, brinda apoyo para implementar el enfoque basado en los derechos en la educación y para promover la igualdad de género. Estas actividades se desarrollan principalmente a través del trabajo de establecer y difundir las “Normas mínimas”²⁹⁹ y de promover la “Guía de buenas prácticas”³⁰⁰.

A continuación se proporcionan respuestas más específicas relacionadas con los siguientes temas:

- derecho a la educación formal e informal, y a programas educativos de calidad que tengan un enfoque de género;
- acceso en condiciones de igualdad a educación y ambientes para el aprendizaje seguros.

Derecho a la educación

Sugerencias de acciones que debería realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para promover el derecho de las mujeres y las niñas a la educación formal e informal y a programas educativos de calidad que tengan un enfoque de género, incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con el Ministerio de Educación, los socios, los padres y los estudiantes para crear comités locales de educación que coordinen los programas educativos. • Realizar discusiones sobre temas de género con grupos representativos de los estudiantes y los padres, y consultar a las mujeres y las niñas, incluyendo las que no asisten a la escuela, además de los grupos juveniles. • En situaciones de desplazamiento interno, garantizar que los grupos a cargo de la educación y la protección trabajen juntos para asegurar el derecho a la educación de los menores desplazados internos.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Recolectar y analizar la información desagregada por sexo, edad y diversidad, incluyendo información representativa recolectada en las escuelas sobre los resultados de los exámenes de fin de año, la deserción durante el año y en las pausas, la frecuencia de la asistencia, etc. • Promover la participación activa de las mujeres y las niñas en el diseño de programas que se centren en mejorar el acceso de las niñas a la educación, en la calidad de la misma y en la seguridad de los entornos donde se imparte la enseñanza. • Utilizar las Normas mínimas del INEE como guías para crear y gestionar programas educativos de calidad que satisfagan las necesidades de todos los alumnos, incluyendo las de las mujeres y las niñas.

Continúa en la siguiente página

²⁹⁹ Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencias (INEE, por sus siglas en inglés) “Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencias, crisis crónicas y reconstrucción temprana”, 2004, en <http://www.ineeserver.org/page.asp?pid=1405>

³⁰⁰ Ver en inglés <http://www.ineesite.org/page.asp?pid=1238> y, para información sobre igualdad de género y la educación de las mujeres y las niñas, ver <http://www.ineesite.org/page.asp?pid=1149>.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a las mujeres y niñas en riesgo educación y capacitación vocacional en ambientes seguros para el aprendizaje, además de programas recreativos en los que se cuente con guardería³⁰¹. • Negociar con las autoridades de educación en los lugares de origen y de asilo para que se otorguen certificados de logros estudiantiles, en consulta con las oficinas locales de la UNICEF y la UNESCO, según convenga. Esto facilitará la convalidación y reconocimiento de la educación obtenida y facilitará el reingreso al sistema escolar al retornar a la zona de origen. Esto es especialmente importante para las niñas provenientes de sociedades que no valoran la educación de las niñas. • Garantizar que las niñas con discapacidades sean incorporadas a las escuelas siempre que sea posible y/o ofrecerles otras alternativas y apoyo para el aprendizaje.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildear ante los Estados y las autoridades de educación para promover la implementación de leyes nacionales y compromisos internacionales, como aquellos adquiridos bajo la Convención sobre los Derechos del Niño, que promueven el acceso igualitario a educación de calidad para las niñas y los niños, independientemente de su estatuto, además de facilitar el acceso a las oportunidades de aprendizaje para las mujeres y las madres adolescentes. • Trabajar para asegurar la igualdad en la participación de las mujeres y las niñas en los comités educativos nacionales, regionales y locales, los comités de administración escolar y las asociaciones de padres y profesores. • Trabajar con las autoridades para promover actividades de aprendizaje con enfoque de género, horario de clases y capacitación de los educadores. Los profesores y los asistentes de clase deberían recibir capacitación para que tomen conciencia sobre cómo las niñas y los niños son socializados, cómo brindar apoyo psicosocial y cómo tratar a las niñas de manera igualitaria y respetuosa, durante y después de las lecciones. • Prestar especial atención al reclutamiento y capacitación de profesoras, con un número mínimo (e idealmente en igual número) de ellas en cada escuela. • Incentivar la ubicación de mujeres profesoras en posiciones de alto rango, no sólo como encargadas de los niveles primarios más bajos o para las asignaturas consideradas “livianas”. Por lo menos una profesora mujer debería asumir el rol de mentora de las niñas. • Trabajar con UNICEF, otras agencias, los ministerios responsables de temas de educación y género, y otros socios para asegurar que se desarrollan e implementan planes de estudio con enfoque de género y diversidad en las escuelas a las que asisten las personas de interés y que estos planes de estudio incorporan además módulos sobre derechos de las mujeres y los niños.

Continúa en la siguiente página

³⁰¹ Conclusión del ExCom No.105 (LVII), de 2006, párrafo (o)(iii).

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de las mujeres y las niñas, entre otras cosas por medio de facilitar su acceso a educación de calidad, incluyendo la educación secundaria y los ambientes escolares seguros³⁰². • Involucrar a las mujeres y las organizaciones juveniles en las actividades para fomentar la toma de conciencia sobre las necesidades educativas de las mujeres y las niñas, incluyendo la educación de habilidades prácticas, de acuerdo con un enfoque basado en los derechos y la comunidad. • Considerar el brindar educación adicional y capacitación a las potenciales mujeres profesoras, si fuera necesario. Las asistentes de clase mujeres podrían ser nombradas para brindar seguridad y servir de modelos a seguir para las niñas y ayudar a asegurar que las niñas aprendan habilidades básicas de lectura y matemáticas. Esto puede servir como punto de entrada para la enseñanza (ver ejemplo de práctica en el terreno en el oeste de África al final de esta sección). • Garantizar que las mujeres profesoras puedan participar sin restricciones en las reuniones de la escuela y en las capacitaciones durante el trabajo. • Garantizar que se incentiva la participación de profesores provenientes de grupos minoritarios (especialmente mujeres) y que tienen acceso en condiciones de igualdad a capacitación y oportunidades de empleo. • Trabajar con la comunidad, incluyendo los padres, especialmente los padres varones, para descubrir maneras de promover el derecho a la educación de las niñas. • En situaciones de desplazamiento prolongadas, estructurar la entrega de servicios de capacitación durante el trabajo para que sea reconocida en el país de origen. Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres retornadas que desean trabajar como profesoras.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación activa de las niñas y las mujeres en el monitoreo y evaluación de los programas para mejorar el acceso de las niñas a la educación, fortalecer la calidad de la educación y la seguridad de los ambientes donde se imparte la enseñanza.

Acceso igualitario y seguro a la educación

Sugerencias de acciones que debería realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para promover el derecho de las mujeres y las niñas a tener acceso en condiciones de igualdad y seguridad a la educación y a ambientes seguros para el aprendizaje, incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Usar la guía del ACNUR sobre ambientes seguros³⁰³, trabajar conjuntamente con las autoridades educativas, las agencias afiliadas, los socios implementadores u operativos y la comunidad en general para determinar los tipos de violencia existentes e identificar sus causas de origen, establecer e implementar medidas preventivas para crear ambientes seguros y propicios para el aprendizaje y mecanismos de respuesta para asegurar que los menores de edad tienen acceso a asistencia y servicios de calidad.

Continúa en la siguiente página

³⁰² Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) de 2006, párrafo (k)(ii).

³⁰³ ACNUR, "Safe Schools y Learning Environments: How to Prevent y Respond to Violence in School", junio de 2007, en inglés en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4677981a2.pdf>.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las niñas de la comunidad para identificar y mapear todas las “zonas de peligro” en las que surgen riesgos de protección y afectan el acceso en condiciones de igualdad a la educación. Discutir estos hallazgos con el comité educativo y diseñar respuestas en conjunto para enfrentar cada uno de estos riesgos.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudar a las familias de interés más pobres para que puedan matricular y mantener a sus hijas en la escuela, incluso recurriendo a medidas como ayudando a obtener ropa adecuada, útiles escolares y cuidado de niños, además de asesoramiento adicional por parte de sus iguales u otras personas. Puede ser posible que se logre que estas familias sean exentas de las tasas (no debería existir el pago de matrícula en las escuelas primarias de acuerdo con el Derecho Internacional, pero a veces las escuelas solicitan ciertos pagos con fines específicos). • Promover el acceso y la participación en la educación de las niñas en riesgo, como en el caso de las adolescentes jefas de hogar, madres adolescentes, niñas con discapacidades y niñas pertenecientes a grupos minoritarios. • Asegurar que se permita a las niñas embarazadas y a las madres adolescentes continuar con su educación, en vez de excluirlas de las escuelas a causa de reglamentos, de la discriminación o del estigma.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las autoridades para enriquecer los planes de estudio con materiales de lectura que promuevan una visión positiva de las mujeres y las niñas y brinden información sobre habilidades prácticas (tales como habilidades de asertividad/rechazo y de negociación/resolución de conflictos/paz), para ayudar a evitar embarazos tempranos y exposición al VIH y la violencia sexual y por motivos de género. Cuando sea relevante, esto también debería incluir la promoción de planes de estudio adecuados a las tradiciones y cultura de los grupos minoritarios. • Trabajar con las autoridades de educación para convencerlos de la conveniencia de eliminar limitaciones de edad y/o la solicitud de certificados de nacimiento para inscribirse en las escuelas, para que las mujeres y las niñas puedan matricularse con facilidad. En escuelas primarias muy grandes, arreglar clases separadas para los estudiantes que están sobre la edad promedio. • Trabajar con los socios y las autoridades de educación para persuadirlos de proveer apoyo, por ejemplo a través de incentivos alimenticios para las niñas (y profesoras) que asistan regularmente a la escuela, ropa (especialmente para las niñas mayores), y planes específicos de becas. Las becas pueden tener finalidades concretas, tales como permitir a las niñas convertirse en profesoras, o garantizar la existencia de una mujer alfabetizada en cada familia que pueda ayudar a otras niñas con sus estudios. • Trabajar para fortalecer la educación secundaria e informal, incluyendo los cursos de alfabetización para las mujeres y niñas que no asisten a la escuela, ya que estos pueden incrementar la seguridad de las mujeres y las niñas y promover la asistencia escolar y el éxito escolar de sus hijos. Las mujeres graduadas de educación secundaria pueden convertirse en asistentes de clase o en profesoras, garantizando educación de calidad para más niñas y niños en el futuro. Las madres alfabetizadas pueden ayudar a sus hijos a tener éxito en la escuela.

Continúa en la siguiente página

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar la Observación General No.8 del Comité de los Derechos del Niño sobre castigos corporales como marco para trabajar con las autoridades y los socios y para cabildear por la remoción de las disposiciones legislativas que permitan cierto nivel de violencia en las escuelas. Es necesario dejar en claro "que es tan ilegal golpear, "abofetear" o "pegar" a un niño como lo es dar ese trato a un adulto"³⁰⁴.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que la infraestructura de las escuelas y su ubicación tome en cuenta el género y reúna los estándares mínimos sobre la distancia a caminar entre la escuela y el hogar, tenga letrinas separadas para las niñas y los niños, y que todas las niñas cuenten con una provisión de ropa adecuada y material sanitario. • Desarrollar respuestas comunitarias para prevenir el acoso de los estudiantes y profesores hacia las niñas en el entorno escolar y durante el viaje desde y hacia la escuela. • Crear un código de conducta para los profesores, otros funcionarios y alumnos, involucrando para ello a todos los actores, y asegurar que se ponen a disposición lineamientos para la denuncia y que los códigos de conducta son comprendidos por las niñas, niños y profesores. • Promover la creación de clases para preescolares y acuerdos para guarderías comunitarias con el fin de familiarizar a los niños y niñas preescolares con el proceso educativo, permitir a las niñas más grandes asistir a la escuela en vez de cuidar a sus hermanos pequeños y facilitar el acceso a la educación de las madres adolescentes. • Evaluar la posibilidad de eliminar el uso de uniformes escolares cuando esta política ocasiona que los menores de edad no se matriculen y/o la deserción temprana de los que pertenecen a las familias más pobres o, en su defecto, apoyar los talleres comunitarios de costura y confección para permitir a las mujeres (y hombres) de la comunidad desplazada/retornada confeccionar los uniformes de los escolares y así poder aumentar las inscripciones y reducir la deserción ante la carencia de uniformes. • Siempre que sea posible, distribuir gratuitamente materiales escolares a las niñas y niños, para maximizar la participación y permanencia en la escuela y prevenir la estigmatización. • En algunas situaciones y cuando se satisfacen las condiciones de seguridad, ofrecer dormitorios para las niñas mayores para que asistan como internas y puedan concentrarse en sus estudios y no deserten de la escuela. • Incentivar a los socios a contratar educadores capaces de movilizar a la comunidad, incluyendo mujeres, que puedan motivar el apoyo de la comunidad a las escuelas, puedan relacionarse con las mujeres y los grupos juveniles, puedan realizar campañas educativas para niñas y capacitar a los comités de padres y profesores. • Promover que algunas lecciones sobre salud reproductiva sean dictadas de manera separada para los niños y las niñas, permitiendo así una discusión más libre. • Incentivar la creación de clubes para niñas para asegurar que ellas están informadas sobre sus derechos, sobre los servicios de asistencia a su disposición y los mecanismos de denuncia.

Continúa en la siguiente página

³⁰⁴ Comité de los Derechos del Niño, "Observación General No. 8, sobre el derecho del niño contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes", 2006.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que los planes para la reintegración de los menores de edad secuestrados o reclutados forzosamente por las fuerzas armadas o los grupos armados, incluyan las necesidades educativas de las niñas y las mujeres, y sus hijos, además de las de los niños y los hombres.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los profesores y otros funcionarios de educación para crear un Código de Conducta para los profesores y alumnos al que se dé publicidad incluso por medios dirigidos a los menores de edad y que se monitoree su cumplimiento. • Establecer y hacer cumplir procesos éticos de evaluación y exámenes que protejan a las niñas y las mujeres por medio de, por ejemplo, garantizar que los profesores no pueden exigir favores a cambio de una buena nota o la promoción de curso. • Garantizar que existen mecanismos de monitoreo y evaluación comunitarios para controlar la seguridad de los entornos propios de los menores y lograr que padres e hijos participen activamente³⁰⁵.

Práctica en el terreno: Oeste de África Occidental	<p>“Luego de recibir informes sobre abuso sexual y explotación de niñas refugiadas en África occidental, el International Rescue Committee implementó programas para capacitar a mujeres como asistentes de clase para los grados más altos de primaria. Trabajando en conjunto con los profesores varones, estas asistentes actúan como modelos a seguir, monitorear los riesgos de explotación de los estudiantes por parte de los profesores y documentan los casos de abuso. Los niños y las niñas en estas escuelas para refugiados señalaron que luego de la implementación de esta iniciativa el ambiente en las clases era más calmado, organizado y propicio para estudio. Las relaciones entre los estudiantes y los profesores comenzaron a ser más respetuosas y debido a que las asistentes de clase recogían los resultados de los exámenes directamente de los profesores, existieron menos oportunidades para la explotación relacionadas con las notas. Las niñas apreciaron especialmente tener la figura de una “madre” o “hermana mayor” en la sala de clase³⁰⁶.”</p>
---	--

Práctica en el terreno: Líbano	<p>Tan pronto concluyó el conflicto en el sur del Líbano a mediados de 2006, el ACNUR apoyó la creación de un campamento de verano para los menores de edad provenientes de pueblos del sur del Líbano, arrasados durante los enfrentamientos. La Oficina facilitó las tiendas de campaña, los colchones, las frazadas y los equipos de cocina de los materiales de emergencia que envió a la zona para repartir entre las víctimas de la guerra, y la ONG libanesa Development for People and Nature Association, DPNA, creó y gestionó el campamento de verano. Gracias a esta iniciativa cerca de 100 niños afectados por el conflicto asistieron a una escuela en Jezzine.</p>
---	--

Continúa en la siguiente página

³⁰⁵ ACNUR, “Safe Schools and Learning Environments: How to Prevent and Respond to Violence in School”, junio de 2007, p. 24.

³⁰⁶ OCHR/IRIN, Cuerpos rotos, sueños rotos: la violencia contra las mujeres expuesta, 2005, p. 81 [Traducción libre]

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Práctica en el terreno:
Líbano
(continuación)

Como lo señaló uno de los 28 voluntarios que administraba el campamento, miembro de DPNA: “Estos niños han pasado por momentos muy difíciles. Han visto atrocidades y sufrido temor e incluso algunos de ellos han perdido sus casas y a sus seres queridos. Ellos necesitan ser niños nuevamente y la idea fue brindarles un espacio para expresarse. Aquí, están lejos de la destrucción. Podrán olvidar por un momento las crueles escenas que han estado viendo las últimas semanas”.

Los menores, entre las edades de 9 a 16 años, provenían de aldeas seriamente dañadas durante la guerra. Pasaron tres semanas sobre una tranquila montaña con vista a las casas de Jezzine, una aldea ubicada entre campos verdes y cerros deshabitados que no resultó muy afectada durante los enfrentamientos. Lamis, de 12 años compartió una tienda de campaña con otros cinco menores. Ella encontró en el campamento un refugio. “Durante la guerra, siempre tenía mucho miedo. Cada vez que oía los bombardeos, pensaba que iba a morir. Aquí me siento segura, ya no temo y agradezco a Dios que la guerra ya terminó”.

Reconociendo la importancia de enfrentar las consecuencias psicológicas de la guerra en los niños, el ACNUR apoyó el campamento. Este brindó a los menores la oportunidad de recuperarse y aprovechar parte del verano que habían perdido durante la guerra. Los ayudó a aprender a vivir con otros menores provenientes de diferentes entornos y de diferentes religiones, e intercambiar ideas y experiencias.

Las actividades en el campamento no sólo abarcaron las recreativas. Además de jugar, cantar, dibujar y actuar, los menores participaron en sesiones de resolución de conflictos y construcción para la paz y sobre minas antipersonal. Una de las actividades, llamada “embajador para la paz” hizo que los menores se dividieran en grupos e intercambiaran embajadores portadores de un mensaje claro, la paz. Como lo señaló Mariana, de 12 años: “En este campamento aprendimos cosas importantes sobre la vida. Aprendimos a amar y respetar a los demás, a no tener miedo. Y lo más importante de todo es trabajar en equipo”³⁰⁷.

Práctica en el terreno:
Liberia

Como parte del programa de reintegración de retornados en Liberia, el ACNUR aportó en 2005 fondos para amoblar el Centro para Mujeres Suakoko, en el Condado de Bong, al norte de la capital, Monrovia. Varios cursos ofrecieron a las mujeres conocimientos prácticos sobre confección, peluquería, cocina, confección de jabones y otras actividades. Sin embargo, una de las actividades más apreciadas y valoradas fue la de alfabetización para adultos. A principios de 2007 se habían inscrito 75 mujeres en estos cursos.

Luego de 14 años de padecer una guerra civil devastadora, estas mujeres apreciaban la oportunidad de recuperar los años perdidos de educación. El centro depende en gran medida de profesores voluntarios y se incentiva con vehemencia a los propios alumnos a convertirse en profesores voluntarios, en un país donde casi el 85 por ciento de los adultos son analfabetos. Refiriéndose a la falta de oportunidades educativas para las

Continúa en la siguiente página

³⁰⁷ ACNUR, “UNHCR helps Summer Camp in Lebanon to Revive Children's Laughter”, 6 septiembre 2006, en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/44fef0cc4.html>.

5.6 Acceso a educación segura y de calidad, continuación

Liberia Liberia (continuación)	<p>mujeres en el pasado en Liberia, el profesor voluntario de alfabetización señaló: “Siempre recuerdo lo avergonzado que me sentía por la manera en que se trataba a mis hermanas y lo mal que me sentía por ellas. Esta parece ser una manera de rectificar una vieja injusticia”.</p> <p>El centro cumple además un importante rol social, ofreciendo la excepcional oportunidad de que las mujeres de aldeas cercanas se reúnan en un foro para intercambiar opiniones y discutir sus problemas³⁰⁸.</p>
Práctica en el terreno: Proyectos en África de la campaña Ninemillion.org	<p>Lanzada durante el Día Mundial del Refugiado de 2006, la campaña ninemillion.org, liderada por el ACNUR, apoya que se proporcione educación de calidad en ambientes seguros a aproximadamente nueve millones de niños y niñas de interés del ACNUR. La campaña promueve un enfoque integral hacia la educación, “Educación (plus)”, para apoyar el acceso de los menores a la educación primaria y secundaria y posteriormente a capacitación vocacional y de habilidades prácticas, y su acceso a programas recreativos y de deportes.</p> <p>Por ejemplo, en el este de Chad, un proyecto ha identificado personas alternativas en las comunidades desplazadas para que cuiden a los niños pequeños de las madres adolescentes y/o a sus hermanos más pequeños para poder aumentar la inscripción de las niñas adolescentes y permitirles permanecer en la escuela. Se han brindado además becas y clases de nivelación a las niñas que no pueden asistir regularmente a la escuela. Se ha incentivado la participación activa de las comunidades desplazadas para crear conciencia sobre los derechos de las mujeres y las niñas, temas de género y la prevención de la violencia sexual y por motivos de género. Los profesores y los líderes religiosos y comunitarios también toman parte en estas actividades.</p> <p>En Uganda se están desarrollando proyectos educativos, para poder brindar a las niñas que no asisten a la escuela educación básica, matemáticas, alfabetización y capacitación sobre medios de subsistencia como parte de un proyecto para producir toallas sanitarias localmente (el proyecto “Maka pad” mostrado en la foto al inicio del capítulo 2).</p> <p>La campaña apoya además la participación de las niñas en los deportes, ayudando así a ejercer su derecho a jugar y a participar en actividades recreativas (Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 31). Esto igualmente les permite fortalecer sus habilidades para el trabajo en equipo, liderazgo y toma de decisiones, además de ser una manera excelente de mejorar las habilidades prácticas, por ejemplo con respecto a la prevención del VIH/SIDA y los derechos de los menores de edad. En Liberia y el sur de Chad, por ejemplo, los módulos de juego y deportes se han usado como medio para difundir mensajes de información y prevención sobre el VIH/SIDA y para ayudar a construir comunidades más tranquilas, unidas y amigables para con los jóvenes.</p>

Nota: Ver también el capítulo 2, sección 2, para un ejemplo de práctica en el terreno en Dadaab, Kenia, y el capítulo 2, sección 4, para un ejemplo sobre el trabajo del Centro para la Paz y el Desarrollo en Puntland, Somalia y la importancia de la educación de las niñas.

³⁰⁸ ACNUR, “*Literacy Programme Opens Up New Opportunities for Women in Liberia*”, 11 de enero de 2007, en inglés en <http://www.unhcr.org/news/NEWS/45a66fe92.html>.

5.7 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria

Resumen

"Los recursos entregados a las mujeres representan recursos para la seguridad alimentaria. El desarrollo exitoso de la mujer no se detiene al nivel individual; beneficia a todo el hogar y la comunidad. Reducir los desequilibrios de género por medio del mejoramiento del nivel de los recursos humanos y físicos manejados por las mujeres lleva al desarrollo de la productividad de la agricultura familiar, mayor nivel de ingresos y mejor nutrición y acceso a los alimentos para todos"³⁰⁹.

Introducción

El desplazamiento pone en peligro la seguridad física y los medios de subsistencia y puede cambiar los roles de género y las relaciones entre los sexos. Con frecuencia las mujeres deben asumir nuevas responsabilidades para mantener la seguridad y bienestar económico de la familia, si sus maridos no han huido con ellas, han tenido que buscar trabajo en otra parte o han sido reclutados por las fuerzas o grupos armados. Las mujeres y las niñas se tornan muy vulnerables al abuso sexual y la explotación cuando tratan de proteger a sus familias y medios de subsistencia. Las niñas son las primeras que dejan de asistir a la escuela o enfrentan el matrimonio precoz cuando los hogares están en riesgo³¹⁰.



Esta retornada bosnia ha recibido una vaca a través de un proyecto del ACNUR para ayudar a que las víctimas de violencia doméstica y trata, puedan alcanzar una mayor independencia económica. Ella señala: "Temía no poder inscribir a mi hija mayor en la enseñanza media porque no tenía dinero. Ahora, gracias a Dios y al ACNUR, podré tener medios para sobrevivir y educar a mis hijos. Me aseguraré de que sean independientes en la vida y que nunca deban pasar por el infierno que yo he vivido" / *Foundation for Local Democracy (FLD) y Women for Women International / 2007*

Desafío

Por lo general las mujeres cargan el peso de la escasez de alimentos. Esto afecta su salud y la de sus hijos no nacidos o pequeños. Ellas están especialmente en riesgo si sus esposos se han ido a la guerra, están desaparecidos o están detenidos. Una mujer viuda o soltera, o cabeza de hogar por lo general asume los roles y responsabilidades tradicionales, incluyendo ser la principal fuente de ingresos de la familia. Los abuelos desplazados pueden convertirse en cabezas de familia, si su hijo o hija no ha huido, ha sido asesinado o ha muerto de SIDA y deben asumir las responsabilidades adicionales, incluso si tienen menos capacidad de desplazamiento o de proveer recursos para sus nietos. A veces, las niñas y niños muy jóvenes pueden tener que asumir el rol de cuidar de sus hermanos más pequeños, si sus padres han desaparecido o están muertos.

Definición: Seguridad alimentaria

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 acordó que existe seguridad alimentaria cuando "todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana".

Continúa en la siguiente página

³⁰⁹ Programa Mundial de Alimentos, *Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead for Food*, documento de trabajo presentado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996.

³¹⁰ PMA, "Ayuda alimentaria y conservación de los medios de subsistencia en situaciones de emergencia: estrategias para el PMA", WFP/EB.A/2003/5-A, Roma, mayo de 2003.

Resumen, continuación

En esta sección

Esta sección trata los siguientes temas:

Tema	Ver página
5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria	357
5.7.2 Seguridad alimentaria y distribución de alimentos	369

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria

“Las mujeres son jefe de familia en aproximadamente una tercera parte de los hogares angoleños. Ellas tienen la doble responsabilidad de generar ingresos [...] y cuidar a sus hijos. Los hogares dirigidos por mujeres refugiadas o internamente desplazadas tienen un acceso limitado a las tierras, la atención médica, la educación y otros servicios sociales. [...] Las desplazadas internas o refugiadas menores enfrentan mayores dificultades porque carecen de capacitación para competir en el mercado laboral y un número cada vez mayor opta por deambular las calles de la ciudad durante las noches [...] las madres y la comunidad las condena [...] Sus padres son pobres y ellas buscan en la prostitución un medio de subsistencia.

Tomado del “Informe sobre el Diálogo con las Mujeres Refugiadas”³¹¹

Introducción

Un medio de subsistencia proporciona a una persona y a su hogar la posibilidad de adquirir alimentos y satisfacer sus necesidades inmediatas y de largo plazo. Factores socioeconómicos como los recursos naturales, financieros y físicos, las desigualdades de género y el origen étnico pueden determinar que un individuo pueda alcanzar la autosuficiencia. Los desplazados forzados son por lo general muy pobres y tienen pocas o limitadas posibilidades para asegurarse medios de subsistencia, a pesar de que poseen múltiples recursos humanos y sociopolíticos, incluyendo el valor, la determinación y el potencial para tener éxito. Las mujeres desplazadas, en particular, han demostrado una y otra vez su capacidad de recuperación y de sobrevivir.³¹²

Definición: Medios de subsistencia

El término “medios de subsistencia” ha sido definido como “capacidades, recursos (tanto materiales como sociales) y actividades requeridas para procurarse una vida digna. Un medio de subsistencia es sostenible cuando puede soportar y recuperarse del estrés y los ataques y puede mantener o mejorar sus capacidades y recursos tanto ahora como en el futuro, sin minar su base natural de recursos”³¹³

Medios de subsistencia disponibles

Los recursos de los medios de subsistencia pueden dividirse en cinco grupos. Su diferenciación permite organizar un marco de respuesta³¹⁴:

Medios de subsistencia	Incluyendo
Naturales	reservas de recursos naturales, tales como tierras para la agricultura y el pastoreo, recursos hídricos, ganado, lagos, árboles, peces.
Sociopolíticos	recursos sociales, tales como estructuras relacionadas, grupos religiosos, vecindarios, líderes políticos, sistemas legales, grupos y redes de mujeres y clubes juveniles.
Humanos	recursos inherentes a los seres humanos, tales como la fortaleza y la capacidad de trabajar, las aptitudes, capacidades y conocimientos.
Físicos	factores importantes que apoyan los medios de subsistencia sostenibles; infraestructura básica, como el transporte, los albergues, la energía y la comunicación; otros bienes de producción, tales como implementos agrícolas, herramientas y maquinarias.
Financieros	recursos financieros necesarios para alcanzar diversas alternativas de medios de subsistencia, tales como ingresos, sueldos, ahorros y el acceso a préstamos y créditos.

Continúa en la siguiente página

³¹¹ ACNUR y la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños refugiados, “Informe sobre el Diálogo con las mujeres refugiadas”, Ginebra, 2001.

³¹² ACNUR, “Marco de soluciones duraderas para los refugiados y las personas de que se ocupa el ACNUR”, EC/53/SC/INF.3, 16 de septiembre de 2003.

³¹³ D. Carney (ed), *Sustainable Rural Livelihoods, Department For International Development*, Londres, 1998. Carney obtiene esta definición del trabajo de Robert Chambers y Gordon Conway. Ver también, <http://www.livelihoods.org/> sobre creación de medios de subsistencia sostenibles para eliminar la pobreza.

³¹⁴ Ibid.

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

“El peligro es siempre el mismo, cerca o lejos, pero no hay leña en las cercanías. Cuando estamos recolectando leña, a veces los locales les quitan la ropa a las niñas y les hacen cosas malas. Las personas usan uniformes verdes. Algunos tienen camellos, otros tienen caballos. En el lugar donde obtenemos leña para cocinar nos dicen: ‘Formen una fila de a una’. Ellos dicen: ‘párense de a dos’ y luego nos llevan así formadas y nos violan... A veces esto sucede hasta que oscurece. Le hemos dicho a la policía, pero ellos dicen: ‘Quédense en sus carpas y nada les pasará’.”

Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, “Displaced Women and Girls at Risk: Risk Factors, Protection Solutions, and Resource Tools”, Nueva York, 2006 [N.T. Traducción libre]

Resumen de desafíos

Las mujeres y los menores de edad están en mayor riesgo cuando no tienen oportunidades de subsistencia. Algunos de los desafíos específicos enfrentados por las mujeres y las niñas desplazadas y refugiadas en sus esfuerzos por ganarse la vida incluyen:

- falta de acceso a recursos físicos;
- normas culturales y de comportamiento;
- riesgos de seguridad física al recolectar leña, incluso para obtener ingresos;
- entornos inapropiados para cultivar cerca de los campamentos;
- restricciones al desplazamiento en los campamentos de refugiados;
- adoptar mecanismos negativos para afrontar los problemas como modo de sobrevivencia;
- obstáculos para encontrar empleo; y
- riesgo de explotación al generar ingresos en entornos rurales y urbanos.

Desafío: Acceso a bienes físicos

Las personas refugiadas y desplazadas, especialmente las mujeres, no poseen o no tienen acceso a bienes como tierra, implementos de agricultura, botes de pesca, redes, ganado o facilidades de crédito. Sus recursos son humanos³¹⁵.

Desafío: Normas culturales y de comportamiento

Las mujeres no sólo llevan la carga de realizar las pesadas tareas domésticas, que demandan mucho tiempo y que dificultan realizar otras actividades, sino tienen también más dificultades para acceder a créditos, capacitación/educación, derechos e información. En la medida que las comunidades perciben a las mujeres como las protectoras de la cultura y las tradiciones, ellas pueden enfrentar sanciones sociales al desafiar normas de comportamiento cuando procuran medios de subsistencia.

Desafío: Seguridad física

Como se señaló en la sección 3.1.1 de este capítulo sobre los desafíos de la violencia sexual y por motivos de género, la recolección de leña y agua es una actividad necesaria para la sobrevivencia que frecuentemente pone a las mujeres y las niñas en riesgo de sufrir acoso sexual y violaciones. En las situaciones de desplazamiento interno y de retorno, existe el riesgo adicional de que las mujeres y los niños busquen leña o agua en zonas minadas³¹⁶.

Continúa en la siguiente página

³¹⁵ Naila Kabeer, “Safety Net and Opportunities Ladders: Addressing Vulnerabilities and Enhancing Productivity in South Asia”, enero de 2002, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex.

³¹⁶ Adaptado de Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, “Displaced Women and Girls at Risk: Risk Factors, Protection Solutions and Resource Tools”, 2006.

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

Desafío:
Seguridad física
(continuación)

La necesidad de recolectar leña y agua se relaciona además, directa e indirectamente, con otros múltiples riesgos de protección. Muchas veces significa, por ejemplo, que las mujeres y los menores de edad carecen de tiempo para la educación, capacitación vocacional, actividades generadoras de ingresos o participación en los órganos de liderazgo y toma de decisiones. La leña puede ser recolectada no sólo para uso doméstico, que puede ser limitado, sino que las mujeres y las niñas pueden necesitar recolectarla para venderla en los mercados locales a cambio de dinero en efectivo y así poder comprar otros artículos necesarios para el hogar, como alimentos, artículos sanitarios, ropa y artículos de higiene personal.

Desafío:
Entornos
inapropiados para
cultivar

Los hogares rurales dependen principalmente de la agricultura de subsistencia y de sus animales para vivir. En muchas partes del mundo, los campamentos de refugiados están ubicados en ambientes ecológicos frágiles, que no pueden ofrecer alternativas viables para encontrar medios de subsistencia. Los propios campamentos afectan negativamente la tierra.

Muchas veces no se permite a las personas desplazadas cultivar las tierras que rodean a los campamentos, criar animales o tener acceso a las tierras de pastoreo comunitarias. Cuando viven en comunidades pesqueras, no se les permite por regla general, pescar en los lagos porque son vistos como competencia para los pescadores locales.

Especialmente, en los casos en los cuales las personas están desplazadas en sus propios países o cuando retornan, pueden verse obligadas a buscar medios de subsistencia en zonas minadas o donde existen artefactos bélicos sin explotar (UXO, por sus siglas en inglés). Esto aumenta los riesgos de seguridad para las mujeres, quienes normalmente asumen el peso de las tareas agrícolas.

Desafío:
Mecanismos
negativos para
enfrentar la
situación

Los diagnósticos participativos han demostrado que las niñas jóvenes y las mujeres se ven forzadas a adoptar mecanismos negativos para enfrentar estas situaciones y así poder sobrevivir, algunas se ven forzadas a recurrir al sexo para sobrevivir. A veces, las adolescentes son dadas en matrimonio a hombres que les doblan la edad, de manera que el precio pagado por la niña novia permita al resto de la familia sobrevivir o para permitir a un hombre de la familia casarse o instalar un pequeño negocio.

Desafío:
Restricciones a la
libertad de
movimiento

En muchos países de asilo, los refugiados se ven confinados en campamentos ubicados en zonas rurales y no se les permite abandonarlos para trabajar o estudiar. Como consecuencia de ello, los refugiados se vuelven dependientes de la asistencia, que por lo general es menor a la requerida para subsistir, y se ven frustrados al vivir en condiciones de pobreza e imposibilitados para desarrollar su potencial³¹⁷.

Continúa en la siguiente página

³¹⁷ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida también como la Comisión Brundtland), 1987.

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

"Después de varios meses la oficina de trabajo no concedió el permiso... el empleador estaba realmente interesado en contratarme... pero no resultó... Visité las ONG, ninguna estaba segura de qué hacer al respecto. Y luego el cargo fue ocupado y me sentí absolutamente deprimida y perdí las esperanzas y no quería salir de la casa".

Zoja, una chechena que huyó a la República Checa, reconocida como refugiada junto a su hija luego de 3.5 años de espera, fue aceptada para trabajar en un instituto de microbiología, pero no pudo conseguir un permiso de trabajo. Ahora trabaja en la taquilla de un museo judío y todavía está intentando que su diploma sea reconocido³¹⁸.

Desafío: Obstáculos para encontrar trabajo

En muchos países industrializados se niega a los solicitantes de asilo el permiso para trabajar y por lo tanto dependen completamente del limitado apoyo estatal. La falta de empleo remunerado disminuye su integración y aumenta su exclusión social. En algunos países, se retira todo el apoyo cuando se rechaza la solicitud, sin perjuicio de que estas personas aún puedan temer retornar a sus países y sientan que su caso no se revisó adecuadamente. Las mujeres indigentes, especialmente aquellas con niños o que están embarazadas, son especialmente vulnerables a la explotación y el abuso.

