



**ACNUR  
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
United Nations High Commissioner for Refugees

**POLÍTICAS LEGALES Y DE PROTECCIÓN  
SERIES DE INVESTIGACIÓN**

**El desplazamiento, la apatridia y las cuestiones  
relacionadas con la igualdad entre los géneros y  
con la Convención para la Eliminación de todas las  
Formas de Discriminación contra la Mujer**

**Alice Edwards**

Consultora externa

**DIVISIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

**PPLAS/2009/02**

**Agosto de 2009**

**SECCIÓN DE ASESORÍA LEGAL Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN (PPLAS)**  
**DIVISIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**  
**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS**  
CP 2500, 1211 Ginebra 2  
Suiza

E-mail: [hqpr02@unhcr.org](mailto:hqpr02@unhcr.org)  
Website: <http://www.unhcr.org>

Este documento de información general fue elaborado para un seminario entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (el Comité), celebrado en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York, del 16 al 17 de julio de 2009. Los comentarios de muchas personas enriquecieron el documento, en particular los de Jane Connors, Rosa da Costa, Luisa Cremonese, Susan Harris-Rimmer, Karolina Lindholm-Billing, Mark Manly, Naoko Obi, Santhosh Persaud, Mignon van der Liet-Senders y, de manera especial, Gisela Thater. Esta versión posterior al seminario también se enriqueció con los comentarios acertados de los participantes.

Asimismo, la autora desea agradecer la colaboración de sus estudiantes investigadores de la Universidad de Nottingham: Claire Balding, Lydia Gény, Laura O'Donnell y Emily Soothill, así como a Mariana Lavanchy, pasante en el ACNUR. Todos ellos revisaron de manera colectiva diez años de informes anuales del Comité.

Las opiniones expresadas en este informe son de la autora y no reflejan necesariamente las de la ONU ni las del ACNUR. Este documento se puede citar con libertad y copiar con fines académicos, educativos u otros no comerciales sin permiso previo del ACNUR, siempre y cuando se reconozcan la fuente y la autora. El informe, en su versión en inglés, se encuentra en línea en <http://www.unhcr.org/protect>.

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2009



**ACNUR  
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
United Nations High Commissioner for Refugees

## **POLÍTICAS LEGALES Y DE PROTECCIÓN SERIES DE INVESTIGACIÓN**

**El desplazamiento, la apatridia y las cuestiones relacionadas con la igualdad entre los géneros y con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**

**Alice Edwards**

Consultora externa

**DIVISIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

**PPLAS/2009/02  
Agosto de 2009**



# Índice

<b>Abreviaturas</b> .....	<b>7</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>9</b>
Introducción .....	9
Conclusiones principales .....	10
Desplazamiento e igualdad entre los géneros .....	13
Derecho a la nacionalidad y asuntos relacionados con la apatridia .....	16
Conclusiones y recomendaciones .....	17
<b>1. Introducción</b> .....	<b>20</b>
<b>2. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer: ..</b>	<b>27</b>
<b>Principios fundamentales</b> .....	<b>27</b>
<b>3. El desplazamiento y la igualdad de género</b> .....	<b>36</b>
3.1 Discriminación, conflicto armado y desplazamiento (Arts. 1, 2 y 3 de la CEDAW) .....	36
3.2 Dimensiones del asilo relacionadas con el género y la discriminación en procedimientos individuales de asilo (Arts. 1, 2 y 15 de la CEDAW).....	37
3.3 Discriminación y desigualdad durante el asilo o el desplazamiento.....	40
3.3.1 Roles sociales y culturales discriminatorios, responsabilidades y prácticas que afectan la protección y los derechos (en particular Arts. 1, 2(f), 5, más 16 de la CEDAW) .....	40
3.3.2. Registro individual, identidad, documentación y derechos conexos, tales como el acceso a préstamos bancarios, hipotecas y otra asistencia financiera, a créditos y préstamos agrícolas y a la libertad de circulación (Art. 3 y 15, más 13(b), 14(g), 15(4)) .....	44
3.3.3 Violencia contra la mujer, en particular violencia sexual y por motivos de género (en especial Arts. 2, 5, 11, 12, y 16).....	46
3.3.4 La trata (Art. 6) .....	48
3.3.5 Igualdad ante la ley, acceso a los tribunales y a la justicia (Arts. 1, 2(c), 3, y 15) .....	50

3.3.6 Salud y salud reproductiva (Arts. 4(2), 10(h), 12, 13(a), y 14(b) .....	53
3.3.7 Privación social y económica y empoderamiento (Arts. 3, 4, 10, 11, 13, 14, 15(2) y (3), 16); educación y alfabetización (Art. 10); participación política (Arts. 3, 7 y 8) .....	54
3.3.8 Igualdad en la vida familiar (Art. 16) .....	56
3.4 Las dimensiones del regreso y la reintegración relacionadas con el género (todas las disposiciones de la CEDAW, incluyendo los Arts. 1, 2, 3, 14(2)(f) y (g), y 16(h)) .....	57
3.5 Las dimensiones del reasentamiento relacionadas con el género (Arts. 1, 2 y 3) .....	58
<b>4. El derecho a una nacionalidad, cuestiones de apatridia e igualdad de género .....</b>	<b>60</b>
4.1 El <i>Jus sanguinis</i> : La discriminación contra la mujer en la concesión de la nacionalidad a los hijos y temas conexos .....	66
4.2 El <i>jus soli</i> y la discriminación indirecta .....	68
4.3 Discriminación contra la mujer en la adquisición, pérdida y escogencia de nacionalidad	69
4.4 Apatridia <i>de facto</i> .....	70
<b>5. El Comité de la CEDAW y el ACNUR: hacia una colaboración más estrecha .....</b>	<b>74</b>
<b>6. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>82</b>
<b>Anexo: Definiciones y terminología .....</b>	<b>87</b>

## Abreviaturas

Convención de 1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
Convención de 1954 sobre los apátridas	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954
Protocolo de 1967	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967
Carta Africana (ACHPR)	Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969
CAT	Comité contra la Tortura
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CRC	Comité de los Derechos del Niño
Comité	Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer
CDC	Convención sobre los derechos del Niño de 1989
CRPD	Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad
CRPD	Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad de 2006
CRTD	Centro de Investigación y Capacitación en el Desarrollo
DEVAW	Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer
ECHR	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950
ECtHR	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
ExCom	Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado
HRC	Comité de Derechos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPI	Corte Penal Internacional
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966
ICERD	Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966
IMWC	Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990
MWC	Comité sobre los Derechos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OP-CEDAW	Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 2000
OP-CAT	Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 2002
VSG	Violencia Sexual y de Género
UDHR	Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948
CAT	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984
Protocolo sobre la Mujer de la ACHPR	Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África de 2000
WRC	Comisión de Mujeres Refugiadas

## Resumen Ejecutivo<sup>1</sup>

### Introducción

1. La discriminación basada en el sexo y la desigualdad entre el hombre y la mujer impiden y menoscaban el disfrute de los derechos humanos y el pleno adelanto de las mujeres y de las niñas de todo el mundo. El desplazamiento originado por los conflictos armados, la persecución y otras graves violaciones de los derechos humanos, pueden intensificar esta discriminación y desigualdad. La discriminación por motivos de sexo y la desigualdad pueden ser también causa del desplazamiento, o contribuir a él, y constituir un motivo de huida para muchas mujeres, lo cual puede suceder en todas las etapas del desplazamiento. Aunque todas las personas desplazadas por la fuerza se enfrentan a problemas de protección, “las mujeres y las niñas se ven expuestas a problemas específicos de protección relacionados con su género, su posición socioeconómica y su condición jurídica”.<sup>2</sup> El desplazamiento, ya sea dentro o fuera del país, debilita los mecanismos de protección de las comunidades y de las familias, y expone a las mujeres y a las niñas refugiadas y desplazadas internamente a una serie de violaciones de los derechos humanos, como la violación sexual, la violencia por motivos de género, el abuso y la explotación. De igual forma, muchas personas corren el riesgo de convertirse en apátridas, debido a la discriminación por motivos de género en las leyes nacionales y las mujeres que ya son apátridas se enfrentan a diversos problemas de protección, entre ellos a los impedimentos para el reconocimiento de la nacionalidad basados en el género.