Incluso cuando las mujeres solicitantes de asilo son reconocidas como refugiadas y se les permite trabajar, pueden carecer de acceso a alternativas de cuidado de menores, puede que sus estudios no sean reconocidos por el país de asilo y/o que deban convalidar o aceptar trabajos que las dejan expuestas a la explotación y/o no aprovecha sus aptitudes.

Desafío: Riesgo de explotación

A pesar de todos los obstáculos para encontrar medios de subsistencia, las mujeres y las niñas desplazadas que viven en campamentos han sido muy imaginativas para crear actividades generadoras de ingresos, tales como salones de belleza, talleres de costura, kioscos, tiendas de comida y panaderías. En zonas urbanas, han encontrado trabajo como empleadas domésticas, empacadoras, encargadas de limpieza y como vendedoras. Pero, debido a que generalmente trabajan en el sector informal, carecen con frecuencia de garantías laborales y pueden estar en riesgo de sufrir explotación, abuso y trata.

Principios y directrices legales internacionales

El artículo 3 del PIDESC afirma la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres para disfrutar de los derechos consagrados en el Pacto, incluyendo el derecho establecido en el artículo 6 que reconoce a toda persona el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. El derecho al trabajo es fundamental para poder disfrutar de otros derechos humanos y es inseparable e inherente a la dignidad humana³¹⁹.

De acuerdo a lo señalado en la CEDAW, las mujeres tienen derecho a elegir su profesión y su empleo, el derecho a recibir una remuneración igual, el derecho a la protección de la salud y a condiciones seguras de trabajo y el derecho de protección contra el despido por causa de embarazo o matrimonio.

Continúa en la siguiente página

³¹⁸ Ver Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE, por sus siglas en inglés), *Refugee Stories Project* (apoyado entre otros por el ACNUR), en inglés en <http://www.ecre.org/refugeestories/>. [N.T. Traducción libre]

³¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 18 sobre derecho al trabajo (2006), párrafo 1.

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

Principios y directrices legales internacionales (continuación)

Cuatro Convenios de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) buscan eliminar la discriminación y alcanzar la igualdad de género en el lugar de trabajo. Estos son el Convenio No.11 sobre discriminación (1959), que se refiere a la discriminación en el empleo; el Convenio No.100 sobre la igualdad de remuneración (1951); Convenio No.156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares (1981); y el Convenio No. 183 sobre protección de la maternidad (2000).

Bajo los artículos 17 y 18 de la Convención sobre refugiados, los refugiados tienen derecho a recibir el trato más favorable posible otorgado a los extranjeros en relación tanto con el empleo remunerado como con el trabajo independiente. El artículo 24 de esta Convención establece un estándar más alto, en la medida que reconoce a los refugiados el derecho a recibir el mismo trato que los nacionales en lo concerniente a, por ejemplo, la “remuneración,... [del] trabajo de mujeres y de adolescentes” y con respecto a la seguridad social. Esto incluye el acceso de las mujeres refugiadas a las actividades comerciales e industriales, además de la agricultura y las artesanías.

Responsabilidad

La ICESCR obliga a los Estados Partes a tomar todas las medidas adecuadas para alcanzar el desarrollo pleno del derecho al trabajo. La CEDAW establece que se debe dar a las mujeres en zonas rurales la oportunidad de obtener la capacitación y educación necesarias para mejorar sus aptitudes técnicas. Las obligaciones específicas de los Estados con respecto a los refugiados bajo la Convención sobre refugiados de 1951, se detallaron brevemente en los párrafos anteriores.

El ACNUR tiene la obligación de mejorar los medios de subsistencia de las mujeres desplazadas y garantizar la seguridad alimentaria, como parte integral de sus obligaciones de acuerdo con el mandato establecido en el Estatuto, de brindar protección y de buscar soluciones duraderas para las personas de interés. Las actividades para promover la autosuficiencia son apropiadas en todas las etapas de una operación, sin consideración de cuál sea la solución duradera que se vaya a preferir en el futuro³²⁰. Esto es fundamental para la protección de las mujeres y las niñas.

Cómo responder

Las sugerencias de las acciones que debería emprender el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para empoderar a las mujeres y las niñas y mantener su seguridad durante la distribución de alimentos y la recolección de combustibles, y para promover la igualdad en relación con los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria, incluyen:

Respuesta	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none">• Identificar socios locales y autoridades que podrían tener interés en actividades económicas, incluyendo las ONG locales involucradas en proyectos de microcrédito y las asociaciones de mujeres que estén en capacidad de proporcionar capacitación vocacional.

Continúa en la siguiente página

³²⁰ ACNUR, *Handbook for Self-reliance*, agosto de 2005, p. 2.

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Coordinar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a las mujeres de las comunidades desplazadas y retornas, además de las comunidades locales, en el desarrollo de planes y mecanismos para enfrentar los eventuales conflictos sobre las propiedades, la tierra, las costumbres y la cultura, y así remover los obstáculos que afectan la capacidad de las mujeres para buscar medios de subsistencia y lograr la seguridad alimentaria.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los mercados para relacionar las habilidades existentes en la comunidad desplazada con las necesidades de mano de obra que puedan existir en el campamento o las áreas cercanas y para poder diseñar estrategias con respecto a los medios de subsistencia. • Analizar los programas existentes de medios de subsistencia para determinar si las ofertas corresponden a los mercados locales y a la cultura del lugar. • Realizar diagnósticos de mercado, incluyendo de los mercados emergentes que aún no tengan roles de género definidos. • A través de diagnósticos participativos³²¹ identificar los distintos recursos disponibles para las mujeres y los hombres de diferentes grupos etarios y orígenes, además de identificar a los grupos cuyos medios de subsistencia son demasiado precarios para garantizar la sobrevivencia básica, e identificar a aquellos que pueden satisfacer sus necesidades básicas pero necesitan más seguridad en sus medios de subsistencia. • Consultar a la comunidad, incluyendo las mujeres y las niñas, para asegurar que el diseño de los programas de medios de subsistencia reflejan sus preocupaciones y, al mismo tiempo, trabajar para asegurar que estos programas no refuercen automáticamente los roles tradicionales de género. • Realizar ejercicios de mapeo de actividades económicas, examinando quiénes son las mujeres que participan, las habilidades que tienen, los obstáculos que deben superar y las oportunidades de mercado que existen para la creación y crecimiento de los negocios. • Diseñar programas de capacitación vocacional para las mujeres, incluyendo, la orientación previa, las pasantías, la búsqueda de empleo y el microfinanciamiento, para que la capacitación vocacional no sólo genere expectativas sino que también permita conseguir puestos de trabajo. Brindar asesoría sobre cómo invertir el dinero y los ingresos y la diversificación de las actividades económicas y los riesgos. • Trabajar para expandir demográficamente las oportunidades de microcrédito a las mujeres y las personas jóvenes, y geográficamente a las zonas rurales. Si los programas incluyen también a los miembros de la comunidad de acogida, esto podría servir para promover el desarrollo económico de la zona de desplazamiento y mejorar la receptividad de la comunidad y gobierno local hacia los programas.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Dado que por lo general las mujeres cumplen múltiples roles, es necesario no recargarlas con la responsabilidad de desarrollar ideas de negocios costosas o que requieran invertir mucho tiempo. Hay que ser sensibles a las necesidades específicas de las mujeres, tales como la creación de centros diurnos de cuidado infantil y las organizaciones de mujeres.

Continúa en la siguiente página

³²¹ Ver ACNUR, *Herramienta para el diagnóstico participativo en las operaciones*, mayo de 2006, y capítulo 2, sección 3 de este manual.

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Intervenir para proteger (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar estrategias para incrementar la seguridad y la protección durante la recolección de combustibles, por ejemplo, garantizando la presencia de patrullas regulares y/o que grupos mixtos de hombres y mujeres vayan juntos a recolectar combustible. Reducir el consumo de combustibles promoviendo alternativas de cocinas más eficientes. Combinar estas actividades relacionadas con los combustibles con iniciativas generadoras de ingresos para evitar que las mujeres y las niñas deban seguir recolectando leña para vender en los mercados. • Fortalecer las capacidades de las mujeres y las niñas mejorando la seguridad alimentaria, las oportunidades de actividades generadoras de ingresos, la libertad de movimiento y la independencia económica, incluso a través del acceso a los mercados de trabajo³²². • Garantizar la asistencia básica suficiente, especialmente para las mujeres y las niñas en mayor situación de riesgo.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la revisión gubernamental de las leyes, políticas y reglamentos relacionados con el empleo, pago de impuestos, el desplazamiento, el acceso a los mercados, la asistencia legal, etc. de los refugiados, para poder identificar oportunidades para fortalecer las alternativas de medios de subsistencia y asegurar beneficios tangibles para los refugiados y los solicitantes de asilo³²³. Examinar, por ejemplo, si se reconoce a los refugiados derechos legales para trabajar como empleados y si los refugiados son discriminados por los potenciales empleadores. • Trabajar con los gobiernos para persuadirlos de otorgar permisos a los solicitantes de asilo para trabajar y permitirles libertad de movimiento, de acuerdo con los principios internacionales de derechos humanos, como se ha logrado, por ejemplo, en Chile, Argentina, Ecuador y Perú. Estas acciones permiten al país de acogida aprovechar las ventajas que aportan a sus economías las destrezas y capacidad de superación de los solicitantes de asilo y los refugiados, y permite a estas personas ser autosuficientes, satisfacer sus necesidades y reducir la dependencia de la asistencia humanitaria/seguridad social. • Ayudar a fortalecer la capacidad del país de acogida y las instituciones locales y regionales para que apoyen el desarrollo comunitario y provean servicios para las poblaciones de acogida y las de refugiados/desplazados internos³²⁴.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Promover las estrategias comunitarias generadoras de medios de subsistencia dirigidas especialmente a las mujeres y las niñas en riesgo, de manera que ellas puedan cuidarse a sí mismas y a sus familias, y encontrar soluciones, especialmente en situaciones prolongadas de desplazamiento³²⁵. • Promover el acceso de las mujeres a la capacitación vocacional, incluyendo alfabetización/matemáticas, a las oportunidades de crédito y empleo, la búsqueda de empleo, los proyectos agrícolas y generadores de ingresos y las instituciones de microcrédito, enfocándose especialmente en actividades para las mujeres, tales como las cursos de desarrollo de habilidades económicas exclusivos para mujeres.

Continúa en la siguiente página

³²² Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), de 2006, párrafo (k)(ii).

³²³ ACNUR, *Handbook for Self-reliance*, agosto de 2005, p. 10.

³²⁴ Ídem. p. 11.

³²⁵ Conclusión del ExCom No.105 (LVII), de 2006, párrafo (o)(iii).

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el riesgo de roces en la familia y la comunidad generando conciencia sobre los aspectos positivos del emprendimiento femenino. Trabajar especialmente con los hombres de las comunidades para mejorar su comprensión de los beneficios derivados de la posibilidad de que las mujeres sean autosuficientes y ayudarlos a apreciar y apoyar las actividades de emprendimiento de las mujeres. • Trabajar con organizaciones bases de mujeres para fortalecer la capacidad de las mujeres desplazadas o retornadas de asimilar las situaciones conflictivas, mejorar sus habilidades para encontrar medios de subsistencia e incentivar la participación en la toma de decisiones. • Antes de empezar planes de microcrédito a gran escala, promover las actividades en granjas agrícolas e introducir la diversificación, mediante pequeñas empresas en el hogar, tales como la cría de aves y pequeños animales para la venta, que no sólo proporcionan ingresos adicionales, sino también complementos nutricionales. • Apoyar la educación de las niñas, incluyendo la capacitación para el liderazgo de las adolescentes, de manera que puedan aspirar a mejores trabajos y empleos. • Construir con base en mecanismos comunitarios y tradicionales positivos, tales como la propiedad comunal y los derechos consuetudinarios para personas pobres. • Incluir herramientas agrícolas entre los artículos no comestibles que se distribuyen a las mujeres.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los socios para monitorear el acceso de las mujeres a la capacitación y a los planes de crédito y analizar su impacto sobre los hogares y el nivel de ingreso generado. Monitorear con las mujeres el uso que se da a los ingresos adicionales y quiénes resultan beneficiados.

Práctica en el terreno: Sudán

El proyecto Lulu Works (Lulu Trabaja) constituye un ejemplo de cómo mujeres sudanesas que se repatriaron al sur de Sudán pudieron utilizar las habilidades aprendidas durante su estadía en un campamento de refugiados en Uganda. Lulu Works ahora cuenta con 24 empleadas, la mayoría de ellas retornadas. La líder del proyecto aprendió a hacer jabones y lociones en el exilio y cuando retornó se preocupó por organizar un pequeño grupo de mujeres para utilizar estas habilidades para mantenerse económicamente. Su iniciativa fue reconocida por una ONG, que auspició un curso de actualización para ellas, les dio un bono para comprar materiales básicos y continúa apoyando la exportación de sus productos.

Las integrantes del grupo se han ganado el respeto y el apoyo de sus esposos, familias y comunidades, especialmente por que viven en una sociedad que presenta pocas oportunidades de alternativas de ingreso y con una cultura que limita la independencia económica de las mujeres. La popularidad de la iniciativa y su aceptación por parte de la comunidad ha aumentado la participación, por ejemplo de madres solas.

La línea de aceites Lulu Works tienen gran demanda en la comunidad y en muchas partes de Sudán y Kenia, donde son exportadas. Para demostrar el nivel de compromiso con la iniciativa, las integrantes de esta iniciativa deben pagar inscripción y cuotas de membresía.

Continúa en la siguiente página

5.7.1 Medios de subsistencia y seguridad alimentaria, continuación

Sudán Sudán (continuación)	<p>Los resultados del proyecto de Lulu Works añaden un alto valor económico a la comunidad. Le brinda una fuente de ingresos sostenible y empodera a las mujeres involucradas. Muchas de sus miembros han podido enviar a sus hijos a la escuela con las ganancias de su trabajo y han podido proveer a sus familias de alimentación y artículos básicos para el hogar. El grupo también ha podido copatrocinar una sala para la operación de maquinaria reuniendo la suma de US\$ 530 dólares para su construcción; ofrece préstamos a sus miembros; e inicia actividades agrícolas a pequeña escala. Esto último ha sido especialmente exitoso, ya que la tierra es fértil, pero aún así deben importar los alimentos. Como una fuente de ingresos para sus actividades, las integrantes ofrecen servicios de costura y confección y están en estos momentos construyendo cabañas para alojar a los visitantes, además de construir un salón multiusos con el propósito de alquilarlo a la comunidad. Sus integrantes siempre explican a los visitantes que toda ayuda que reciban será multiplicada en su comunidad.</p>
Práctica en el terreno: Sierra Leona	<p>En las reuniones mensuales con las mujeres refugiadas liberianas en Sierra Leona, ellas manifestaron que estaban aburridas de hacer jabones y teñir ropas, explicándole al ACNUR y a su socio implementador, encargado de las actividades generadoras de ingresos, que ellas deseaban convertirse en conductoras. Ellas sentían que esto les brindaría excelentes oportunidades de empleo a su regreso. Las propias mujeres contactaron y se reunieron con la organización encargada de emitir las licencias de conducir en Freetown, la capital, que accedió a proporcionarles licencias de conducir. El ACNUR y su socio están intentando encontrar vehículos para usar en esta iniciativa y una escuela de conducción dispuesta a enseñar a bajo costo.</p> <p>En otra iniciativa, un proyecto de molino de arroz que facilitó herramientas para limpiar y secar el arroz, permitió a las mujeres y las niñas ahorrar tiempo en estas labores, que luego pudieron dedicar a asistir a la escuela, y permitió reducir su carga de trabajo además de ganar pequeñas sumas de dinero.</p>

Práctica en el terreno: Desarrollo comunitario y emprendimiento social, Bielorrusia

Introducción

En la República de Bielorrusia, el ACNUR ha ayudado a las comunidades refugiadas a establecer e inscribir cuatro organizaciones comunitarias formales y a lanzar dos empresas sociales. Esto ha creado oportunidades de empleo para mujeres y hombres y ha asegurado la sostenibilidad financiera de las recién creadas organizaciones comunitarias. Las organizaciones comunitarias interactúan con el ACNUR y las instituciones gubernamentales y públicas, para representar los intereses de las comunidades refugiadas.

El ACNUR ha apoyado la creación de una panadería en Grodna y un club de billares en Gomel, empresas de carácter social de la comunidad de refugiados. Los beneficios generados les permiten a las organizaciones comunitarias locales invertir en la comunidad y en sus miembros.

Derechos promovidos

Entre los derechos promovidos por esta iniciativa se pueden mencionar:

- el derecho al trabajo;
 - el derecho a la educación;
 - el derecho a tener un nivel de vida adecuado; y
 - la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
-

Pasos para la implementación

El ACNUR trabajó con la comunidad refugiada para ayudarla a establecer estructuras de liderazgo y de organización, preparar documentos legales necesarios e inscribir las organizaciones comunitarias ante el Ministerio de Justicia.

En junio de 2003, el ACNUR anunció un concurso para elegir los mejores proyectos económicos con el fin de crear oportunidades de empleo para los refugiados, los solicitantes de asilo y los residentes locales, promover el bienestar social de la comunidad refugiada y fortalecer la integración local. Los proyectos ganadores resultaron beneficiados con equipo y fondos rotatorios necesarios para el primer mes de actividades.

Las actividades y progresos han sido monitoreados trimestralmente a través de visitas in situ, reuniones con las organizaciones comunitarias pertinentes y sus juntas administrativas, además del análisis de documentos e informes financieros.

TEGD y empoderamiento

Ambas empresas han permitido la transversalización de edad, género y diversidad, contratando a mujeres y hombres y asegurando que personas refugiadas de diferente origen étnico trabajen conjuntamente con los residentes locales. Las mujeres representan el 30 por ciento de la fuerza de trabajo, y casi la mitad de los empleados son residentes locales. Las oportunidades de empleo están disponibles para las personas de diferentes edades. Y si bien ambas organizaciones comunitarias son dirigidas por hombres, la contadora jefe en ambas organizaciones es mujer. Las mujeres están presentes en las reuniones de junta, pueden manifestar sus opiniones, y sus necesidades y prioridades son tomadas en consideración al desarrollar nuevas iniciativas sociales y culturales.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Desarrollo comunitario y emprendimiento social, Bielorrusia, continuación

TEGD y empoderamiento (continuación)

Considerando que las oportunidades de empleo son escasas, estas empresas sociales proporcionan a las mujeres empleadas la poca frecuente posibilidad de ser autosuficientes. La ampliación de los clubes de billares para incluir una pizzería ha ofrecido nuevas fuentes de empleo para las mujeres y la creación de nuevas iniciativas que involucran a las mujeres, como clases de enseñanza del idioma afgano.

Participación comunitaria

La comunidad ha implementado una estructura organizativa en las empresas sociales y las organizaciones comunitarias. Los miembros de la comunidad han diseñado planes de negocios y han sido empleados por las empresas.

Las ganancias son canalizadas a través de organizaciones comunitarias para ayudar a alcanzar metas sociales, culturales y de desarrollo comunitarias.

Socios y su participación

Las propuestas sobre proyectos económicamente viables presentadas al ACNUR durante el concurso fueron revisadas por representantes del ACNUR, PNUD, *Counterpart Alliance for Partnership*, la Cruz Roja de Bielorrusia, una compañía de auditoría local llamada "*Partner Audit*" y oficiales de inmigración.

La cooperación del ACNUR con las agencias especializadas y las autoridades estatales ayuda a proveer los conocimientos y recursos necesarios para apoyar las empresas sociales ya establecidas.

Limitaciones

El exceso de regulaciones en Bielorrusia, tanto para las ONG como para las actividades de negocios a pequeña y gran escala, ha presentado desafíos para la creación y el funcionamiento de las empresas sociales y las organizaciones comunitarias.

La legislación sobre asociaciones y fundaciones públicas tiene efectos directos sobre las actividades de las organizaciones comunitarias. Monitoreo adicional y servicios de consultoría del ACNUR han sido fundamentales para permitir su duración y desarrollo en el tiempo.

Impacto

Estas iniciativas han ayudado a la integración local de los refugiados ofreciendo oportunidades de empleo para 23 refugiados de diferentes orígenes étnicos, principalmente afganos y georgianos, y 21 miembros de la comunidad local. Cerca de un tercio de las personas empleadas son mujeres.

La organización comunitaria financiada con las ganancias de la panadería ha proporcionado asistencia financiera para apoyar a numerosos solicitantes de asilo en riesgo, ha pagado la matrícula de una joven refugiada que estudia medicina, y cofinanciado la participación de las mujeres y las niñas en el Festival Republicano de Culturas Nacionales. Las mujeres y las niñas han sido las principales beneficiarias de la asistencia en efectivo entregada por la organización.

Continúa en la siguiente página

Práctica en el terreno: Desarrollo comunitario y emprendimiento social, Bielorrusia, continuación

Impacto (continuación)

La organización comunitaria financiada por los clubes de billar ha iniciado programas sociales y ha proporcionado apoyo social dirigido a los refugiados de la región.

Lecciones aprendidas

Es difícil implementar estos proyectos sin que existan iniciativas de negocios sólidas que provengan de los propios refugiados y sus comunidades. Los costos laborales y financieros de organizar estos emprendimientos pueden ser desproporcionados en relación con el potencial ingreso individual que se obtendrá, aunque existen beneficios sociales más amplios al interior de la comunidad refugiada. Muchos refugiados no desean abandonar sus actividades en los mercados locales, a pesar de que la mayoría trabaja ilegalmente.

5.7.2 Seguridad alimentaria y distribución de alimentos

“Las personas no pueden comer retroactivamente. Es extremadamente difícil compensar los daños producidos por una nutrición inadecuada en los primeros cinco años de vida. El bienestar nutricional de la madre y los infantes es vital. Si es inadecuado, el daño causado es permanente y se extiende más allá de las familias y personas afectadas. La sociedad en su conjunto sufre pérdidas cuando los menores de edad no pueden aprender, cuando la mala salud restringe la energía y la productividad, cuando mujeres hambrientas dan a luz a una nueva generación desnutrida”³²⁶.

“El ACNUR garantizará la participación directa e indirecta de las mujeres refugiadas en la administración de los procesos de distribución de alimentos y de artículos no comestibles”.
Cuarto de los Cinco Compromisos del ACNUR con las Mujeres Refugiadas

Introducción

El hambre afecta al intelecto y disminuye la productividad, impidiendo a sociedad completas alcanzar su potencial. Este hecho resulta evidente cuando las mujeres embarazadas y sus hijos no nacidos, los menores de cinco años y las madres que amamantan carecen de comida. La nutrición inadecuada antes del nacimiento y en los primeros años de vida dañará con toda probabilidad la salud, el desarrollo mental y la productividad futura. Si una mujer está mal alimentada durante el embarazo y la lactancia, es más propensa a contraer enfermedades y se reduce su capacidad para trabajar y cuidar de sus hijos. Cuando estas dificultades se multiplican por los millones de familias en el mundo que resultan afectadas, se crea un devastador efecto en cadena que amenaza seriamente al desarrollo global³²⁷.

El hambre continúa causando sufrimiento generalizado a pesar de que el derecho a la alimentación es reconocido directa o indirectamente por todos los países en el mundo. El disfrute del derecho humano a un nivel adecuado de alimentación es fundamental para el disfrute de todos los derechos³²⁸.

Desafío: Desnutrición

Por lo general cuando no existe seguridad alimentaria para las poblaciones desplazadas, las organizaciones comunitarias proveen ayuda alimenticia. Pero esta ayuda alimenticia no siempre es suficiente: las canastas alimenticias pueden no satisfacer los estándares calóricos mínimos o carecer de valor nutricional, la cadena de asistencia alimentaria puede suspenderse y las raciones eliminarse debido a problemas de financiamiento. Cuando las raciones son inadecuadas, los menores de edad no pueden desempeñarse bien en la escuela o dejan de asistir a clases, mientras que las mujeres se negarán a sí mismas el alimento para dárselo a otros, especialmente a sus hijos y parejas varones.

Desafío: Explotación sexual

La inseguridad alimentaria no sólo se relaciona con la desnutrición; puede también originar explotación sexual. Quienes tienen excedentes de alimentos (o de artículos no comestibles) tienen poder sobre quienes carecen de comida y quienes distribuyen los alimentos son por lo general hombres. Las mujeres y las niñas pueden verse obligadas a recurrir al sexo para sobrevivir porque carecen de medios de subsistencia y necesitan comida con desesperación para ellas y sus familias³²⁹. En algunos casos, los trabajadores humanitarios y los miembros de las fuerzas de paz han solicitado favores sexuales a cambio de dinero o alimentos.

Continúa en la siguiente página

³²⁶ PMA, Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead for Food, documento de trabajo publicado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996. [N.T. Traducción libre]

³²⁷ Adaptado de FAO, Los alimentos: derecho humano fundamental, Roma, 2001.

³²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12, Derecho a una alimentación adecuada, 1999, párrafo 1.

³²⁹ Adaptado de Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, Displaced Women and Girls at Risk: Risk Factors, Protection Solutions and Resource Tools, Nueva York, 2006.

5.7.2 Seguridad alimentaria y distribución de alimentos, continuación

“El derecho a la alimentación no consiste primordialmente en la ayuda alimentaria; es el derecho a poder alimentarse gracias a unos medios de vida adecuados.”³³⁰

Principios y directrices internacionales

De acuerdo con el artículo 11 de PIDESC los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados”. La referencia a “para sí y su familia” no implica ninguna limitación con respecto a la aplicación de este derecho a las personas individuales u hogares encabezados por mujeres³³¹. Los Estados Partes también reconocen el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, adoptada durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, “reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”³³².

El Manual para situaciones de emergencia del ACNUR nos exige “asegurar la máxima participación posible de las mujeres refugiadas en todos los aspectos de la distribución”, incluyendo alimentos. Esto significa que las mujeres deberían participar en el proceso de toma de decisiones y el monitoreo; en el proceso de distribución (ya sea supervisando o entregando los artículos); y en la recolección de artículos (cuando se distribuyen a las mujeres y no a los hombres)³³³.

Responsabilidad: Estados

Los Estados Partes del PIDESC están obligados a trabajar para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos y a asegurar la distribución equitativa de los recursos alimentarios mundiales en relación con las necesidades. El derecho a tener una alimentación apropiada sólo puede implementarse de manera progresiva, pero aún así los Estados “tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre..., incluso en caso de desastre natural o de otra índole”³³⁴.

En situaciones de conflicto armado, los Estados están obligados a permitir el paso libre de los artículos alimentarios esenciales para los niños menores de 15 años, las mujeres embarazadas y en lactancia³³⁵. Los Estados y otras entidades tienen la obligación de no impedir el acceso a la ayuda humanitaria en situaciones de conflicto interno y otras situaciones de emergencia³³⁶.

Continúa en la siguiente página

³³⁰ “Los derechos humanos en el Líbano. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, acerca de su misión al Líbano”, A/HRC/2/8, 29 de septiembre de 2006, p. 2, en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/2session/A.HRC.2.8_sp.pdf.

³³¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12, Derecho a una alimentación adecuada, 1999, párrafo 1.

³³² FAO, Los alimentos: derecho humano fundamental, mayo de 2001.

³³³ Para más detalles ver, ACNUR, Manual para situaciones de emergencia, 3a edición, febrero de 2007, pp. 232–235.

³³⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12, Derecho a una alimentación adecuada, 1999, párrafo 6.

³³⁵ Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra, 1949, artículo 23.

³³⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12, Derecho a una alimentación adecuada, 1999, párrafo 19.

5.7.2 Seguridad alimentaria y distribución de alimentos, continuación

Responsabilidad: Estados y organismos de la ONU

Los Estados y los organismos de la ONU, incluyendo al ACNUR principalmente en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos, tienen la obligación de brindar ayuda ante los desastres naturales y asistencia humanitaria, incluyendo alimentos, a los refugiados y los desplazados internos, y deberían dar prioridad a las personas en mayor situación de riesgo y a las personas que tienen necesidades especiales.

Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “La asistencia alimentaria debe prestarse, en la medida de lo posible, de modo que no afecte negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios. La asistencia debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora”³³⁷.

El ExCom recomienda a los Estados, al ACNUR, a otras agencias relevantes y a los socios: “Hacer todo lo posible por actuar de manera integrada en los campos de la nutrición y la salud y proporcionar alimentación adecuada con medidas que hagan frente a las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, incluso dando a las familias mayores posibilidades de valerse por sí mismas, estableciendo sistemas de distribución de alimentos que tengan en cuenta la edad y el género y programas de nutrición destinados a las mujeres embarazadas y a los niños durante sus primeros años críticos de desarrollo y dando tratamiento a los niños mal nutridos”³³⁸.

Cómo responder

Sugerencias de las acciones que deberían realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para empoderar a las mujeres y las niñas y mantener su seguridad durante las distribuciones de alimentos, promover la igualdad en relación con la seguridad alimentaria y la distribución alimentaria, incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que exista estrecha colaboración e intercambios regulares de información entre el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) sobre la base del Memorando de Entendimiento de 2002, alcanzado entre ambas agencias y las Joint Assessment Guidelines entre el ACNUR y PMA de 2004. • Trabajar con los socios, incluyendo los gobiernos, el PMA y las ONG para garantizar, por ejemplo, que el ACNUR y el PMA adopten mecanismos comunes para distribuir las tarjetas de raciones a las familias, que las medidas para asegurar la protección de las mujeres y las niñas son una prioridad, y que se adoptan enfoques comunes en relación a las tarjetas de raciones para los miembros de familias polígamas.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar las deficiencias nutricionales entre los grupos de mujeres y menores de edad con necesidades específicas, incluyendo las adultas mayores, las niñas y los niños pequeños, y los menores no acompañados o separados.

Continúa en la siguiente página

³³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12, Derecho a una alimentación adecuada, 1999, párrafo 39.

³³⁸ Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), de 2007, párrafo (h)(ix).

5.7.2 Seguridad alimentaria y distribución de alimentos, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiar y replicar los mecanismos tradicionales de alimentación. • Analizar con las mujeres sus hábitos preferidos de alimentación y cocina y diseñar programas conjuntos de acuerdo con la información obtenida, tomando en consideración los hábitos de alimentación y cocina locales.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar a las mujeres tarjetas de raciones individuales para ellas y sus hijos, incluyendo especialmente tarjetas de raciones separadas para cada una de las esposas y sus dependientes en las familias polígamas. • Garantizar que las mujeres tengan acceso seguro a la leña, combustibles alternativos y agua. Garantizar que se pueda acceder a estos artículos con facilidad, de manera que las mujeres no tengan que ir hasta zonas aisladas para recolectarlos. • Entregar a las mujeres y otras personas en situación de mayor riesgo raciones y artículos no comestibles suficientes, para evitar su exposición al sexo para sobrevivir y situaciones de abuso mayores. • Cuando sea apropiado, apoyar a las familias necesitadas en la comunidad de acogida.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Siempre que sea posible, recurrir a los mercados locales para obtener materiales adicionales y artículos no comestibles para apoyar la producción nacional y reducir las tensiones. • Garantizar que en todos los casos en que se distribuya ayuda alimentaria ésta cumpla con los requerimientos a corto plazo de la población desplazada y ayude a restaurar la seguridad alimentaria a largo plazo de la población. Esto puede lograrse mediante la asignación de parcelas de tierra para cultivo a nombre tanto de la mujer y como del hombre de la familia, permitiendo la cría de animales pequeños y aves en los campamentos y restableciendo los mercados locales. • Trabajar con las autoridades para asegurar que apoyan los mecanismos de distribución de alimentos.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el liderazgo de las mujeres, entre otros, mejorando su acceso y control de los servicios y recursos, y apoyando la implementación del compromiso número cuatro del ACNUR con las mujeres refugiadas, para garantizar su participación directa e indirectamente en la administración y distribución de los alimentos y los artículos no comestibles³³⁹. La experiencia ha demostrado que la participación de las mujeres en los procesos de distribución disminuye la posibilidad de que existan casos de explotación sexual por parte de quienes distribuyen los alimentos. Además, por lo general las mujeres están más enteradas que los hombres de las necesidades en los hogares individuales de sus comunidades. • Dirigir las distribuciones de ayuda alimenticia a los hogares, asegurando que las mujeres controlen los bienes a los cuales tiene derecho la familia, especialmente porque las mujeres tienden a tener más control en el hogar sobre los alimentos que sobre el dinero. • Garantizar que artículos esenciales, tales como alimentos, agua y combustibles para cocinar, se entregan directamente a las mujeres o se distribuyen a través de mujeres.

Continúa en la siguiente página

³³⁹ Ver ACNUR, "Informe del Alto Comisionado sobre los Cinco Compromisos con las mujeres refugiadas", EC/55/SC/CRP.17, 13 de junio de 2005; Conclusión del ExCom No. 105 (LVII), de 2006, párrafo (k)(i).

5.7.2 Seguridad alimentaria y distribución de alimentos, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none">• Capacitar a todos los trabajadores sobre sus responsabilidades según el Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual y los mecanismos para la presentación de denuncias correspondientes³⁴⁰.• Adoptar una política de tolerancia cero ante casos de explotación sexual y otras formas de abuso de poder perpetradas por los funcionarios y socios en contra de los beneficiarios, tal y como se exige en el Boletín del Secretario General.• Garantizar que existen mecanismos confidenciales para la presentación de denuncias para informar sobre casos de explotación y abuso, y que la comunidad esté informada al respecto.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar que los comités de mujeres participen monitoreando la distribución y las actividades posteriores a la distribución. Los trabajadores humanitarios deberían estar siempre presentes en los centros de distribución para monitorear los procesos.• Realizar visitas a los hogares de los adultos mayores de interés que se encuentran en situación de mayor riesgo, y/o tienen discapacidades, para cerciorarse de la distribución adecuada de alimentos nutritivos.• Garantizar el monitoreo específico de la seguridad alimentaria y el valor nutritivo de los alimentos que reciben las niñas y niños separados o no acompañados.

³⁴⁰ Secretario General, "Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003, en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/673/50/PDF/N0667350.pdf?OpenElement>, y circulado en IOM/FOM/77/2003 del 13 de noviembre de 2003.

5.8 Vivienda, tierra y propiedad

Resumen

“Las controversias y los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad son también una consecuencia casi inevitable de los conflictos armados, ya que la población abandona sus casas y sus tierras en busca de seguridad o se ve obligada a huir a causa, sobre todo, de la depuración étnica o la violencia sectaria, como ocurre actualmente en Iraq. Esas situaciones siempre dan lugar a problemas complejos que, de no prevenirse en un primer momento, tienen que solucionarse después para poder mantener la paz en el futuro y evitar nuevos actos de violencia. Entre otros problemas, están los desalojos forzosos; las transacciones de bienes realizadas bajo coacción; la destrucción, la apropiación y la ocupación ilícitas de propiedades abandonadas; la confiscación ilegal de tierras; la aplicación discriminatoria de leyes relativas al abandono; y la pérdida o la destrucción deliberada de pruebas documentales de propiedad. Estos problemas se agravan a causa de la aplicación de leyes sobre sucesiones que niegan a las mujeres y los menores el derecho a heredar, poseer o utilizar la tierra y los bienes.”

Informe del Secretario General sobre la Protección de los civiles en los conflictos armados”, S/2007/643, 28 de octubre de 2007, párrafo 54

Introducción

La falta de vivienda adecuada durante el desplazamiento y la falta de acceso a la tierra, la propiedad y la vivienda al retornar, pueden exponer a las mujeres y las niñas a graves riesgos de protección, incluyendo la violencia sexual y por motivos de género y otras formas de violencia.

La falta de vivienda adecuada durante el desplazamiento se relaciona con frecuencia con la incapacidad para acceder a otros

derechos, tales como agua, servicios sanitarios básicos y cuidados de salud.

En situaciones de retorno, las mujeres y las niñas a quienes se les niega el acceso a su tierra, propiedad y vivienda, pierden su principal fuente de seguridad física, económica y su seguridad alimentaria.

La discriminación contra la mujer, no sólo por motivos de género, sino también de raza, casta, etnia, edad, pobreza relativa y falta de acceso a recursos económicos y sociales agravan estos problemas



Federación Rusa / Ingusetia / Desplazados chechenos / Una mujer cuida a sus nietos en un campamento de tiendas de campaña en el distrito de Sunzhenski / ACNUR / T.Makeeva / Marzo de 2003

En esta sección

Esta sección trata los siguientes temas:

Tema	Ver página
5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento	375
5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar	382

5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento

"Controlamos que fuera el número correcto y subimos la escalera, que estaba oscura aún cuando era mediodía. El lugar tenía un olor terrible. Miramos a lo largo de toda la escalera y los descansos buscando el módulo correcto pero no lo pudimos encontrar. Finalmente la encontramos al fondo de una escalera muy oscura y sucia que bajaba hacia el sótano, donde no nos atrevimos a ingresar... La señora A. nos abrió la reja que daba al pasillo. A la izquierda había un gran espacio, muy oscuro salvo por el fuego que ardía en el horno en la esquina más lejana. Nos guió a lo que dijo era su cuarto hacia la derecha... Al entrar en el cuarto vimos ropas de hombre y artículos de tocador. Le preguntamos dónde dormía y señaló el espacio más alejado de la puerta... Todos los hombres que vivían en el departamento habían salido a trabajar salvo uno. La señora A. dice que teme estar a solas en la casa con sólo un hombre"³⁴¹.

"En Mitrovica, en el norte del Kosovo, más de 500 personas desplazadas internas viven en los campamentos de Zitkovac, Cesmin Lug y Kablare, construidos en 1999 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados cuando numerosos miembros de las comunidades romaní, ashkalí y egipcia fueron expulsados de sus casas en Roma Mahalla. Los campamentos se construyeron con carácter circunstancial y temporal para hacer frente a la corriente de refugiados. Fueron implantados en un territorio sumamente tóxico y, al parecer, las personas que allí viven han estado y siguen estando expuestas a una contaminación grave por plomo y a otros problemas de salud derivados de ese entorno. Sus consecuencias han sido particularmente graves en las mujeres, por la mortalidad y los abortos espontáneos resultantes".

De "Estudio del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado"³⁴².

Introducción

Ya sea que vivan en barrios marginales urbanos, centros colectivos, asentamientos de refugiados o con familias de acogida, las mujeres enfrentan una serie de riesgos de protección a causa de la falta de vivienda adecuada, o relacionados con esta carencia. Esto, sumado a la falta de privacidad, puede gatillar la violencia sexual y por motivos de género, incluyendo la violencia doméstica. Muchas mujeres y niñas no pueden alejarse de situaciones familiares violentas, por la exclusiva razón de que ellas y sus hijos no tienen a dónde ir³⁴³. La vivienda inadecuada por lo general implica la falta de acceso a agua potable, sanidad y seguridad³⁴⁴.

Resumen de los desafíos

A continuación se analizan algunos de los desafíos específicos relacionados con la vivienda que enfrentan las mujeres y las niñas durante el desplazamiento, que incluyen:

- encontrar viviendas adecuadas y económicas en los entornos urbanos;
- sobrepoblación y falta de privacidad en los campamentos;
- cantidades insuficientes de sábanas de plástico, frazadas y ropa; y
- riesgos de protección en los centros de tránsito y de recepción.

Desafío: Viviendas en los entornos urbanos

Las personas solicitantes de asilo y refugiadas urbanas por lo general encuentran extremadamente difícil encontrar alternativas de vivienda adecuada y económica. Es por ello que muchas veces grupos de familias no relacionadas entre sí pueden compartir un mismo departamento o incluso, un mismo cuarto. En este escenario los hombres y mujeres solteros muchas veces deben compartir habitaciones. Los despojos por parte de

Continúa en la siguiente página

³⁴¹ "Needs Assessment for a Shelter to House Women of the Chin Community who are at Risk/are Survivors of Sexual Harassment", proyecto Malaysian Care para el ACNUR, 2004. [N.T: Traducción libre]

³⁴² Comisión de Derechos Humanos, "Mujer y vivienda adecuada, Estudio del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado", E/CN.4/2005/43, 23 de febrero de 2005, párrafo 65. [N.T: Ahora Consejo de Derechos Humanos]

³⁴³ *Ibid.*, párrafo 67.

³⁴⁴ Comisión de Derechos Humanos, "Mujer y vivienda adecuada, Estudio del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado", E/CN.4/2003/5, 3 de marzo de 2003. [N.T: Ahora Consejo de Derechos Humanos].

5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento, continuación

Viviendas en los entornos urbanos **Viviendas en los entornos urbanos** (continuación)

los propietarios o a causa de la regeneración urbana es una situación habitual. Bajo estas circunstancias, las mujeres y las niñas, especialmente aquellas que están solas o que son cabezas de familia, se encuentran en situación de alto riesgo de sufrir violencia sexual y por motivos de género, ya sea por parte de las personas con quienes viven o por los propietarios de las viviendas. Adicionalmente, estos departamentos carecen por lo general de cocinas o agua potable, y muchas personas se pueden ver forzadas a compartir un solo baño. Esto puede originar serios problemas sanitarios y de salud.

Desafío: **Sobrepoblación y falta de privacidad en los campamentos**

En situaciones de campamentos, la sobrepoblación y la falta de privacidad entre las viviendas y al interior de ellas pueden ocasionar riesgos de protección para las mujeres y las niñas. Muchas veces las mujeres solteras, las mujeres y las niñas con discapacidades, las niñas no acompañadas o separadas terminan viviendo en las instalaciones más inseguras de los campamentos. Incluso cuando se planifican los campamentos para evitar esta situación, estos problemas pueden surgir a medida que crece la población del campamento y no se dispone de tierra adicional para crecer.

Cuando las instalaciones sanitarias y las fuentes de agua están ubicadas lejos de las viviendas, las mujeres y las niñas enfrentan problemas de protección adicionales, especialmente cuando no existe iluminación nocturna.

Desafío: **Distribución insuficiente de artículos no comestibles**

La insuficiente distribución de artículos no comestibles, tales como sábanas plásticas, frazadas y ropa, pueden agravar estos riesgos. Por ejemplo, cuando hay menos de cinco miembros en una familia, como puede suceder en el caso de los hogares encabezados por menores de edad o mujeres solas, las mujeres y las niñas se pueden ver forzadas a compartir las tiendas de campaña y/o las sábanas de plástico con personas desconocidas.

Si bien la política de la oficina puede ser distribuir una frazada por persona, los recursos inadecuados y la falta de consideración por las necesidades de las personas que son solteras o están solas y por lo tanto no se beneficiarán del calor que genera la presencia de otros miembros de la familia, pueden generar problemas de salud, situaciones indignas y que representan una amenaza. La ropa no se distribuye de manera habitual, no se incluye en los paquetes de emergencia y no se distribuye de manera regular durante las situaciones de refugiados de larga data. Esto aumenta el riesgo de exposición de las mujeres y las niñas a la violencia sexual y por motivos de género.

Desafío: **Riesgos en los centros de tránsito y de recepción**

En algunas regiones del mundo, los solicitantes de asilo son albergados en centros de recepción, los desplazados internos y los refugiados pueden ser albergados en centros colectivos, mientras que los retornados podrían ser albergados en centros de tránsito, antes de partir a sus hogares.

Continúa en la siguiente página

5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento, continuación

Desafío:
Desafío:
(continuación)

Se recurre a estos centros para proveer alternativas de vivienda a corto plazo, y estos pueden carecer de privacidad y de servicios adecuados, exponiendo así a las mujeres y las niñas a la violencia sexual y por motivos de género y a otras violaciones a sus derechos. A causa de su naturaleza temporal, las instalaciones sanitarias y cocinas pueden ser mínimas, y carecer de subdivisiones o paredes internas.

Algunas mujeres refugiadas o desplazadas internas, especialmente las adultas mayores y quienes no pueden reconstruir sus hogares o cultivar sus tierras, permanecen indefinidamente en centros colectivos.

Algunos retornados pueden permanecer en los centros de tránsito por períodos más extensos de lo imaginado previamente. Esto es un problema, particularmente para las mujeres mayores no acompañadas, para quienes tienen discapacidades o carecen de otro lugar donde ir

**Principios y
directrices legales
internacionales**

El derecho a la vivienda adecuada forma parte integral del derecho a tener un nivel de vida adecuado, contenido en el artículo 11 del PIDESC, el artículo 27 de la CDN y el artículo 14(2)(h) del CEDAW. Este derecho también implica un mejoramiento constante de las condiciones de vivienda.

El Relator Especial sobre vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, ha definido el derecho a la vivienda adecuada como el “derecho de toda mujer, hombre, joven y menor de edad a tener y mantener una vivienda segura y una comunidad en la que vivir en condiciones de paz y dignidad”³⁴⁵.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido siete criterios para considerar una vivienda adecuada:

- seguridad jurídica de la tenencia;
- disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;
- gastos soportables;
- habitabilidad;
- asequibilidad;
- lugar; y
- adecuación cultural³⁴⁶.

El Relator Especial sobre vivienda adecuada ha identificado otros nueve elementos para evaluar si una vivienda es adecuada: acceso a la tierra, agua y otros recursos naturales; protección ante la pérdida, el daño y la destrucción; acceso a la información; participación; reasentamiento, restitución, compensación, *non-refoulement* y retorno; privacidad y seguridad; acceso a recursos; educación y empoderamiento; y verse libres de la violencia contra la mujer.

El Manual sobre cuestiones de género para la acción humanitaria, mujeres, niñas, niños y hombres: necesidades distintas, igualdad de oportunidades del Comité Permanente Interagencial, IASC, de 2006, proporciona una guía útil sobre consideraciones de género relacionadas con los albergues en las situaciones de emergencia en las páginas 91 a 104.

Continúa en la siguiente página

³⁴⁵ Comisión de Derechos Humanos, “Mujer y vivienda adecuada, Estudio del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, E/CN.4/2006/118, 27 de febrero de 2006, párrafo 10. [N.T: Ahora Consejo de Derechos Humanos]

³⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4, Derecho a una vivienda adecuada, 1991, párrafo 8.

5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento, continuación

Responsabilidad

Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias destinadas a aliviar la situación de las personas refugiadas y desplazadas, incluyendo las mujeres y las niñas, que vivan en viviendas inadecuadas. Como parte de sus responsabilidades de asegurar el acceso a vivienda adecuada, los Estados deberían garantizar que las instalaciones ofrecidas proporcionan protección contra el acoso y la violencia en el hogar, además de protección contra el desalojo forzado ilegal.

La Convención sobre refugiados de 1951 exige a los Estados con respecto a la vivienda reconocer a los refugiados el trato más favorable posible y no menos favorable que el reconocido generalmente a los extranjeros en las mismas circunstancias.

El Principio no. 18 de los Principios rectores de los desplazamientos internos, afirman que “cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad... cobijo y alojamiento básicos”. Además, los gobiernos deberían realizar esfuerzos especiales para asegurar la participación plena de las mujeres en la planificación y distribución de estos albergues y viviendas.

Las agencias de la ONU relevantes, incluyendo el ACNUR, son responsables en las situaciones de emergencia de realizar planificaciones participativas para asegurar el acceso al derecho a un nivel de vida y vivienda adecuada. La planificación debe incluir el diagnóstico y evaluación, además de garantizar que la distribución de los albergues y su asignación a las familias y hogares sean realizadas de manera no discriminatoria, sin distinciones de ningún tipo. Se deberían tomar en cuenta los derechos y necesidades de las mujeres, niñas, niños, hogares encabezados por mujeres, viudas y otros grupos con necesidades específicas, incluso recurriendo al uso de medidas afirmativas que impacten positivamente a los grupos específicos³⁴⁷.

Cómo responder

Sugerencias de acciones que debería realizar el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, para promover los derechos de las mujeres y las niñas a la vivienda, la tierra y la propiedad, incluyen:

Respuesta	Acción
Coordinar	<ul style="list-style-type: none">• Consultar con todos los miembros de la comunidad mientras se planifican los albergues. Realizar consultas separadas con las mujeres y las niñas de distintos orígenes e incorporar sus opiniones en la planificación del sitio.• Consultar a las mujeres y las niñas para establecer las acciones que se pudieran adoptar para minimizar los riesgos de protección que ellas enfrentan a causa de la falta de vivienda adecuada.• Al realizar el registro y los diagnósticos participativos, identificar a las mujeres y las niñas que presenten necesidades específicas de asistencia para la vivienda y dar seguimiento para asegurar que reciban el apoyo que necesitan.

Continúa en la siguiente página

³⁴⁷ Para más información, ver Comité Permanente Interagencial, IASC, Mujeres, niñas, niños y hombres: necesidades distintas, igualdad de oportunidades. Manual sobre cuestiones de género para la acción humanitaria, diciembre de 2006, p. 97; ACNUR, Manual para situaciones de Emergencia, 3a edición, febrero de 2007, capítulo 12, especialmente p. 218.

5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Al diseñar los planos de los sitios, es necesario considerar como: <ul style="list-style-type: none"> – promover el sentido de comunidad y reforzar la protección comunitaria; – garantizar la privacidad de las unidades familiares; – garantizar el acceso de las mujeres y las niñas al agua, las instalaciones sanitarias, el combustible y otros servicios; – proporcionar un área común en la que los menores de edad puedan jugar, visible desde los hogares de las familias³⁴⁸; y – garantizar la iluminación adecuada en las áreas comunitarias y para uso individual. • Al diseñar los centros de recepción, garantizar que se siguen los estándares pertinentes, incluyendo los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> – las mujeres solteras y los hombres solteros se albergan separadamente; – las familias permanecen juntas; – si las familias son albergadas colectivamente, habrá divisiones internas adecuadas para separar a cada familia; – los residentes pueden poner cerrojo a sus cuartos; – existen instalaciones separadas de baño/ducha y de inodoros distribuidas en diferentes áreas o, por lo menos, se implementan diferentes horarios de uso por parte de las mujeres y los hombres, y se monitorea el cumplimiento; – existe iluminación adecuada en todas las instalaciones; – existen instalaciones y servicios para satisfacer las necesidades educativas, médicas, psicológicas, religiosas y recreativas de todos los menores de edad solicitantes de asilo, y que se presta especial atención al riesgo de trata; y – existen guardias que protegen los centros las 24 horas del día, incluyendo guardias mujeres, capacitados sobre las necesidades de género específicas de las personas que viven ahí³⁴⁹.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar apoyo con la comunidad para la construcción de casas/albergues destinadas a las mujeres solas y las mujeres con discapacidades, hogares encabezados por mujeres o por menores de edad. • Garantizar que las viviendas de las personas que pertenecen a esos grupos están ubicadas en zonas centrales seguras y de fácil acceso a los servicios e instalaciones y que no son marginadas. • Proporcionar acceso a tierras de cultivo. • En zonas urbanas, usar ProGres y el Sistemas de Información Geográfica (GIS, por sus siglas en inglés) para mapear la ubicación de las viviendas e informar a las personas dónde pueden encontrar redes de apoyo, servicios y mejor seguridad. (Ver también el ejemplo en el terreno en Kenia relacionado con el acceso a la información para trabajadoras domésticas en Nairobi en la sección 1.1 de este capítulo).

Continúa en la siguiente página

³⁴⁸ Los "espacios seguros para menores", promovidos por UNICEF, creados en las emergencias pueden convertirse en una escuela o área de juego en donde se pueda brindar apoyo educativo, de salud y social.

³⁴⁹ Para más información, ver Conclusión del ExCom No. 93 (LIII), de 2002; ACNUR, "La recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo", EC/GC/01/17, 4 de septiembre de 2001, especialmente párrafos 20–23.

5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildear ante las autoridades para garantizar que los refugiados en zonas rurales estén ubicados en zonas seguras, alejadas de las fronteras y que cuenten con acceso a agua y leña. • Trabajar con la comunidad de acogida para enfrentar y solucionar las tensiones que puedan surgir con la comunidad desplazada de manera oportuna. • Trabajar con las autoridades para convencerlas de reconocer el derecho a trabajar a los refugiados que habitan en zonas urbanas y si esto no fuera así proporcionar apoyo adecuado, permitir que estas personas encuentren viviendas adecuadas para que no tengan que vivir en los barrios más pobres y peligrosos, donde especialmente las mujeres y las niñas estarán en riesgo de sufrir violencia o abusos. • Cerciorarse que los centros de albergue incorporen actividades para la generación de ingresos y que las personas estén organizadas para prevenir la inactividad y el aumento de los riesgos de seguridad.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Movilizar el apoyo comunitario para las personas que requieran asistencia especial con sus viviendas, por ejemplo en relación con la construcción y asignación de parcelas de tierra. • Asegurar que existan centros disponibles para las mujeres durante el desplazamiento, donde ellas puedan establecer redes, reunirse y trabajar en proyectos. Las niñas adolescentes también deberían tener acceso a centros que ofrezcan capacitación vocacional e información sobre salud sexual y reproductiva. • Considerar la implementación de casas de tránsito para las mujeres y niñas recién llegadas, que puedan estar solas o ser parte de hogares encabezados por mujeres, para reducir su vulnerabilidad inicial a la explotación cuando llegan a los campamentos o zonas urbanas. • Asegurar que estas casas de tránsito reciben financiamiento y son administradas correctamente (Ver ejemplo en el terreno en Etiopía en la sección 3.1.2 de este capítulo).
Monitorear, informar y Evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear cómo se alberga a las mujeres durante el desplazamiento y el retorno, incluyendo a las mujeres que viven en áreas urbanas, en asentamientos de refugiados, en centros de tránsito y con familias de acogida, y adoptar acciones para prevenir y responder a los problemas de protección que surjan a causa de la falta de vivienda adecuada.

Práctica en el terreno: Indonesia

Debido a la falta de participación de las mujeres en la planificación y el proceso de recuperación, en Aceh, Indonesia, luego del Tsunami de diciembre de 2004, UNIFEM organizó una serie de consultas con las mujeres para identificar las necesidades y preocupaciones de las sobrevivientes y para asegurar la inclusión de un enfoque de género en el proceso de reconstrucción.

La distribución de la tierra, los derechos sucesorios y los derechos de propiedad, especialmente en el caso de los niños que perdieron a toda su familia, y el acceso a vivienda adecuada fueron identificados como temas clave por parte de las mujeres.

Continúa en la siguiente página

5.8.1 Vivienda y albergue durante el desplazamiento, continuación

Indonesia
Indonesia
(continuación)

En Aceh, las mujeres pusieron en el primer lugar de su lista de recomendaciones el restablecimiento de los Balai Inong, o casas de la mujer. Antes del Tsunami, cada aldea de Aceh tenía un Balai Inong, en donde las mujeres podían reunirse, establecer redes y trabajar en proyectos conjuntos.

De acuerdo con las mujeres, la reinstalación de estas casas sería una manera efectiva de garantizar que las preocupaciones de las mujeres fueran escuchadas, al mismo tiempo que se proporcionaba un espacio seguro para que las mujeres pudieran procesar su duelo, compartir sus experiencias y desarrollar habilidades para generar ingresos.

Práctica en el terreno:
Turquía

Muchas personas solicitantes de asilo y refugiadas en Turquía enfrentan graves problemas para encontrar vivienda y por ende se ven expuestas a múltiples problemas de protección. Ante esta situación la oficina en Ankara decidió intentar concientizar sobre el problema y garantizar fondos para la apertura de centros de recepción.

Como parte de las actividades de “Bienvenido a Turquía” del Equipo intersectorial sobre género y niñez, se distribuyó entre los refugiados y solicitantes de asilo cámaras fotográficas para documentar sus experiencias en Turquía. Como muchos de los solicitantes de asilo y refugiados fotografiaron las pobres condiciones de vivienda, sus fotografías fueron un aporte a las discusiones sobre la posibilidad de abrir los centros de recepción, al mostrar gráficamente la gran necesidad que existía. Durante el Día Mundial del Refugiado se realizó una exhibición de las fotografías, también se imprimió un folleto que se incluyó en las solicitudes de financiamiento para los centros de recepción.

5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar

*“Estoy muy vieja y encorvada para sembrar. Trataré de trabajar la tierra, pero será difícil”.
Una viuda y abuela retornada de 54 años, regresando a Angola con su pequeño nieto cuya madre murió de SIDA³⁵⁰*

“Mi vida ha sido muy difícil desde que murieron mis padres. Desde su muerte no he tenido acceso a mis bosques o campos de cultivo. Cuando acudí a la corte me dijeron que había perdido mi caso incluso antes de que comenzaran a analizarlo. No tuve ni siquiera la oportunidad de hablar. Ni siquiera he podido cortar un árbol de mi propiedad o cultivar una papa”.

Concessa Nibgore, mujer desplazada interna en Ruanda³⁵¹

Introducción

Muchas mujeres desplazadas que retornan a su hogar luego de los conflictos se ven desposeídas de sus viviendas y tierras. En consecuencia pierden su seguridad personal, estatuto social y la seguridad económica y alimentaria y pueden verse impedidas de cuidar a sus familias e hijos³⁵². En estos casos aumenta el riesgo de violencia contra la mujer.

Resumen de desafíos

Algunos de los desafíos que enfrentan las mujeres y niñas desplazadas para obtener acceso a la vivienda, la tierra y la propiedad al retornar después del conflicto incluyen:

- discriminación y derechos hereditarios;
- prácticas culturales que impiden a las viudas acceder a viviendas, tierra y propiedad de manera segura y sin interferencias; y
- menores no acompañados o separados a los que se les niega su derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad.

Desafío: Discriminación y derechos hereditarios

La discriminación contra las mujeres y las niñas en relación con la tierra, la propiedad y los derechos hereditarios contribuyen en gran manera a la existencia de los desafíos que ellas enfrentan al retornar.

Las mujeres pueden ser objeto de límites herenciales por parte de sus esposos, prácticas consuetudinarias nocivas, desigualdad en los derechos hereditarios de los padres, división desigual de la propiedad al divorciarse, leyes y costumbres discriminatorias, falta de control sobre la propiedad, actitudes sesgadas en el familia y los miembros de la comunidad, autoridades que no actúan ante los abusos y tribunales ineficaces³⁵³. Incluso cuando las leyes establecen derechos sucesorios a las mujeres para heredar propiedad y tierras, las mujeres pueden carecer de documentos y títulos legales, mientras que pocas mujeres tienen los recursos sociales y económicos para tramitar sus solicitudes, ya sea a través de medios no formales o legales³⁵⁴.

Continúa en la siguiente página

³⁵⁰ Human Rights Watch, “Coming Home: Return and Reintegration in Angola”, 2005, p. 32.

³⁵¹ Citado en “Vuelta a casa: cuestiones de tierra y propiedad”, L. Farha, El derecho de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda, Revista migraciones Forzadas, 2000, p. 24

³⁵² Adaptado de Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés), “Bringing Equality Home: Promoting and Protecting the Inheritance Rights of Women, A Survey of Law and Practice in Sub-Saharan Africa”, 2004, p. 21–23.

³⁵³ Human Rights Watch, “Fact Sheet: Women’s Property Rights Violations in Kenya”, 2003, en inglés en <http://www.hrw.org/campaigns/women/property/factsheet.htm>.

³⁵⁴ Comisión Derechos Humanos, “Mujer y vivienda adecuada, Estudio del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, E/CN.4/2006/118, 27 de febrero de 2006, párrafo 45.

5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar, continuación

Desafío: Negación de acceso a las viudas

Las viudas están especialmente en riesgo. Las prácticas culturales impiden muchas veces a las viudas tener acceso a vivienda segura y sin interferencias, vulneran sus derechos y las exponen a riesgos de protección adicionales. Estos incluyen en ocasiones la exigencia de vivir sus vidas en el celibato, a someterse a rituales de limpieza en los cuales se fuerza a la viuda a tener relaciones sexuales con un hombre contratado para este fin por la familia, o se las obliga a casarse con un pariente de su esposo fallecido, como condición para seguir usando la vivienda y las tierras conyugales³⁵⁵. Las mujeres separadas o divorciadas, también pueden perder su derecho a la vivienda, tierra y propiedades.

En algunos casos, a pesar de que continúan teniendo acceso a sus casas, tierras y propiedades, las adultas mayores podrían no estar en condiciones de cultivar la tierra para su manutención y la de quienes están bajo su responsabilidad. Si no existe traspaso legal de la propiedad o no existe testamento, los parientes políticos pueden apropiarse de la propiedad del esposo fallecido, dejando a las viudas sin vivienda. En estos casos, algunas prefieren traspasar las tierras al heredero varón que corresponda.

Desafío: Negación de acceso a las niñas

Los menores de edad no acompañados o separados y los huérfanos, incluyendo aquellos que viven en hogares encabezados por menores de edad, encuentran especialmente difícil obtener acceso a la tierra y propiedades que les corresponden. Las niñas están especialmente en riesgo de ver denegados sus derechos a la vivienda, tierra y propiedades. Puede suceder, por ejemplo, que no se permita a una niña pequeña heredar propiedades en iguales condiciones que sus hermanos varones, con el pretexto de que ella no la necesitará porque eventualmente se casará. Puede suceder que ella no esté informada sobre sus derechos. Incluso cuando las niñas tienen acceso a su tierra, tal vez no pueden construir una casa o albergue ellas solas.

Luego del genocidio en Ruanda, los menores de edad en los hogares encabezados por menores debieron vivir precariamente. Un noventa y cinco por ciento carecía de acceso a la educación o atención de salud, y la mayoría vivía bajo sábanas de plástico o en viviendas precarias. Más del 60 por ciento vivía exclusivamente de la agricultura, pero tres cuartas partes de la población era propietaria de menos de una hectárea de tierra y una cuarta parte de la población carecía de tierras. El ingreso promedio mensual por familia casi nunca sobrepasaba los 2.500 francos ruandeses (5 USD). Se encontraban a merced de sus vecinos, parientes y funcionarios locales cada vez que necesitaban ayuda o protección, aunque se encontraban marginados e ignorados, en parte debido a los conflictos sobre la administración de los bienes dejados por sus propios padres³⁵⁶.

Principios y directrices legales internacionales

El derecho a tener una vivienda adecuada es también aplicable a las mujeres y las niñas en situaciones de desplazamiento o de retorno. Además, la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas a ser propietarias, tener acceso, controlar y heredar viviendas, tierras y propiedades, está consagrado claramente en el Derecho Internacional³⁵⁷.

Continúa en la siguiente página

³⁵⁵ Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés), "Bringing Equality Home: Promoting and Protecting the Inheritance rights of Women, A Survey of Law and Practice in Sub-Saharan Africa", 2004, p. 21, y Comisión de Derechos Humanos "Mujer y vivienda adecuada, Estudio del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado", 25 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/43, párrafo 68.

³⁵⁶ Human Rights Watch, *Rwanda Lasting Wounds: Consequences of Genocide and War for Rwanda's Children*, marzo de 2003, pp. 47–48.

³⁵⁷ Ver CEDAW, artículos 14(2)(g), 16(1)(h).

5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar, continuación

Principios y directrices legales internacionales (continuación)

Estos derechos incluyen el derecho a no ser privadas arbitrariamente de la vivienda, las tierras y la propiedad³⁵⁸. Garantizar que las mujeres, al igual que los hombres, tienen el derecho a tener tierras, propiedades y una vivienda adecuada al retornar son elementos esenciales para la construcción de la paz al finalizar los conflictos y para un retorno sostenible. Las mujeres y las niñas desplazadas tienen el derecho a retornar a las viviendas de las que fueron expulsadas o que debieron abandonar. Si esto no es posible, deberían recibir una compensación adecuada por las pérdidas que pudieran haber sufrido³⁵⁹.

Los principios de Naciones Unidas sobre la vivienda y la restitución de la propiedad (también llamados "Principios Pinheiro" por el Relator Especial sobre restitución de la vivienda y la propiedad, Paulo Sérgio Pinheiro) establecen los principios jurídicos aplicables al derecho de las personas refugiadas y desplazadas internas a retornar a sus viviendas, tierra y propiedades. En marzo de 2007 se publicó el Manual interagencial sobre la implementación de estos principios³⁶⁰.

Responsabilidad

Estos principios de la ONU contienen una serie de disposiciones destinadas a garantizar la igualdad de género en relación con la vivienda, la tierra y la propiedad. Exigen a los Estados adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las mujeres y las niñas no sean discriminadas en los procesos de restitución y para garantizar la representación legal y la inclusión de las mujeres y los menores de edad, especialmente los menores no acompañados, en este proceso.

Estos principios subrayan además las responsabilidades de la comunidad internacional, incluyendo organizaciones internacionales como el ACNUR. Estas incluyen la responsabilidad de:

- promover y proteger el derecho a la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad, además del derecho a retornar voluntariamente en condiciones seguras y dignas;
- trabajar con los gobiernos nacionales y compartir los conocimientos sobre el desarrollo de políticas y programas de restitución de las viviendas, tierras y propiedades, ayudar a garantizar que las mismas sean coherentes con los derechos humanos internacionales, el derecho de refugiados y el derecho humanitario, y los principios pertinentes, y apoyar el monitoreo de la implementación de estas políticas y programas; y
- esforzarse por garantizar que los acuerdos de paz y los acuerdos sobre repatriación voluntaria contengan referencias a la restitución de la vivienda, tierra y propiedades, incluyendo la creación de procedimientos nacionales, de instituciones, mecanismos y marcos legales para alcanzar este fin.

Continúa en la siguiente página

³⁵⁸ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 7, Derecho a una vivienda adecuada (artículo 11.1): evicciones forzadas; Principios rectores de los desplazamientos internos, principio 6; Principios de la ONU sobre restitución de la vivienda y la propiedad a las personas refugiadas y desplazadas internas (Principios Pinheiro), principio 5.

³⁵⁹ Principios rectores de los desplazamientos internos, principio 28; Principios Pinheiro, principio 10.

³⁶⁰ Los Principios Pinheiro se encuentran en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3791.pdf>, mientras que el Manual sobre vivienda y restitución de la propiedad a refugiados y desplazados. Implementar los "Principios de Pinheiro", marzo de 2007, está disponible en inglés en [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4693432c2&skip=&query="Pinheiro%20Principles"](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4693432c2&skip=&query=).

5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar, continuación

Cómo responder

Sugerencias de las acciones que el ACNUR, conjuntamente con los socios locales, nacionales e internacionales, deberían realizar para asegurar la igualdad de derechos de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas con respecto a la restitución de las viviendas, la tierra y las propiedades en el contexto del retorno, incluyen:

Respuestas	Acciones
Coordinar	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar a todos los actores, en particular a las autoridades locales y a las agencias de la ONU, incluyendo a ONU-HABITAT, y las agencias de desarrollo, que participan en temas de vivienda, tierra y propiedad y coordinar con ellas para desarrollar una estrategia para ayudar a las mujeres y a las niñas a hacer efectivos sus derechos al respecto.
Evaluar, analizar y diseñar	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la legislación nacional sobre propiedad y derechos sucesorios desde una perspectiva de género, para revisar los derechos reconocidos a las mujeres y las niñas, y trabajar para solucionar los posibles vacíos. • Asegurar que se incluyen los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad de las mujeres y niñas desplazadas internas en los acuerdos de paz y que se incorporan a los planes de repatriación³⁶¹. • Asegurar que las mujeres participan en el diseño de los procesos y procedimientos de restitución.
Intervenir para proteger	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir en casos individuales para asegurar que las mujeres y las niñas puedan disfrutar de su derecho a la restitución de las viviendas, tierras y/o propiedad de la que se vieron privadas y cuando esto no se pueda llevar a cabo, reciban una compensación adecuada.
Fortalecer la capacidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildear ante los gobiernos y facilitarles asistencia técnica para abolir las leyes y prácticas que discriminen a las mujeres y las niñas en temas relacionados con las herencias y la propiedad de las viviendas, tierras y propiedades. • Cabildear ante los gobiernos y proporcionar asistencia técnica para garantizar que los procesos y procedimientos de restitución promuevan la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas, especialmente de las mujeres solas, las viudas y las niñas no acompañadas o separadas, con respecto al derecho a la tierra, la vivienda y la propiedad al retornar. • Implementar servicios de asesoría y consejería legal para apoyar a las mujeres y a las niñas para que puedan exigir el respeto de sus derechos a la vivienda, la propiedad y la tierra al retornar.
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con las comunidades y los gobiernos para abolir las prácticas nocivas, tales como las esposas heredadas, que violan los derechos de las mujeres y las niñas y les impiden acceder a sus derechos a la propiedad, la tierra y la vivienda. • Fomentar la concientización de la comunidad sobre la importancia de garantizar el traspaso formal de los derechos de propiedad sobre la vivienda, la tierra y las propiedades, y de redactar testamentos que garanticen la propiedad de la vivienda, la tierra y las propiedades a los miembros de la familia. • Garantizar que las mujeres que retornan tengan a su disposición centros en donde puedan crear redes, reunirse y trabajar en proyectos conjuntos. Las adolescentes deberían tener acceso además a centros que ofrezcan capacitación e información sobre la salud sexual y reproductiva. • Garantizar que la distribución de la tierra toma en consideración la propiedad conjunta de la tierra, en vez de inscribir el título de propiedad exclusivamente a nombre de los hombres jefes de hogar. (Ver más adelante el ejemplo en el terreno en Guatemala).

Continúa en la siguiente página

³⁶¹ Ver en general, "Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados", S/2007/643, 28 de octubre de 2007, párrafo 59

5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar, continuación

Cómo responder (continuación)

Respuestas	Acciones
Fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar soluciones (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar y fortalecer las capacidades de trabajadores paralegales comunitarios en las situaciones de retorno y reintegración, para que puedan ayudar a la puesta en marcha de proyectos generadores de ingresos y ayuden a conseguir la restitución de la propiedad, o la indemnización correspondiente, cuando no sea posible restituir.
Monitorear, informar y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear la medida en que las mujeres con necesidades especiales, tales como las mujeres de la tercera edad, las mujeres discapacitadas y las mujeres o niñas cabezas de familia, son capaces de ser dueñas de la propiedad y cultivar sus tierras. • Realizar discusiones con grupos focales en los contextos urbanos para asegurar que las mujeres sean capaces de acceder a la propiedad.

Práctica en el terreno: Ruanda	<p>En 1996, el ACNUR lanzó la Iniciativa Mujeres de Ruanda (RWI, por sus siglas en inglés), que apoya los esfuerzos de las mujeres para reconstruir sus viviendas y las empodera para tomar el control de sus hogares. Antes del genocidio, las mujeres ruandesas no tenían derecho a heredar propiedades, un gran obstáculo en un país donde cerca del 90 por ciento de la población depende de la agricultura de subsistencia.</p> <p>Reconociendo las dificultades que enfrentaban los hogares encabezados por mujeres cuando retornaban e intentaban reclamar sus terrenos, el gobierno de Ruanda adoptó medidas para cambiar la legislación al respecto. El ACNUR, el Ministerio sobre Género, Mujeres y Desarrollo y organizaciones financiadas localmente por la RWI, trabajaron conjuntamente para redactar la nueva legislación, y la RWI apoyó este paso promoviendo la concientización pública sobre el tema y proporcionando foros para realizar consultas con las mujeres a nivel de terreno. La RWI también brindó espacios para que las mujeres parlamentarias se pudieran reunir e intercambiar experiencias, una necesidad esencial no sólo para fortalecer la presencia política de las mujeres en el país, sino también para aprobar leyes importantes sobre igualdad de género³⁶².</p>
---	---

Práctica en el terreno: Guatemala	<p>En el contexto de la repatriación voluntaria de 43.000 refugiados guatemaltecos desde México durante la segunda mitad de la década de 1990, el ACNUR apoyó a las organizaciones de mujeres refugiadas que se movilizaron para exigir la copropiedad de la tierra asignada para las familias que retornaban (que de otra manera hubieran sido entregadas a los hombres cabeza de familia).</p> <p>El ACNUR creó una estrategia por medio de la cual las organizaciones de refugiados, dirigidas por hombres, a través de sus asesores legales y junto con la oficina en Guatemala aceptaron firmar un documento en el que establecieron que no pondrían ningún obstáculo legal para que se alcanzara la igualdad en la propiedad de la tierra entre hombres y mujeres. Las mujeres refugiadas analizaron este documento en un taller y posteriormente el</p>
--	--

Continúa en la siguiente página

³⁶² Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari, de conformidad con la Resolución 2002/49 de la Comisión, sobre "Mujer y vivienda adecuada", E/CN.4/2003/55, 26 de marzo de 2003, párrafo 68, en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/123/84/PDF/G0312384.pdf?OpenElement>.

5.8.2 Vivienda, tierra y propiedad al retornar, continuación

Guatemala
Guatemala
(continuación)

documento se hizo de conocimiento público durante una conferencia, en la que se solicitó a las autoridades responder formalmente a la solicitud de las mujeres de ser incluidas como copropietarias. Luego de largas negociaciones entre las partes, se alcanzó un acuerdo para la copropiedad de las parejas refugiadas.