2. En el sistema de las Naciones Unidas se han realizado notables progresos en lo que respecta a los derechos de las mujeres y de las niñas desplazadas y apátridas, entre los que cabe mencionar la elaboración de normas, políticas y leyes en los ámbitos nacional, regional e internacional. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer. En concreto, este documento aborda la forma en que se aplican los principios fundamentales de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (la Convención) en estos dos contextos. Los derechos relacionados con la igualdad entre la mujer y el hombre y con la no discriminación basada en el género, tal como se establecen en la Convención, son elementos fundamentales del régimen de protección internacional para las mujeres y niñas solicitantes de asilo, refugiadas, desplazadas internamente y apátridas, así como durante los procesos de repatriación, integración local y reasentamiento. De esta forma, la Convención complementa y refuerza los otros elementos del marco, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, enmendado por su Protocolo de 1967, las dos convenciones sobre la apatridia y otros tratados sobre los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Este resumen ejecutivo también ha sido traducido al francés y el castellano. La versión en español, CEDAW/C/2009/II/WP.3, del 1 de julio de 2009, está disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CEDAW.C.2009.II.WP.3.pdf>.

<sup>2</sup> ACNUR, *Conclusión sobre las mujeres y niñas en situación de riesgo*, 6 de octubre de 2006, No. 105 (LVII) – 2006, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4815.pdf>.

El documento estaba destinado a un seminario conjunto entre el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el Comité) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el propósito de mejorar la colaboración y la cooperación entre estos dos organismos en lo que respecta a tan importantes cuestiones.

3. El documento se centra en dos secciones sustantivas principales: una sobre el desplazamiento y la igualdad entre los géneros (sección 3) y la otra sobre el derecho a la nacionalidad, las cuestiones relacionadas con la apatridia y la igualdad entre los géneros (sección 4). En ambas secciones se exponen las diversas facetas que tienen los aspectos de género del desplazamiento y la apatridia, y se destacan las consecuencias de la desigualdad entre los géneros en el acceso de la mujer a los derechos humanos y en su disfrute en estos contextos. Asimismo, se identifican las disposiciones pertinentes de la Convención y su aplicación. Además de las dos secciones mencionadas, en la sección 2 se hace referencia a los principios fundamentales de la Convención y en la sección 5 se plantean los interrogantes institucionales sobre la forma en que el Comité y el ACNUR pueden mejorar su colaboración y cooperación en estas cuestiones. En las conclusiones y recomendaciones de la sección 6 se sintetiza la forma en que estos principios fundamentales se aplican específicamente a las mujeres y niñas desplazadas y apátridas. Finalmente, el anexo 1 contiene definiciones de algunos términos utilizados, tales como: sexo; género; incorporación de la perspectiva de género; solicitante de asilo: refugiado, repatriado; integración local, desplazado interno y apátrida.

### **Conclusiones principales**

4. La experiencia de las mujeres con respecto al desplazamiento, el asilo, la apatridia, la repatriación, la integración local y el reasentamiento está muy condicionada por su posición desigual de poder en comparación con el hombre. Es decir, el contexto en el que la mujer vive el desplazamiento, el asilo y la apatridia puede estar determinado por la desigualdad entre los géneros. Por supuesto, el género no es el único factor que influye en la forma en que mujeres y niñas viven el desplazamiento, el asilo o la apatridia. La discriminación puede verse agravada, entre otras causas, por su condición jurídica en el país de asilo (por la ausencia de condición jurídica o por su precariedad); por la imposibilidad de obtener la documentación necesaria o por la pérdida de ésta, lo que en las situaciones de desplazamiento interno impide beneficiarse de los servicios locales, como el alojamiento; por la condición socioeconómica; por las secuelas psicológicas derivadas de un conflicto armado o de la persecución; por haber sido anteriormente objeto de conductas violentas; por la pérdida de su medio de vida y de su familia; por la edad; o por las diferencias entre las características culturales, sociales y lingüísticas de las mujeres y las niñas y las del país o la comunidad donde se encuentran desplazadas. Por otro lado, las mujeres de edad más avanzada o discapacitadas pueden enfrentarse a una infinidad de problemas adicionales relacionados con su supervivencia.

5. En el contexto político posterior a la guerra fría y a los ataques terroristas del 11 de septiembre [de 2001], en el que la institución del asilo y la protección de los refugiados

están cada vez más en peligro, son cada vez más necesarias las iniciativas para fortalecer el régimen de protección internacional para los desplazados por el medio que sea. Resumiendo, el documento concluye que el marco de igualdad de la Convención fortalece el régimen de protección internacional. Las disposiciones específicas de la Convención relativas a la prohibición de la discriminación por motivos de género complementan la legislación internacional existente sobre la apatridia y los refugiados, en la que no se han incluido garantías expresas contra la discriminación y la desigualdad entre los géneros.

6. La Convención, que es uno de los tratados de no discriminación existentes en el ámbito internacional, y el principal tratado sobre los derechos de la mujer, ha contribuido a consolidar los avances realizados en el ámbito de los derechos de la mujer y ha influido en otras esferas de la legislación internacional. De hecho, la Convención se ha denominado “declaración internacional de derechos y garantías fundamentales de la mujer”. Establece una serie de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales para la mujer y cubre una amplia variedad de situaciones en las que la mujer es objeto de discriminación y que abarcan los ámbitos de la política, la economía, el trabajo, la educación y la salud. A pesar de las muchas críticas feministas a la legislación internacional sobre los derechos humanos en general, y a la Convención en particular, y reconociendo que todavía se puede mejorar la Convención y el trabajo del Comité, muchos de estos derechos son pertinentes y pueden aplicarse de forma efectiva a las mujeres y niñas desplazadas y apátridas.

7. Al igual que otros tratados de derechos humanos, la Convención se aplica a todas las mujeres, sea cual sea su nacionalidad, ciudadanía u otra condición jurídica, como la condición de inmigrante o el estado civil. Los derechos de la mujer previstos en la Convención no están sujetos a distinciones basadas en la condición jurídica sino que, por el contrario, se centran en la igualdad y el adelanto. Esto ha de contrastarse con los instrumentos jurídicos vigentes en el contexto del asilo y de la apatridia, en los que deben satisfacerse estrictos criterios jurídicos para poder beneficiarse de los derechos consagrados en ellos. Por tanto, para proteger a las mujeres desplazadas y apátridas, los gobiernos deben abordar la cuestión de la desigualdad entre los géneros, hecho bien conocido por el ACNUR.

8. Algunos Estados han intentado aplicar las normas internacionales teniendo en cuenta las cuestiones de género en los mecanismos de protección nacional para las mujeres desplazadas y reformar las leyes sobre nacionalidad que discriminan a la mujer. Estas iniciativas pueden atribuirse en gran medida a los avances realizados de forma paralela en la legislación internacional sobre los derechos humanos, y especialmente los avances en los derechos de la mujer. En concreto, la Plataforma de Acción de Beijing instó al ACNUR y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) a “que establezcan una cooperación eficaz... teniendo en cuenta la estrecha vinculación existente entre las violaciones masivas de derechos humanos, especialmente los genocidios, las limpiezas étnicas, la violación sistemática de las mujeres en las situaciones de guerra y los flujos de refugiados y otros desplazamientos, y el hecho de que las mujeres refugiadas, desplazadas y repatriadas pueden ser objeto de formas especiales de abusos de los Derechos Humanos”. La Agenda para la Protección del ACNUR insta a los gobiernos a “considerar la aplicación” de la Convención como objetivo prioritario. Por ejemplo, los derechos establecidos en la Convención han influido en el reconocimiento de las formas de

persecución relacionadas con el género como un fundamento legítimo para reclamar el estado de refugiado y en el reconocimiento de que la legislación discriminatoria sobre la nacionalidad puede tener como consecuencia la apatridia. Este intercambio de ideas ha tenido lugar especialmente en lo que se refiere a la violencia por motivos de género, como la violación o la violencia sexual, la mutilación genital femenina o la violencia intra familiar, pero también ha habido progresos en relación con el empoderamiento económico de la mujer y su participación política en las poblaciones de refugiados.