Este proceso de depuración de políticas y debate institucional fue muy difícil y significó enfrentar muchos desafíos, pero permitió a las organizaciones de mujeres refugiadas y al ACNUR aprender una serie de lecciones de gran valor sobre los derechos a la tierra de las mujeres en el contexto guatemalteco. En particular, el proceso reveló con claridad los sesgos discriminatorios en contra de las mujeres en la interpretación y aplicación de las políticas institucionales por parte de los funcionarios gubernamentales (en su mayoría hombres); la necesidad de implementar modelos adecuados para la adquisición de la propiedad; incluir a las organizaciones de refugiados dirigidas por hombres en la promoción pública de los derechos de las mujeres; y reforzó la decisión de las mujeres para continuar su lucha por la copropiedad de la tierra.

Como resultado, las mujeres lograron la igualdad en el acceso a los recursos y cuando sus matrimonios o relaciones de hecho terminen o sus maridos/parejas fallezcan deben ser consideradas beneficiarias de las parcelas de tierra y/o socias plenas de las cooperativas. En el contexto de este programa, el ACNUR apoyó también la participación de las mujeres en planes de crédito para la adquisición de tierras³⁶³.

³⁶³ ACNUR, "Reintegración en Guatemala, 1994-2000".



Kenia / El cartel que dice: “Detengan el matrimonio precoz”, ubicado en el campamento de refugiados de Kakuma, refuerza el mensaje de que es necesario abolir las “prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la niñez” como señala el artículo 24(3) de la Convención de los Derechos del Niño de 1989 / ACNUR / A.Webster / Diciembre de 2006



Sri Lanka / Una mujer adulta mayor recolectando agua en el campamento de Kaluwankerny en el distrito Batticaloa / Todas las personas tienen derecho a disfrutar de sus derechos y libertades fundamentales sin distinción alguna, incluso en relación con el sexo o la edad / Esto incluye el derecho al agua que es un “derecho humano indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos” / Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.15 (2002) / Consejo Noruego para Refugiados / S. de Silva / 2007

Capítulo 6: Marco legal internacional y regional

Resumen

Introducción

Tradicionalmente, el Derecho Internacional se enfocó en regular las relaciones entre Estados, pero el sistema legal internacional ha ido expandiendo su ámbito de acción y se aplica ahora a un amplio espectro de actores. Estos incluyen los organismos internacionales, las corporaciones, los grupos armados, otras entidades no estatales e individuos.

Este capítulo refleja la evolución del derecho internacional y regional, mencionando tanto las obligaciones de los Estados como las de los actores no estatales, incluyendo al ACNUR, con respecto a la protección de las mujeres y niñas desplazadas, retornadas, en (re)integración y apátridas.

Propósito

El propósito de este capítulo es destacar algunos de los instrumentos y disposiciones legales internacionales y regionales más importantes, que promueven y protegen los derechos de las mujeres y las niñas y buscan eliminar la violencia contra la mujer.

Más información

Este capítulo no pretende ser más que un breve resumen del marco legal internacional y regional. Para más información, ver el CD-Rom que acompaña a este manual, además de:

- ACNUR, “Introducción a la Protección Internacional”, módulo autoformativo No. 1, 1 de agosto de 2005,
- ACNUR, Los derechos humanos y la protección de refugiados, módulo autoformativo No. 5, 15 de diciembre de 2006, y
- ACNUR, Colección de instrumentos internacionales y otros textos legales sobre refugiados y otras personas de interés para el ACNUR¹, noviembre de 2006.

Para información sobre los principios legales internacionales que se refieren a derechos específicos de las mujeres y las niñas, tales como el derecho a la inscripción de los nacimientos, el derecho a la salud, tierra, vivienda, propiedad o educación, ver capítulos 4 y 5.

Distinción entre “hard law” y “soft law”

Al considerar el marco legal internacional y las consecuentes responsabilidades de los distintos actores, es importante comprender la diferencia que existe entre lo que se denomina “hard law”, que impone obligaciones legales para los Estados, y “soft law”, que en vez de reflejar compromisos legales, refleja los compromisos políticos de los Estados, como se muestra en la tabla a continuación.

Tipo de derecho	Significa
Hard law	<ul style="list-style-type: none">• tratados/convenciones ya sea por ratificación o adhesión del Estado, y• derecho internacional consuetudinario²
Soft law	<ul style="list-style-type: none">• declaraciones, conclusiones y recomendaciones, tales como las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) o las Resoluciones del ECOSOC.

Continúa en la siguiente página

¹ Ver en inglés <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/455c460b2.html>, y en general en <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2>

² Para más información sobre derecho internacional consuetudinario, ver sección 1 de este capítulo, a continuación.

Resumen, continuación

“Soft law”

A pesar de carecer de una naturaleza vinculante, el “soft law” forma parte del marco legal internacional para la protección de las mujeres y las niñas.

Si bien el “soft law” no es legalmente vinculante para los Estados, las agencias de la ONU, tales como el ACNUR, están obligadas a respetar las disposiciones de “soft law” relacionadas con sus mandatos y actividades.

Sistemas legales regionales

Los sistemas legales regionales juegan un papel importante y complementan las normas legales internacionales. Ciertas regiones, especialmente en África, América y Europa, tienen marcos legales regionales muy desarrollados, que pueden proveer protección esencial para las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, además de la que brindan los mecanismos internacionales.

Sistemas legales nacionales

Los sistemas legales nacionales también pueden cumplir un papel importante, especialmente en países del Medio Oriente, del sur y sudeste de Asia, que no han ratificado muchos de los instrumentos internacionales, ni han desarrollado marcos para la protección de los refugiados, los desplazados internos y los retornados.

Siempre se deberían revisar las leyes nacionales relevantes desde una perspectiva de género para identificar los vacíos en la protección de las personas de interés, incluyendo las mujeres y las niñas, y para cabildar ante los gobiernos y parlamentos para que efectúen las reformas pertinentes. Este trabajo se debe realizar en coordinación con otras agencias de la ONU y las ONG y asociaciones de mujeres.

En este capítulo

Este capítulo incluye las siguientes secciones.

Sección	Ver página
6.1 Derecho internacional de refugiados, de derechos humanos, de derecho humanitario y de derecho penal	391
6.2 Otros Principios, Conclusiones, Resoluciones y Declaraciones relevantes	409
6.3 Marco legal regional	424

6.1 Derecho internacional de refugiados, de derechos humanos, de derecho humanitario y de derecho penal

Resumen

Introducción

El derecho internacional provee el marco general para la protección de las mujeres, niñas, niños y hombres de interés. El derecho internacional está formado por los tratados, el derecho internacional consuetudinario, principios generales del derecho y decisiones judiciales³.

Derecho de tratados y derecho internacional consuetudinario

Cuando un Estado firma, ratifica o accede a un instrumento internacional, como un tratado o convención, convirtiéndose así en un Estado Parte, se compromete a garantizar los derechos establecidos en ese instrumento a cada persona que se encuentre en su territorio o bajo su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo y a proporcionar las reparaciones necesarias en caso de violación de esos derechos.

Los Estados están también obligados por el derecho internacional consuetudinario. Este término se refiere a las normas legales internacionales que, a pesar de no estar escritas, son legalmente vinculantes para todos los Estados (a excepción de los Estados que son “objeto habitual”). Por ejemplo, es universalmente aceptado que la prohibición de la devolución o *refoulement* forma parte del derecho internacional consuetudinario⁴ y por lo tanto debe ser respetado, incluso por los Estados que no son parte de la Convención sobre refugiados de 1951.

Reservas

Cuando un Estado pasa a ser parte de un instrumento internacional, a veces realiza reservas ante ciertas disposiciones, indicando que no se considerará obligado por las mismas. Sin embargo, algunos tratados señalan expresamente la imposibilidad de realizar reservas a ciertas disposiciones.

El Derecho Internacional también señala que no se permite efectuar una reserva, si la misma atenta contra el objeto y propósito del tratado⁵.

Derogaciones

Bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados Partes de una Convención pueden derogar (esto es, suspender temporalmente la observancia de) ciertos derechos humanos, pero sólo bajo circunstancias excepcionales y bajo ciertas condiciones muy estrictas.

No se admite la derogación de derechos considerados básicos, tales como el derecho a no ser sometido a torturas o a esclavitud. El Comité de Derechos Humanos ha señalado otros derechos cuya naturaleza impide que sean objeto de una derogación legal.

Continúa en la siguiente página

³ Para más información, ver ACNUR, “Introducción a la Protección Internacional”, módulo autoformativo No. 1, 1 de agosto de

⁴ Ver Declaración de Estados Partes de la Convención sobre refugiados de 1951 y/o el Protocolo de 1967, Reunión a nivel ministerial de Estados Partes, Ginebra, 12 a 13 de diciembre de 2001, y Sir Elihu Lauterpacht y Daniel Bethlehem, “Opinión sobre el alcance y contenido del principio de no-devolución” en Protección de refugiados en el Derecho Internacional, Consultas Globales del ACNUR sobre Protección Internacional, (editores, Feller, Türk y Nicholson), Universidad de Cambridge, 2003, pp. 87–179.

⁵ Ver Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, artículos 19 a 23.

Resumen, continuación

Derogaciones (continuación)

Entre los derechos especialmente relevantes para las mujeres y niñas desplazadas está el derecho de todas las personas privadas de libertad a ser tratado con humanidad; la prohibición contra la toma de rehenes, el secuestro o la detención ilegal; y la prohibición de deportación o traslado forzado de personas sin que se den los supuestos permitidos bajo el Derecho Internacional, recurriendo al desplazamiento forzado por medio de la expulsión u otros medios de coerción⁶.

Las derogaciones no están permitidas bajo el Derecho Internacional Humanitario⁷.

Esta sección incluye

Esta sección incluye los temas siguientes.

Tema	Ver página
6.1.1 Derecho internacional de refugiados	393
6.1.2 Derecho internacional de los derechos humanos	394
6.1.2.1 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	397
6.1.2.2 Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos	399
6.1.3 Derecho internacional relacionado con la apatridia	402
6.1.4 Derecho internacional humanitario	404
6.1.5 Derecho penal internacional	407

⁶ Ver ICCPR, artículo 4; PIDESC, artículo 5; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 29, de 2001.

⁷ Ver los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1 común, "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias"; Protocolo I Adicional, artículo 1(1); CICR, El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen 1: Normas, J.M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, Universidad de Cambridge, 2005, p. 495. Norma 139: "Las partes en conflicto deberán respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario por sus fuerzas armadas, así como por otras personas y agrupaciones que actúen de hecho siguiendo sus instrucciones o bajo su dirección o control".

6.1.1 Derecho internacional de refugiados

Introducción

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 constituyen la base del derecho internacional de refugiados y establecen los principios en los que se basa el régimen internacional de protección de los refugiados. Proporciona una definición general sobre quién es una persona refugiada⁸ y establece los principales derechos y obligaciones de los refugiados, y el trato que tienen derecho a recibir por parte del país de asilo.

La definición de refugiado y el género

La Convención y su Protocolo no se refieren específicamente al tema del género en la definición de refugiado. Como consecuencia, “[h]istóricamente, la definición de refugiado ha sido interpretada a la luz de la experiencia masculina, lo cual ha significado que muchas de las solicitudes presentadas por mujeres... hayan pasado inadvertidas”⁹.

Sin embargo, en los últimos 15 años, “el análisis y el concepto de género y sexo dentro del contexto de los refugiados han avanzado sustancialmente en la jurisprudencia, la práctica de los Estados en general y la doctrina. Estos avances han tenido lugar paralelamente a los avances del Derecho de los derechos humanos y sus estándares internacionales, así como en otros campos afines al derecho internacional... Aunque la definición de refugiado no hace referencia directa a la dimensión de género, es comúnmente aceptado que ésta puede influenciar o determinar el tipo de persecución o daño causado, y las razones de ese trato. Debidamente interpretada, la definición de refugiado abarca, por lo tanto, las solicitudes por motivos de género”¹⁰.

Solicitudes por motivo de género

El reconocimiento por parte de los Estados y del ACNUR bajo mandato de las solicitudes por motivos de género ha mejorado enormemente la protección de mujeres y niñas refugiadas. Si bien las solicitudes por motivos de género pueden ser presentadas por mujeres como por hombres, en la mayoría de los casos son presentadas por mujeres. Estas solicitudes “abarcan, generalmente, actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina...”¹¹.

Solicitudes por motivos de edad

En años recientes, también ha aumentado el reconocimiento de solicitudes en las cuales se ha considerado la edad, al igual que el género, como un factor importante en la determinación de la condición de refugiado.

Por ejemplo, los menores de edad pueden ser objeto de persecución de maneras o por motivos que se ven determinados por su edad, su falta de madurez o sus necesidades específicas. También pueden experimentar las mismas formas de persecución que afectan a los adultos, pero pueden experimentarlas de manera diferente, o puede que los motivos para que se ejerza esta persecución sobre los niños sean diferentes.

Nota: Para más información sobre género, edad y el estatuto de refugiado, ver el capítulo 4, sección 2.6 sobre determinación del estatuto de refugiado.

⁸ La Convención sobre refugiados de 1951 define al refugiado como una persona que se encuentra fuera de su país de origen o de residencia habitual y no puede o no quiere retornar a él, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas.

⁹ ACNUR, “Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967”, HCR/GIP/02/01, mayo de 2002, p. 5.

¹⁰ *Ibid.*, p. 5 y 6.

¹¹ *Ibid.*, p. 2.

6.1.2 Derecho internacional de los derechos humanos

Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos se refiere a los derechos y dignidades de todos los seres humanos, sean mujeres, hombres, niñas o niños, en todo momento¹² y sin discriminación.

Bajo el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados están obligados a respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin perjuicio de su edad o sexo, y no sólo a quienes son sus nacionales. De acuerdo con esto, los principios internacionales de derechos humanos son importantes, no sólo para la protección de las mujeres y niñas desplazadas internas, retornadas y apátridas, sino también para las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas.

Instrumentos internacionales de derechos humanos

Los derechos de las mujeres y niñas de interés están protegidos en los instrumentos generales de derechos humanos, especialmente:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH);
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (ICCPR); y
- EL Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC).

Estos documentos, sumados a los dos protocolos adicionales al ICCPR, conforman lo que se conoce como la Carta internacional de derechos humanos. Tanto la Declaración Universal como los Pactos señalan que los derechos que reconocen se aplican sin distinción de ninguna clase y prohíben expresamente la discriminación, incluyendo la discriminación por motivos de sexo o cualquier otra condición. Los Pactos reconocen además, explícitamente la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres para disfrutar de todos los derechos contenidos en esos instrumentos¹³.

Observaciones Generales

Tanto el Comité de Derechos Humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los órganos encargados de supervisar el cumplimiento del ICCPR y del PIDESC respectivamente, han emitido Observaciones Generales sobre la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres, proporcionando mayor claridad sobre el alcance y el contenido del principio de la igualdad de género en relación con los derechos garantizados en esos Pactos.

Sin perjuicio de ello, se reconoce que los derechos de las mujeres no han recibido un trato adecuado por parte del marco general internacional de los derechos humanos. Y por ello se han adoptado instrumentos específicos para proporcionar protección adicional a las mujeres y las niñas.

Continúa en la siguiente página

¹² Algunos instrumentos de derechos humanos permiten a los Estados suspender sus obligaciones bajo ciertas circunstancias, como por ejemplo, en caso de guerra. Sin embargo, las derogaciones son excepcionales y de naturaleza temporal, sujetas a estrictos requisitos. Algunos derechos no son derogables, lo que significa que bajo ninguna circunstancia pueden ser derogados. Además, los Estados pueden formular reservas a tratados específicos, por medio de las cuales excluyen o alteran los efectos legales de ciertas disposiciones de un tratado respecto a su aplicación en ese país específico. Sin embargo estas reservas no pueden ser incompatibles con el objeto y propósito del tratado. Diversos Estados han efectuado reservas a los tratados, relacionadas con el alcance de ciertos derechos, restringiendo su aplicación en el caso de las personas que no son nacionales, tales como los solicitantes de asilo y los refugiados. Existen también diversas reservas a la CEDAW y a la CDN, que reflejan la amplia resistencia al concepto de plena igualdad entre las mujeres y los hombres y entre los niños y las niñas, que se pueden considerar incompatibles con el objeto y propósito de estos tratados.

¹³ Ver DUDH, artículo 2; ICCPR, artículos 2 y 3; y PIDESC, artículos 2 y 3.

6.1.2 Derecho internacional de los derechos humanos, continuación

Mecanismos de Derechos Humanos

Si bien esta sección dirige su atención a los principios internacionales de derechos humanos, es importante reconocer que el sistema internacional de derechos humanos está formado no sólo por los principios señalados en los tratados y otros instrumentos, sino también por los mecanismos encargados de promover su implementación.

Los mecanismos de derechos humanos son órganos que han sido establecidos para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos e investigar las denuncias a estas violaciones. Si bien el análisis de estos mecanismos queda fuera del alcance de este manual, se incluyen algunos mecanismos creados por las convenciones (órganos de los tratados)¹⁴ y otros creados fuera del contexto de un tratado específico (Relatores Especiales, Representantes, Expertos y Grupos de Trabajo de Naciones Unidas)¹⁵. El ACNUR trabaja con estos mecanismos para fortalecer la protección de las personas de interés.

Los funcionarios del ACNUR deberían conocer algunos de estos mecanismos, en la medida que pueden servir de alternativa para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas desplazadas y retornadas.

Convenciones fundamentales relacionadas con las mujeres y las niñas

Bajo el régimen de derecho internacional de los derechos humanos hay dos convenciones fundamentales que se refieren específicamente al tema de la discriminación contra la mujer, los derechos de los menores de edad y la violencia contra las mujeres. Estas son:

- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979 (CEDAW) y
- La Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y sus Protocolos facultativos de 2000 (CDN).

En las secciones 1.2.1 y 1.2.2, a continuación, se proporciona un pequeño resumen de su contenido, sus propósitos y principios esenciales.

Otras convenciones: Pueblos indígenas

Otras convenciones pueden ser de utilidad. Por ejemplo, con respecto a los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, señala en el artículo 3 que ellos tienen derecho a “gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación” y que “[l]as disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos”. Estos principios son reafirmados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007¹⁶.

Continúa en la siguiente página

¹⁴ Ver órganos encargados de la supervisión de tratados, integrados por expertos independientes elegidos por los Estados Partes, para monitorear el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos de la ONU. De importancia particular para nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y niñas de interés son el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

¹⁵ Se han establecido una serie de procedimientos bajo mecanismos extra convencionales para monitorear el respeto de las normas de derechos humanos. Los procedimientos temáticos incluyen al: Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos Armados, además de los Relatores Especiales sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; violencia contra la mujer; prácticas tradicionales dañinas; las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y desde noviembre de 2007, violencia contra los niños.

¹⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General, A/61/L.67, 7 septiembre de 2007.

6.1.2 Derecho internacional de los derechos humanos, continuación

Material adicional

Para información más detallada sobre el derecho internacional de los derechos humanos y la relevancia que tiene para nuestro trabajo, ver la política del ACNUR “Human Rights Policy” (próxima publicación) y *Los derechos humanos y la protección de los refugiados*, módulo autoformativo 5, (volúmenes I y II, 15 de diciembre de 2006)¹⁷.

¹⁷ Disponibles en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6447.pdf> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6448.pdf>, respectivamente.

6.1.2.1 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Introducción

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁸ (CEDAW), y su Protocolo Facultativo¹⁹ reciben el nombre de Carta internacional de los derechos de las mujeres. Organizada en torno a los conceptos de igualdad y no discriminación, la Convención afirma:

“...la igualdad de hombres y mujeres y el derecho de las mujeres a ser tratadas en pie de igualdad en todas las circunstancias de la vida. Centrada en los derechos políticos y civiles así como en los derechos económicos y sociales, la Convención instaba a los Estados a que adoptaran medidas positivas en las esferas de la administración pública, la educación, la salud, el empleo y la familia para asegurar que las mujeres gozaran de igualdad con los hombres”²⁰.

Propósito

Bajo la CEDAW los Estados condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y acuerdan poner fin a la discriminación contra la mujer²¹. Si bien la CEDAW no menciona la violencia contra la mujer, en su Recomendación General N° 19, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que la violencia por motivos de género se equipara a discriminación de acuerdo con lo establecido en la CEDAW.

Principio de la no discriminación

El principio de la no discriminación incluye también las acciones realizadas por agentes no estatales. En particular, los Estados deben “tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas”²². Los Estados están obligados a actuar para poner fin a la discriminación contra la mujer, incluyendo la que se lleva a cabo a través de costumbres o prácticas tradicionales, tanto en las esferas públicas como privadas²³.

El principio de la no discriminación exige a los Estados tomar las acciones positivas o medidas de protección necesarias para prevenir o para compensar las desventajas estructurales que enfrentan las mujeres y las niñas²⁴. Estas medidas, que implican preferencias especiales, no se consideran discriminatorias porque están diseñadas para remover los obstáculos que impiden el progreso de las mujeres y las niñas y para incentivar su participación en condiciones de igualdad.

Continúa en la siguiente página

¹⁸ La CEDAW fue adoptada por la Asamblea General en 1979 y entró en vigor en 1981.

¹⁹ El Protocolo Facultativo a la CEDAW fue adoptado por la Asamblea General en 1999 y entró en vigor en 2000. Establece la presentación de denuncias individuales relacionadas con violaciones a los derechos contemplados en la CEDAW, ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y también permite al Comité iniciar investigaciones confidenciales en casos de infracciones graves y sistemáticas a la Convención.

²⁰ Consejo de Derechos Humanos, “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer, informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer”, E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003, párrafo 9.

²¹ CEDAW, artículo 1. La discriminación contra la mujer se define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por 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.”

²² CEDAW, artículo 2(e).

²³ En especial, el artículo 5 obliga a los Estados a tomar medidas para “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”.

²⁴ Ver artículo 4(1) de la CEDAW.

6.1.2.1 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, continuación

Temas: Participación e igualdad de derechos

Los temas de la participación y la igualdad de derechos en la toma de decisiones se pueden observar a lo largo de toda la CEDAW, que se refiere al derecho de las mujeres a participar en la esfera política y pública, a participar en las actividades recreativas, los deportes y todos los aspectos de la vida cultural, a participar en todas las actividades comunitarias, y de participar basándose en la igualdad con los hombres en la toma de decisiones relacionadas con el matrimonio y la vida familiar.

En este sentido, el Comité de la CEDAW ha subrayado la importancia del derecho a la nacionalidad, que define como esencial para la plena participación en la sociedad²⁵. La Convención contiene importantes salvaguardas contra la apatridia de las mujeres, en la medida que establece que los Estados Partes “otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad” y “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”. Asimismo, existe la protección contra una de las principales causas de apatridia de los menores de edad ya que la Convención establece que “los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos”.

Reservas a ciertas disposiciones de la CEDAW

Un importante número de Estados Partes de la CEDAW han realizado reservas a algunas de sus disposiciones indicando que interpretarán esa disposición específica de una determinada manera o que no estarán obligados por una disposición determinada. Sin perjuicio de ello, el artículo 28 dispone expresamente que no será aceptada ninguna reserva que sea incompatible con el objeto y propósito de la Convención. Esta es una regla generalmente aceptada en el derecho internacional²⁶.

²⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 21, 1994, párrafo 6.

²⁶ Ver Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, artículo 19.

6.1.2.2 Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos

Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y sus Protocolos Facultativos establecen un conjunto integral de principios aplicables a los menores de edad, esto es las personas que tienen menos de 18 años “salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (artículo 1). En su carácter de tratado con el mayor número de ratificaciones²⁷, la CDN es una importante herramienta de protección para las niñas desplazadas y refugiadas.

Sustentan a la CDN tres principios fundamentales, que se combinan para alcanzar el objetivo de permitir la supervivencia y desarrollo del menor de edad (artículo 6):

- el derecho a la no discriminación;
 - el interés superior del menor de edad; y
 - el derecho a participar.
-

Principio: No discriminación

La CDN prohíbe la discriminación no solo por motivos de sexo, sino también con base en otros motivos, incluyendo el nacimiento u o cualquier otra condición²⁸. En consecuencia, la Convención se aplica a las niñas y niños solicitantes de asilo, refugiados, desplazados internos y retornados. Este principio general de no discriminación se complementa con la obligación específica de los Estados Partes de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que los menores de edad solicitantes de asilo y refugiados reciben la protección y asistencia necesarias para el disfrute de sus derechos. Los Estados deben además cooperar con las agencias de la ONU para proveer la protección y asistencia, incluyendo al ACNUR²⁹.

Principio: Interés superior

El artículo 3 dispone que “[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Este principio se aplica tanto a las decisiones que afectan a menores de edad individualmente y a las políticas relacionadas con el tema y decisiones y actividades que afectan a grupos de menores de edad. (Ver capítulo 4, sección 2.5 para más detalles sobre el principio del interés superior de los menores de edad).

Principio: Participación

La participación es un tema presente en toda la CDN. El artículo 12 establece que los Estados Partes deben respetar el derecho de los menores de edad en condiciones de formarse su propio juicio a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten sus vidas, y que estas opiniones deben tenerse en cuenta en función de la edad y madurez del menor. El artículo 12 se complementa con los derechos relacionados al

Continúa en la siguiente página

²⁷ La CDN fue adoptada por la Asamblea General en 1989, y entró en vigor en 1990, ha sido ratificada por 192 países (se exceptúan Estados Unidos de Norteamérica y Somalia). Los Protocolos Facultativos son el Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados y el Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Ambos fueron adoptados por la Asamblea General en 2000 y entraron en vigor en 2002. Ver también la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo 4.

²⁸ CDN, artículo 2.

²⁹ CDN, artículo 22.

6.1.2.2 Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, continuación

Principio: Participación (continuación)

acceso a la información y a la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia, de religión y de asociación³⁰. Los menores de edad con discapacidades y otras necesidades especiales también tienen derecho a participar en la toma de decisiones en asuntos que afecten sus vidas³¹. (Ver capítulo 2, sección 5 para más información sobre la participación de los menores de edad, especialmente las niñas).

Otras disposiciones

Diversas disposiciones de la CDN y de sus Protocolos Facultativos se refieren a violaciones a los derechos que pueden ser de especial relevancia para las niñas de interés. Estos incluyen la exigencia de que los Estados Partes:

- “adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado” de acuerdo con las “obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados”³²;
- protegerán a los niños de toda forma de violencia, explotación, abuso, secuestro y trata³³;
- “adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños”³⁴;
- adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados³⁵; y
- “asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual”³⁶.

CDN y los refugiados

El artículo 22 de la CDN requiere específicamente a los Estados Partes adoptar las “medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado...reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas” para disfrutar de los derechos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario³⁷.

Continúa en la siguiente página

³⁰ CDN, artículos 13, 14, 15, y 17.

³¹ CDN, artículo 23.

³² CDN, artículo 38.

³³ CDN, artículos 19, 32, 33, 34, 35, y 36, además del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

³⁴ CDN, artículo 24(3).

³⁵ CDN, artículo 39.

³⁶ CDN, artículo 23.

³⁷ CDN, artículo 22.

6.1.2.2 Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, continuación

Guía para la implementación

Las Observaciones Generales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño constituyen herramientas útiles para promover la protección de las niñas de interés, incluyendo especialmente la No.6 de 2005, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

El Manual de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, de UNICEF, de 1998, señala con detalle cómo implementar normas, políticas y prácticas que promuevan la protección de los derechos de las niñas y los niños. Una nueva edición del citado manual se publicará en 2008.

6.1.3 Derecho internacional relacionado con la apatridia

Introducción

El derecho a la nacionalidad está firmemente incorporado en el derecho internacional de los derechos humanos³⁸, pero no establece la nacionalidad específica a la que tiene derecho cada persona. Los dos tratados principales diseñados para regular este tema son la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954 y la Convención para reducir los casos de Apatridia, de 1961³⁹.

Ninguna de estas Convenciones aborda específicamente el tema de la protección de las mujeres y niñas apátridas o la prevención y reducción de la apatridia entre ellas, pero ambos instrumentos deben ser interpretados a la luz de los demás principios de derechos humanos.

Ambas Convenciones forman parte de un conjunto mucho más amplio de principios internacionales, que incluyen muchos derechos relacionados con la nacionalidad. Por ejemplo, se puede citar al ICCPR y a la CEDAW, cuando la apatridia se debe a la existencia de desigualdades entre las mujeres y los hombres en relación con la adquisición, cambio o mantenimiento de la nacionalidad y el traspaso de la misma a los hijos, igualmente, tanto el ICCPR como la CDN garantizan el derecho de los menores de edad a adquirir una nacionalidad.

Definición: Apatridia

La Convención de 1954 incluye una estricta definición legal de la persona apátrida: “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún estado, conforme a su legislación”. Cada Estado Parte es el encargado de decidir si una persona tiene derecho a recibir los beneficios determinados en la Convención de acuerdo con los procedimientos que tenga establecido para ello. Al igual que con la determinación de la condición de refugiado, estos procedimientos deberían tener un enfoque de género y edad, y las personas encargadas de tomar decisiones a este respecto deberían estar informadas sobre las causas de la apatridia que afectan especialmente a las mujeres y las niñas.

Como se señala con mayor detalle en otras partes de este manual, estas causas incluyen:

- la discriminación en la emisión de documentos de inscripción o de identidad (ver capítulos 4, sección 2.1 y 5, sección 2.1);
 - la falta de registro de nacimiento y/o documentos (ver capítulos 4, sección 2.2 y 5 sección 2.1); y
 - la falta de inscripción o certificación de matrimonios y divorcios (ver capítulos 4, sección 2.3 y 5, secciones 2.1 y 2.2).
-

Disposiciones: Convención de 1954

La Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas es el principal instrumento internacional que busca regular la situación de las personas apátridas y garantizar que se les reconozcan sus derechos y libertades fundamentales, sin discriminación. Las disposiciones de esta Convención son, en muchos sentidos, similares a las contenidas en la Convención sobre refugiados, de 1951.

Continúa en la siguiente página

³⁸ Ver DUDH, artículo 15; ICCPR, artículo 24; CEDAW artículo 9; CDN, artículo 7.

³⁹ En este sentido la Convención sobre refugiados de 1951, también brinda protección a los refugiados que son apátridas.

6.1.3 Derecho internacional relacionado con la apatridia, continuación

Disposiciones: Convención de 1954 (continuación)

Ser parte de la Convención no es un sustituto para el reconocimiento de la nacionalidad a las personas que nacen y residen habitualmente en el territorio de un Estado. No importa que tan amplios sean los derechos reconocidos a las personas apátridas, porque estos no se comparan con los de tener una nacionalidad.

Disposiciones: Convención de 1961

La Convención para la reducción de los casos de Apatridia, de 1961, busca evitar la apatridia al nacer, pero no prohíbe a los Estados la posibilidad de revocar la nacionalidad bajo ciertas circunstancias, ni que concedan retroactivamente la nacionalidad a todas las personas que en la actualidad puedan ser apátridas. Buscando cumplir con el objetivo de reducir los casos de apatridia, la Convención de 1961 exige a los Estados Partes implementar la legislación necesaria, que refleje los principios establecidos relativos a la adquisición y pérdida de la nacionalidad. El Acta Final de esta Convención, incluye una recomendación similar a la contenida el Acta Final de la Convención de 1954, que incentiva a los Estados Partes a aplicar las disposiciones de la Convención a quienes sean apátridas *de facto*, siempre que sea posible.

La Convención dispone la creación de un órgano al que puedan acudir las personas potencialmente beneficiarias de esta Convención para que analice su solicitud y para solicitar asistencia para presentar la solicitud ante las autoridades apropiadas. La Asamblea General solicitó al ACNUR cumplir con este rol.

Rol del ACNUR

EL ACNUR ha estado involucrado en temas relacionados con la apatridia desde el inicio, especialmente en el contexto de la asistencia y protección a los refugiados que son apátridas. Adicionalmente, se reconoce cada vez más que la posesión de una nacionalidad y la capacidad para ejercer los derechos inherentes a la nacionalidad ayudan a prevenir el desplazamiento involuntario y forzado.

El rol del ACNUR para ayudar a reducir los casos de apatridia se encuentra consignado en la Convención de 1961 y en Resoluciones de la Asamblea General de la ONU y del ExCom. A través de sus representaciones/oficinas o sus servicios en la Sede, el ACNUR brinda recomendaciones sobre cómo crear e implementar estos procedimientos, si así se le solicita.

Nota: Para más información ver el manual del ACNUR y la Unión Interparlamentaria, Manual para Parlamentarios sobre nacionalidad y apatridia, de 2005⁴⁰, en particular lo relacionado con las mujeres y las niñas, páginas 31–34.

⁴⁰ Disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=436608b24>.

6.1.4 Derecho internacional humanitario

Introducción

El derecho internacional humanitario es anterior al derecho de refugiados y el derecho internacional de derechos humanos. Se aplica en situaciones de conflicto armado internacional y no internacional, y busca brindar protección a las personas que no toman parte, o que ya no toman parte, en las hostilidades, además de regular los medios y métodos de guerra.

A medida que más y más refugiados y desplazados internos quedan atrapados o son objetivos en medio del conflicto, este conjunto de disposiciones cobra cada vez más relevancia para nuestro trabajo de protección. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de refugiados continúan siendo aplicables durante los conflictos armados, si bien algunos derechos humanos reconocidos pueden verse limitados o sujetos a derogación⁴¹.

Instrumentos básicos

El derecho internacional humanitario está formado tanto por Convenciones como por normas consuetudinarias. Los instrumentos básicos aplicables a las víctimas de los conflictos armados son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949⁴², de aceptación universal, y sus dos Protocolos adicionales de 1977.

Los Convenios de Ginebra se refieren a los conflictos armados internacionales, pero el artículo 3, común a los cuatro Convenios, es aplicable también a los casos de conflictos armados no internacionales, un término que incluye las guerras civiles. Este artículo establece los derechos básicos que deben disfrutar todas las personas “que no participan directamente en las hostilidades”. Estos derechos incluyen el derecho a la vida, a recibir un trato humano y digno y a la protección contra la tortura y los tratos humillantes y degradantes. Debe ser aplicada “sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo”.

El Protocolo Adicional I se refiere solo a los conflictos armados internacionales; El Protocolo Adicional II se refiere a los conflictos armados no internacionales.

Derecho internacional humanitario consuetudinario

Existe también una amplia normatividad de derecho internacional humanitario consuetudinario, incluyendo un número relevante de normas que regulan el trato de las personas que no toman parte directa, o que ya no toman parte directa, en las hostilidades. Estas normas son de cumplimiento obligatorio para todos los Estados, sin importar si han ratificado o no los instrumentos relevantes, y pueden ser importantes para garantizar la protección de las personas refugiadas y desplazadas internas. Esto es especialmente relevante en los conflictos armados no internacionales, ya que las normas escritas que regulan estos conflictos son bastante más escasas.

Continúa en la siguiente página

⁴¹ Ver sección 1 de este capítulo para más información sobre derogaciones en el derecho internacional de los derechos humanos.

⁴² Estas son: Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I); Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II); Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III); Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV).

6.1.4 Derecho internacional humanitario, continuación

Disposiciones

Al igual que bajo el derecho internacional de refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, las mujeres tienen derecho a recibir la misma protección que los hombres de cara al derecho internacional humanitario, sean o no civiles, combatientes o fuera de combate. Algunas disposiciones, tales como las relacionadas con el mantenimiento y la restauración de los lazos familiares, son especialmente relevantes para la protección de las mujeres y las niñas.

EL derecho internacional humanitario contiene además, una serie de disposiciones que reconocen a las mujeres y los menores de edad el derecho a recibir una protección especial. Cerca de 40 de los 460 artículos de los Convenios y sus Protocolos son de aplicación específica a las mujeres⁴³. El objetivo de estas disposiciones específicas es “la reducción de la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia sexual, para prohibir directamente ciertos tipos de violencia sexual, o para protegerlas mientras están embarazadas o como madres de menores de edad pequeños”⁴⁴.

Una serie de disposiciones similares busca brindar protección especial a los menores de edad, en relación con los siguientes temas: la evacuación y las zonas especiales; asistencia y cuidado; identificación, reunificación familiar y menores no acompañados; educación y ambiente cultural; menores de edad detenidos, arrestados e internados y la excepción de la aplicación de la pena de muerte⁴⁵. Además, los Protocolos Adicionales I y II incluyen medidas para evitar que los menores de 15 años participen en las hostilidades⁴⁶.

Requisitos y responsabilidades

El derecho internacional humanitario impone obligaciones legales para los Estados, sus fuerzas armadas, los grupos armados (tanto los grupos guerrilleros que se oponen al gobierno como los grupos paramilitares apoyados por el Estado), y las tropas que participan en operaciones multilaterales de mantenimiento y consolidación de la paz, si toman parte en las hostilidades⁴⁷.