9. En este documento se reitera el hecho de que en el marco de la Convención, la obligación de abordar todas las formas de discriminación contra la mujer requiere una lectura amplia de la igualdad centrada en la idea de poner fin a la dominación y de la opresión patriarcal, y por consiguiente en la apertura de oportunidades para una participación y un disfrute equitativos de los derechos humanos. En concreto, la Convención obliga a los Estados a erradicar las normas y estereotipos sociales y culturales que refuerzan los sistemas patriarcales y proporcionan excusas para apuntalarlos y las leyes, políticas y prácticas negativas, perjudiciales y discriminatorias. De esta forma, el documento subraya la necesidad de eliminar la discriminación en las políticas y legislaciones nacionales, así como las medidas discriminatorias perpetuadas a través de las normas y puntos de vista sociales. Considerando que gran parte de la violencia y la discriminación que sufren las mujeres desplazadas y apátridas y otras mujeres tienen lugar en el seno de sus hogares, el documento subraya que la discriminación debe abordarse tanto en la esfera pública como en la privada y en todos los ámbitos: civil, cultural, económico, político y social.

10. Asimismo, se pone de relieve la complementariedad de la Convención con respecto a otros instrumentos relacionados con los Derechos Humanos, al ser un tratado centrado en la igualdad. Por ejemplo, en relación con la menor tasa de asistencia a la escuela de las niñas desplazadas en comparación con los niños, el documento pone de manifiesto que tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer como la Convención sobre los Derechos del Niño defienden su derecho a la educación. Las niñas refugiadas no solo tienen derecho a la educación (artículos 22 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño), sino también a la educación en pie de igualdad con los niños (artículo 10 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer).

11. Además, en el documento se afirma que en la actualidad están claramente reconocidas las interrelaciones existentes entre el desplazamiento, la pobreza y la discriminación. Asimismo, señala que la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, ha dejado claro recientemente que “la seguridad física de la mujer y el fin de la violencia están consustancialmente vinculados a las bases materiales de las relaciones que rigen la distribución y el uso de los recursos y de los derechos, así como a la naturaleza de la autoridad en el hogar, en la comunidad y en el ámbito transnacional”. Esto es igualmente cierto en lo que respecta a las estructuras por las que se rigen las poblaciones de refugiados y desplazados. La Relatora Especial reconoce, además, que la violencia contra las mujeres refugiadas y desplazadas internamente se agrava por una falta de acceso a un alojamiento alternativo, al vivir en campos de refugiados, con una privacidad limitada y en estrecha proximidad a extraños.

## Desplazamiento e igualdad entre los géneros

12. Con respecto a los derechos específicos establecidos por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en el contexto del desplazamiento, el documento señala que la huida, además de ser causada por los conflictos armados, se debe también con frecuencia a causas como la discriminación sexual grave y la persecución por motivos de género. La discriminación sexual suele ser evidente en los procedimientos de concesión del estatuto de refugiado en muchos de los países de asilo, en los que la naturaleza de la persecución basada en el género puede no reconocerse, o en los que el sexo o el género pueden no contemplarse como justificación legítima para solicitar el asilo. No obstante, incluso antes de que una mujer o una niña tengan acceso a los procedimientos de solicitud de asilo, hay muchos factores relacionados con los derechos humanos que pueden impedirles conseguirlo. Estos factores son: restricciones de la libertad de movimiento de la mujer en su país de origen; falta de acceso a la documentación necesaria, como el pasaporte, por el hecho de ser mujer; requisito por ley del permiso del marido para viajar; o factores culturales que hacen que las mujeres que viajan solas, o no estén acompañadas de un miembro de la familia de sexo masculino, se enfrenten al riesgo de acoso o de violencia. Además, las mujeres y las niñas pueden verse obligadas a proporcionar servicios sexuales a cambio de un tránsito seguro para ellas o para sus familias, o a cambio de documentación o de cualquier otro tipo de asistencia. Muchas de estas restricciones pueden imponerse también a las mujeres desplazadas internamente que intentan viajar desde las zonas de conflicto a las controladas por el Gobierno o vice versa<sup>3</sup> Por tanto, la solicitud de asilo o el desplazamiento refleja a menudo la situación de los derechos de la mujer (y otros derechos humanos) en los países de origen, de modo que cuanto mejor es la situación del país de origen en lo que respecta a los derechos humanos, menos necesidad hay de protección internacional. De esta forma, el Comité realiza un servicio preventivo como parte de su trabajo habitual de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados por parte de los Estados partes.

13. Cuando no se registran de forma individual todos los solicitantes de asilo y los refugiados, estos se convierten automáticamente en “no personas” y quedan incapacitados para acceder a la asistencia y la ayuda que necesitan. Los artículos 3 y 15 de la Convención establecen que la mujer es igual ante la ley y que debe disfrutar de igualdad en todos los terrenos. El acceso a la documentación de identidad y a la condición jurídica debe garantizarse como requisito indispensable para la igualdad de acceso y disfrute de muchos derechos. El documento concluye que a las mujeres refugiadas y desplazadas internamente que no están debidamente registradas y carecen de documentación personal, como carné de identidad, certificado de matrimonio o de divorcio y certificados de nacimiento de sus hijos, se les ha negado con frecuencia la libertad de movimiento y el acceso a los derechos básicos<sup>4</sup>.

14. Se ha visto que los sistemas de distribución que asignan productos alimentarios y no

---

<sup>3</sup> Véanse los artículos 1, 2 y 15 de la Convención y la sección 3.2 de este documento de información general, sobre las dimensiones del asilo relacionadas con el género y la discriminación en los procedimientos de asilo individual.

<sup>4</sup> Véanse los artículos 3 y 15, así como los artículos 13 b), 14 g) y 15, párrafo 4, de la Convención y la sección 3.3.2. de este documento de información general sobre registro individual, identidad y derechos relacionados.

alimentarios a las personas que sean “cabezas de familia” (entendiéndose a menudo que se trata de un miembro de la familia de sexo masculino), privan a la mujer y a sus hijos de la seguridad alimentaria y agravan el descuido y la malnutrición de mujeres y niños. Se han adoptado muchas medidas para reducir este riesgo, por ejemplo, distribuir los productos alimentarios y no alimentarios a las mujeres en lugar de los hombres, sobre todo en los campamentos. Sin embargo, estas medidas todavía no han resuelto plenamente el problema de las tensiones familiares y la violencia intra familiar. De hecho, estas medidas pueden agravar la violencia familiar si se aplican sin consultar previamente a la comunidad. Iniciativas similares para transportar leña a los campamentos, con el fin de reducir la necesidad de que las mujeres tengan que caminar largas distancias para obtenerla, lo cual las expone al riesgo de ataques sexuales y al bandidaje, han producido algunos resultados positivos a corto plazo (reducción de este tipo de ataques), pero han servido de poco para abordar las causas subyacentes de la desigualdad estructural.<sup>5</sup> Por ejemplo, cuando las mujeres refugiadas o desplazadas internamente regresan a sus países de origen, no es probable que esté presente el ACNUR para hacerse cargo de los sistemas de distribución de leña o de agua. Aunque actualmente se han redoblado los esfuerzos para abordar las deficiencias de algunos de estos programas, el problema aún persiste.

15. Como respuesta a la omisión de una disposición que proscriba la violencia contra la mujer en la serie de derechos de la Convención, el Comité ha adoptado una recomendación general en la que se reconoce la violencia contra la mujer como una forma de discriminación sexual y, por tanto, entra claramente en su ámbito de aplicación. El documento observa que dicha recomendación incorpora la violencia contra la mujer a la jurisdicción de la legislación internacional y en muchos aspectos ha transformado la Convención, que ha pasado de ser un tratado contra la discriminación para convertirse en un tratado contra la violencia por motivos de género. Ciertamente, la violencia contra la mujer está entre las prioridades del Comité, que aborda de manera sistemática esta cuestión en prácticamente todos los contextos, inclusive en ocasiones en el contexto del desplazamiento. El documento concluye que la violencia sexual y la violencia por motivos de género se agravan frecuentemente durante los desplazamientos, cuando no constituye una de las violaciones de los derechos humanos que tienen lugar con más frecuencia entre las poblaciones de refugiados y desplazados internos. En este contexto, y con la creciente contribución del ACNUR al trabajo del Comité mediante sus presentaciones confidenciales, el Comité considera que las mujeres inmigrantes y refugiadas corren un particular riesgo de violencia y de discriminación, ambas ejercidas no sólo por miembros de la comunidad de acogida sino también desde dentro de su propia comunidad de origen, en forma de delitos de violencia intra familiar y otros relacionados con el “honor”. El Comité ha determinado que la vida en los campamentos es un factor que incrementa el riesgo de violencia sexual y de otras formas de violencia relacionadas con la falta de acceso a la atención sanitaria, la educación y las oportunidades económicas<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Véanse los artículos 1, 2 (f), 5, y 16 de la Convención y la sección 3.3.1 del documento de información general sobre roles sociales y culturales, responsabilidades y prácticas discriminatorios que afectan a la protección y los derechos.

<sup>6</sup> Véanse los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención y la sección 3.3.3 del documento de información general sobre violencia contra la mujer, y en especial violencia sexual y violencia por motivos de género.

16. El cambio de entorno social puede causar tensión emocional en las familias, incluidas las que se recuperan de conflictos armados y de situaciones traumáticas. Tal como pone de manifiesto el ACNUR, “formar parte de una familia indemne es especialmente importante durante el desplazamiento, cuando desaparecen todos los demás aspectos de una vida normal”. Por ejemplo, las niñas pueden tener que asumir responsabilidades adicionales de cuidado a la familia, y pueden estar más expuestas a la explotación y a las prácticas tradicionales nocivas, como el matrimonio forzado. Ello puede suponer una infracción directa del artículo 16, párrafo 2, de la Convención, que prohíbe el compromiso matrimonial y el matrimonio de los niños o cualquier otra forma de matrimonio forzado. Este artículo atribuye el mismo derecho a mujeres y hombres a elegir libremente a su cónyuge y a contraer matrimonio.<sup>7</sup>

17. El Comité ha subrayado de forma continua y creciente la importancia del problema de la trata, pero aún no lo ha hecho en el contexto específico del desplazamiento. Sin embargo, sostiene que el artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer puede incluir la obligación de ofrecer protección, en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, a las mujeres víctimas de la trata que solicitan asilo alegando persecución por motivos de género. Esta opinión respalda la posición del ACNUR con respecto a la trata, en cuanto que reconoce la relación existente entre el desplazamiento y el riesgo de ser víctimas de la trata, y entre la trata y la necesidad de asilo.<sup>8</sup>

18. En el caso de los refugiados y otros extranjeros, pedir una compensación por violación puede ser más complicado ya que normalmente se les niega el acceso a la justicia alegando excusas “culturales”, sobre todo en lo que respecta a las demandas de las mujeres, o bien por otras cuestiones relacionadas con la jurisdicción. Las autoridades locales pueden remitir el asunto al ACNUR, que no tiene autoridad judicial en este sentido, pero puede ofrecer algunas soluciones de naturaleza no judicial. Por otro lado, las autoridades locales pueden negar que tengan autoridad sobre los extranjeros, a veces debido a que están sobrecargadas con sus propios casos nacionales y otras veces debido a discriminación sexual, racial o étnica. Algunos factores que pueden obstaculizar el acceso a la justicia son la pobreza, una condición jurídica incierta o “inferior” a la de los ciudadanos del país, una falta generalizada de voluntad de colaboración por parte de las autoridades locales, las actitudes culturales y un liderazgo poco representativo de los refugiados.<sup>9</sup> La dificultad de dicho acceso puede deberse también a la localización de los asentamientos de refugiados y desplazados internos, que muchas veces están lejos de las infraestructuras locales.

19. En el documento se subraya que la mujer debe tener el mismo acceso que el hombre a las oportunidades de formación y obtención de ingresos y acceso a los microcréditos. Podría haber una necesidad justificada de introducir medidas temporales especiales dirigidas a la mujer, tal como se reconoce en el artículo 4 de la Convención, como las iniciativas relativas al medio de vida, para fortalecer la autosuficiencia de las mujeres y sus

---

<sup>7</sup> Véase el artículo 16 de la Convención y la sección 3.3.8 del documento de información general sobre igualdad en la vida familiar.

<sup>8</sup> Véase el artículo 6 de la Convención y la sección 3.3.4 del documento de información general sobre la trata.

<sup>9</sup> Véanse los artículos 1, 2c), 3 y 15 de la Convención y la sección 3.3.5 del documento de información general sobre el acceso a la justicia.

perspectivas de integración, especialmente en lo que respecta a las familias encabezadas por mujeres.<sup>10</sup>

20. Los factores que afectan a la capacidad de las mujeres para encontrar soluciones permanentes, ya sean de repatriación y reintegración a sus comunidades de origen, de reasentamiento en un tercer país o de integración local en el país de asilo, están relacionados con muchos de los derechos contemplados en la Convención de los que se ha hablado anteriormente.<sup>11</sup> En este sentido, el documento concluye que algunos programas de repatriación no toman en consideración a mujeres o niñas que, por motivos justificados, válidos desde el punto de vista de la protección, no desean volver a su país ni permanecer en los países o las comunidades de acogida o bien no tienen en cuenta sus deseos u opiniones sobre la repatriación en general o en pie de igualdad con el hombre. Además, las mujeres refugiadas raramente participan en los procesos de negociación de la paz o en la ulterior formación de nuevos gobiernos o de administraciones provisionales; asimismo, pueden enfrentarse a dificultades jurídicas y prácticas a la hora de obtener acceso a la propiedad, a la tierra y al alojamiento a su regreso, especialmente bajo los sistemas jurídicos tradicionales que no reconocen el derecho de la mujer a heredar propiedades en pie de igualdad con el hombre. El ACNUR reconoce que hay muchos factores relacionados con el género que explican la desigualdad de acceso de la mujer a las oportunidades de reasentamiento y entre ellos cabe mencionar la posibilidad de que la violación de los derechos de la mujer suceda en el seno de la familia y, por tanto, quede oculta a la visión pública, y los prejuicios que puedan inducir al personal del ACNUR que lleva a cabo las evaluaciones a pensar que las mujeres y las niñas se exceden en sus denuncias de violencia sexual y de violencia por motivos de género para conseguir el reasentamiento o a otras personas que tal vez no consideren que la violación o la violencia sexual justifican el reasentamiento debido a que suceden con mucha frecuencia.

### **Derecho a la nacionalidad y asuntos relacionados con la apatridia**

21. La importancia del derecho a la nacionalidad se recoge en el artículo 9 de la Convención. El documento pone de relieve el impacto que tiene sobre la mujer la legislación nacional discriminatoria con respecto al género y la incapacidad o los problemas que tiene como consecuencia para ejercer otros derechos, como los relacionados con la familia, el acceso a la educación, a la igualdad ante la ley, a la libertad de movimientos, etc. Según el documento, la cuestión de la nacionalidad de la mujer probablemente se aborda mejor si se enfoca tanto desde el punto de vista de la apatridia como de la dualidad de la nacionalidad, como consecuencia del conflicto existente entre las legislaciones nacionales de los Estados, así como una cuestión de igualdad. La apatridia puede reducirse mediante medidas que refuercen la igualdad de la mujer en materia de nacionalidad.

---

<sup>10</sup> Véanse los artículos 3, 4, 10, 11, 13, 14, 15, párrafos 2 y 3, y 16 de la Convención (privación y fortalecimiento social y económico; el artículo 10 (educación y alfabetización) y los artículos 3, 7 y 8 de la Convención (participación política).

<sup>11</sup> Todas las disposiciones, inclusive los artículos 1, 3, 14, párrafo 2, letras f) y g) y 16, párrafo 1, letra h) de la Convención y las secciones 3.4 sobre dimensiones de género de la repatriación y la reintegración y 3.5 sobre las dimensiones de género del reasentamiento.

22. El documento concluye que si bien la redacción de las disposiciones de los tratados internacionales sobre los derechos de nacionalidad es neutral y muchos de ellos requieren que su aplicación cumpla con los principios de no discriminación, en muchos países la aplicación de la legislación sobre la ciudadanía sigue discriminando directa o indirectamente a la mujer y esto la expone al riesgo de apatridia en mayor medida que al hombre. En este sentido, la Convención es especialmente importante, sobre todo teniendo en cuenta que las dos convenciones sobre la apatridia no han sido aún suficientemente ratificadas.