También establece obligaciones para todas las personas y hace responsables a quienes cometen “infracciones graves” del derecho internacional humanitario, incluso si han recibido órdenes para hacerlo. Los Estados tienen la obligación de perseguir penalmente y sancionar a los responsables de tales violaciones⁴⁸.

Continúa en la siguiente página

⁴³ Françoise Krill, “*The Protection of Women in International Humanitarian Law*”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 249, 1989, p. 363.

⁴⁴ Judith Gardham y Michelle Jarvis, *Women, Armed Conflict and International Law*, Kluwer Law International, 2001, p. 63.

⁴⁵ CICR, Protección jurídica de los niños en los conflictos armados. Algunas de estas disposiciones pueden coincidir con las establecidas para las mujeres en la medida que muchas de estas disposiciones brindan protección especial a las madres en periodo de lactancia o a las madres con niños pequeños.

⁴⁶ Estas disposiciones son fortalecidas aún más en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, y por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que define como un crimen de guerra reclutar, alistar o utilizar en las hostilidades a niños menores de 15 años. Ver también, capítulo 5, sección 3.4 sobre reclutamiento militar y DDR, bajo principios y directrices legales internacionales.

⁴⁷ Mientras que el derecho internacional humanitario es obligatorio para todas las partes en conflicto, la responsabilidad principal por su implementación corresponde a los Estados. Ver también, Charlotte Lindsay, *Las mujeres ante la guerra*, CICR, 2001, p. 18, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5V6HPQ>.

⁴⁸ Ver artículos 49, 50, 129 y 140 respectivamente de los Cuatro Convenios de Ginebra y el artículo 85 del Protocolo Facultativo I.

6.1.4 Derecho internacional humanitario, continuación

Requisitos y responsabilidades (continuación)

Si bien la lista de “infracciones graves” al derecho internacional humanitario no incluye una referencia explícita a la violencia sexual y por motivos de género⁴⁹, estas violaciones incluyen la “tortura o tratos inhumanos, incluyendo... causar voluntariamente gran sufrimiento o daño grave a la integridad física o a la salud” en contra de los civiles, lo que claramente encierra la violación y otras formas de abuso sexual⁵⁰.

Otras guías

Un análisis más detallado de estas disposiciones se escapa al alcance de este manual. Con respecto a los menores de edad, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha publicado “*Los niños y la guerra: Disposiciones del DIH específicamente aplicables a los niños*”⁵¹, además de la hoja informativa “Protección jurídica de los niños en los conflictos armados”⁵².

Se puede encontrar una lista detallada de las disposiciones de derecho internacional humanitario relacionadas con la protección de las mujeres en el anexo al documento de guía del CICR, *Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados*, de 2004⁵³. El documento del CICR, *Las mujeres ante la guerra* de 2001 proporciona también un resumen excelente del derecho internacional humanitario aplicable a las mujeres durante los conflictos armados⁵⁴.

⁴⁹ Ver IV Convenio de Ginebra, artículo 147.

⁵⁰ 50 Charlotte Lindsay, *Las mujeres ante la guerra* CICR, 2001, p. 58. Ver también sección 1.5 de este capítulo para más información sobre el Estatuto de la Corte Penal Internacional que define expresamente la violación y otras formas de abuso sexual como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

⁵¹ Publicada en marzo de 2002, disponible en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDQ3K>.

⁵² Publicado en febrero 2003, disponible <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5V5MJB>.

⁵³ Ver página pp. 167–207, disponible en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/p0840>.

⁵⁴ Charlotte Lindsay, *Las mujeres ante la guerra*, CICR, 2001, disponible en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5V6HPQ>.

6.1.5 Derecho penal internacional

Introducción

Los avances en el derecho penal internacional han tenido un impacto paulatino sobre la protección de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres. Por ejemplo, los fallos de los Tribunales Penales Internacionales para la Ex Yugoslavia y Ruanda, han identificado claramente la violación y otras formas de violencia sexual y por motivos de género como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad⁵⁵.

El hecho de que la primera persona que será juzgada por la Corte Penal Internacional (CPI) es un líder de la milicia acusado de reclutar y alistar menores de edad, actividades consideradas crímenes de guerra, subraya también la importancia de este tema, al que los menores de edad desplazados, incluyendo las niñas, se encuentran especialmente expuestos⁵⁶.

Crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad

Como resultado de estos avances, la violación y otras formas de violencia sexual y por motivos de género, la esclavitud sexual, incluyendo la trata de mujeres⁵⁷, la prostitución forzada, el embarazo forzado y la esterilización forzada son consideradas ahora crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

El Estatuto de Roma de 1998, sobre la CPI incluye la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y la esterilización forzada como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad⁵⁸. El reclutamiento, incorporación y uso de menores de 15 años en las hostilidades es definido también como un crimen de guerra⁵⁹.

El Estatuto de la CPI contiene además medidas específicas desde la perspectiva de la edad y el género para proteger a las víctimas y testigos que participen en los procedimientos penales que se sigan ante la Corte. La CPI puede ordenar también reparaciones colectivas o individuales que se harán efectivas a través de la restitución, la indemnización y la rehabilitación.

Genocidio

De acuerdo con el Estatuto de la CPI "los actos... perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como... [l]esión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo o [m]edidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo"⁶⁰ se consideran genocidio.

El traslado forzado de los menores de edad del grupo a otro con los fines señalados en el párrafo anterior, se considera también genocidio⁶¹.

Continúa en la siguiente página

⁵⁵ La jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia (TPIY) y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) ha reconocido que la violación y otras formas de violencia sexual constituyen infracciones graves. En el contexto de los conflictos armados no internacionales, el fallo *Akayesu* del TPIR fue el primer caso internacional que definió violación como "una invasión física de naturaleza sexual, realizado a una persona bajo coacción". El Tribunal consideró que "la violencia sexual, que incluye a la violación, es todo acto de naturaleza sexual que sea realizado a una persona bajo circunstancias que constituyan coacción. La violencia sexual no se limita a la invasión física del cuerpo humano y puede incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico... Amenazas, intimidación, extorsión y otras formas de coacción que se aprovechen del temor o la desesperación pueden constituir coacción, y la coacción puede ser inherente bajo ciertas circunstancias". Ver *Prosecutor v. Akayesu*, ICTR-96-4-T, septiembre de 1998, en inglés en <http://69.94.11.53/ENGLISH/cases/Akayesu/index.htm>. Ver también, el TPIY en *Prosecutor v. Furundzija*, IT-95-17/1, diciembre de 1998. Estas decisiones han contribuido sustancialmente a la aceptación generalizada de la violación como una infracción grave del derecho internacional humanitario.

⁵⁶ Corte Penal Internacional, "Pre-Trial Chamber I commits Thomas Lubanga Dyilo for trial", comunicado de prensa, 29 enero 2007.

⁵⁷ Ver el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) de 2000.

⁵⁸ Ver Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, adoptado en 1998 y que entró en vigor en 2002, en particular los artículos 7 y 8.

⁵⁹ *Ibid.*, artículo 7.

⁶⁰ *Ibid.*, artículo 6.

⁶¹ *Ibid.*, artículo 6.

6.1.5 Derecho penal internacional, continuación

Fondo para las Víctimas

El Estatuto de la CPI dispone también la creación del Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas (FFV), que inició operaciones a principios de 2007. Está dirigido a cabildear a favor de las víctimas más vulnerables de genocidio, delitos contra la humanidad y crímenes de guerra, además de brindarles ayuda.

6.2 Otros principios, conclusiones, resoluciones y declaraciones relevantes

Resumen

Introducción

Esta sección señala otros principios, conclusiones, resoluciones y declaraciones relevantes que forman parte del marco legal de protección internacional y contienen disposiciones específicas para la protección de las mujeres y las niñas.

En esta sección

Esta sección incluye los siguientes temas.

Tema	Ver página
6.2.1 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW)	410
6.2.2 Conclusiones y declaraciones del ECOSOC	413
6.2.3 Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad	414
6.2.4 Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre niños y los conflictos armados	415
6.2.5 Resoluciones del Comité Ejecutivo	417
6.2.6 Principios rectores de los desplazamientos internos	418
6.2.7 Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción	420
6.2.8 Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio	422
6.2.9 Cumbres mundiales y documentos de las Cumbres mundiales	410

6.2.1 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW)

“La violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”.

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución de la Asamblea General 48/104, 1993

Introducción

Debido a que la violencia contra la mujer es un tema tabú en muchas sociedades, recientemente ha logrado encontrar su lugar en la agenda internacional. La adopción de la DEVAW por parte de la Asamblea General en 1993 y el nombramiento por parte de la Comisión de Derechos Humanos en 1994 del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, constituyeron el reconocimiento público de que la violencia contra la mujer, considerada hasta hace poco un tema privado, es ahora un tema público de derechos humanos.

Propósito

La DEVAW y una serie de documentos que la siguieron, reconocen que la violencia contra las mujeres y las niñas, no sólo constituye un grave abuso de derechos humanos, sino que también constituye un impedimento serio para que las mujeres y las niñas puedan disfrutar y ejercer muchos otros derechos.

Si bien la Declaración no es legalmente vinculante para los Estados⁶², establece las normas internacionales que los Estados han reconocido como fundamentales para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres⁶³.

Definición: Violencia contra la mujer

La DEVAW define la “violencia contra la mujer” como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”⁶⁴. La DEVAW entiende además que este concepto incluye, entre otros, los distintos tipos de violencia que ocurren en la familia, al interior de la comunidad en general y aquella perpetuada y condonada por el Estado⁶⁵.

Continúa en la siguiente página

⁶² Como se señaló anteriormente, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha señalado que la obligación de los Estados de prevenir y responder a los actos de violencia en contra de las mujeres con la debida diligencia constituye un principio de derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, es vinculante para todos los Estados.

⁶³ Informe preliminar presentado por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Comisión de derechos humanos, E/CN/1995/42, párrafo 95.

⁶⁴ DEVAW, artículo 1.

⁶⁵ El artículo 2 de la DEVAW establece que se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, entre otros: a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educativas y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

6.2.1 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW), continuación

**Definición:
Violencia contra la
mujer**
(continuación)

En su preámbulo, como se cita más arriba, la Declaración reconoce que la violencia contra la mujer es el resultado de relaciones de poder desiguales entre las mujeres y los hombres a lo largo de la historia. Reconoce además que “algunos grupos de mujeres, como por ejemplo las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres indígenas, las refugiadas, las mujeres migrantes, las mujeres que habitan en comunidades rurales o remotas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidades, las ancianas y las mujeres en situaciones de conflicto armado son particularmente vulnerables a la violencia”.

**La violencia contra
las mujeres y las
niñas aún subsiste**

En 2006, más de una década después, el Secretario General emitió dos informes sobre todas las formas de violencia contra la mujer y la eliminación de la discriminación y la violencia contra las niñas⁶⁶. Estos subrayan que la violencia contra la mujer y las niñas “persiste en todos los países del mundo como una violación generalizada de los derechos humanos y uno de los obstáculos principales para lograr la igualdad de género”⁶⁷.

El estudio de la ONU sobre violencia contra los niños también concluyó que aún queda mucho por hacer y recomienda que los Estados enfrenten todas las formas de discriminación por motivos de género en el marco de una estrategia integral de prevención de la violencia⁶⁸.

**Responsabilidad:
Estados**

El artículo 4 de la DEVAW exige a los Estados adoptar una serie de medidas para eliminar la violencia contra la mujer. Estas incluyen “[p]roceder 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”.

También establece que los “Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación” de eliminar tal violencia. Los Estados también deben “[a]doptar todas las medidas apropiadas...para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer”.

Continúa en la siguiente página

⁶⁶ Ver respectivamente, “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General”, A/61/122/Add.1, 6 julio de 2006; y “Eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las niñas, Informe del Secretario General”, E/CN.6/2007/2, 12 diciembre de 2006.

⁶⁷ Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General, *Ibid.*, párrafo 1.

⁶⁸ “Informe del Experto Independiente para el Estudio de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños”, A/61/299, 29 de agosto de 2006, párrafos 90 y 106.

6.2.1 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW), continuación

“El sistema de las Naciones Unidas está obligado a respetar y defender los principios de la Organización. Aunque es evidente que las organizaciones internacionales tienen la obligación de no cometer ni contribuir a la comisión de actos de violencia contra la mujer mediante sus decisiones sobre los programas o la financiación, también tienen la obligación adicional de cooperar y establecer estrategias interinstitucionales coherentes para colaborar estrechamente con las comunidades locales y los grupos pertinentes de la sociedad civil a fin de eliminar la violencia contra la mujer. Las responsabilidades de esas organizaciones se añaden a las responsabilidades individuales de los Estados que sean miembros de ellas”.

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias

⁶⁹

Responsabilidad: Agencias de la ONU

El artículo 5 de la DEVAW señala las responsabilidades de los organismos de Naciones Unidas. Estas incluyen cooperar para desarrollar estrategias regionales para eliminar la violencia contra la mujer, fomentar la concientización, analizar las tendencias, incorporar el tema de la violencia contra la mujer en nuestros programas, crear guías y manuales, y cooperar con las ONG que trabajen con este tema.

Se exige además a las agencias de la ONU “considerar la cuestión de la eliminación de la violencia contra la mujer, cuando proceda, en el cumplimiento de sus mandatos relativos a la aplicación de los instrumentos de derechos humanos”. El ACNUR tiene la obligación de asegurar que se respetan y promueven los derechos humanos en todas sus operaciones. De conformidad con esta obligación, promover la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas forma parte integral de las actividades de protección del ACNUR.

⁶⁹ Comisión de Derechos Humanos, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer: violencia contra la mujer, “La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer”, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias. 20 de enero de 2006, E/CN.4/2006/61, párrafo 98.

6.2.2 Conclusiones y resoluciones del ECOSOC

Introducción

En 1997, el ECOSOC adoptó la histórica Resolución 1997/2 sobre la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas y programas en el sistema de Naciones Unidas.

Definición: Transversalización de género

“La perspectiva de transversalización de género es 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.”⁷⁰.

Propósito

Estas conclusiones identifican los principios para la transversalización del enfoque de género en todo el sistema de Naciones Unidas y contienen acciones específicas que deberían implementar las agencias de la ONU para institucionalizar esta práctica. El Comité Ejecutivo del ACNUR ha incentivado explícitamente monitorear el desempeño del ACNUR en relación con la transversalización del género en sus planes a mediano plazo y en los presupuestos para programas, incluyendo a nivel de terreno⁷¹.

Las conclusiones subrayan que la transversalización del género no reemplaza la necesidad de diseñar e implementar políticas, programas o acciones positivas dirigidas a las mujeres. Así, la transversalización del género y las acciones dirigidas se complementan mutuamente, y comparten el objetivo único de permitir a las mujeres y las niñas, al igual que a los hombres y los niños, acceder y disfrutar de sus derechos.

Responsabilidad: Agencias de la ONU

En la Resolución 2005/31, el ECOSOC llamó a todos los órganos de la ONU a desarrollar planes de acción para transversalizar el género, con el diseño de directrices claras y de cronogramas para la implementación efectiva de la perspectiva del género en las políticas y programas.

⁷⁰ Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/asp/user/list.asp-ParentID=10537.htm>. [N.T. traducción libre]

⁷¹ ECOSOC, Conclusiones convenidas 1997/2, parte II, párrafo A.

6.2.3 Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad

Introducción

La adopción por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad, en octubre de 2000, marcó la primera vez que el Consejo de Seguridad⁷² se ocupó del impacto desproporcionado que tienen los conflictos armados sobre las mujeres, y subrayó la importancia de su participación activa e igualitaria como agentes para la paz y la seguridad⁷³.

Propósito

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad se basa y complementa los recientes desarrollos del derecho internacional dirigidos a promover los derechos de las mujeres y las niñas. Exige tomar medidas a diversas entidades, incluyendo los gobiernos, las partes en el conflicto armado, el Secretario General de la ONU y otros órganos para:

- aumentar la participación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones en la prevención, gestión y resolución de conflictos;
 - enfocarse en los derechos y necesidades específicos de las mujeres y las niñas en el conflicto, incluyendo las mujeres y niñas refugiadas;
 - poner fin a la impunidad por crímenes de guerra cometidos contra la mujer, incluyendo la violencia sexual y por motivos de género; y
 - transversalizar una perspectiva de género en las operaciones de paz de la ONU, los procesos post-conflicto, los informes de la ONU y las misiones del Consejo de Seguridad.
-

Responsabilidad: Agencias de la ONU

Declaraciones de la Presidencia del Consejo de Seguridad posteriores han reafirmado el compromiso del Consejo de Seguridad con la implementación plena de la Resolución⁷⁴.

En octubre de 2005, el Secretario General presentó el Plan de acción para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en todo el sistema de Naciones Unidas. Este Plan de acción⁷⁵, al que el ACNUR contribuyó, establece una serie de actividades específicas que el ACNUR debe realizar para implementar la Resolución⁷⁶. El ACNUR, al igual que las demás agencias de la ONU, informa anualmente al Secretario General sobre los progresos logrados en temas de mujer, paz y seguridad, quien a su vez presenta su informe al Consejo de Seguridad.

⁷² El Consejo de Seguridad tiene, en conformidad con la Carta de la ONU, la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad, está formado por 15 representantes de Estados Miembros de la ONU, cinco de los cuales son miembros permanentes (China, Francia; la Federación Rusa, el Reino Unido y los Estados Unidos de Norteamérica). Los demás miembros del Consejo de Seguridad son elegidos por un periodo de dos años.

⁷³ Para información sobre la Comisión de Consolidación de la paz de Naciones Unidas, ver capítulo 4, sección 3.1.

⁷⁴ Ver Declaraciones del Presidente de 31 de octubre de 2001 (S/PRST/2001/31), 31 de octubre de 2002 (S/PRST/2002/32), 28 de octubre de 2004 (S/PRST/2004/40), 27 de octubre de 2005 (S/PRST/2005/52), 8 de noviembre de 2006 (S/PRST/2006/42), y 24 de octubre de 2007 (S/PRST/2007/40).

⁷⁵ El Plan de acción está contenido en el Informe del Secretario General sobre mujer, paz y seguridad S/2005/636, 10 de octubre de 2005.

⁷⁶ Estas incluyen acciones para transversalizar el enfoque de género y promover los derechos de las mujeres y las niñas en relación con las siguientes áreas: prevención de conflictos y alerta temprana; consolidación y construcción de la paz, operaciones de paz; respuesta humanitaria, reconstrucción y rehabilitación post-conflicto; desarme, desmovilización y reintegración; prevención y respuesta a la violencia por motivo de género en los conflictos armados; prevención y respuesta a la explotación sexual y abuso por parte de funcionarios de la ONU, personal asociado y socios; balance de género; coordinación y asociaciones; monitoreo e informes; recursos financieros.

6.2.4 Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre niños y conflictos armados

Introducción

Comenzando con la adopción de la Resolución 1261 del Consejo de Seguridad en 1999, que identificó como prioridad mundial el tema de los niños en los conflictos armados, el Consejo de Seguridad ha adoptado seis resoluciones sobre niños y conflictos armados, incluyendo recientemente las Resoluciones 1539 (2004) y 1612 (2005)⁷⁷.

Al igual que con la Resolución 1325, estas Resoluciones llaman a los gobiernos, partes en el conflicto, y otras organizaciones, incluyendo las agencias de la ONU, a adoptar diversas acciones para proteger a los niños durante los conflictos armados y al término de los mismos, y a prohibir el reclutamiento y uso de niños soldados en las hostilidades.

La Resolución 1539 del Consejo de Seguridad llama a todas las partes en el conflicto armado que reclutan y utilizan a los niños a diseñar planes de acción inmediatos, conjuntamente con los equipos de país de la ONU, para la separación de los menores asociados con las fuerzas armadas y a detener todo nuevo reclutamiento. La Resolución 1612 es importante porque creó el Grupo de trabajo para evaluar y efectuar recomendaciones sobre situaciones de interés presentadas por el Secretario General. Si las fuerzas gubernamentales de un Estado o los grupos armados no estatales no respetan estas disposiciones se pueden adoptar medidas en su contra.

Propósito

Las Resoluciones subrayan la necesidad de adoptar acciones para proteger y respetar los derechos de las niñas, especialmente las niñas refugiadas o desplazadas internas. Estas acciones incluyen:

- proteger y respetar los derechos de las niñas durante los conflictos armados, especialmente para proteger a las niñas de todas las formas de violencia y abuso, incluyendo explotación y abuso sexual;
 - garantizar que los derechos humanos, la protección y el bienestar de las niñas se incluyen en los acuerdos de paz, los procesos, políticas y programas de paz, incluyendo aquellos destinados a la prevención de conflictos, el desarme, la desmovilización y la reintegración;
 - transversalizar la protección de los menores de edad, especialmente las niñas, y garantizar que se incluye el enfoque de género en todas las políticas, programas y proyectos; y
 - incluir consejeros expertos en protección de menores de edad en las misiones de paz, cuando sea apropiado.
-

Responsabilidad: Agencias de la ONU

La Resolución 1612 del Consejo de Seguridad establece un mecanismo integral para monitorear, denunciar y sancionar a los responsables de cometer graves violaciones contra los menores de edad durante los conflictos, dando prioridad inicialmente a los países donde es un problema, enfocándose especialmente en las seis violaciones más graves que

Continúa en la siguiente página

⁷⁷ Estas son las Resoluciones del Consejo de Seguridad No. 1261 de 25 de agosto de 1999, No. 1314 de 11 de agosto de 2000, No. 1379 de 20 de noviembre de 2001, No. 1460 de 30 de enero de 2003, No. 1539 de 20 de abril de 2004, y No. 1612 de 26 de julio de 2005. Son igualmente importantes las tres Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados: No. 1674 de 28 de abril de 2006, No. 1296 de 19 de abril de 2000, y No.1265 de 17 de septiembre de 1999.

6.2.4 Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre niños y conflictos armados, continuación

**Responsabilidad:
Agencias de la
ONU**
(continuación)

se pueden cometer contra los menores de edad en los conflictos armados⁷⁸. La información reunida por medio de estos mecanismos sobre violaciones en los países prioritarios se debe presentar al Grupo de trabajo, que puede recomendar la adopción de medidas contra la parte involucrada en el uso de menores de edad en situaciones de conflicto armado, con el apoyo del Consejo de Seguridad o de otros órganos de la ONU⁷⁹.

Esta Resolución asigna formalmente la responsabilidad de dar seguimiento a las misiones de paz de la ONU y a los equipos de país de la ONU. Estas responsabilidades son señaladas con mayor detalle en un plan de acción desarrollado por el Secretario General para la creación de un mecanismo para monitorear, informar y revisar el cumplimiento de las Resoluciones⁸⁰.

De acuerdo a lo estipulado en el plan de acción, el ACNUR tiene responsabilidades con respecto al monitoreo de la protección de los menores a nivel de terreno, como parte de un equipo de trabajo de monitoreo y reporte, presidido por UNICEF o el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados⁸¹. Conjuntamente con el Representante Especial del Secretario General, UNICEF, OCHA y OACDU-OACDH, el ACNUR también forma parte del equipo de trabajo sobre niños y conflictos armados a nivel de sede, y también tiene responsabilidades específicas a este nivel, incluyendo la responsabilidad de presentar informes⁸².

⁷⁸ Estas son: el asesinato o la mutilación de niños; el reclutamiento y la utilización de niños soldados; los ataques contra escuelas y hospitales; la violación de niños y su sometimiento a otros actos graves de violencia sexual; el secuestro de niños; la denegación de acceso a la asistencia humanitaria para los niños. Ver "Informe del Secretario General: los niños y los conflictos armados, A/59/695-S/2005/72, 9 de febrero de 2005, párrafo 68.

⁷⁹ Estos mecanismos se han establecido ahora en Burundi, la República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Nepal, Somalia, Sri Lanka, y Sudán. Ver "Informe del Secretario General: los niños y los conflictos armados, A/61/529-S/2006/826, 26 de octubre de 2006, párrafo 117.

⁸⁰ Ver "Informe del Secretario General: los niños y los conflictos armados", A/59/695-S/2005/72, 9 de febrero de 2005.

⁸¹ *Ibid.*, párrafos 82 a 89.

⁸² *Ibid.*, párrafos 92 a 106.

6.2.5 Conclusiones del Comité Ejecutivo

Introducción

Cada año, el Comité Ejecutivo (ExCom) del Programa del Alto Comisionado adopta por consenso una serie de Conclusiones. Estas establecen los principios a seguir y las medidas que deben adoptar los Estados miembros del ExCom, además del ACNUR, para fortalecer la protección de las mujeres y niñas de interés.

Conclusiones sobre mujeres y menores de edad

Los principios y la guía que ellos contienen se presentan en Conclusiones Generales, en Conclusiones que se enfocan exclusivamente sobre las mujeres o sobre los menores de edad, y en Conclusiones sobre temas específicos, tales como la prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género⁸³.

La Conclusión del ExCom No. 105 (LVII) sobre mujeres y niñas en riesgo, de 2006, establece un marco para identificar y responder a la situación de las mujeres y niñas en situación de riesgo. Este tema es desarrollado con mayor detalle en la Conclusión del ExCom No. 107 (LVIII), sobre niños en situación de riesgo, de 2007.

Ambas Conclusiones son analizadas con gran detalle en el capítulo 3, secciones 1 y 2 y están reproducidas en los anexos 1 y 2 de este manual.

Naturaleza vinculante

Si bien las Conclusiones del ExCom no son legalmente vinculantes para los Estados, estas son aprobadas por unanimidad por todos los miembros del ExCom, y constituyen una importante herramienta para la promoción, especialmente ante los Estados que no han ratificado la Convención sobre Refugiados de 1951 u otro instrumento regional sobre refugiados pero que son miembros del ExCom.

Las Conclusiones del ExCom tienen carácter obligatorio para el ACNUR y representan una importante guía para desempeñar nuestro trabajo⁸⁴.

⁸³ Para más información, ver ACNUR, *Compilación temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo*, segunda edición, 2005.

⁸⁴ Para más información sobre cómo las oficinas del ACNUR implementan las Conclusiones del ExCom, ver la Nota segunda de las Consultas informales sobre el análisis del proceso de redacción de las Conclusiones del ExCom sobre Protección Internacional, 10 de febrero de 2006.

6.2.6 Principios rectores de los desplazamientos internos

“Los Principios rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios. Los Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional”⁸⁵.

Introducción

Reconociendo la necesidad de contar con una respuesta internacional más integral al problema del desplazamiento interno, el Secretario General de la ONU nombró en 1992 a un Representante Especial sobre la cuestión de los desplazados internos⁸⁶. Seis años después el Representante Especial presentó los Principios rectores de los desplazamientos internos a la Comisión de Derechos Humanos.

Los Principios rectores

Los Principios rectores son aplicables a todas las personas desplazadas internas, incluyen además una serie de disposiciones relacionadas expresamente con los derechos de las mujeres y las niñas⁸⁷. Estos son analizados en las partes correspondientes de los capítulos 4 y 5.

Algunos países, como por ejemplo Angola, Colombia y Perú, han incorporado los Principios rectores en sus legislaciones nacionales. En el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha establecido que los Principios rectores forman parte integral del marco normativo del país y son, por lo tanto, de cumplimiento obligatorio para el Estado y sus instituciones.

Propósito

Los Principios rectores constituyen una importante fuente de información y guía para los gobiernos, otras autoridades competentes, los órganos de la ONU y las ONG que trabajan con las personas desplazadas internas.

El ACNUR ha reconocido que los Principios rectores “proporcionan una serie de estándares de utilidad para medir los objetivos de protección y promover el diálogo con los Estados y agentes no estatales autores de la violencia”⁸⁸.

En el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, los líderes mundiales reconocieron a los Principios Rectores como un marco legal internacional importante y resolvieron adoptar medidas efectivas para mejorar la protección de las personas desplazadas internas⁸⁹.

Continúa en la siguiente página

⁸⁵ Nota introductoria a los Principios rectores por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Francis Deng, 1998.

⁸⁶ En 2004 expiró el mandato del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos. De conformidad con la Resolución 2004/55, la Comisión de Derechos Humanos solicitó al Secretario General que estableciera un nuevo mecanismo que construyera sobre el trabajo del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos y analizara el complejo problema del desplazamiento interno, especialmente mediante la incorporación de los derechos humanos de las personas desplazadas internas en todas las partes pertinentes del sistema de Naciones Unidas. El Secretario General nombró al Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, en septiembre de 2005.

⁸⁷ Las mujeres y los niños son mencionados específicamente en los principios 4, 11, 13, 17, 18, 19, 20, y 23.

⁸⁸ ACNUR, “*Internally Displaced Persons: The Role of UNHCR*”, EC/50/SC/INF.2, 20 de junio de 2000.

⁸⁹ Resultados de las Cumbres mundiales, A/Res/60/1, 24 octubre de 2005, párrafo 132.

6.2.6 Principios rectores de los desplazamientos internos, continuación

Responsabilidad

EL Principio 3 de los Principios Rectores establece que: “Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción”. Adicionalmente, el Principio 25 señala que: “Las organizaciones humanitarias internacionales y otros partícipes competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos” y este ofrecimiento “no podrá ser considerado como acto inamistoso ni como injerencia en los asuntos internos del Estado y será examinado de buena fe”.

6.2.7 Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción

Introducción

La Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, realizada en Beijing, China, en septiembre de 1995, constituyó un hito en los esfuerzos internacionales para mejorar el estatuto de la mujer y alcanzar la igualdad de género en el mundo.

La Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción, adoptada por unanimidad por 189 países, establece como sus metas el empoderamiento de las mujeres, reconociendo que es esencial alcanzar este objetivo para lograr el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de todas las mujeres. Ambos instrumentos proporcionan un detallado marco para la acción y han establecido una agenda para los años posteriores.

Propósito

La Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción proporcionan una valiosa guía para nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y las niñas.

La Plataforma para la Acción identifica 12 áreas prioritarias⁹⁰ y enfatiza la importancia de que las mujeres trabajen juntas, y también con los hombres, para enfrentar la desigualdad de género. Los principios que establece están reflejados en la estrategia de transversalización de la edad, el género y la diversidad del ACNUR.

Responsabilidad: Estados

Al adoptar la Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción, los gobiernos se comprometieron a implementar la Plataforma para la Acción y a asegurar que se incluye la perspectiva de género en todas sus políticas y programas.

Requerimientos y responsabilidad de las agencias de la ONU

La Plataforma para la Acción establece responsabilidades claras para los órganos de la ONU. Señala que todos los órganos y organizaciones deben implementar la Plataforma para la Acción e integrar un enfoque de igualdad de género en todas sus políticas y programas⁹¹.

Solicita además a los órganos y organizaciones de la ONU adoptar acciones específicas en relación con 12 áreas de interés fundamental⁹². Revisiones realizadas cinco y diez años después de aprobada la Plataforma para la Acción resultaron en declaraciones que reafirman el proceso y en nuevos compromisos para su implementación⁹³.

Continúa en la siguiente página

⁹⁰ Estas áreas son: mujer y pobreza; educación y capacitación de las mujeres; mujer y salud; violencia contra la mujer; mujer y conflicto armado; mujer y la economía; mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; derechos humanos de las mujeres; mujeres y los medios de difusión; mujeres y el medioambiente; y niña.

⁹¹ Ver especialmente los párrafos 305 a 311.

⁹² Ver especialmente el párrafo 337.

⁹³ Ver especialmente la Resolución S-23/3 de 16 de noviembre de 2000 de la Asamblea General, sobre las acciones e iniciativas para implementar la Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción, adoptadas en la sesión especial de la Asamblea General, titulada "Mujeres 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI", y la Declaración adoptada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su sesión No. 49, 3 de marzo de 2005.

6.2.7 Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, continuación

Requerimientos y responsabilidad de las agencias de la ONU (continuación)

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ⁹⁴ recientemente instó “al sistema de las Naciones Unidas, a las organizaciones internacionales y regionales, a todos los sectores de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, y a todas las mujeres y hombres, a comprometerse cabalmente y a intensificar sus contribuciones con miras a la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y del documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General”⁹⁵.

⁹⁴ La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es una comisión operativa del ECOSOC dedicada exclusivamente a la igualdad de género y al progreso de las mujeres. Es el órgano principal para la creación de políticas. Luego de la conferencia de Beijing se le dio el mandato de dar seguimiento a la conferencia y revisar periódicamente las áreas de interés fundamental.

⁹⁵ Declaración adoptada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su sesión 49, 3 marzo 2005.

6.2.8 Declaración del Milenio y Objetivos de desarrollo del Milenio

Introducción

Cuando los Estados miembros adoptaron la Declaración del Milenio en 2000⁹⁶, asumieron el compromiso, entre otras cosas, de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, ya que reconocieron que son esenciales para los esfuerzos encaminados a combatir la pobreza, el hambre, la enfermedad y para alcanzar el desarrollo sostenible⁹⁷.

Propósito

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, presentadas por el Secretario General en 2001, constituyen una hoja de ruta para la implementación de la Declaración del Milenio.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio consisten en ocho metas, acompañadas de 18 objetivos y de 48 indicadores a cumplir en ciertos plazos. La meta tres insta a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La meta cinco insta a mejorar la salud materna⁹⁸.

Responsabilidad: Agencias de la ONU

Reconociendo que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se aplican a todos y que su promoción en situaciones de emergencia y post-conflicto ayuda a crear bases sólidas para el desarrollo a largo plazo⁹⁹, el ACNUR está plenamente comprometido con los esfuerzos internacionales para promover los Objetivos de Desarrollo¹⁰⁰.

El ACNUR incentiva a los Estados a garantizar que sus estrategias nacionales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo, incluyan a las personas refugiadas y retornadas, y considerando que muchas de las personas más pobres viven en países inmersos en conflictos o que acaban de salir de ellos, insta a los Estados a considerar la relación que existe entre el conflicto y los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁰¹.

⁹⁶ 147 Jefes de Estado asistieron a la Cumbre del Milenio. La Declaración del Milenio ha sido adoptada por 191 gobiernos.

⁹⁷ Resolución A7RES/55/2, de la Asamblea General.

⁹⁸ Las demás metas son erradicar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la educación primaria universal; combatir el VIH/SIDA, malaria, y otras enfermedades; asegurar la sostenibilidad medioambiental; y construir asociaciones globales para el desarrollo.

⁹⁹ Importancia de las actividades del ACNUR en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio EC/55/SC/INF.1. 13 de septiembre de 2005, párrafo 9.

¹⁰⁰ El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), al cual pertenece el ACNUR, está encargado de coordinar los esfuerzos de Naciones Unidas para apoyar la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de asistencia práctica, monitoreo a nivel de país y global, investigación y promoción.

¹⁰¹ Relevancia de las actividades del ACNUR en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio EC/55/SC/INF.1. 13 de septiembre de 2005, párrafo 10.

6.2.9 Cumbres Mundiales y documentos de las Cumbres Mundiales

Introducción

En la Cumbre Mundial de 2005, los gobiernos reafirmaron los compromisos realizados en la Declaración del Milenio y acordaron adoptar acciones sobre diversos desafíos a nivel mundial, basados en las propuestas delineadas por el Secretario General de la ONU en su informe de marzo de 2005, "Un concepto más amplio de la libertad".

Propósito

El documento Resultados de la Cumbre Mundial, adoptado por la Asamblea General el 24 de octubre de 2005, contiene una serie de disposiciones importantes para nuestro trabajo de brindar protección a las mujeres y las niñas. Estas incluyen la reafirmación o el fortalecimiento de una serie de compromisos, incluyendo:

- promover la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas¹⁰²;
- incluir a las mujeres en el trabajo de prevención y resolución de conflictos y de construcción de la paz¹⁰³;
- brindar protección a los menores de edad en situaciones de conflicto armado¹⁰⁴;
- transversalizar los derechos humanos a través de todo el sistema de la ONU¹⁰⁵; y
- enfocarse en promover el avance de los derechos de las mujeres y los menores de edad.

Los Estados decidieron además adoptar medidas efectivas para mejorar la protección de las personas desplazadas internas¹⁰⁶ y se comprometieron a salvaguardar el principio de la protección a los refugiados y a ayudar a resolver su apremiante situación¹⁰⁷.

Responsabilidad: Agencias de la ONU

Como se indica en el informe del Secretario General¹⁰⁸, el documento Resultados de la Cumbre Mundial proporciona una guía integral para el trabajo de la Secretaría de la ONU y sus agencias, fondos y programas, incluyendo al ACNUR. Todas las agencias de la ONU deben revisar sus programas a la luz de estas guías.