### **Conclusiones y recomendaciones**

23. El documento hace una serie de recomendaciones relativas al desplazamiento y los derechos de nacionalidad, una de las cuales insta a emitir una recomendación general que sea adoptada por el Comité para consolidar el trabajo realizado hasta la fecha tanto por el Comité como por el ACNUR. Su objetivo fundamental es avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres desplazadas y apátridas. El documento indica las formas en las cuales el marco, los mecanismos y los procedimientos de la Convención pueden utilizarse para fortalecer la protección en algunas de las situaciones anteriormente descritas.

24. El documento se refiere a la debilidad percibida en el papel supervisor del ACNUR con respecto a la Convención de 1951 y la ausencia de un requisito de elaboración de informes periódicos nacionales equivalente al sistema de órganos creados en virtud de tratados, y la difícil situación en la que se encuentra en ocasiones el ACNUR como intermediario entre las autoridades y las personas a las que tiene el mandato de proteger. El documento subraya la importancia del papel del Comité como supervisor independiente en este sentido. Sin embargo, las recomendaciones del documento deben contemplarse en el contexto, más amplio, de la necesidad de fortalecer los mecanismos de ejecución previstos en el derecho internacional de los derechos humanos. Por último, sin un compromiso y un marco de aplicación a nivel nacional, en lo que se refiere a la política, la actitud, la cultura, la capacidad y la voluntad política, las mujeres y las niñas seguirán siendo objeto de discriminación.

25. El documento expone las cinco ventajas principales de la aplicación de los principios fundamentales de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la colaboración con el Comité en estas cuestiones:

- Primero, en vista de la amplia interpretación dada a la igualdad que se centra en poner fin a la dominación y la opresión patriarcal sobre las mujeres, y ampliar las oportunidades para una participación equitativa y el disfrute de los derechos, se otorga la máxima prioridad a un programa de igualdad entre los géneros en los contextos del desplazamiento y la apatridia;
- Segundo, la obligación de erradicar las normas y estereotipos sociales y culturales, que refuerzan la idea de inferioridad de la mujer con respecto al hombre y

proporcionan excusas para apuntalar el sistema patriarcal, exige a los gobiernos y al ACNUR adoptar una visión a más largo plazo de las actividades de protección y asistencia a las mujeres y niñas desplazadas, en el contexto de la apatridia. Los objetivos de la Convención no se limitan a erradicar los síntomas de la desigualdad de la mujer (por ejemplo, reducir las tasas de violencia sobre la mujer durante el acarreo de leña), sino que es necesario también investigar y abordar el origen de esta violencia. Para ello es fundamental que la mujer asuma un papel protagonista en el diseño y el desarrollo de las respuestas a estos problemas;

- Tercero, la obligación de erradicar la desigualdad entre los géneros, en los ámbitos público y privado, conlleva el mandato de abordar muchas cuestiones frecuentemente consideradas como “tabúes”, sobre todo en lo que respecta a los extranjeros y a su dimensión étnica o racial, como la violencia familiar, los matrimonios forzados, la mutilación genital femenina y los delitos relacionados con el “honor”;
- Cuarto, la estrecha relación existente entre los derechos civiles y políticos por un lado, y los económicos, sociales y culturales, por otro, y su inclusión en un único instrumento refuerza los argumentos sobre la indivisibilidad y las interconexiones entre, por ejemplo, la pobreza, la violencia y el desplazamiento;
- Quinto, el papel independiente e imparcial de supervisión que desempeña el Comité a la hora de garantizar el cumplimiento, por los Estados partes en la Convención, de las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados, abre posibilidades de debatir públicamente con los Estados partes las cuestiones relacionadas con el desplazamiento y la apatridia, vías de reparación a las mujeres desplazadas o apátridas dentro del mecanismo de las comunicaciones y para que el Comité active su función de investigación.

26. A la luz de estas conclusiones, el documento recomienda continuar el diálogo existente entre el ACNUR y el Comité. Podrían explorarse nuevas vías de colaboración en los ámbitos de la elaboración de normas, el desarrollo de capacidad y la promoción. Se podrían adoptar una o más de las siguientes medidas:

- Incorporar de forma más sistemática las cuestiones del desplazamiento y la apatridia en la jurisprudencia del Comité, así como en las reuniones bilaterales con los Estados partes y en las conclusiones de los informes nacionales.
- Profundizar en el debate sobre la forma en que el ACNUR puede colaborar con los Estados partes y contribuir a la elaboración de los informes nacionales destinados al Comité, por ejemplo, redefiniendo sus intervenciones ante el Comité de forma que sigan la estructura de la Convención, trabajando para garantizar que las cuestiones relacionadas con el desplazamiento y la apatridia se reflejen en los informes nacionales, y alentando a las organizaciones no gubernamentales y a otros asociados a presentar informes paralelos al Comité sobre el cumplimiento por el Estado parte en cuestión de sus obligaciones adquiridas en virtud de la Convención;

- El ACNUR debe continuar su práctica de presentar de forma oral sus comentarios confidenciales al Comité en reuniones privadas y considerar la posibilidad de organizar sesiones de información entre los centros de coordinación temáticos o nacionales del ACNUR y el Comité en relación con los períodos de sesiones del Comité. Ello podría incluir también la adscripción temporal de un funcionario o de un asesor experto del ACNUR al Comité o a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;
- Difundir información a todas las partes interesadas sobre el procedimiento de demanda individual en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención, con el fin de garantizar que las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas conozcan esta vía de reparación y tengan acceso a ella. Ello incluye el análisis y la difusión sistemáticos de las decisiones adoptadas por el Comité;
- Profundizar en el debate sobre la forma de mejorar la aplicación en el terreno de las conclusiones y recomendaciones del Comité, por ejemplo mediante la capacitación y el desarrollo de capacidades;
- Considerar la posibilidad de emitir una Recomendación General que facilite la aplicación de los principios de igualdad entre los géneros y de no discriminación por motivos de género en los contextos de desplazamiento y apatridia.

27. Además, las cuestiones relacionadas con el desplazamiento y la apatridia, y especialmente su dimensión de género, deben seguir incorporándose al sistema de las Naciones Unidas, inclusive al trabajo de otros órganos creados en virtud de tratados, así como a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sobre todo al trabajo de los relatores especiales y al examen periódico universal. En muchos sentidos, el ACNUR ha sido un ejemplo de incorporación de la perspectiva de género en sus actividades, y en todo el sistema de las Naciones Unidas, pero en este sentido puede considerarse que sigue requiriéndose una mayor sistematización. Las organizaciones no gubernamentales también deben desempeñar un importante papel, y se les alienta sobre todo a identificar casos susceptibles de examen a la luz del procedimiento de las comunicaciones individuales de la Convención.

28. Además, el documento recomienda que cuando el ACNUR lo estime adecuado, considere la posibilidad de hacer públicas algunas de sus comunicaciones confidenciales presentadas por escrito al Comité (valorando, por supuesto, las ventajas y desventajas de hacerlo, teniendo en cuenta que éstas pueden variar considerablemente dependiendo del país en cuestión y de las relaciones entre el ACNUR y el gobierno en cuestión); y continuar con su tradición de incorporar la perspectiva de género en sus propias estructuras de gobernanza, pero con mayor empeño en lo que respecta a la apatridia.

# 1. Introducción

La discriminación por motivos de sexo y la desigualdad entre hombres y mujeres anula y menoscaba el disfrute de los derechos y el adelanto pleno de las mujeres y las niñas<sup>12</sup> en todo el mundo<sup>13</sup>. El desplazamiento causado por conflictos armados, persecución y otras graves violaciones de derechos humanos puede intensificar esta discriminación y desigualdad. La discriminación y la desigualdad por motivos de sexo también pueden ser causa del desplazamiento o contribuir a él. Esta situación puede darse en todas las etapas del ciclo de desplazamiento. Aunque todas las personas desplazadas forzosamente encaran 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”.<sup>14</sup> De manera similar, muchas personas corren el peligro de quedar apátridas a causa de la discriminación por motivos de género en las leyes de nacionalidad y las mujeres que ya son apátridas enfrentan varios problemas de protección, de los cuales las barreras para el reconocimiento de la nacionalidad por motivos de género no constituyen las menos importantes<sup>15</sup>.

Ha habido muchos progresos en el sistema de Naciones Unidas para avanzar en los derechos de las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha adoptado una gran cantidad de políticas, directrices y programas desde principios de la década de 1990, que buscaban el

---

<sup>12</sup> A lo largo de este documento, la referencia a “mujeres” también incluye a las niñas y adolescentes, excepto cuando se excluyan de forma específica. Se entiende por niño “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. (*Convención sobre los Derechos del Niño*, artículo 1).

<sup>13</sup> Véase, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, *The World's Women 2005: Progress in Statistics*, ST/ESA/STAT/SER.K/17, 2006, disponible en inglés en:

<http://unstats.un.org/unsd/Demographic/products/indwm/wwpub.htm>; Asamblea General de la ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: informe del Secretario General*, 6 de julio de 2006, A/61/122/Add.1, disponible en:

<http://www.ACNUR.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=484e7ade2>.

<sup>14</sup> ACNUR, *Conclusión sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo*, 6 de octubre de 2006, No. 105 (LVII) – 2006, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4815.pdf> (en adelante: Conclusión No. 105 del ExCom). Todas las Conclusiones del ExCom citadas en este documento están disponibles en: <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=565>.

<sup>15</sup> Este documento se concentra en la discriminación desigualdad por motivos de sexo en el contexto del desplazamiento interno y externo y la apatridia. Aborda la trata de mujeres y niñas y otras formas de migración en la medida en que están vinculadas a la situación de desplazamiento y la apatridia. El Comité aprobó una Recomendación general sobre las trabajadoras migrantes en 2008. Véase, Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), *Recomendación general No. 26 sobre las mujeres migratorias*, 5 de diciembre de 2008, disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR\\_26\\_on\\_mujer\\_migrant\\_workers\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_mujer_migrant_workers_sp.pdf). Todas las Recomendaciones generales del CEDAW citadas en este documento se encuentran en disponibles en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR\\_26\\_on\\_mujer\\_migrant\\_workers\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_mujer_migrant_workers_sp.pdf).

reconocimiento del hecho –ahora aceptado– de que el desplazamiento puede afectar a hombres y mujeres de manera diferente y que las respuestas y estrategias de protección deben reconocer y tomar en cuenta estas diferencias,<sup>16</sup> que se tratarán más adelante en este documento. De acuerdo con la Organización, “la protección de mujeres y niños refugiados es una actividad medular y una prioridad de la Organización”<sup>17</sup>. Las mujeres desplazadas internas también han sido incorporadas a la política de documentación y a los programas prácticos del ACNUR.<sup>18</sup> El Comité Ejecutivo (ExCom) del Programa del Alto Comisionado igualmente ha adoptado declaraciones respecto a la protección internacional de las mujeres refugiadas y desplazadas<sup>19</sup>, y en mucho menor medida de las apátridas<sup>20</sup>. También algunos Estados han intentado incorporar en sus mecanismos nacionales de protección para las mujeres desplazadas medidas sensibles en materia de género acordes con las normas internacionales<sup>21</sup> y reformar las leyes de nacionalidad que discriminan a la mujer<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> ACNUR, *Política del ACNUR sobre mujeres refugiadas*, 1990, p. 4, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4787.pdf>.

<sup>17</sup> ACNUR, *Agenda para la Protección*, 3<sup>era</sup> ed., 2003, p. 85, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2534.pdf> (en adelante: ACNUR, *Agenda para la Protección*).

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR, *Manual de Protección de mujeres y niñas*, enero de 2008, p. 12, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html> (en adelante: ACNUR, *Manual de Protección de mujeres y niñas*). En 1998 la Asamblea General reafirmó “su apoyo a la función de la Oficina del Alto Comisionado de proporcionar asistencia humanitaria y protección a los desplazados internos, sobre la base de solicitudes concretas del Secretario General o de los órganos competentes de las Naciones Unidas y con el consentimiento del Estado interesado, teniendo en cuenta la complementación con los mandatos y los conocimientos técnicos de otras organizaciones pertinentes, y subraya que las actividades que se realicen en favor de los desplazados internos no deben socavar la institución del asilo”. Asamblea General de la ONU, *ACNUR: Resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU*, 12 de febrero de 1999, A/RES/53/125, disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/53/ares53125.pdf>. De acuerdo con el enfoque de grupos de Naciones Unidas, o ‘cluster approach’, el ACNUR ha asumido la responsabilidad de la protección, albergues de emergencia y coordinación y gestión de campamentos en las situaciones de desplazados creadas por conflictos. Véase, ACNUR, *The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR*, Reunión consultativa Informal, 27 de febrero de 2007, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45ddc5c04.html>.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, Conclusión No. 105 del ExCom.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR, *Conclusión sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas*, 6 de octubre de 2006, No. 106 (LVII) – 2006 (en adelante: Conclusión No. 106 del ExCom), que menciona la CEDAW y el fundamento no discriminatorio de las leyes de nacionalidad, preámbulo párrafo 5 y párrafo sustantivo 6 (j). Véase, asimismo, ACNUR y Unión Inter Parlamentaria, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, No. 11, 2005, p. 33, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/436608b24.html>.

<sup>21</sup> Para una visión general de la práctica estatal en este sentido, véase A. Edwards, Las dimensiones de edad y género en el derecho internacional del refugiado, en E. Feller, V. Türk y F. Nicholson (eds.), *La protección del refugiado en el derecho internacional: Consultas Globales sobre la protección internacional* del ACNUR (Cambridge University Press, 2003) 46–80, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6883.pdf> (en adelante: A. Edwards, *Edad y género en el derecho internacional del refugiado*); Universidad de California, Hastings, Centro de Estudios sobre Género y Refugiados, que recompila legislación actualizada y directrices relativas a persecución por motivos de género, disponible en: [http://cgrs.uchastings.edu/law/gender\\_guidelines.php](http://cgrs.uchastings.edu/law/gender_guidelines.php).

<sup>22</sup> Para lo más reciente sobre la práctica estatal con relación a la reducción de la apatridia, véase “The Excluded: The Strange Hidden World of the Stateless”, en revista *Refugiados*, edición 147, septiembre de 2007, disponible en: <http://www.unhcr.org/46d2e8dc2.html>. Véase también: Edición especial sobre apatridia en, *Forced Migration Review*, No. 32, abril de 2009, disponible en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR32/FMR32.pdf>.

Gran parte de este impulso se puede atribuir a evoluciones paralelas en el derecho internacional de los derechos humanos, en particular a los avances en los derechos de la mujer<sup>23</sup>. Como observaba una sentencia de la Corte Suprema de Canadá en el caso *Ward*: “Detrás de la Convención [de 1951] está el compromiso de la comunidad internacional de garantizar los derechos humanos sin discriminación”<sup>24</sup>. La primera conclusión del ExCom sobre la protección internacional de las mujeres refugiadas, adoptada en 1985, por ejemplo, llegó al final de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer de 1975 a 1985.<sup>25</sup> Las mujeres refugiadas y desplazadas se mencionan en todas las conferencias mundiales sobre mujeres desde 1980, aunque tangencialmente.<sup>26</sup> La Plataforma de Acción de Beijing, en especial, hizo un llamado al ACNUR y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) a “establecer una cooperación eficaz [...] teniendo en cuenta la estrecha vinculación existente entre las violaciones masivas de derechos humanos, especialmente en forma de genocidio, la depuración étnica, violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra y las corrientes de refugiados y otros desplazamientos y el hecho de que las mujeres refugiadas, desplazadas y repatriadas pueden ser objeto de formas especiales de abuso de los derechos humanos”<sup>27</sup>. Se ha producido un intercambio sobre todo en lo referente a los temas de género, como la violación y la violencia sexual, la mutilación genital femenina (FGM) y la violencia intrafamiliar,<sup>28</sup> pero también ha habido

---

<sup>23</sup> Véase, A. Edwards, *Edad y género en el derecho internacional del refugiado*, p. 47. Véase, también, R. Haines, “Gender-Related Persecution” [Persecución por razones de género], en Feller, Türk y Nicholson (eds.), *La protección del refugiado en el derecho internacional*, pp. 319–350, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33b50.html>. Sobre la incorporación de los temas de desplazamiento en los foros de derechos humanos, véase M. Stavropoulou, “Displacement and Human Rights: Reflections on UN Practice” [Desplazamiento y derechos humanos: reflexiones sobre la práctica de la ONU], (1998) 20 *Hum. Rts. Qlty* 515. Véase, también, ACNUR, *Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados*, Ginebra, abril de 2001, párrafo 17, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2553.pdf> (en adelante: ACNUR, *Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951*).