Es de especial importancia para el ACNUR en su trabajo de proteger a las mujeres y niñas desplazadas y retornadas, el énfasis del Secretario General sobre la exigencia a todas las instancias de la ONU de revisar y fortalecer los programas para la transversalización del género¹⁰⁹, de observar el cumplimiento de una política de tolerancia cero con respecto a la explotación y abuso sexual¹¹⁰ y de implementar las propuestas desarrolladas por el IASC (Comité Permanente Interagencial) para fortalecer la capacidad de respuesta humanitaria¹¹¹.

¹⁰² Resultados de la Cumbre Mundial de 2005, A/Res/60/1, 24 de octubre de 2005, párrafos 58–59.

¹⁰³ *Ibid.*, párrafo 116.

¹⁰⁴ Resultados de la Cumbre Mundial de 2005, A/Res/60/1, 24 de octubre de 2005, párrafos 117–118.

¹⁰⁵ *Ibid.*, párrafo 126.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párrafo 132.

¹⁰⁷ *Ibid.*, párrafo 133.

¹⁰⁸ Naciones Unidas, "Aplicación de las decisiones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 que incumben al Secretario General, A/60/430, 25 de octubre de 2005.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrafo 39.

¹¹⁰ *Ibid.*, párrafo 38.

¹¹¹ *Ibid.*, párrafo 43.

6.3 Marco Legal Regional

Introducción

El derecho de refugiados y el derecho de los derechos humanos regionales forman parte también del marco legal internacional de protección. El marco legal regional es esbozado brevemente a continuación, considerando que un análisis detallado de los principios regionales aplicables a los diferentes temas y derechos relevantes para la protección de las mujeres y las niñas de interés se escapa al ámbito de estudio de este manual.

Propósito

El marco legal regional puede proporcionar herramientas de gran utilidad para fortalecer la protección de las mujeres y las niñas, especialmente cuando:

- los Estados no son parte de instrumentos internacionales pero lo son de los regionales;
- los principios legales regionales proporcionan estándares más detallados y/o más altos; y
- las cortes regionales pueden ofrecer una protección más amplia que la de la Convención sobre Refugiados de 1951, por ejemplo, para las mujeres y las niñas que necesitan protección internacional pero cuyas solicitudes de asilo no quedan comprendidas dentro de la definición de refugiado.

Sin embargo es importante recordar, como se señaló en el capítulo 1, sección 2, que el trabajo de protección del ACNUR, está guiado por los principios indicados en el derecho internacional y que precisamente estos principios internacionales son los que establecen el marco normativo básico para nuestro trabajo.

Instrumentos regionales para proteger a los refugiados

Instrumentos clave para proteger a los refugiados incluyen:

- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de refugiados en África (1969);
 - Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984);
 - Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries (1994);
 - Principios de Bangkok sobre el Estatuto y Tratamiento de los Refugiados (1966, revisado en 2001); y
 - Las diversas directivas y regulaciones de la Unión Europea que unidas forman el Sistema europeo común de asilo¹¹².
-

Instrumentos regionales de derechos humanos

Instrumentos clave de derechos humanos que pueden utilizarse para fortalecer la protección de mujeres, hombres, niñas y niños, incluyen:

- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, (Carta de Banjul) (1981)¹¹³;
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969);
 - Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y sus Protocolos (1950)¹¹⁴;
-

Continúa en la siguiente página

¹¹² Estas incluyen directivas y regulaciones sobre protección temporal, principios mínimos para la recepción de solicitantes de asilo, la "Directiva de Calificación" sobre principios comunes mínimos relacionados con el concepto de refugiados y la protección complementaria o subsidiaria, y la "Directiva de Procedimientos" sobre principios comunes mínimos para los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Para más información, ver ACNUR "Introducción a la protección internacional", módulo autoformativo No. 1, 1 de agosto de 2005, p. 28.

¹¹³ El texto y el estado de las ratificaciones de diversos instrumentos africanos mencionados aquí pueden encontrarse en inglés en <http://www.africaunion.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm>.

¹¹⁴ Ver en <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/SpanishEspagnol.pdf>.

6.3 Marco Legal Regional, continuación

Instrumentos regionales de derechos humanos (continuación)

- Convención sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de la Comunidad de Estados Independientes (1995); y
- Carta Árabe de Derechos Humanos (1994).

Mecanismos para vigilar el cumplimiento

Los primeros tres de estos instrumentos regionales de derechos humanos establecen la creación de una Corte y/o Comisión encargada de proteger los derechos establecidos en el instrumento respectivo¹¹⁵. Las personas pueden recurrir ante estos órganos cuando han agotado todos los recursos internos a su disposición. Estos órganos pueden emitir sentencias legalmente vinculantes y pueden asignar compensaciones por el daño sufrido.

De particular importancia para las mujeres y niñas de interés son los fallos relacionados, por ejemplo con la obligación de no devolver a nadie a donde pueda ser torturado; la situación de la mujer en la sociedad¹¹⁶; las garantías que se deben respetar al determinar el estatuto de los niños refugiados¹¹⁷; detención; unidad familiar; y vivienda, tierra y propiedad.

Instrumentos regionales de protección de las mujeres y las niñas

Los instrumentos regionales especialmente relevantes para la protección de las mujeres y las niñas, entre otros, son:

- Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (2003);
- Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990)¹¹⁸;
- Carta de la Juventud Africana (2 de julio de 2006);
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (1994)¹¹⁹;
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994);
- Convención Interamericana sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999);
- Organización de la Conferencia Islámica (OIC, por sus siglas en inglés) Convención de los Derechos del Niño en el Islam y
- Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2005).

Continúa en la siguiente página

¹¹⁵ Comisión Africana y Corte de los Derechos Humanos y de los Pueblos; Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Corte Europea de Derechos Humanos.

¹¹⁶ Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Eugenia Morales de Sierra v. Guatemala*, caso 11.625, Informe CIDH 4/01, 19 de enero de 2001.

¹¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/02 sobre la condición jurídica y los derechos humanos de los niños, 28 agosto de 2002.

¹¹⁸ La Carta insta a los Estados Partes adoptar medidas específicas de protección a favor de los niños refugiados y desplazados internos (artículo 23). Los Estados Partes también deben garantizar que estos niños disfruten de todos los derechos establecidos en esta Carta y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario de los que sea parte el Estado. Al igual que el artículo 22 de la CDN, los Estados acuerdan cooperar con los organismos internacionales que brindan protección y asistencia a los refugiados, para proteger y ayudar a los menores de edad refugiados y solicitantes de asilo, y para ayudar a los menores refugiados no acompañados a encontrar a sus padres u otros familiares cercanos, alcanzando así la reunificación familiar.

¹¹⁹ La Convención reconoce el derecho de todas las mujeres a verse libres de toda violencia física, sexual o psicológica, tanto en la esfera pública como privada. Los Estados Partes asumen la obligación de implementar, por todos los medios apropiados y sin demora, las políticas para prevenir, sancionar y erradicar esta violencia. La Convención menciona específicamente a las mujeres refugiadas y desplazadas internas. Los Estados Partes "tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad" (artículo 9).

6.3 Marco Legal Regional, continuación

Protección que ofrecen estos instrumentos

Estos instrumentos regionales establecen principios importantes para la protección entre los que se pueden mencionar:

- el principio de no discriminación e igualdad entre las mujeres y los hombres¹²⁰;
- participación de las mujeres y de los jóvenes¹²¹;
- fortalecer la participación y capacidad para la construcción de la paz, la prevención de conflictos y la resolución de conflictos de las mujeres y las personas jóvenes¹²²;
- le edad mínima para el reclutamiento y la participación en las hostilidades¹²³;
- la protección de las mujeres en los conflictos armados¹²⁴;
- trabajo infantil¹²⁵;
- justicia para infractores juveniles e hijos de madres presas¹²⁶;
- explotación y abuso sexual¹²⁷;
- prácticas tradicionales dañinas¹²⁸;
- niños refugiados y desplazados internos¹²⁹;
- mujeres jefas de hogar¹³⁰;
- protección de víctimas de trata¹³¹; y
- el derecho a heredar y tener propiedades¹³².

Principios regionales sobre educación de niñas

Como un ejemplo más detallado relacionado con la educación de las niñas de interés en África, varios principios regionales se basan en aquellos que existen al nivel internacional.

Bajo la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, de 1990, los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para “incentivar el desarrollo de la educación secundaria en sus diferentes formas y a hacerla gratuita y accesible para todos progresivamente” (artículo 11(3)) y “a asegurar que las niñas que quedan embarazadas antes de completar su educación tengan la oportunidad de continuar educándose sobre la base de su capacidad individual” (artículo 11(6)).

Continúa en la siguiente página

¹²⁰ Carta Africana sobre los Derechos humanos y de los Pueblos, artículos 2, 3 y 18(3); Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1; Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 14; y, en relación con los menores de edad, la Convención de los Derechos del Niño en el Islam, artículo 5.

¹²¹ 2003 Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, artículo 9; Carta de la Juventud Africana, artículos 11 y 23; Carta Andina para la protección y promoción de los derechos humanos, artículo 43.

¹²² 2003 Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, artículo 10; Carta de la Juventud Africana, artículo 17.

¹²³ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo 22; Carta Andina para la protección y promoción de los derechos humanos, artículo 45.

¹²⁴ 2003 Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, artículo 11.

¹²⁵ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo 15; OIC Convención de los Derechos del Niño en el Islam, artículo 18.

¹²⁶ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículos 17 y 30.

¹²⁷ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo 27; Protocolo Opcional a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, artículo 3(4); Carta de la Juventud Africana, artículo 23(1).

¹²⁸ Protocolo Opcional a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, artículos 2 y 5; Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo 21; Carta de la Juventud Africana, artículos 20 y 25.

¹²⁹ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, artículo 23, incluso con respecto a la cooperación de los Estados Partes con las organizaciones internacionales para brindar protección y asistencia a los niños desplazados en relación con la ubicación y reunificación familiar.

¹³⁰ Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, Artículo 24.

¹³¹ Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño; artículo 29 Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

¹³² Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, artículo 22; Carta de la Juventud Africana, artículo 9.

6.3 Marco Legal Regional, continuación

Principios regionales sobre educación de niñas
(continuación)

La Carta de la Juventud Africana, de 2006, hace eco de esta disposición, y la incluye en el artículo 13(4), mientras que el artículo 23(1) se aplica a las niñas y mujeres jóvenes y establece que los Estados Partes garantizarán “el acceso universal e igualitario a la educación formal, completando un mínimo de nueve años”. Ambos documentos exigen a los Estados tomar todas las medidas apropiadas para “incentivar la asistencia regular a la escuela y para reducir las tasas de deserción” (artículo 11(3) y 13(4) respectivamente).

Responsabilidad: Funcionarios del ACNUR

Es por lo tanto fundamental, que los funcionarios del ACNUR, incluyendo especialmente los funcionarios de protección, se familiaricen con los instrumentos regionales aplicables en su área de operaciones, de manera que puedan recurrir a ellos para promover los derechos de las mujeres y las niñas de interés, asegurar su protección y apoyar las soluciones para ellas¹³³.

¹³³ Como punto de partida, los instrumentos más relevantes pueden encontrarse en inglés en los volúmenes 3 y 4 de ACNUR, Colección de instrumentos internacionales y textos legales relacionados con refugiados y otras personas de interés, junio de 2007, en <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/455c460b2.html>, y en español en <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2>

Anexos

Anexo 1: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, las mujeres y las niñas en situación de riesgo

El Comité Ejecutivo,

Recordando sus conclusiones Nos. 39 (XXXVI), 54 (XXXIX), 60 (XL) y 64 (XLI), relativas a las mujeres refugiadas; Nos. 47 (XXXVIII); 59 (XL) y 84 (XLVIII), relativas a los niños o adolescentes refugiados; 73 (XLIV) y 98 (LIV), relativas a la protección de los refugiados y la violencia sexual y la protección de los abusos sexuales y de la explotación respectivamente, y N° 94 (LIII), relativa al carácter civil y humanitario del asilo,

Recordando que la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, y el posterior plan de acción (S/2005/636) proporcionan un marco integrado para la respuesta consolidada de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas a este problema, que en la resolución 1261 (1999) del Consejo de Seguridad y otras cinco resoluciones subsiguientes sobre los niños y los conflictos armados se insta a los gobiernos, a las partes en un conflicto y a otras organizaciones, incluidos los órganos de las Naciones Unidas, a que tomen medidas amplias para proteger a los niños en los conflictos armados y después de los conflictos, y que, análogamente, en las resoluciones 1265 (1999), 1296 (2000) y 1674 (2006) se exhorta a las partes en los conflictos armados a que aseguren la protección de los civiles afectados, incluidas las mujeres y los niños,

Conscientes de que, mientras que los hombres y los niños desplazados por la fuerza también enfrentan problemas de protección, las mujeres y las niñas pueden verse expuestas a problemas específicos de protección a raíz de su género, su posición cultural y socioeconómica y su condición jurídica, lo que significa que pueden tener menos posibilidades que los hombres y los niños de ejercer sus derechos y, por lo tanto, que puede ser necesario adoptar medidas particulares a favor de las mujeres y las niñas para que puedan disfrutar de la protección y la asistencia en pie de igualdad con los hombres y los niños,

Recordando que la protección de las mujeres y las niñas es responsabilidad primordial de los Estados, cuya efectiva cooperación, acción y voluntad política son necesarias para que el ACNUR pueda cumplir las funciones que se le han encomendado, y que todas las medidas a favor de las mujeres y las niñas deben guiarse por las obligaciones emanadas del derecho internacional pertinente, con inclusión, cuando proceda, del derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,

Teniendo presente la conclusión N° 75 (XLV), relativa a las personas internamente desplazadas, y *destacando* que los problemas de protección de las personas internamente desplazadas y de los refugiados pueden ser diferentes, que los marcos jurídicos normativos para su protección son diferentes, que el acceso humanitario a las personas internamente desplazadas puede ser más difícil, que las mujeres y las niñas internamente desplazadas tienen mayores posibilidades de quedar atrapadas en conflictos armados y de resultar de ello, pueden enfrentar problemas específicos de protección y que las respuestas y las soluciones existentes para las mujeres y las niñas refugiadas e internamente desplazadas pueden ser diferentes,

Reconociendo que, si bien las mujeres y las niñas pueden estar expuestas a ciertos riesgos, como el de la trata de personas, en cualquier lugar, la diferencia entre el entorno del campamento y el entorno urbano puede exponerlas a diferentes riesgos en materia de protección y, por ejemplo, en los campamentos su libertad de circulación y capacidad de ganarse la vida pueden estar más limitadas y pueden encontrarse más expuestas a la violencia sexual y basada en el género, en tanto que en las situaciones urbanas pueden tener menos posibilidades de ejercer sus derechos eficazmente, de tener acceso a la protección y a los servicios, o de ponerse en contacto con el ACNUR o con otras oficinas de los asociados en la ejecución,

Continúa en la siguiente página

Anexo 1: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, las mujeres y las niñas en situación de riesgo, continuación

Consciente de que los problemas que se plantean para proteger a las mujeres y las niñas en situación de riesgo deben enfrentarse de manera integral y que las alianzas a los efectos de la protección con gobiernos, el ACNUR, otros organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), junto con las comunidades de personas desplazadas y las comunidades de acogida, son indispensables para la identificación, la respuesta, la vigilancia y las soluciones eficaces,

Consciente de que cada comunidad es diferente y de que se necesita una comprensión a fondo de las creencias y las prácticas religiosas y culturales a fin de encarar con tacto los riesgos que en materia de protección enfrentan las mujeres y las niñas, teniendo presentes las obligaciones que emanan del derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos,

Reafirmando su llamamiento a la comunidad internacional para que, en cooperación con el ACNUR y otras organizaciones internacionales, movilice los recursos financieros y de otra índole necesarios, entre otras cosas, para poder dar apoyo a las comunidades de acogida, brindar protección y asistencia material y elaborar soluciones duraderas basadas en la solidaridad, la cooperación, la distribución de la carga y la responsabilidad compartida a nivel internacional, y para dejar sentado que la protección insuficiente o la asistencia insuficiente, inapropiada o mal distribuida pueden aumentar los riesgos que enfrentan las mujeres y las niñas,

Consciente de que los desplazamientos forzados tienden a exponer a las personas a riesgos particulares, *reconociendo* las necesidades específicas de las mujeres y las niñas, *destacando* que la presente conclusión se aplica a las mujeres y niñas refugiadas, solicitantes de asilo o desplazadas internamente, a las que brinda asistencia y protección por el ACNUR, y que se encuentran en situaciones de mayor riesgo y, *además*, que esto también podría aplicarse, según los casos, a las personas que regresan a sus países de las que se ocupa el ACNUR,

a) *Aprueba* la presente conclusión relativa a la identificación de las mujeres y las niñas en situación de riesgo, las estrategias de prevención y las respuestas y soluciones a título individual, y *recomienda* que el ACNUR incluya una descripción más detallada de estas cuestiones en el Manual sobre la protección de las mujeres y las niñas del ACNUR.

Identificación de las mujeres y las niñas en situación de riesgo

b) Los desplazamientos forzados pueden exponer a las mujeres y las niñas a toda una serie de factores que las pueden poner en peligro de ser víctimas de nuevas violaciones de sus derechos. Esto puede ocurrir en un medio de protección más amplio o ser resultado de las circunstancias particulares de la persona, como se describe a continuación.

c) La identificación y el análisis de la existencia y la gravedad de estos diferentes factores ayudan a determinar qué mujeres y niñas se encuentran en situación de mayor riesgo y permite elaborar y aplicar respuestas dirigidas particularmente a ellas. La tarea de identificación puede presentar problemas particulares porque las mujeres y las niñas suelen ser menos visibles en las poblaciones desplazadas que los hombres y los niños, y pueden no estar en condiciones o no sentirse inclinadas a denunciar incidentes relacionados con la protección, especialmente si éstos se producen en la esfera privada. Por lo tanto, es importante establecer un entorno propicio que permita apoyar las tareas de identificación y análisis de las situaciones.

d) En algunos casos, la presencia de un factor o incidente por sí solo puede ser suficiente para hacer sentir la necesidad de una intervención urgente de prestación de protección. En otros casos, la presencia de una combinación de factores individuales y otros relacionados con un medio más amplio de protección expondrá a las mujeres y las niñas a mayores riesgos. Por último en otros casos, si las mujeres y niñas han sido víctimas, por ejemplo, de violencia sexual o basada en el género en la zona de origen o durante su huida, esto las puede dejar en una situación de mayor riesgo en el lugar de desplazamiento. Es preciso hacer evaluaciones constantes para observar los niveles de riesgo, ya que éstos pueden cambiar con el tiempo.

Anexo 1: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, las mujeres y las niñas en situación de riesgo, continuación

e) Los factores de riesgo en el medio más amplio de la protección pueden plantearse a las mujeres y las niñas de resultas de haber escapado y después de haberlo hecho, y pueden abarcar los problemas resultantes de la inseguridad y el conflicto armado, que las amenaza o las expone a la violencia sexual y basada en el sexo o a otras formas de violencia; el acceso insuficiente o desigual a la asistencia y los servicios; la falta de acceso a tareas que les permitan ganarse la vida; la falta de comprensión de los papeles, las responsabilidades y las necesidades de los hombres y las mujeres en relación con la higiene de la reproducción, y así como la falta de comprensión de las consecuencias de la violencia sexual y basada en el género en la salud de las mujeres y las niñas; la situación de las mujeres y las niñas en la comunidad de desplazamiento o de acogida, que puede dar por resultado que se las margine o discrimine; los sistemas jurídicos, que no defienden en grado suficiente los derechos de las mujeres y las niñas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, con inclusión de los relativos a la propiedad; las prácticas judiciales no estructuradas que violan los derechos humanos de las mujeres y las niñas; los sistemas de asilo que no responden a las necesidades y las solicitudes de las mujeres que buscan asilo, y los mecanismos de protección que no vigilan ni refuerzan en grado suficiente los derechos de las mujeres y las niñas.

f) Estos factores relacionados con el medio más amplio de la protección pueden combinarse con factores individuales de riesgo, lo que aumenta los riesgos para las mujeres y las niñas. Los factores individuales de riesgo pueden agruparse en forma no exhaustiva en factores relacionados con la situación civil a título individual de las mujeres y las niñas o su situación en la sociedad; el haber ya sido víctimas de la violencia sexual o basada en el sexo o su riesgo a estar expuestas a ese tipo de violencia o a violencia de otros tipos, y su necesidad de servicios específicos de salud o de otro tipo, incluido el caso de las mujeres y las niñas con discapacidad.

g) Para responder en forma más eficaz a los problemas de protección que enfrentan las mujeres y las niñas en situación de riesgo se requiere un criterio integral que combine estrategias de prevención y respuestas y soluciones individuales. Ello supone la colaboración y la participación de todas las partes interesadas, con inclusión de los hombres y los niños, en la tarea de aumentar la comprensión y promover el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas.

Estrategias de prevención

h) Entre las estrategias de prevención que se recomienda que adopten los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados pertinentes cabe mencionar la individualización, evaluación y observación de los riesgos.

i) La individualización, evaluación y observación de los riesgos que enfrentan las mujeres y las niñas en el medio más amplio de la protección deben fortalecerse mediante alianzas y medidas encaminadas a lo siguiente:

i) Proporcionar datos desglosados por sexo y edad; asegurar la inscripción a título individual y con criterio permanente de los refugiados, teniendo presente la necesidad de proteger el carácter confidencial de los datos personales y promover mecanismos para identificar a las personas internamente desplazadas; fortalecer la vigilancia de la protección de las personas trabajando para ello con la comunidad; vigilar el acceso de las mujeres y las niñas a la protección, la asistencia y los servicios;

Continúa en la siguiente página

Anexo 1: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, las mujeres y las niñas en situación de riesgo, continuación

- ii) Incorporar las cuestiones de género en los mecanismos de alerta temprana, las alertas y los planes de contingencia, efectuar análisis rápidos de la situación al comienzo de una nueva emergencia e integrar en las evaluaciones interinstitucionales el análisis de los riesgos basados en el género;
 - iii) Movilizar a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de todas las edades y de diversos orígenes para que, en pie de igualdad con todas las partes interesadas pertinentes, participen en evaluaciones encaminadas a lograr que sus inquietudes, prioridades, capacidades y soluciones propuestas en materia de protección sean bien entendidas y formen la base de las estrategias y soluciones de protección;
 - iv) Incorporar el análisis por edad, por género y por diversidad en todos los programas, políticas y operaciones para que todos se beneficien por igual de las actividades y no se perpetúe la desigualdad;
 - v) Promover el equilibrio de los géneros en la contratación de personal y tomar medidas activas para aumentar el número de mujeres del cuadro orgánico que trabajan en el terreno;
 - vi) Individualizar y prevenir casos de violencia sexual y basada en género y fortalecer la capacidad de las autoridades nacionales y locales de cumplir más eficazmente sus funciones de protección.
- j) Es preciso establecer entornos seguros y fortalecerlos, incluso mediante alianzas y medidas encaminadas a lo siguiente:
- i) Prevenir y responder a los casos de violencia sexual y basada en el género de conformidad con las normas internacionales establecidas en las directrices del ACNUR y otras directrices pertinentes¹, entre otras cosas, proporcionando servicios de salud de calidad para satisfacer las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en situación de riesgo;
 - ii) Mantener el carácter civil y humanitario del asilo, lo cual es responsabilidad primordial de los países de acogida;
 - iii) Asegurar que las mujeres refugiadas y las niñas refugiadas que se hayan separadas de sus familias y no vayan acompañadas cuenten con documentación individual, y registrar los nacimientos, casamientos y divorcios sin demora;
 - iv) Reforzar los métodos de solución de diferencias en la comunidad de personas desplazadas y tomar medidas para asegurar la confidencialidad, de modo que las mujeres y las niñas en situación de riesgo puedan permanecer en su comunidad en condiciones de seguridad, y establecer relaciones entre las comunidades de acogida y las comunidades de personas desplazadas para crear un medio seguro y no conducente a la explotación;
 - v) Fortalecer los sistemas de justicia para que defiendan los derechos de las mujeres y las niñas y llevar ante la justicia a los autores de violencia sexual y basada en el género, combatir la trata de personas y proteger a las víctimas; y
 - vi) Establecer o aplicar códigos de conducta que incluyan la eliminación de la explotación y el abuso sexuales para todo el personal de actividades humanitarias, con inclusión del que trabaja en la prestación de servicios y demás personas en situación de autoridad, tales como guardias fronterizos, y velar por que haya sistemas confidenciales y accesibles de denuncia que abarquen la investigación y el seguimiento, de modo de alentar la denuncia de los abusos y la explotación cuando se produzcan trasgresiones de los códigos de conducta.

Continúa en la siguiente página

¹ Ver por ejemplo ACNUR, Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta (2003); Comité Permanente Interagencial (IASC), Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias, 2005.

Anexo 1: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, las mujeres y las niñas en situación de riesgo, continuación

k) Debe promoverse el pleno ejercicio de los derechos de la mujer mediante el establecimiento de alianzas y la adopción de medidas tendientes a lo siguiente:

- i) Fortalecer el liderazgo de la mujer, entre otras cosas, fomentando su representación y su participación significativa en los comités de las comunidades de personas desplazadas y de administración de campamentos, en la adopción de decisiones y en los sistemas de solución de diferencias, fomentando su acceso y control de los servicios y recursos, promoviendo sus derechos y sus dotes de liderazgo y apoyando la aplicación de los cinco compromisos del ACNUR relativos a las mujeres refugiadas;
- ii) Fortalecer la capacidad de las mujeres y las niñas, entre otras cosas, dándoles acceso a una educación de calidad, incluida la enseñanza secundaria, en entornos escolares seguros y aumentando la seguridad alimentaria, las oportunidades de ganarse la vida, la libertad de circulación y la independencia económica, en los casos en que proceda, mediante el acceso a los mercados de trabajo; y
- iii) Trabajar con la comunidad de personas desplazadas, incluidos los hombres y los muchachos, para reconstituir los sistemas familiares y de apoyo de la comunidad socavados por el conflicto y la huida y aumentar la conciencia de los derechos de las mujeres y las niñas y la comprensión de los papeles basados en el género.

l) Se deberán movilizar recursos financieros y de otro tipo, según proceda, tomando, entre otras cosas, medidas para la prestación de protección y asistencia material y la aplicación de soluciones duraderas y oportunas basadas en la solidaridad internacional, la cooperación, la distribución de la carga y las responsabilidades compartidas.

Respuestas y soluciones individuales

m) A continuación se da una lista no exhaustiva de medidas que se recomienda que adopten los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados pertinentes para responder a la situación de las mujeres y las niñas en situaciones de riesgo.

n) Lograr la identificación temprana y la respuesta inmediata supone crear alianzas y adoptar medidas tendientes a lo siguiente:

- i) Establecer mecanismos basados en el análisis de los factores de riesgo que se han esbozado en los párrafos precedentes para identificar a las mujeres y las niñas en situación de riesgo y determinar y aplicar las respuestas inmediatas apropiadas y las soluciones posteriores;
- ii) Proporcionar a las mujeres y las niñas en situación de riesgo información, orientación y atención médica y psicosocial, así como acceso a un albergue seguro si enfrentan problemas de violencia y abuso en el hogar o peligro de ataque de otros miembros de la comunidad, especialmente en los casos en que no haya mecanismos para alejar a los responsables; proporcionar traslado voluntario de emergencia, por ejemplo, a otra ciudad o a otro campamento, o reasentamiento de emergencia;
- iii) Determinar los mejores intereses de las niñas en situación de riesgo, proporcionar alojamiento en otro sitio, protección física y hogares de guarda provisionales, según proceda, así como iniciar procedimientos para encontrar a sus familiares y lograr la unificación de las familias cuando sea posible y cuando redunde en su interés; y
- iv) Lograr que los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado de las mujeres solicitantes de asilo, acceso real a procedimientos que tengan en cuenta el género, y reconocer que las formas de persecución relacionadas con el género en el contexto del párrafo 2 del artículo 1A de la Convención 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 pueden constituir motivo para otorgar la condición de refugiado.

Continúa en la siguiente página

Anexo 1: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 105 (LVII), 2006, las mujeres y las niñas en situación de riesgo, continuación

o) El desarrollo de medidas de mediano plazo para las personas incluyen el establecimiento de alianzas y la adopción de medidas encaminadas a lo siguiente:

- i) Vigilar en forma permanente las iniciativas adoptadas con respecto a la seguridad, el bienestar y las necesidades individuales para lograr que haya responsabilidad respecto de las medidas adoptadas;
- ii) Facilitar el acceso de las mujeres y las niñas en situación de riesgo a la justicia y reducir la impunidad, entre otras cosas, brindando asesoramiento, acompañando y apoyando a las mujeres mediante iniciativas tales como los centros de asesoramiento jurídico para mujeres, las asociaciones locales de mujeres, los programas de reubicación de testigos y los tribunales móviles en las zonas distantes; y
- iii) Aumentar el acceso de las personas identificadas a la enseñanza, la formación en artes y oficios y los programas de esparcimiento con guarda de niños y promover las estrategias encaminadas a permitir a las mujeres ganarse la vida en las comunidades en que viven apuntando a favorecer a las mujeres y las niñas en situación de riesgo, especialmente en las situaciones de desplazamiento prolongado.

p) Las respuestas y soluciones a largo plazo recomendadas abarcan el establecimiento de alianzas y la adopción de medidas para lo siguiente:

- i) Promover el respeto de la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas para que puedan tomar la decisión de volver voluntariamente a sus lugares de origen de manera libre e informada, promover su acceso en pie de igualdad a la tierra y la propiedad en el país de origen, e incorporar medidas para que en los acuerdos tripartitos voluntarios de repatriación se brinde asistencia y apoyo suficiente con carácter permanente en el país de origen a las personas en situación de riesgo;
- ii) Fortalecer el uso del reasentamiento como instrumento de protección y solución duradera para las mujeres y las niñas refugiadas en situación de riesgo; mejorar el proceso de identificación de las mujeres y las niñas refugiadas en situación de riesgo a los fines del reasentamiento, entre otras cosas, mediante la capacitación; agilizar en mayor medida los trámites, entre otras cosas, adoptando medidas para acelerar la partida de las mujeres refugiadas en situación de riesgo y de sus familiares a cargo;
- iii) Considerar, de ser necesario, la posibilidad de utilizar programas especiales de evacuación para las mujeres y las niñas internamente desplazadas en situación de riesgo, dado que pocas veces tienen acceso al reasentamiento;
- iv) En los casos en que la repatriación voluntaria de las mujeres y las niñas refugiadas en situación de riesgo no ofrezca garantías de seguridad y no tengan acceso al reasentamiento, establecer mecanismos para que se puedan integrar en condiciones de seguridad en el país de asilo, entre otras cosas, estudiando las posibilidades de reubicación voluntaria en otras partes del país; en el caso de las mujeres y las niñas internamente desplazadas en situación de riesgo, examinar las posibilidades de permitirles instalarse en otras partes de su propio país si lo desean y si no se les puede garantizar la seguridad en el lugar en que se encuentran; y
- v) Velar por que las mujeres y niñas en situación de riesgo tengan acceso a servicios de apoyo, tales como atención médica y psicosocial, para facilitar su recuperación e integración, ya sea en el contexto de la integración local, el regreso, el reasentamiento u otros programas humanitarios.

q) Los esfuerzos encaminados a aplicar progresivamente los mecanismos y las normas mencionados en los párrafos precedentes se pueden beneficiar en gran medida del establecimiento de alianzas y de la elaboración de las políticas públicas pertinentes, con el apoyo, según proceda, de la comunidad internacional.

Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo

El Comité Ejecutivo,

Recordando sus conclusiones Nos. 47 (XXXVIII), 59 (XL) y 84 (XLVIII), concretamente en relación con los niños o adolescentes refugiados, la conclusión N° 105 (LVI), relativa a las mujeres y niñas en situación de riesgo, la conclusión N° 106 (LVI) sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de la apatridia, la conclusión N° 94 (LIII) relativa al carácter civil y humanitario del asilo, la conclusión N° 98 (LIV) relativa a la protección de los abusos sexuales y de la explotación, la conclusión N° 100 (LV), sobre la cooperación internacional y la distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamiento en gran escala y todas las disposiciones pertinentes a la protección de los niños refugiados que aparecen en otras conclusiones, muchas de los cuales se refieren a otros niños cuya situación es de interés del ACNUR,

Tomando nota de lo que ha ocurrido más recientemente en el plano internacional en relación con la protección de los niños, en particular los dos Protocolos Facultativos de la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1612, 1374 y 1325, los Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados y el estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños,

Reconociendo la importante labor que realizan el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y las ONG en relación con la protección del menor,

Afirmando que los niños, en razón de su edad, condición social y estado de desarrollo físico y mental, suelen ser más vulnerables que los adultos en situaciones de desplazamiento forzoso; reconociendo que el desplazamiento forzoso, el retorno en el contexto de la situación después de un conflicto, la integración en nuevas sociedades, las situaciones de desplazamiento prolongado y la apatridia pueden hacer más vulnerables a los niños en general; teniendo en cuenta que los niños refugiados son especialmente vulnerables a ser expuestos por la fuerza al riesgo de lesiones físicas y psicológicas, explotación y muerte en relación con conflictos armados y reconociendo que los factores ambientales en general y los factores de riesgo individual, particularmente cuando se suman, pueden dejar a los niños en situaciones de riesgo mayor,

Reconociendo que, si bien tanto las niñas como los niños hacen frente a muchos de los mismos riesgos que requieren protección, también pueden verse expuestos a problemas de protección propios de su género y reafirmando que, si bien hay muchos riesgos que pueden estar presentes en todos los entornos, las necesidades de protección pueden ser distintas en los campamentos y los entornos urbanos,

Señalando que la presente conclusión es aplicable a los niños, según la definición del artículo 1 de la Convención sobre los derechos del Niño, que piden asilo, son refugiados, están desplazados dentro del país o retornan y reciben asistencia y protección del ACNUR o son apátridas, y se refiere en particular a la situación de los que están expuestos a un riesgo mayor²,

Recordando que la responsabilidad por la protección de los niños incumbe primordialmente a los Estados, cuya cooperación plena y efectiva, acción y voluntad política son necesarias para que el ACNUR pueda cumplir las funciones que le han sido encomendadas,

Continúa en la siguiente página

² En lo sucesivo "los niños" o "el niño".

Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo, continuación

Reconociendo que los países de acogida tienen distintos medios y distinta capacidad y reafirmando su llamamiento a la comunidad internacional para que, en cooperación con el ACNUR y otras organizaciones internacionales, movilicen los recursos financieros y de otra índole necesarios, entre otras cosas, para poder dar apoyo a las comunidades de acogida, brindar protección y asistencia material y llegar a soluciones duraderas basadas en la solidaridad y la cooperación internacional y en la distribución de la carga y la responsabilidad a nivel internacional, así como en el entendimiento de que la protección insuficiente o la asistencia insuficiente, inapropiada o mal distribuida pueden aumentar los riesgos a que están expuestos los niños,

a) *Aprueba* la presente conclusión, que imparte orientación operativa a los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados pertinentes indicando, entre otras cosas, los posibles componentes de un completo sistema de protección del niño con el objeto de incrementar la protección del niño en situación de riesgo;

Elementos fundamentales de la protección del niño

b) *Reconoce* que las estrategias y las medidas que se adopten en virtud de la presente orientación operativa deben fundarse, entre otros, en los principios y planteamientos siguientes:

- i) Los niños deben ser de los primeros en recibir protección y asistencia;
- ii) Cada Estado debería promover el establecimiento y la puesta en práctica de sistemas de protección del niño, de conformidad con sus obligaciones internacionales, y a los cuales los niños sometidos a su jurisdicción deberían tener acceso sin discriminación;
- iii) El apoyo que prestan el ACNUR y otros organismos y asociados competentes para que los Estados puedan cumplir sus obligaciones debería complementar y reforzar el sistema nacional de protección del niño en los ámbitos en que haya lagunas y estar animado de un espíritu de asociación, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno para incrementar los efectos positivos en la protección del niño;
- iv) Los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de su edad y madurez, y se cerciorarán de que existan mecanismos para informar tanto a los niños como a los adultos de los derechos y las opciones que tienen los niños;
- v) El interés superior del niño será una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas que le conciernan;
- vi) Se tendrá debidamente en cuenta la importancia de la familia y de las estructuras de apoyo familiar a los efectos de la protección del niño;
- vii) Habría que asegurar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna y el derecho de cada niño a la vida, garantizando al mismo tiempo en toda la medida de lo posible la supervivencia y el desarrollo del niño, con el respaldo de un medio familiar de cuidado y protección, y que no se tolerará en circunstancia alguna la violencia contra el niño en ninguna de sus formas;
- viii) La promoción activa de la igualdad entre los géneros es esencial para proteger a niñas y niños, especialmente los que están expuestos a un riesgo mayor;
- ix) Al asignar prioridad a los recursos financieros y de otra índole necesarios debería prestarse especial atención a los niños;
- x) Habría adoptar un enfoque basado en los derechos, que reconozca al niño como sujeto activo de derechos y en el que todas las intervenciones sean compatibles con las obligaciones que incumben al Estado en virtud del derecho internacional aplicable, con inclusión, según proceda, del derecho internacional de los refugiados, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario y en el que se reconozca que la Convención sobre los Derechos del Niño constituye un importante marco jurídico y normativo para la protección del niño;

Continúa en la siguiente página

Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo, continuación

- xi) Los Estados, reconociendo que la reclusión puede afectar al bienestar físico y mental del niño y hacerlo más vulnerable, deberían abstenerse de detener niños y hacerlo únicamente como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda, teniendo en cuenta al mismo tiempo el interés superior del niño;
- xii) Habría que aplicar un doble planteamiento que comprenda: 1) la incorporación en todos los programas, normas y operaciones del ACNUR de los elementos de edad, género y diversidad y 2) una acción focalizada para que todos los niños y niñas de diverso origen puedan tener protección en pie de igualdad; y
- xiii) Habría que aplicar un sistema de colaboración en el que todas las entidades competentes trabajen de consuno para determinar a qué riesgos está expuesto el niño, realicen análisis participativos de la situación y completos análisis de las deficiencias a fin de identificar y evaluar los factores ambientales e individuales que exponen al niño a situaciones de mayor riesgo y de atender a estos factores, así como documentar y distribuir información respetando debidamente las normas de confidencialidad;

Identificación de los niños en situación de riesgo

- c) *Hace un llamamiento* a los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes para que establezcan las modalidades que procedan a fin de identificar en forma oportuna y continua a los niños expuestos a mayor riesgo. Los factores que pueden exponer a los niños a una situación de mayor riesgo pueden estar tanto en el entorno más amplio de protección como en las circunstancias individuales, teniendo en cuenta el efecto acumulativo de estar expuestos a varios factores de riesgo, como los siguientes:
 - i) Factores de riesgo en el entorno más amplio, entre otros, un entorno inseguro; la falta de acceso a procedimientos de asilo que tengan en cuenta la condición de niño; situaciones de desplazamiento, particularmente el prolongado; la apatridia; la falta de soluciones duraderas; la pobreza y la falta de posibilidades de la familia de valerse por sí misma; la falta de acceso a servicios tales como educación y atención de la salud o la utilización insuficiente de esos servicios; el trastorno de las estructuras de apoyo de la familia y la comunidad; la prevalencia de prácticas tradicionales nocivas para los niños; la discriminación, la intolerancia, la xenofobia y la desigualdad entre los géneros; y la falta de documentación de la relación entre padres e hijos por no haber registros de los nacimientos o no expedirse certificados de nacimiento; y
 - ii) Los factores individuales de riesgo, entre otros, los niños no acompañados o separados de su familia, particularmente los que están en hogares en que la cabeza de familia es un niño, así como los acompañados por adultos que abusan de ellos o los explotan; los niños apátridas; los adolescentes, en particular las madres adolescentes y sus hijos; los niños víctimas de la trata y el abuso sexual, con inclusión de la pornografía, la pedofilia y la prostitución; los sobrevivientes de torturas; los sobrevivientes de actos de violencia, particularmente violencia sexual o de género y otras formas de abuso y explotación; los niños que contraen matrimonio sin tener la edad fijada en la legislación nacional o los que contraen matrimonio forzado; los niños que forman o han formado parte de fuerzas o grupos armados; los niños sometidos a reclusión; los que sufren de discriminación social; los que tienen discapacidades físicas o mentales; los que viven con el VIH y el SIDA o son afectados por el VIH y el SIDA y los que padecen de otras enfermedades graves; y los niños que no asisten a la escuela;
- d) *Reconoce* los problemas que entraña identificar a los niños expuestos a mayor riesgo, ya que con frecuencia son menos visibles que los adultos y tal vez no tengan la oportunidad o no se sientan en condiciones de denunciar casos que den lugar a protección, especialmente si tienen lugar en el ámbito privado o guardan relación con estigmas o tabúes sociales; *reconoce* la necesidad de que los niños tengan acceso a adultos con aptitudes para entrevistarlos y comunicarse con ellos de una manera que tenga en cuenta su edad y su género a fin de cerciorarse de que se tomen en consideración las opiniones de los niños, se determinen sus necesidades y los riesgos de los que hay que protegerlos y se tomen las disposiciones del caso;

Continúa en la siguiente página

Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo, continuación

e) *Reconoce* que el registro individual, minucioso y pronto de los niños puede ser útil para los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes en la tarea de identificar niños expuestos a mayor riesgo;

f) *Reconoce* que la recopilación y el análisis sistemáticos de datos desglosados por edad y sexo y de datos sobre niños con necesidades especiales, como los no acompañados o los separados de su familia, pueden ser útiles para los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes en la tarea de identificar a los niños expuestos a mayor riesgo;

Prevención, respuesta y soluciones

g) *Recomienda* que los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes trabajen en estrecha colaboración para prevenir que queden niños expuestos a un mayor riesgo y tomen, según sea necesario, las medidas generales de prevención, respuesta y no solución que se enumeran, sin que esta enumeración sea taxativa, a continuación:

- i) En el marco de los respectivos sistemas de los Estados para la protección del menor, utilizar procedimientos adecuados para determinar los intereses superiores del niño que faciliten su participación adecuada sin discriminación alguna, en que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de su edad y su madurez, en que quienes formulen las decisiones tengan una especialización pertinente y en que se equilibren todos los factores del caso para llegar a la mejor opción;
- ii) En el caso del ACNUR, determinar, en cooperación con otros organismos y asociados competentes, los intereses superiores del niño respetando al mismo tiempo los sistemas de los Estados para la protección del menor;
- iii) Incorporar en los mecanismos de alerta temprana, las alertas y los planes de contingencia para las necesidades y los derechos de los niños e incluir el análisis de los riesgos basados en el niño en las evaluaciones interinstitucionales relativas a los niños expuestos a riesgo y en las estrategias y los planes de cooperación para el desarrollo;
- iv) Establecer, en coordinación con las autoridades nacionales cuando sea necesario, sistemas de denuncia y remisión que sean confidenciales, de fácil acceso y que tengan en cuenta la condición de niño y el género y en que haya una clara asignación de funciones para recibir, remitir y tramitar denuncias de un niño o a su respecto, protegiendo al mismo tiempo la seguridad del niño, y para tramitar los expedientes del caso; habría que informar adecuadamente a los niños de la existencia de mecanismos de denuncia y de recurso;
- v) Promover la puesta en práctica de mecanismos para supervisar la protección de los niños expuestos a riesgo, especialmente los sometidos a otros tipos de cuidado;
- vi) Incrementar o promover el establecimiento de comités de protección del menor, según proceda, con participación real y equitativa de niños y niñas;
- vii) Facilitar el acceso a procedimientos administrativos o judiciales del Estado que sean conformes con sus obligaciones internacionales y hagan posible procesar a los autores de delitos cometidos contra menores y en los que la decisión de separar o no a un niño de sus padres o tutores o guardianes que abusen de ellos o los descuiden tenga como base la determinación de su interés superior;
- viii) Establecer, donde sea posible, procedimientos nacionales de asilo que tengan en cuenta el género y la condición de niño y procedimientos de determinación del estatuto a los efectos del ACNUR que estén adaptados al niño e incluyan los requisitos de prueba pertinentes, prioridad en la tramitación de las solicitudes de asilo de niños no acompañados o separados de su familia, representación letrada cualificada y gratuita o representación de otra índole para los niños no acompañados o separados de su familia, y considerar la posibilidad de aplicar la Convención de 1951 teniendo en cuenta la edad y el género y reconociendo, a esos efectos, las manifestaciones y formas de persecución específicamente dirigidas contra los niños, entre ellas el alistamiento de menores de edad, la trata de niños y la mutilación genital de la niña;

Continúa en la siguiente página

Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo, continuación

- ix) Cerciorarse de que únicamente se proceda a la determinación de la edad cuando haya dudas acerca de la edad del niño y que en ella se tengan en cuenta tanto la apariencia física como la madurez psicológica del niño, de que se lleven a cabo con un criterio científico, en condiciones de seguridad, de manera justa y que tenga en cuenta la condición de niño y el género y con el debido respeto de la dignidad humana y de que, en caso de duda, se considere que se trata de un niño;
 - x) Establecer o aplicar códigos de conducta en los que se estipule la tolerancia cero respecto de la explotación y el abuso del niño para todo el personal humanitario, con inclusión del que trabaja en la prestación de servicios y demás personas en situación de autoridad, tales como guardias fronterizos, y velar por que haya sistemas confidenciales y de fácil acceso de denuncia que abarquen la investigación y el seguimiento, teniendo en cuenta la condición de niño y el género, de modo de alentar a que se denuncien los abusos y la explotación cuando haya transgresiones de los códigos de conducta;
 - xi) Tener en cuenta, con carácter prioritario, los intereses del niño en las situaciones prolongadas de refugiados, incluso redoblando los esfuerzos por llegar a soluciones duraderas que reduzcan los riesgos a que están expuestos;
 - xii) Apoyar la labor de los países de acogida para mejorar los servicios de educación, atención de la salud y otros servicios básicos en zonas en que haya refugiados y ampliar la capacidad nacional en materia de protección para atender en particular a las necesidades de los niños; y
 - xiii) Movilizar recursos financieros y de otra índole, según proceda, tomando, entre otras, medidas para prestar protección y asistencia material y llegar a soluciones duraderas y oportunas que tengan como base la solidaridad y la cooperación internacionales y la distribución de la carga y las responsabilidades en el plano internacional;
- h) Recomienda además que los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes adopten las siguientes medidas, cuya enumeración no es taxativa, de prevención, respuesta y solución a fin de tener en cuenta factores específicos de riesgo en el entorno más amplio o factores individuales de riesgo:
- i) Proporcionar, cuando sea posible, a los niños refugiados o que piden asilo documentación individual que demuestre su condición;
 - ii) Inscribir los nacimientos y expedir a los niños certificados de nacimiento u otros certificados adecuados como medio de proporcionar una identidad;
 - iii) Facilitar a los niños el disfrute de la unidad familiar estableciendo procedimientos para evitar la separación y, con respecto a los niños no acompañados o separados de sus familias, facilitar que el niño busque a sus familiares y se reúna con ellos de conformidad con su interés superior y teniendo debidamente en cuenta la legislación nacional de cada Estado;
 - iv) Promover otros tipos de cuidado y disposiciones para el alojamiento de los niños no acompañados o separados de su familia y facilitar el nombramiento de un tutor o consejero cuando se encuentre un niño no acompañado o separado de su familia;
 - v) Hacer todo lo posible por proporcionar un entorno seguro, entre otras cosas, seleccionando lugares seguros para campamentos y asentamientos que estén lo más cerca posible de los servicios públicos y planificar el emplazamiento de esos campamentos o asentamientos con un criterio de protección que tenga en cuenta la condición de niño y el género;
 - vi) Tomar las medidas que proceda para prevenir el alistamiento o la utilización ilícita de niños por fuerzas o grupos armados y procurar que todos los niños enlistados o utilizados ilícitamente por esas fuerzas o grupos sean liberados incondicionalmente, así como su protección y reintegración;

Continúa en la siguiente página

Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo, continuación

- vii) Tomar medidas eficaces y adecuadas, de carácter legislativo, administrativo y judicial, entre otros, para prevenir y erradicar las prácticas tradicionales que son nocivas para los niños, teniendo en cuenta el daño físico y mental que les causan y los distintos efectos que surten en niñas y niños;
- viii) Promover la inclusión de todos los niños en los programas educacionales y darles mayor capacidad dándoles iguales posibilidades de una educación de alta calidad para niñas y niños en todas las etapas del ciclo de desplazamiento y en situaciones de apatridia; promover entornos escolares y de aprendizaje que sean seguros, no perpetúen la violencia y fomenten una mentalidad de paz y diálogo; asignar espacios en los campamentos y entornos urbanos destinados a los niños, y promover el acceso a la educación posprimaria cuando sea posible y adecuado, preparar a los adolescentes para la vida cotidiana e impartirles formación profesional y apoyar actividades de esparcimiento, deportivas, recreativas y culturales;
- ix) Hacer todo lo posible por actuar de manera integrada en los campos de la nutrición y la salud y proporcionar alimentación adecuada con medidas que hagan frente a las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, incluso dando a las familias mayores posibilidades de valerse por sí mismas, estableciendo sistemas de distribución de alimentos que tengan en cuenta la edad y el género y programas de nutrición destinados a las mujeres embarazadas y a los niños durante sus primeros años críticos de desarrollo y dando tratamiento a los niños mal nutridos;
- x) Hacer todo lo posible para que haya servicios de salud que tengan en cuenta la condición de niño, que proporcionen atención médica y psicosocial adecuada para los niños sobrevivientes de situaciones de violencia, incluidos los niños con discapacidades y tomar medidas a los efectos de la prevención, el tratamiento, el cuidado y el apoyo en relación con el VIH y el SIDA, con inclusión de tratamiento antirretroviral y de la prevención de la transmisión de la madre al hijo y para dar a los adolescentes atención de la salud reproductiva que tenga en cuenta la edad, así como información e instrucción sobre la salud y el VIH;
- xi) Establecer los programas adecuados de formación y apoyo psicológico que sean necesarios para preparar mejor a los niños a los efectos de la reintegración social y darles acceso a esos programas;
- xii) Considerar cuestión de alta prioridad que los niños con discapacidades cuenten con asistencia especial y servicios sociales y de salud adecuados, con inclusión de la recuperación psicosocial y la reintegración social;
- xiii) Formar capacidad y competencia en cuestiones de protección del menor impartiendo instrucción a funcionarios de gobierno y del ACNUR y a los asociados en las operaciones y en la ejecución para que conozcan mejor los derechos del niño, los elementos fundamentales de la protección del niño y el análisis de género;
- xiv) Facilitar el suministro a los niños, teniendo en cuenta su edad de información acerca de las condiciones imperantes en los lugares de retorno para que los niños refugiados o desplazados dentro del país, en particular los que no están acompañados o están separados de su familia y otros en situación de riesgo mayor, participen en la adopción de las decisiones acerca de su retorno; fomentar el respeto de la protección de los derechos de sucesión del niño y prestar, cuando sea posible y adecuado, apoyo para la reintegración que esté adaptado a la condición de niño y al género y los tenga en cuenta a los efectos de su integración y participación en las comunidades a las que regresan y esté destinado además a reconocer las necesidades concretas del niño que regresa y a atenderlas;
- xv) En el contexto de la repatriación voluntaria de los refugiados, tomar las medidas que procedan para que los niños no acompañados o separados de sus familias no sean devueltos antes de que se determine que existen arreglos adecuados para recibirlos y cuidarlos;
- xvi) Facilitar la integración de los niños desplazados dentro del país en los lugares de asentamiento tomando medidas focalizadas para apoyar su integración como miembros plenos de la comunidad, entre otras cosas tomando medidas para hacer frente a la discriminación de que son objeto esos niños;

Continúa en la siguiente página

Anexo 2: Comité Ejecutivo, Conclusión No. 107(LVIII), 2007 sobre los niños en situación de riesgo, continuación

- xvii) En el contexto del reasentamiento o en el de la integración local, facilitar la integración de los niños refugiados mediante apoyo focalizado en las escuelas, particularmente para los adolescentes, e impartiendo cursos sobre el idioma e instrucción sobre las estructuras sociales y culturales del país de acogida en el caso de los niños refugiados; prestar a los niños refugiados expuestos a mayor riesgo apoyo destinado concretamente a atender a sus necesidades especiales y, cuando se esté llevando a la práctica la integración, facilitar en la medida de lo posible la naturalización de los niños refugiados de conformidad con el derecho interno del país;
- xviii) Recurrir en mayor medida al reasentamiento como medida de protección y solución duradera para los niños expuestos a riesgo; cuando proceda, adoptar un enfoque flexible de la unidad familiar, entre otras cosas teniendo en cuenta si se está tramitando simultáneamente el reasentamiento de familiares en distintos lugares y adoptar el mismo enfoque respecto de la definición de familiares, reconociendo que es preferible proteger a los niños dentro de un entorno familiar con ambos padres, así como reconocer el papel que cabe al ACNUR en la determinación del interés superior del niño, en el cual deben fundarse las decisiones relativas al reasentamiento, incluso en las situaciones en que únicamente un padre se reasiente y subsistan controversias en cuanto a la custodia del niño por no haber autoridades competentes o no poder recurrirse a éstas o por ser imposible obtener documentos oficiales del país de origen ya que ello podría poner en peligro la seguridad del refugiado o sus familiares; y
- xix) Salvaguardar el derecho del niño a adquirir una nacionalidad y asegurar el ejercicio de este derecho de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones que se hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en la materia, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida, y considerar la posibilidad de difundir activamente información relativa a los procedimientos de naturalización.
-

Glosario

Término	Significado ³
Abuso	Mal uso del poder a través del cual la persona atacante consigue control o ventaja sobre la persona sujeta al abuso, usando y causando daño físico o psicológico, o incitando a tener miedo de ese daño. El abuso impide a las personas la toma de decisiones libres y las fuerza a comportarse contra su voluntad. [Ver también <i>Abuso sexual y Explotación sexual</i>] (ACNUR, <i>Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guías para la prevención y respuesta</i> , mayo de 2003)
Abuso sexual	Toda interferencia física de naturaleza sexual, o amenaza de ella, ya sea por la fuerza o bajo condiciones de desigualdad o coacción. [Ver también <i>Abuso y explotación sexual</i>] (Secretario General, "Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", octubre de 2003)
Adhesión	Acto mediante el cual un Estado que no ha firmado un tratado manifiesta su consentimiento para convertirse en parte del mismo, mediante el depósito de "un instrumento de adhesión" ante el Secretario General de las Naciones Unidas. La adhesión produce los mismos efectos legales que la ratificación, la aceptación o la aprobación. Sin embargo, a diferencia de la ratificación, que debe ser precedida por la firma del tratado para crear obligaciones legalmente vinculantes bajo el derecho internacional, la adhesión solo requiere un paso, esto es, el depósito de un instrumento de adhesión. En la práctica el Secretario General, como depositario, ha tratado los instrumentos de ratificación que no han sido precedidos por la firma como instrumentos de accesión, y así se ha señalado a los Estados correspondientes [Ver también <i>Ratificación, Reservas y Tratado</i>] (OHCHR, <i>Glosario de Términos relacionados con los tratados</i>)
Agenda para la protección	Un programa de acción compuesto por seis metas que buscan fortalecer la protección internacional de los refugiados y los solicitantes de asilo y mejorar la implementación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, acordado entre el ACNUR y los Estados Partes en el marco de las Consultas Globales sobre la Protección Internacional. La agenda fue respaldada por el Comité Ejecutivo y bienvenida por la Asamblea General de la ONU en el 2002 [Ver también <i>Consultas Globales sobre la Protección Internacional</i>] (ACNUR, <i>Informe del ExCom sesión 53, A/57/12/Add.1, 4 de octubre de 2002</i>)
Agresor	Es una persona, grupo o institución que directamente infringe, apoya o condona la violencia u otra forma de abuso en contra de una persona o grupo de personas. El agresor está en una posición de poder real o percibida, de toma de decisiones y/o de autoridad y pueden, por lo tanto, ejercer control sobre sus víctimas/sobrevivientes. [Ver también <i>Sobreviviente y Víctima</i>] (ACNUR, <i>Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta</i> , mayo de 2003)
Apátrida	Toda persona que no sea considerada como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación. [Ver también <i>Apátrida</i>] (Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, artículo 1)
Apoyo psicosocial	Ver <i>Salud mental y Asistencia psicosocial</i> .

Continúa en la siguiente página

³ Al final de cada definición se señalan las fuentes en que se basan las mismas, cuando sea relevante.

Término	Significado
Asilo	La concesión, por parte de un Estado, de protección en su territorio a personas que se encuentran fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual, o que están huyendo de la persecución o daños graves o por otros motivos. El asilo comprende una serie de elementos, incluyendo el <i>non-refoulement</i> , la autorización para permanecer en el territorio y eventualmente una solución duradera. [Ver también <i>Solicitante de asilo</i>]
Asistencia humanitaria (Ayuda)	Ayuda que busca salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las poblaciones afectadas por las crisis. La asistencia humanitaria debe ser brindada de acuerdo con los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Además, Naciones Unidas busca brindar asistencia humanitaria con pleno respeto de la soberanía estatal. La asistencia se puede dividir en tres categorías: asistencia directa, asistencia indirecta y apoyo de infraestructura, las cuales dependen de los grados de contacto con la población afectada. [Ver también <i>Comité Permanente Interagencial (IASC)</i>] <small>(OCHA, "Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict", 2003)</small>
Autosuficiencia	La capacidad social y económica de una persona, un hogar o una comunidad para satisfacer sus necesidades esenciales (incluyendo agua, alimentación, albergue, seguridad personal, salud y educación) de una manera sostenible y digna, desarrollando y fortaleciendo los medios de subsistencia disponibles para las personas de interés y reduciendo su vulnerabilidad y dependencia de la asistencia humanitaria a largo plazo. <small>(ACNUR, <i>Handbook on Self-Reliance</i>, agosto de 2005)</small>
Cinco compromisos con las mujeres refugiadas	Compromisos realizados por el ACNUR en 2001 para (i) incentivar la participación activa de las mujeres en los comités de refugiados para la administración y el liderazgo en los entornos urbanos, rurales y en los campamentos, incluyendo las áreas de retorno; (ii) registrar individualmente a todos los hombres y mujeres refugiados y entregarles la documentación relevante; (iii) desarrollar estrategias integradas al nivel de país para enfrentar la violencia contra las mujeres refugiadas, incluyendo las situaciones de violencia doméstica; (iv) asegurar la participación directa e indirecta de las mujeres en la administración y distribución de alimentos y de artículos no comestibles; y (v) proporcionar materiales sanitarios a todas las mujeres y niñas de interés como una práctica habitual en los programas de asistencia. <small>(ACNUR, Respeten nuestros derechos, asociaciones para la igualdad. <i>Informe sobre el diálogo con las mujeres refugiadas</i>, Ginebra, Suiza 20 a 22 de junio de 2001, diciembre de 2001)</small>
Ciudadano	Ver <i>Nacional</i> .
Coacción	El acto de forzar a una persona a hacer o a abstenerse de hacer algo por medio de una demostración de fuerza física, amenaza, intimidación, extorsión u otras formas de coacción que aprovechan el temor o la desesperación. La coerción puede ser inherente a ciertas circunstancias, tales como los conflictos armados o la presencia militar. <small>(Tribunal Penal Internacional para Ruanda, <i>Prosecutor v. Akayesu</i>, ICTR-96-4-T, 1998)</small>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer	Comisión integrada por 45 miembros, con el mandato amplio de promover la igualdad de género y el progreso de las mujeres. La División para el Adelanto de la Mujer de la ONU actúa como secretaria de la Comisión. Se reúne anualmente durante dos semanas y trabaja en informes, estudios y recomendaciones sobre una serie de temas relacionados con los derechos humanos de la mujer. Un grupo de trabajo especial de la Comisión, encargado de las comunicaciones, revisa confidencialmente las denuncias relacionadas con la violación de los derechos de la mujer.
Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom)	El comité encargado de asesorar al Alto Comisionado para los Refugiados en el ejercicio de sus funciones. Hasta enero de 2008, el ExCom estaba formado por representantes de 72 Estados que han demostrado su interés por los temas de refugiados y 15 Estados con carácter de observadores. Una serie de organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales también poseen la calidad de observadores en el Comité Ejecutivo. <small>(Asamblea General, "Asistencia internacional a los refugiados en el contexto del mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", GA/RES/1166, noviembre de 1957, artículo 5)</small>
Comité Permanente Interagencial (IASC)	Es el mecanismo principal para la coordinación interagencial de la asistencia humanitaria. Bajo el liderazgo del Coordinador de asistencia humanitaria, el IASC desarrolla políticas humanitarias, acuerda divisiones claras de responsabilidades para los distintos aspectos de la asistencia humanitaria, identifica y soluciona los vacíos en las respuestas y promueve la aplicación eficaz de los principios humanitarios. [Ver también <i>Asistencia humanitaria (Ayuda)</i>]
Comunidad	Un grupo de personas que reconocen en sí mismas, o que los extraños consideran que comparten, elementos culturales, religiosos u otras características sociales, orígenes o intereses, y que forman una identidad colectiva con metas compartidas. <small>(ACNUR, <i>Enfoque Comunitario en las Operaciones del ACNUR</i>, 2008)</small>
Conclusiones del Comité Ejecutivo sobre la protección internacional	El consenso sobre temas de protección internacional alcanzado por el Comité Ejecutivo del ACNUR durante sus discusiones es manifestado bajo la forma de Conclusiones sobre la protección internacional (Conclusiones del ExCom). Si bien no son formalmente obligatorias, son relevantes para interpretar el régimen de protección internacional. Las Conclusiones del ExCom constituyen la manifestación de opiniones que representan ampliamente la postura de la comunidad internacional. Los conocimientos especializados del ExCom y el hecho de que sus Conclusiones son adoptadas por consenso añaden más peso.
Confidencialidad	La obligación de que la información sobre una persona, brindada en el contexto de una relación de confianza, no debe ser relatada o puesta a disposición de personas o instituciones no autorizadas, de manera que sea incompatible con el acuerdo alcanzado al recibir la información, o sin contar con autorización previa para ello.

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Consentimiento	La toma de una decisión informada por medio de la cual se decide libre y voluntariamente hacer algo. El consentimiento no se ha otorgado si la aceptación se ha obtenido por medio del abuso de poder, la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza y otras formas de coacción, secuestro, fraude, engaño o tergiversación.
Consolidación de la paz	Esfuerzos destinados a impedir el estallido, la reaparición o la continuación de un conflicto armado y por lo tanto abarcan una amplia gama de programas y mecanismos políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos. Estos requieren realizar acciones a corto y largo plazo, diseñadas para solucionar las necesidades específicas de las sociedades que están envueltas en un conflicto o saliendo de él, y enfocadas a alcanzar el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y las desigualdades, la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos, la promoción de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el Estado de Derecho y la promoción de una cultura para la paz y la no violencia. <i>Consejo de Seguridad de la ONU, "Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad. La consolidación de la paz: hacia un enfoque global", S/PRST/2001/5, febrero de 2001)</i>
Consultas Globales sobre protección internacional	Proceso iniciado por el ACNUR en el año 2000 para reforzar el marco de protección a los refugiados, por el que se reafirmaron sus componentes fundamentales, se aclaró el sentido de algunos términos discutidos y se desarrollaron enfoques operativos adicionales para enfrentar los desafíos actuales. Contó con la participación del ACNUR, los Estados, las ONG, los organismos gubernamentales y los refugiados. Los resultados de este proceso incluyen la Declaración Ministerial de 2001 y la Agenda para la Protección de 2002. [Ver <i>Agenda para la Protección</i>]
Convención	<i>Ver Tratado.</i>
Derecho Internacional consuetudinario	Normas legales internacionales que derivan su obligatoriedad de la práctica constante y consistente de los Estados, en vez de una manifestación formal a través de un tratado o texto legal. Para que la práctica de los Estados pueda contribuir a la formación del derecho internacional consuetudinario, la práctica debe ser realizada con un sentido de obligación legal (<i>opinio juris</i>). El derecho internacional consuetudinario es obligatorio para todos los Estados, sin perjuicio de si han ratificado los tratados pertinentes, salvo en el caso de los Estados "objetores persistentes" [Ver también <i>Tratado</i>] (Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38(1)(b); ver también ACNUR, <i>Los Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados, Módulo autoformativo No. 5, Vol. 1, 2006</i>)
Derechos humanos	Principios internacionales concertados que reconocen y protegen la dignidad inherente y los derechos inalienables e iguales de toda persona, sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u opinión política o de otra naturaleza, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro estatuto. Estos principios pueden formar parte del derecho internacional consuetudinario y/o estar reconocidos en los diversos instrumentos legales de carácter nacional, regional e internacional. (DUDH, preámbulo y artículo 2)

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Derechos no derogables	<p>Aquellos derechos humanos que no pueden ser objeto de limitaciones o excepciones bajo ninguna circunstancia, especialmente el derecho a la vida; a no ser sometido a tortura o tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes; a no ser sometido a esclavitud y servidumbre; libertad de conciencia, pensamiento o religión. [Ver <i>Derogación</i>]</p> <p>(ICCPR, artículo 4; ECOSOC, Subcomisión de la ONU para la prevención de discriminaciones y la protección a minorías, "Principios de Siracusa sobre Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos", Anexo, E/CN.4/1984/4, 1984, artículos 39 a 51)</p>
Derogación	<p>Bajo el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados Partes de un tratado pueden derogar (suspender temporalmente la aplicación) ciertos derechos humanos, pero sólo bajo situaciones excepcionales y bajo ciertas condiciones estrictas. No se admite la derogación de ciertos derechos básicos, tales como el derecho a la vida o a no ser sometido a torturas o a la esclavitud. [Ver también <i>Derechos no derogables</i>]</p> <p>(ICCPR, Artículo 4; ECOSOC, Subcomisión de Naciones Unidas para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías, "Principios de Siracusa sobre Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos", Anexo, E/CN.4/1984/4, 1984, artículos 39 a 51)</p>
Desarme	<p>Recolección, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, municiones, explosivos y armas pesadas de combatientes y con frecuencia también de la población civil. El desarme incluye también el desarrollo de programas responsables de manejo de armas. [Ver también <i>Desmovilización y Reintegración</i>]</p> <p>(Centro de Recursos de la ONU para el Desarme, Desmovilización y Reintegración)</p>
Desmovilización	<p>La baja formal y controlada de los combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede incluir desde el procesamiento individual de los combatientes en centros temporales a la agrupación masiva de las tropas en campamentos para estos fines (sitios de reclutamiento, campamentos, áreas de reunión o barracas). La segunda etapa de la desmovilización, llamada inserción, incluye las formas de asistencia de transición para ayudar a satisfacer las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y puede incluir mensualidades de transición, alimentación, ropa, albergue, servicios médicos, educación a corto plazo, capacitación, empleo y herramientas. La desmovilización es la segunda fase de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). [Ver también <i>Desarme y Reintegración</i>]</p> <p>(Centro de Recursos de la ONU para el Desarme, Desmovilización y Reintegración)</p>
Desplazamiento interno	<p>Movimientos forzados o involuntarios de personas o grupos de personas al interior de las fronteras nacionales, especialmente como consecuencia de un conflicto armado o para evitar sus efectos, por situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o provocados por el ser humano. [Ver también <i>Personas desplazadas internas</i>]</p> <p>(Informe del Representante del Secretario General de la ONU, "Principios Rectores de los desplazamientos internos", E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998)</p>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Detención	Restricción a la libertad de movimiento, por lo general a través de confinamiento forzado. El artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados proporciona ciertas garantías en relación con las restricciones a la libertad de movimiento de los refugiados que ingresan o residen ilegalmente en un país. La Conclusión No. 44 del ExCom establece los principios aplicables en tales situaciones.
Determinación de la condición de refugiado	El proceso legal y/o administrativo llevado a cabo por los Estados y/o el ACNUR para establecer si se debería reconocer a una persona como refugiada, de acuerdo con el derecho nacional e internacional.
Diagnóstico participativo	Proceso de construcción de asociaciones con las mujeres y hombres de interés, de todas las edades y orígenes, promoviendo la participación efectiva a través del diálogo estructurado. <i>(ACNUR, Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones (2006))</i>
Empoderar	Un proceso o fenómeno que permite a las personas adquirir un mayor control sobre las decisiones, ventajas, políticas, procesos e instituciones que afectan sus vidas. Los cinco principios primordiales para el empoderamiento son la concientización, la participación, la movilización, el acceso y el control.
Enfoque basado en los derechos	Marco conceptual que integra las normas, estándares y principios del sistema internacional de derechos humanos en las políticas, programas y procesos de desarrollo y de los actores humanitarios. Dirige la atención tanto a los resultados como a los procesos y se basa en los principios de participación y empoderamiento de las personas y comunidades para promover el cambio y el respeto por los derechos.
Enfoque intersectorial	Marco para desarrollar e implementar un plan que responda a las causas y consecuencias de un problema específico, por medio del cual se involucra de manera integral a todos los sectores que puedan tener influencia sobre un problema específico.
Enfoque participativo	Un enfoque al desarrollo y/o al gobierno en el que las principales partes interesadas (y especialmente los destinatarios potenciales) participan estrechamente en el proceso de identificar problemas y prioridades con respecto a una política o intervención y tienen un control considerable sobre el análisis y la planificación, la implementación y el monitoreo de las soluciones. <i>(ACNUR, Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees (DAR) Programmes, Enero de 2005)</i>
Equipo de país de la ONU	Conjunto de agencias del sistema de la ONU en un país determinado. En general, el objetivo de la cooperación interagencial, y especialmente de la participación del ACNUR en el equipo de país de la ONU, es asegurar que las agencias de la ONU adopten un enfoque coherente en su respuesta colectiva en las estrategias humanitarias, de desarrollo o de otro tipo, relevantes en el país en que están operando.