<sup>24</sup> Véase *Fiscal General del Canadá c. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, Canadá: Corte Suprema, 30 de junio de 1993, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b673c.html>.

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR, *Las mujeres refugiadas y la protección internacional*, 18 de octubre de 1985, Conclusión No. 39 (XXXVI) del ExCom – 1985, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0550.pdf>

<sup>26</sup> No hubo una mención específica a las mujeres desplazadas o apátridas en la Conferencia Mundial de 1975 en México (con la excepción de las mujeres palestinas y su derecho a regresar a sus hogares y a sus propiedades), sin embargo, las conferencias mundiales de mujeres de 1980, 1985 y 1995 sí incluyeron referencias a las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas: la Conferencia Mundial sobre la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz, Copenhague, 1980 A/CONF.94/35, 19 de septiembre de 1980, Pts. 12, 13 (La situación de las mujeres refugiadas y desplazadas en el mundo); 31 (la mujer y la discriminación por motivo de raza); 43 (trata); informe de la Conferencia Mundial sobre la Mujer y las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, 1985, A/CONF.116/28/Rev.1, Áreas de preocupación especial, Pt. L. Mujeres y niños refugiados y desplazados; Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración de Beijing y Plataforma de Acción, A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995), párrafos 36, 46, 58(l), 60(a), 81(a), 82(k), 116, 124(g), 126(d), 128, 131, 133, 136, y Objetivo estratégico E.5 (en adelante: Declaración de Beijing) (proporcionar protección, asistencia y formación a las mujeres refugiadas, otras mujeres desplazadas en necesidad de protección internacional y mujeres desplazadas internamente), I.1 (párrafo 231) (mención al ACNUR y otras agencias de la ONU para dar “atención igual sostenida a los derechos humanos de las mujeres en el ejercicio de sus respectivos mandatos...”).

<sup>27</sup> Declaración de Beijing, párrafos 231(h).

<sup>28</sup> Véase, D.E. Anker, “Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm” [El derecho de los refugiados, género y el paradigma de los derechos humanos], (2002) 15 *Harvard Human Rights J.* 133, pp. 133–154.

avances en relación con el empoderamiento económico y la participación política en las situaciones de refugiados.<sup>29</sup>

Ni la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* enmendada por su *Protocolo de 1967* ni las dos convenciones sobre apatridia contienen disposiciones expresas que prohíban la discriminación por motivos de sexo<sup>30</sup>. Al momento de redactar la conferencia de la Convención de 1951, únicamente una vez tuvo lugar una discusión de género, cuando el delegado yugoslavo propuso que el “sexo” debería de incluirse en el artículo 3 de la Convención de 1951<sup>31</sup>. Sin embargo, el delegado británico respondió que “la igualdad de los sexos era una materia para la legislación nacional”<sup>32</sup>. Con esta base, la propuesta fue rechazada<sup>33</sup>. Además, el presidente de la Conferencia dudó si debería haber del todo casos de persecución por motivo de sexo<sup>34</sup>. Es notable, también, que la *Convención por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*<sup>35</sup>, de la Unión Africana, tiene una cláusula más amplia de no discriminación, pero que tampoco incluye sexo ni género.<sup>36</sup> Como mínimo, no obstante, la Convención de 1951 reconoce que la ONU

---

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, señora Yakin Ertürk, Political Economy of Women's Human Rights*, A/HRC/11/6, 18 de mayo de 2009, disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/134/35/PDF/G0913435.pdf?OpenElement> (en adelante: Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, Informe sobre la violencia contra la mujer 2009); Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, señora Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009, disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/127/47/PDF/G0912747.pdf?OpenElement>.

<sup>30</sup> La definición de “refugiado” establecida en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951, enmendada por el Protocolo de 1967, no menciona sexo ni género; el artículo 3 de la Convención de 1951 demanda únicamente que se garanticen los derechos de la Convención a los individuos sin discriminación en cuanto a “raza, religión o país de origen”. En la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los apátridas se encuentran disposiciones idénticas (véanse los artículos 1 y 3); por su parte, la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia no contiene ninguna medida no discriminatoria pero sí una relativa al matrimonio (artículo 5).

<sup>31</sup> Véase la propuesta presentada por el señor Makiedo (Yugoslavia) en la Conferencia de Plenipotenciarios de la ONU sobre el estatuto de los refugiados y apátridas, *Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides: Compte rendu analytique de la troisième séance, tenue au Palais des Nations, à Genève le mercredi 4 juillet 1951, à 10 heures 30*, 19 de noviembre de 1951, A/CONF.2/SR.5, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cd614.html> (“Puede que no sea posible incluir estas razones en el artículo 3, pero sería conveniente incluir las palabras ‘a causa de su raza...’, la palabra ‘especialmente’ y, después de ‘país de origen’, las palabras ‘o de sexo’. No se olvide que la discriminación basada en el sexo podría llevar a una dispersión de las familias.”)

<sup>32</sup> Véase *idem*, propuesta del señor Hoare (Reino Unido) en la Conferencia de Plenipotenciarios de la ONU sobre el estatuto de los refugiados y apátridas, párrafo 37: “la cuestión de la igualdad de los sexos es [competencia] de las legislaciones nacionales”.

<sup>33</sup> *Ídem*, p. 10.

<sup>34</sup> *Ídem*, propuesta del presidente, señor Larsen (Dinamarca), párrafo 39: “El presidente realmente no cree que podemos considerar los casos de persecución por razón de sexo”.

<sup>35</sup> Organización de la Unidad Africana, *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, 10 de septiembre de 1969, 1001 UNTS 45, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf>. Adoptada el 10 de septiembre 1969 por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno; entró en vigencia el 20 de junio de 1974 (en adelante: Convención de la OUA).

<sup>36</sup> Convención de la OUA, artículo 4: “Los Estados miembros se comprometen a aplicar las disposiciones de la presente Convención a todos los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas.”

“se ha esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales”<sup>37</sup> y el artículo 5 claramente permite aplicar a los refugiados otros instrumentos que confieran “derechos y beneficios”<sup>38</sup>. Las disposiciones de la *Convención de 1954 sobre el Estatuto de los apátridas* son idénticas<sup>39</sup>. Además, se ha afirmado que la prohibición de la discriminación sexual es parte del derecho internacional consuetudinario<sup>40</sup>. Con estos antecedentes, la *Convención de 1979 para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW), como uno de los tratados internacionales contra la discriminación<sup>41</sup> y el principal tratado de los derechos humanos de la mujer, ha sido fundamental para consolidar y promover muchos logros obtenidos en derechos de la mujer e influir en otras áreas del derecho internacional. Los derechos enumerados en la CEDAW, por ejemplo, han influido en el reconocimiento de formas de persecución por motivos de género como razones legítimas para demandar el estatuto de refugiado, o que las leyes de nacionalidad discriminatorias pueden generar apatridia. En cuanto a la codificación de las actuales normas de derechos humanos, los derechos generales a la no discriminación se incluyen expresamente en los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, además de señalar que algunas desplazadas internas, como las mujeres embarazadas, madres con niños pequeños y las familias encabezadas por mujeres, requieren “protección y asistencia especiales”<sup>42</sup>. La política de la ONU de incorporación del enfoque de género en todos los programas también ha contribuido a la integración de la igualdad de género como una meta de todos los organismos de la ONU.<sup>43</sup>

A pesar de este reconocimiento global del intercambio entre las diferentes ramas del derecho internacional, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer

---

<sup>37</sup> Convención de 1951, Preámbulo párrafo 2.

<sup>38</sup> Convención de 1951, artículo 5: “Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados”.

<sup>39</sup> Convención de 1954 sobre los apátridas, párrafo 2 del Preámbulo y artículo 5.

<sup>40</sup> *Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, OC-18/03, Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 17 de septiembre de 2003, párrafo 101, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf) (en adelante: Opinión Consultiva sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados).