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Estatuto de refugiado derivado Evaluación	<i>Ver Unidad familiar.</i>
Explotación sexual	Todo abuso o intento de abuso de una posición de autoridad, de confianza o de diferencias de poder con fines sexuales, incluyendo, entre otros, las ganancias económicas, sociales o políticas de la explotación sexual de otra persona. [Ver también <i>Abuso sexual</i>] (Secretario General, "Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual", octubre de 2003)
Fístula	La fístula se presenta al romperse la pared muscular que existe entre la vagina y la verija o los intestinos durante un parto obstruido, originando dolores severos e incontinencia crónica. La fístula se presenta en lugares en los que la infraestructura sanitaria y los cuidados durante el parto son deficientes, y es común en las niñas sometidas a matrimonio precoz. Puede originarse además a causa de una violación. El olor de la pérdida de orina o heces, o de ambos, acompaña a la afectada permanentemente y es humillante. Con frecuencia provoca además el rechazo y el ostracismo de los miembros de la familia y de la comunidad. Si no se trata, la fístula puede ocasionar problemas médicos crónicos, incluyendo ulceraciones, daño renal y daños al sistema nervioso de las piernas. Normalmente los daños se pueden curar mediante cirugía. (UNFPA Campaña para acabar con la Fístula)
Fortalecimiento institucional	Proceso por medio del cual las personas, instituciones y sociedades desarrollan habilidades individuales y colectivas, para realizar ciertas funciones, solucionar problemas y establecer y alcanzar sus metas.
Género	Los atributos sociales y las oportunidades asociadas con ser hombre o mujer y las relaciones que se establecen entre las mujeres y los hombres y las niñas y los niños, además de las relaciones entre mujeres y entre hombres. Estos atributos se construyen socialmente y se aprenden a través de los procesos de socialización. Son específicos a un contexto y época determinada y pueden cambiar. El género determina lo que se espera, permite y valora en una mujer u hombre en un contexto determinado. En la mayoría de las sociedades existen diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres con respecto a las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y el control sobre los recursos, además de las oportunidades para participar en la toma de decisiones. El género es parte de un contexto sociocultural más amplio. Otros criterios relevantes para el análisis del contexto sociocultural incluyen la clase, raza, nivel de pobreza, edad y pertenencia a un grupo étnico. (Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Cuestiones de Género y la Promoción de la Mujer (OSAGI, por sus siglas en inglés), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas)

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Igualdad de género	<p>La igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres y los hombres, las niñas y los niños. La igualdad no quiere decir que las mujeres y los hombres se mimetizarán, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron hombres o mujeres. La igualdad de género implica que se toman en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades de las mujeres y los hombres, reconociendo la diversidad de grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es “un tema de mujeres” sino que debería interesar y contar con la participación plena de los hombres además de las mujeres. [ver <i>Transversalización de la edad, el género y la diversidad, Transversalización de género y Enfoque de género</i>]</p> <p>(Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Cuestiones de Género y la Promoción de la Mujer (OSAGI, por sus siglas en inglés), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas)</p>
Integración local	<p>Una de las soluciones duraderas al problema de los refugiados, que involucra su asentamiento permanente en el primer país de asilo y eventualmente la adquisición de la nacionalidad de ese país. La integración local es un proceso gradual complejo que integra aspectos legales, económicos y sociales y culturales, dimensiones que son diferentes pero están relacionadas entre sí. [Ver <i>soluciones duraderas</i>]</p> <p>(ACNUR “Integración local”, EC/GC/02/6, 2002)</p>
Justicia de transición	<p>La serie de procesos y mecanismos asociados con los esfuerzos de una sociedad para lidiar con el legado de abusos masivos cometidos en el pasado y así garantizar la rendición de cuentas, obtener justicia y alcanzar la reconciliación. Estos pueden incluir mecanismos judiciales y no judiciales, con diferentes niveles de participación internacional (o sin ella) y el procesamiento individual, las reparaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, los vetos y cesaciones en el cargo, o una combinación de todos estos elementos.</p> <p>(“Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, S/2004/616, agosto de 2004, párrafo 8; “Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre actividades en materia de derechos humanos y justicia de transición realizadas por componentes de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas”, E/CN.4/2006/93, febrero de 2006, párrafo 5)</p>
Masculinidades	<p>Las experiencias socioculturales de ser hombre. El plural se debe al reconocimiento de que los contextos socioculturales varían y, en consecuencia, existen varias maneras de ser un “hombre”. El concepto predominante de la masculinidad, al que se espera todos los hombres adhieran, es por lo general ser heterosexual y el dominio del hombre sobre la mujer; se trata en gran medida sobre poder y control masculino. La literatura contemporánea sobre las relaciones de género afirma en general que es en su propio interés que los hombres deberían considerar las manifestaciones alternativas de masculinidad, por ejemplo, los cambios de género que igualan el poder entre las mujeres y los hombres, aumentan la seguridad para ambos géneros y mejoran las relaciones en el hogar, el trabajo, los juegos y la escuela.</p> <p>(ACNUR, <i>Gender Training Kit on Refugee Protection and Resource Handbook</i>, 2002)</p>
Matrimonio forzado	<p>La unión de dos personas, en la cual por lo menos una de ellas no ha otorgado un consentimiento pleno e informado para casarse. [Ver también <i>Matrimonio arreglado y Matrimonio precoz</i>]</p> <p>(Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, “Resolución 1468 (2005), Matrimonios forzados y matrimonios precoces”)</p>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Matrimonio Infantil	La unión de dos personas en la cual por lo menos una de ellas es menor de 18 años de edad. [Ver también <i>Matrimonio arreglado</i> y <i>Matrimonio forzado</i>] (Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1468 (2005), Matrimonios forzados y matrimonio precoz)
Matrimonio precoz	<i>Ver Matrimonio infantil.</i>
Matrimonios arreglados	Un matrimonio que involucra la participación de alguien diferente a la futura pareja, normalmente los padres de los futuros esposos o un intermediario. Esta intermediación puede suceder a solicitud de uno u ambos futuros esposos o sus familias o por la instigación de los padres. En algunas comunidades y sociedades, es costumbre que los padres arreglen el matrimonio. A diferencia del matrimonio forzado, la decisión final de aceptar los arreglos alcanzados recae sobre cada uno de los futuros esposos. Sin embargo, puede suceder que sea difícil establecer en qué medida ellos cuentan realmente con la posibilidad de elegir y tomar una decisión fundada de manera adecuada. [Ver también <i>Matrimonio precoz</i> y <i>Matrimonio forzado</i>] (Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1468 (2005), Matrimonios forzados y matrimonio precoz)
Medios de subsistencia	La combinación de recursos utilizados y actividades realizadas para poder vivir. Los recursos pueden consistir en las habilidades y aptitudes individuales (capital humano), la tierra, los ahorros y los equipos (capital natural, financiero y físico respectivamente) y los grupos formales de apoyo o las redes de apoyo informales que ayudan a desarrollar las actividades emprendidas (capital social). (Departamento para el desarrollo internacional, "Sustainable Livelihoods Guidance Sheets", 2001)
Menor no acompañado	Persona menor de edad que han quedado separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo (Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (2004), enero de 2004)
Menor separado	Persona menor de edad separada de ambos padres o de su anterior tutor legal o la persona que acostumbra cuidarlos, pero no necesariamente de otros parientes. Esta categoría, entonces, incluye a niños y niñas acompañados por otros adultos de su familia. (Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (2004), enero de 2004)
Monitoreo	Una revisión y control permanente de la implementación de un proyecto, para garantizar que sus resultados, calendarios de trabajo y actividades acordadas se desarrollan de acuerdo con los planes y los requisitos presupuestarios. (ACNUR, <i>Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees (DAR) Programmes</i> , enero de 2005)

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Motivos de la convención	La definición de refugiado que contiene la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados requiere que el temor de persecución esté relacionado con uno o más de los siguientes cinco motivos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1A(2))
Mujeres en riesgo	Concepto visto inicialmente en la práctica del ACNUR como uno de los criterios de reasentamiento utilizado para proteger a mujeres y niñas individualmente. Actualmente se reconoce que es un concepto que tiene potencial como herramienta de protección en una amplia gama de situaciones, en las que el desplazamiento forzado expone a las mujeres y las niñas a múltiples factores que las pueden poner en una mayor situación de riesgo de sufrir violaciones a sus derechos. Estos factores de riesgo pueden deberse a las condiciones del entorno más amplio de protección o ser el resultado de circunstancias individuales. (ACNUR, Conclusión No. 105 (LVI), 2006, Las mujeres y las niñas en situación de riesgo)
Mutilación genital femenina	Una práctica que implica la remoción parcial o total de los genitales externos de la mujer u otro tipo de lesión a los órganos genitales por razones no-médicas. La MGF se clasifica en cuatro tipos: (i) remoción parcial o total del clítoris y/o el prepucio (clitoridectomía); (ii) remoción parcial o total del clítoris y los labios menores, con o sin eliminación de los labios mayores (escisión); (iii) estrechar el orificio vaginal, mediante el corte y unión de los labios menores y/o los labios mayores, con o sin eliminación del clítoris (infibulación); y (iv) todos los demás procedimientos dañinos para los genitales femeninos que carezcan de motivos médicos, por ejemplo: realizar incisiones, cortes, marcas, <i>piercing</i> , raspar y cauterizar. Esta práctica se denomina también "corte genital femenino" y "mutilación/corte genital femenino". (2008 <i>Inter-Agency Statement on the Elimination of Female Genital Mutilation</i>)
Nacional	Persona a quién se le reconoce un vínculo legal con un Estado, de acuerdo a lo que establece la ley. [Ver también <i>Nacionalidad</i>]
Nacionalidad	Vínculo legal entre una persona y un Estado. La nacionalidad otorga la jurisdicción de un Estado sobre una persona y confiere a esa persona la protección del Estado. Generalmente, la nacionalidad puede establecerse al nacer una persona de acuerdo al lugar en que ella nace (<i>jus solis</i>) y/o sus relaciones familiares (<i>jus sanguinis</i>), o puede adquirirse a través de la naturalización. En algunas jurisdicciones este concepto se llama también ciudadanía. [Ver también <i>Nacional</i>] (Convención Europea sobre Nacionalidad, artículos 2, 6 y 7)
Niño	Todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. [Ver también <i>Niño soldado</i>] (Convención sobre los derechos del Niño 1989, Artículo 1)
Niño soldado	Toda persona menor de 18 años de edad que ha sido reclutada o utilizada por las fuerzas armadas o los grupos armados de cualquier manera, incluyendo, entre otros, niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, portadores, mensajeros, espías o para propósitos sexuales. No se refiere solamente a un menor que participa o ha participado directamente en las hostilidades.

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Niño soldado (continuación)	Los niños soldados son llamados también niños combatientes o niños asociados con las fuerzas armadas o los grupos armados. [Ver también <i>Niño</i>] (UNICEF, Principios de <i>París sobre niños vinculados a fuerzas y grupos armados</i> , febrero de 2007)
No discriminación	Un enfoque que busca asegurar que todas las personas sean iguales ante la ley y tengan derecho a igual protección de la ley sin distinciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra naturaleza, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro estatuto. El término anti-discriminación implica un enfoque más proactivo a atacar las causas y consecuencias de la discriminación. (DUDH, artículos 2 y 7)
Non- Refoulement	Un principio central del derecho internacional de refugiados que prohíbe toda medida atribuible a un Estado que pudiera tener como efecto la devolución de un refugiado o un solicitante de asilo a la frontera de los territorios donde su vida o libertad pueda verse amenazada o donde se encuentren en riesgo de ser perseguido, incluyendo la interceptación, el rechazo en la frontera o el refoulement indirecto. El principio de non-refoulement forma parte del derecho internacional consuetudinario y es por lo tanto de respeto obligatorio para todos los Estados, sean o no partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Excepcionalmente, el principio de non- <i>refoulement</i> , puede no ser aplicable a un refugiado o solicitante de asilo sobre quién existan razones fundadas para considerar a esa persona como un peligro para la seguridad pública o una amenaza para la comunidad del país de asilo. Sin embargo esta excepción debe ser interpretada restrictivamente y aplicada bajo la protección del debido proceso y como último recurso. En casos de tortura, no se permiten excepciones a la prohibición contra la devolución. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 33; ACNUR, El principio de no devolución: Resumen de las conclusiones de la Mesa redonda de expertos en Cambridge, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, 9 y 10 de julio de 2001)
Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	Un conjunto de metas y objetivos medibles a plazos preestablecidos, destinado a combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación contra la mujer, adoptadas durante la Cumbre Mundial de la ONU de 2000. La declaración del Milenio de la Cumbre Mundial enumeró además una serie de compromisos con los derechos humanos, el buen gobierno y la democracia. (ONU, " <i>Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio</i> ", octubre de 2002)
Organizaciones no Gubernamentales (ONG)	Organización funcionalmente independiente y que no representa a ningún gobierno o Estado. El uso de este término deriva del artículo 71 de la Carta de la ONU, que autoriza al ECOSOC a conceder la calidad de observadoras a las ONG internacionales, regionales, subregionales y nacionales, siempre y cuando estas sean reconocidas en su esfera de competencia, tengan una sede establecida, estatutos democráticamente adoptados, la facultad de hablar por sus miembros, una estructura representativa, mecanismos adecuados para hacer efectivas las responsabilidades ante sus miembros, quienes deben ejercer el control efectivo de las políticas y acciones, y tener recursos derivados principalmente de contribuciones independientes. ECOSOC Resolución 1996/31

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Persecución	<p>La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados dejó deliberadamente sin definir el concepto central de la persecución, sugiriendo así, que la intención de sus redactores fue permitir una interpretación lo suficientemente flexible como para incluir las diferentes formas de persecución. Se entiende que incluye los abusos de derechos humanos y otras formas de daño grave, por lo general, pero no siempre, acaecidas de manera sistemática o repetitiva. (ACNUR, “<i>Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados</i>”, abril de 2001, párrafos 16 y 17)</p>
Persecución por motivos de género	<p>Un término no legal que agrupa a una serie de reivindicaciones diferentes en las que el género juega un rol relevante al determinar la condición de refugiado. Las solicitudes por motivos de género pueden ser presentadas por los hombres o las mujeres, pero debido a ciertos tipos de persecución específicos son comúnmente presentadas por mujeres. Por lo general la persecución por motivos de género incluye, entre otros, actos de violencia sexual, violencia doméstica/familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales dañinas, castigos por el irrespeto de reglas sociales y la discriminación contra las personas homosexuales. (ACNUR, “<i>Directrices sobre Protección Internacional No. 1: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967, (2002)</i>”)</p>
Personas de interés para el ACNUR	<p>Término genérico usado para describir a las personas cuya protección y asistencia es de interés del ACNUR. Entre estas se incluyen las personas refugiadas, solicitantes de asilo, retornadas, apátridas, y en muchos casos, las personas desplazadas internas. La capacidad del ACNUR para actuar en nombre de las personas de interés que no son refugiadas, se basa en una serie de resoluciones de la Asamblea General y del ECOSOC y las Convenciones de 1954 y 1961 sobre la apatridia. [Ver también <i>Personas desplazadas internas, Refugiadas, Retornadas y Apátridas</i>]</p>
Personas desplazadas internas	<p>Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, especialmente como consecuencia de, o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o provocados por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente. [Ver también <i>Desplazamiento interno</i>] (Informe del Representante del Secretario General de la ONU, “<i>Principios Rectores de los desplazamientos internos</i>”, E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998)</p>
Plataforma global humanitaria	<p>Foro iniciado en julio de 2006 para reunir en pie de igualdad a las tres áreas principales de la comunidad humanitaria: los organismos no gubernamentales, la Cruz Roja y el Movimiento de la Media Luna Roja, y las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales relacionadas, con el fin de fortalecer la eficacia de la acción humanitaria.</p>
Poder	<p>Capacidad para tomar decisiones. Todas las relaciones están afectadas por el ejercicio del poder. Cuando se utiliza el poder para tomar decisiones referentes a la propia vida se convierte en una afirmación de autoaceptación y autorespeto que, a su vez, impulsa el respeto y la aceptación de las demás personas como iguales. Cuando se usa para dominar, el poder impone obligaciones y restringe, prohíbe y decide sobre la vida de otras personas. (ACNUR, <i>Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: Guía para la prevención y respuesta</i>, mayo de 2003)</p>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Prácticas tradicionales nocivas	<p>Prácticas culturales tradicionales que reflejan los valores y creencias de los miembros de una comunidad por periodos de tiempo que generalmente abarcan generaciones. Todo grupo social en el mundo tiene creencias y prácticas culturales tradicionales que le son propias, algunas de las cuales son beneficiosas para todos sus miembros, mientras que otras son nocivas para un grupo específico, como por ejemplo, las mujeres. Estas prácticas tradicionales nocivas incluyen la mutilación genital femenina; el embarazo forzado de mujeres; matrimonio precoz; los diversos tabúes o prácticas que impiden a las mujeres controlar su propia fertilidad; tabúes nutricionales y prácticas tradicionales para el parto; la preferencia por los hijos varones y sus consecuencias para el estatuto de las niñas; infanticidio de niñas; embarazos a edades tempranas y precio de dote. A pesar de su naturaleza dañina y de que constituyen claras violaciones a los derechos humanos, estas prácticas persisten en el tiempo porque no son cuestionadas por quienes las practican y adquieren para estas personas un aura de moralidad que las avala. [Ver también <i>Mutilación genital femenina</i>]</p> <p>(OHCHR, <i>Hoja informativa No. 23, "Prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y los niños"</i>)</p>
Protección	<p>Un concepto que incluye todas las actividades dirigidas a obtener el respeto pleno de los derechos de una persona, de conformidad con la letra y el espíritu del derecho de los derechos humanos, el derecho de refugiados y el derecho internacional humanitario. La protección implica crear un ambiente que favorezca el respeto por los seres humanos, que prevenga y/o alivie los efectos inmediatos de un patrón de abusos específico, y restaure condiciones de vida dignas por medio de la reparación, la restitución y la rehabilitación.</p> <p>(OCHA, <i>"Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict"</i>, 2003)</p>
Protocolo	<p>Ver <i>Tratado</i>.</p>
4Rs (Repatriación, Reintegración, Rehabilitación y Reconstrucción)	<p>Enfoque promovido por el ACNUR como un marco general para la colaboración institucional durante la repatriación y las situaciones de retorno luego de un conflicto. Busca reunir a los actores humanitarios y de desarrollo, para crear un ambiente favorable en los países de origen que prevenga la repetición de afluencias masivas y facilite la repatriación y la reintegración sostenibles. [Ver también <i>Reconstrucción, Rehabilitación, Reintegración y Repatriación voluntaria</i>]</p> <p>(ACNUR, <i>Handbook for Repatriation and Reintegration Activities</i>, mayo de 2004)</p>
Ratificación	<p>Acto realizado en la esfera internacional, mediante el cual un Estado manifiesta su consentimiento a obligarse por los términos de un tratado. La mayoría de los tratados multilaterales establecen que los Estados deben manifestar su consentimiento a quedar obligados mediante la firma, sujeta a ratificación, aceptación o aprobación. La posibilidad de firma sujeta a ratificación brinda a los Estados la oportunidad de obtener el apoyo del tratado al nivel nacional y tiempo para aprobar la legislación que sea necesaria para implementar el tratado a nivel nacional, antes de adquirir obligaciones legales bajo el tratado, a nivel internacional. Luego de la ratificación el Estado queda legalmente obligado bajo el tratado. [Ver también <i>Accesión, Reserva y Tratado</i>]</p> <p>(OHCHR, <i>Glossary of Treaty Body Terminology</i>)</p>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Reasentamiento	<p>La selección y traslado de refugiados desde el Estado en que han buscado protección a un tercer Estado que ha aceptado admitirlos como refugiados con un estatuto de residencia permanente. El estatuto proporcionado debe garantizar la protección contra la devolución y brindar a la persona refugiada y su familia o dependientes acceso a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales similares a aquellos disfrutados por los nacionales. Debe incluir además la oportunidad de convertirse eventualmente en nacional del país de reasentamiento. En este sentido, el reasentamiento es un mecanismo para la protección de los refugiados, una solución duradera y un elemento del mecanismo para compartir las cargas y responsabilidades entre Estados. [Ver también <i>Soluciones duraderas</i>]</p> <p>(ACNUR, <i>Manual de Reasentamiento</i>, edición revisada, marzo de 2007)</p>
Reclutamiento militar	<p>Reclutamiento obligatorio, forzado o voluntario en las fuerzas armadas nacionales u otras fuerzas o grupos armados. El reclutamiento o alistamiento de niños bajo la edad de quince años en las fuerzas armadas nacionales u otras fuerzas o grupos armados o su utilización para que participen activamente en las hostilidades constituye un crimen de guerra, bajo el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados prohíbe la participación directa en los conflictos armados de todas las personas bajo 18 años de edad y establece una prohibición sobre el reclutamiento obligatorio. [Ver también <i>Niños soldados</i>]</p> <p>(OCHA, "Glossary of Humanitarian Terms in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict", 2003)</p>
Reconciliación	<p>Uno de los elementos de la resolución de conflictos y la construcción de la paz que implica promover el desarrollo de la confianza y la convivencia. Generalmente el proceso de alcanzar la reconciliación involucra cinco áreas relacionadas: (i) desarrollar una visión compartida de una sociedad interdependiente y justa, (ii) reconocer y asumir el pasado, (iii) construir relaciones positivas, (iv) importantes cambios culturales y de actitudes, (v) cambios sustanciales en las áreas sociales, económicas y políticas. Puede ser un proceso a largo plazo y constituir un gran desafío en comunidades divididas bajo líneas políticas o étnicas muy marcadas. Si bien la reconciliación debe surgir y crecer entre y en las comunidades, puede resultar beneficiada del apoyo internacional, especialmente cuando las personas y/o líderes políticos no pueden o no desean iniciar este proceso.</p> <p>(ACNUR, <i>Handbook for Repatriation and Reintegration Activities</i>, mayo de 2004)</p>
Reconstrucción	<p>Intervenciones de desarrollo que no sólo buscan construir o reparar los daños o regresar al estado en que se encontraban las cosas con anterioridad, sino que también enfrenta y busca solucionar las necesidades a mediano y largo plazo y mejorar las políticas, programas, sistemas y capacidades para evitar la reaparición de crisis y para alcanzar mejores niveles de empleo y de condiciones de vida. [Ver también <i>4Rs</i>]</p> <p>(OIT, <i>Módulos sobre respuestas genéricas a las diferentes crisis</i>, 2001)</p>
Refoulement	<p>Ver <i>Non-Refoulement</i>.</p>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Refugiado bajo mandato	Una persona que el ACNUR ha establecido que es refugiada, actuando bajo la autoridad que le confiere su Estatuto y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y el ECOSOC de las Naciones Unidas. El estatuto de refugiado bajo mandato es especialmente relevante en países que no son partes de la Convención sobre refugiados o su Protocolo de 1967. [Ver también <i>Refugiado bajo la Convención y Refugiado</i>]
Refugiado	Persona que satisface los criterios de elegibilidad bajo la definición de refugiado aplicable, según lo establecido por los instrumentos sobre refugiados internacionales o regionales, bajo el mandato del ACNUR y/o la legislación nacional. [Ver también <i>Refugiado bajo Convención y Refugiado bajo Mandato</i>]
Refugiado bajo la Convención	Una persona que se encuentra fuera del país de su nacionalidad debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, que no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país o regresar a él a causa del temor a ser perseguida, y que no se encuentra excluida de otras maneras de la definición de refugiado. [Ver también <i>Refugiado y Refugiado bajo mandato</i>] (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1)
Refugiados <i>Prima Facie</i>	Persona reconocida como refugiada por un Estado o por el ACNUR sobre la base de criterios objetivos relacionados con las circunstancias en su país de origen y de su huida, que justifican asumir que esa persona satisface los criterios aplicables establecidos en la definición de refugiado. Una persona reconocida como refugiada <i>prima facie</i> disfruta del mismo estatuto que una persona a quien se le ha concedido el estatuto en un procedimiento individual. (ACNUR, Módulo autoformativo No. 2: <i>Determinación de la condición de refugiado: identificando quién es un refugiado</i> , septiembre de 2005)
Registro	El proceso de anotar, verificar y actualizar la información sobre las personas de interés para el ACNUR a fin de brindarles protección y documentarlas e implementar soluciones duraderas para ellas. (ACNUR, <i>UNHCR Handbook for Registration</i> , septiembre de 2003)
Rehabilitación	Acciones que permiten a la población afectada retomar de manera más o menos "normal" sus rutinas de vida. Estas acciones constituyen una fase de transición y pueden suceder de manera simultánea con las actividades de asistencia o con las actividades adicionales de recuperación y reconstrucción. [Ver también <i>4Rs</i>] (OIT, Módulos sobre respuestas genéricas a las diferentes crisis, 2001)
Reintegración	Proceso que permite a los retornados recuperar la seguridad física, social, legal y material necesaria para mantener la vida, sus medios de subsistencia y la dignidad y que eventualmente permiten la desaparición de toda diferencia observable con sus compatriotas. La reintegración es también un proceso mediante el cual los ex-combatientes adquieren la calidad de civiles y obtienen un empleo e ingresos sostenibles, como fase final para los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). [Ver también <i>4Rs</i>]

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Relativismo cultural	Creencia de que no existen normas universales transculturales que puedan juzgar las prácticas de los seres humanos.
Rendición de cuentas	La manera en que el poder se usa con responsabilidad. Además del proceso de informar o dar explicaciones por las decisiones y acciones realizadas, la rendición de cuentas implica tomar en consideración las necesidades, preocupaciones, capacidades y disposiciones de las partes afectadas y explicar el significado y alcance de las acciones y decisiones adoptadas y los motivos para ello. Por lo tanto la rendición de cuentas constituye una forma de medir la calidad de la relación entre un agente (un órgano que ofrece un servicio o producto) y el destinatario (la persona o grupo a quién va dirigido el servicio o producto). Mientras más poderoso sea el agente, mayor es el potencial para el abuso y la explotación de los destinatarios. La rendición de cuentas es la fuerza que equilibra el poder y asegura que se ejerza responsablemente. <i>Humanitarian Accountability Partnership</i>
Reunificación familiar	El proceso de reunir a las familias, especialmente a los menores de edad y las personas dependientes, con sus familias o las personas que los tenían bajo su cuidado con anterioridad, con la finalidad de establecer o restablecer los cuidados a largo plazo [Ver <i>Unidad Familiar</i>] (Principios Interagenciales sobre menores niñas y niños no acompañados o separados, enero de 2004)
Repatriación	Ver <i>Repatriación voluntaria</i> .
Repatriación voluntaria	El retorno libre y voluntario de los refugiados a su país de origen en condiciones dignas y seguras. La repatriación voluntaria puede ser organizada (por ejemplo, cuando tiene lugar bajo los auspicios del Estado interesado y el ACNUR) o espontánea (por ejemplo, cuando los refugiados retornan por sus propios medios y el ACNUR o los Estados tienen escasa o ninguna participación directa en el proceso de retorno). [Ver también <i>Soluciones duraderas</i>] (ACNUR, <i>Handbook for Repatriation and Reintegration Activities</i> , mayo de 2004)
Reserva	Declaración unilateral realizada por un Estado al firmar, ratificar, aceptar, aprobar o al adherirse a un tratado, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado. Los Estados pueden formular reservas, siempre y cuando las mismas no se encuentren prohibidas por el tratado o que el tratado establezca que sólo se pueden realizar ciertas reservas específicas entre las cuales no figura la reserva de que se trate. Adicionalmente, no se pueden realizar reservas incompatibles con el objeto y fin del tratado. [Ver también <i>Accesión, Ratificación y Tratado</i>] (Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados, artículos 2(1)(d) y 19)
Secuestro	El traslado, rapto, aprehensión, apresamiento, apropiación de la custodia, detención o captura de un niño (menor de 18 años) de manera temporal o permanente, recurriendo a la fuerza, las amenazas o el engaño, para el reclutamiento por fuerzas armadas o en grupos armados, la participación en hostilidades, la explotación sexual y el trabajo forzoso". Fuera del contexto de los niños en conflictos armados, las personas también pueden

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Secuestro (continuación)	ser secuestradas para explotación sexual, matrimonio precoz o infantil, matrimonio forzado, adopción forzada o trabajo forzado. (“Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre el secuestro de niños en África”, E/CN.4/2006/65, 8 de febrero de 2006, párrafo 10, primera frase)
Seguridad alimentaria	Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentación segura y nutritiva, en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias para mantener una vida activa y saludable. (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
Salud mental y apoyo psicosocial	Término compuesto que describe todo tipo de apoyo local o externo, que busca proteger o promover el bienestar psicosocial y/o prevenir o tratar los desórdenes mentales. Si bien los términos “salud mental” y “apoyo psicosocial” están estrechamente relacionados y coinciden en algunos aspectos, para muchos trabajadores humanitarios reflejan enfoques diferentes, aunque complementarios. Las agencias de asistencia fuera del sector salud, tienden a hablar de apoyar el bienestar psicosocial. Las agencias del sector salud
Salud mental y apoyo psicosocial (continuación)	tienden a hablar de salud mental, si bien históricamente también han utilizado los términos rehabilitación psicosocial y tratamientos psicosociales para describir las intervenciones no biológicas a favor de las personas que presentan desórdenes mentales. (IASC, <i>Guía del IASC sobre salud mental y apoyo psicosocial en emergencias humanitarias y catástrofes</i> , 2007, p.1)
Salud reproductiva	La salud reproductiva constituye un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de una enfermedad o dolencia, en todas las áreas relacionadas con el sistema reproductor, sus funciones y procesos. La salud reproductiva implica por lo tanto que las personas puedan tener una vida sexual satisfactoria y segura, la capacidad para reproducirse y la libertad para decidir, si lo desean, cuándo y cuán seguido.
Sensibilidad de género	Capacidad para percibir las diferencias, problemas y desigualdades de género existentes y para incorporarlas en las estrategias y acciones. [Ver <i>Transversalización de la edad, el género y la diversidad, Transversalización de género y Enfoque de género</i>] (PRIME II, <i>la alianza de las principales organizaciones globales de atención médica dedicada a mejorar la calidad y el acceso a la planificación familiar y los servicios de atención médica reproductiva en el mundo, Gender Sensitivity Assessment Tool for Family Planning/Reproductive Health Curricula</i> , 2003)
Sexo	Características biológicas que definen a los seres humanos como femeninos o masculinos. Este conjunto de características biológicas no son excluyentes entre sí, en la medida que algunas personas presentan ambas, pero estas características tienden a diferenciar a los seres humanos en hombres y mujeres. De uso generalizado en muchos idiomas, la palabra sexo se usa con frecuencia para referirse también a la “actividad sexual”, pero para efectos técnicos, en el contexto de las discusiones sobre sexualidad y salud sexual, se prefiere el uso del primer sentido. (OMS, <i>Draft working definition</i> , octubre de 2002)

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Sobreviviente	Toda persona que ha sufrido actos de violencia, incluyendo la violencia sexual y por motivos de género y quien reconoce que ha vivido a través de esta violencia. El término se usa para destacar la fortaleza y capacidad para sobreponerse de las víctimas de violencia y para reconocer que el término víctima puede implicar ausencia de poder y estigmatización. [Ver también Víctima]
Socio operativo	Una organización gubernamental, intergubernamental, ONG o agencia de la ONU que trabaja con el ACNUR para asegurar la protección, incluyendo la asistencia para las personas refugiadas y otras personas de interés, y para alcanzar soluciones duraderas para ellas. (ACNUR, <i>Manual para situaciones de emergencia</i> , febrero de 2007)
Solicitante de asilo	Un solicitante de asilo es una persona que busca protección internacional. En países que cuentan con procedimientos individuales, los solicitantes de asilo son las personas cuyas solicitudes aún no han sido adjudicadas en el país donde él o ella las han presentado. No toda persona solicitante de asilo será finalmente reconocida como refugiada, pero todas las personas refugiadas en estos países, fueron inicialmente solicitantes de asilo. [Ver también <i>Asilo</i>]
Soluciones duraderas	Los medios a través de los cuales se puede resolver de manera satisfactoria y permanente la situación de una persona de interés del ACNUR, y le permite vivir una vida normal. En el contexto de los refugiados, esto por lo general involucra la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento. Alcanzar soluciones duraderas para el desplazamiento interno implica que las personas desplazadas puedan disfrutar de todo el rango de derechos humanos y como resultado de ello puedan reconstruir sus vidas, ya sea retornando a su lugar de origen, el asentamiento local en el área en que han buscado protección o el asentamiento en otro lugar del país. [Ver <i>Reasentamiento y Repatriación voluntaria</i>] (ACNUR, "Marco para las soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés", mayo dec2003; Grupo de trabajo sobre protección global, Manual para la protección de las personas desplazadas internas, diciembre de 2007)
Tráfico de personas	La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. (Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3)
Transversalización de género	El proceso de evaluar los efectos que tienen para las mujeres y los hombres las acciones planificadas, incluyendo la legislación, las políticas y los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para incorporar de manera relevante las preocupaciones y experiencias de las mujeres y los hombres en todas las etapas del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas, en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres se puedan beneficiar de manera equitativa y así eliminar las desigualdades. El fin último es alcanzar la igualdad de género. [Ver <i>Transversalización de la edad, el género y la diversidad, Transversalización de género y Enfoque de género</i>] (ONU ECOSOC, "Conclusiones convenidas 1997/2", 18 de julio de 1997)

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Transversalización de la edad, género y diversidad	<p>La participación relevante de las personas de interés del ACNUR, de todas las edades y orígenes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de todas las políticas y operaciones del ACNUR para que estas los afecten de manera equitativa. Las metas principales son alcanzar la igualdad de género y el disfrute de los derechos por parte de todas las personas de interés, independientemente de su edad y origen. [Ver <i>transversalización de género</i>]</p> <p>(ACNUR, <i>Operational Protection in Camps and Settlements. A Reference Guide of Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern</i>, junio de 2006)</p>
Trata de personas	<p>La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;</p> <p>(Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3)</p>
Tratado	<p>Un acuerdo internacional de carácter obligatorio celebrado por escrito entre Estados u Organizaciones Internacionales con la capacidad para ser partes de un tratado, y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Por lo tanto, pueden considerarse tratados las convenciones, los acuerdos, los protocolos y el intercambio de cartas o notas. [Ver también <i>Accesión, Derecho Internacional consuetudinario y ratificación</i>]</p> <p>(Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados, artículos 2(1)(a), 3 y 26; Convención de Viena sobre el derecho de los tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 1989, artículos 2(1)(a), 3 y 26)</p>
Unidad familiar	<p>El derecho a la unidad de la familia y la vida familiar es inherente al reconocimiento universal de la familia como grupo fundamental de la sociedad. El respeto por el derecho a la unidad familiar requiere que los Estados, no solo se abstengan de realizar acciones que podrían provocar separaciones familiares, sino también adoptar medidas para mantener la unidad de las familias y reunificar a los miembros de las familias que han sido separadas. Para poder mantener la unidad de la familia en el contexto de los refugiados, el respeto por la unidad familiar puede incluir el reconocimiento del estatuto de refugiado al esposo o esposa y a los dependientes de una persona refugiada, para permitirle disfrutar de su derecho a la unidad familiar. Cuando los esposos/as y dependientes de una persona adquieren el estatuto de refugiado de esta manera, se dice que disfrutan de un “estatuto de refugiado derivado”. [Ver <i>Reunificación familiar</i>]</p> <p>(ACNUR, “Resumen de Conclusiones: Unidad familiar”, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, Mesa redonda de expertos, Ginebra, Suiza, noviembre de 2001)</p>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Víctima	<p>Persona que, individual o colectivamente, ha sufrido daño, incluyendo el daño físico o mental, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o ha visto severamente afectados sus derechos fundamentales, a causa de actos u omisiones que constituyen violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. [Ver también <i>Atacante y Sobreviviente</i>]</p> <p>(Asamblea General, "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", GA/RES/60/147, 2005; "Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder", GA/RES/40/34, 1985)</p>
Violación	<p>La invasión del cuerpo de una persona por una conducta que resulte en la penetración, del grado que sea, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del agresor con un órgano sexual, o la apertura anal o genital de la víctima con un objeto y otra parte del cuerpo. La invasión puede ser cometida por la fuerza o bajo la amenaza de recurrir a la fuerza o la coacción, como por ejemplo la que se causa por el temor a la violencia, la coacción, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, en contra de tal persona u otra persona, o aprovechándose de un ambiente amenazador, o en contra de una persona incapaz de dar un consentimiento genuino.</p> <p>(CPI Elementos de los crímenes, artículos 7(1)(g)-1, 8(2)(b)(xxii)-1 y 8(2)(e)(vi)-1)</p>
Violencia	<p>Acto que intencionalmente amenaza, atenta o infringe daño a otra persona o grupo de personas. Ya sea como medio de control y opresión, incluyendo la fuerza, coacción o presión emocional, social o económica, además del daño físico. Puede ser solapada, bajo la forma de agresión física o de la amenaza de ella con un arma, puede ser también encubierta bajo la forma de intimidación, amenazas, persecución, engaños u otras formas de presión social o psicológica. [Ver también <i>Violencia por motivos de género, Violencia sexual y por motivos de género y Violencia contra la mujer</i>]</p>
Violencia contra la mujer	<p>Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. Abarca los siguientes actos, entre otros: (i) la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; (ii) la violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; (iii) la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. [Ver también <i>Violencia por motivos de género, Violencia sexual y por motivos de género y Violencia</i>]</p> <p>(Asamblea General, Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, GA/RES/48/104, 1993, artículos 1 y 2)</p>

Continúa en la siguiente página

Glosario, continuación

Término	Significado
Violencia doméstica	<p>Violencia que ocurre en la esfera privada, generalmente entre personas que se encuentran relacionadas a través de la sangre, la intimidad o la ley. La violencia doméstica casi siempre es un delito de género específico, perpetrado por hombres en contra de las mujeres y puede tomar varias formas, incluyendo la violencia física, psicológica o sexual. Puede incluir la privación económica y el aislamiento, lo que ocasiona daños inminentes para la seguridad, salud o bienestar de la víctima. (Asamblea General, "Declaración sobre la eliminación de la violencia doméstica contra la mujer", GA/RES/58/147, febrero de 2004)</p>
Violencia por motivos de género	<p>Violencia que se dirige contra una persona o grupo de personas por motivos de su género o sexo. Incluye los actos que infringen daño o sufrimiento físico, mental o sexual, la amenaza de cometer tales actos, la coerción y otras privaciones de libertad ya sea que sucedan en el ámbito de la vida pública o privada. [Ver también <i>Violencia sexual y por motivos de género</i> y <i>Violencia contra la mujer</i>] (Asamblea General, "Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la mujer", A/RES/48/104, diciembre de 1993)</p>
Violencia sexual y por motivos de género	<p>Todo acto de violencia que resulta en, o es probable que resulte en, daño físico, sexual y psicológico de una persona con base en su género o sexo. Incluyendo actos que causan daño o sufrimiento físico, mental o sexual, la amenaza de tales actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad, ya sea que ocurra en privado o en público. Debe entenderse que abarca, pero no se limita a: (i) violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, la explotación sexual, el abuso sexual de menores en el hogar, violencia relacionada con la dote, violación por el marido, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; (ii) violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, incluyendo la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; (iii) violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado e instituciones, dondequiera que ocurra. [Ver también <i>Violencia por motivos de género</i>, <i>Violencia</i> y <i>Violencia contra las mujeres</i>] (ACNUR, <i>Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas</i>: Guía para la prevención y respuesta, mayo de 2003)</p>



UNHCR
ACNUR

La Agencia de la ONU para los Refugiados