<sup>41</sup> Véase, *Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial* de 1965, Asamblea General, resolución 2106 (XX), 21 de diciembre de 1965, 660 UNTS 195; en vigor desde el 4 de enero de 1969; *Convención sobre los derechos de personas con discapacidad* de 2006, Asamblea General, resolución 61/106, 13 de diciembre de 2006; en vigor desde el 3 de mayo de 2008.

<sup>42</sup> *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, El Principio 4(1) dispone que: “Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, descendencia o cualquier otro criterio similar”. Por su parte, el Principio 4(2) reconoce que “ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”. Véase: Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición Principios Rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>.

<sup>43</sup> Véase, Anexo para la definición oficial de “incorporación de la perspectiva de género en todos los programas”.

(el Comité) –que es el órgano de control clave en la vigilancia de la aplicación de la Convención por los Estados partes– ha incorporado lentamente en su jurisprudencia los intereses y preocupaciones de las mujeres desplazadas y apátridas, aunque esto ha mejorado mucho en los últimos años<sup>44</sup>. En especial, el Comité ha reconocido que los derechos humanos son vinculantes para los Estados partes con respecto a todas las mujeres en sus jurisdicciones, inclusive a las personas desplazadas y apátridas,<sup>45</sup> salvo limitadas y explícitas excepciones<sup>46</sup>. Como proclamó el Relator Especial de la ONU para los derechos de los no ciudadanos: “Las limitadas excepciones al principio de no discriminación que se autorizan en la normativa internacional de los derechos humanos no justifican esas violaciones generalizadas de los derechos de los no ciudadanos”.<sup>47</sup>

Como punto de partida se acepta que los derechos consagrados en la CEDAW son aplicables a las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas en tanto seres humanos sujetos al derecho internacional. Los derechos a la igualdad entre mujeres y hombres y a la no discriminación por razones de sexo, según lo establecido en la Convención, son elementos esenciales del régimen internacional de protección para las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas. La CEDAW complementa y refuerza las otras partes de este marco, incluyendo la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, las dos convenciones sobre apatridia y otros tratados de derechos humanos. En el contexto político posterior a la Guerra Fría y al 11 de septiembre de 2001 en el cual la institución del asilo y la protección de los refugiados están cada vez más amenazadas, se hacen cada vez más necesarios los esfuerzos para fortalecer por todos los medios posibles el régimen internacional de protección para los desplazados. Se ha hecho referencia, más y más, a normas internacionales de derechos humanos paralelas y complementarias.<sup>48</sup> El derecho internacional de los derechos humanos refuerza las metas de la igualdad de género del sistema de las Naciones Unidas en la protección internacional de los refugiados, al expresar las garantías contra la discriminación

---

<sup>44</sup> Por “jurisprudencia” me refiero a las declaraciones autorizadas (cuasi-judiciales) de los órganos de vigilancia de los tratados, incluidas sus observaciones finales sobre los informes de Estados partes, las recomendaciones generales, informes de investigación y su “vistas” (decisiones) sobre las comunicaciones individuales. Esto se explica más en el Punto 5.

<sup>45</sup> Véase, CEDAW, *Recomendación general No. 26: Sobre las trabajadoras migrantes*, 2008.

<sup>46</sup> Por ejemplo, los derechos a la participación política y a ocupar cargos públicos por lo general están reservados para los ciudadanos (artículo 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, Asamblea General, resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966, 999 UNTS 171; en vigor desde el 23 de marzo de 1976). Además, pueden ser admisibles algunas distinciones entre nacionales y no nacionales en el disfrute de los derechos económicos: véase, artículo 4, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, Asamblea General, resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966, 993 UNTS 3; en vigor desde el 3 de enero de 1976. Para más sobre esto, véase A. Edwards, “Human Rights, Refugees, and the Right to ‘Enjoy’ Asylum” [Derechos humanos, refugiados y el derecho a “disfrutar” del asilo], (2005) 17 *Int’l J. Ref. L.* 297–330 (en adelante: A. Edwards, *Derechos humanos, refugiados y el derecho a “disfrutar” del asilo*).

<sup>47</sup> Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU, *Los derechos de los no ciudadanos: Informe final del Relator Especial, Sr. David Weissbrodt*, presentado en cumplimiento de la decisión 2000/103 de la Subcomisión, la resolución 2000/104 de la Comisión y la decisión 2000/283 del Consejo Económico y Social, 26 de mayo de 2003, E/CN.4/Sub.2/2003/23, párrafo 2, disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a5c6b202> (en adelante: Informe final del Relator Especial, Sr. David Weissbrodt).

<sup>48</sup> Véase., J. Fitzpatrick (ed.), *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures* (New York: Transnational Publishers, 2002).

y la desigualdad que se omitieron [en los tratados]. Además, los mecanismos institucionales de reparación y vigilancia previstos en la Convención, incluidos los informes del Estado parte, las recomendaciones generales, las peticiones individuales y las investigaciones, ofrecen una capacidad complementaria al mandato del ACNUR en la supervisión del cumplimiento por parte del Estado con instrumentos de derechos humanos en las áreas del desplazamiento y la apatridia.

Este documento está dividido en seis partes. Después de esta Introducción, la sección 2 hace referencia a los principios fundamentales en los que se basa la CEDAW y constituye el marco para las siguientes dos secciones. Las secciones 3 y 4 constituyen las partes sustantivas del documento. Describen las dimensiones de género en el desplazamiento y la apatridia respectivamente y el impacto de la desigualdad de género en el acceso de la mujer y el disfrute de sus derechos humanos en estos contextos e identifica las disposiciones de la pertinentes de la Convención. La sección 5 esboza los principales mecanismos de seguimiento del Comité y explora cómo complementar el papel de vigilancia del ACNUR para el beneficio de las mujeres desplazadas y apátridas. Por último, la conclusión hace una serie de recomendaciones para mejorar el régimen de protección de los derechos de las desplazadas y las apátridas con referencia a la CEDAW. Para más información sobre las definiciones de términos empleados en todo el documento, por favor consulte el Anexo.

## 2. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer:

### Principios fundamentales

Basándose en los principios universales de que “todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos”<sup>49</sup> y en la [creencia en] “la dignidad y el valor de la persona humana, la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”<sup>50</sup>, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer es un tratado en contra de la discriminación que codifica y fortalece los derechos de la mujer. Al presente, 186 Estados son partes de la Convención, lo cual hace que sea el segundo tratado de derechos humanos más ratificado<sup>51</sup>. Aunque ha habido preocupaciones por la gran cantidad de reservas al tratado y sus principales disposiciones, muchas de ellas han sido retiradas gradualmente<sup>52</sup>. Esto se ha comparado con los 144 Estados partes de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 respectivamente, los 63 Estados partes de la Convención sobre la Apatridia de 1954 y los 36 Estados partes de la *Convención para reducir los casos de apatridia* de 1961.<sup>53</sup>

Al igual que otros tratados de derechos humanos, la CEDAW se aplica a todas las mujeres independientemente de su nacionalidad, ciudadanía u otra condición jurídica, inclusive el estatuto migratorio o marital.<sup>54</sup> Esta Convención ha sido llamada la Carta Internacional de

<sup>49</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 1.

<sup>50</sup> Carta de las Naciones Unidas, preámbulo párrafo 2.

<sup>51</sup> A julio de 2009; véase:

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV8&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV8&chapter=4&lang=en). El tratado más ratificado universalmente es la *Convención sobre los derechos del niño* de 1989.

<sup>52</sup> Para más sobre las reservas a la CEDAW, véase, por ejemplo, S. Mullally, *Gender, Culture and Human Rights: Reclaiming Universalism* (Oxford: Hart Publishing, 2006), Capítulo 6; J.A. Minor, “An Analysis of Structural Weaknesses in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women” (1994–95) 24 *Ga. J. Int’l and Comp. L.* 137; R. Cook, “Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women” (1990) 3 *Va. J. Int’l L.* 642; B. Clark, “The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination against Women” (1991) 85 *Amer. J. Int’l L.* 281.

<sup>53</sup> A julio de 2009; véase: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=5&subid=A&lang=en>.

<sup>54</sup> Véase, Asamblea General de la ONU, *Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven: resolución adoptada por la Asamblea General*, 13 de diciembre de 1985, A/RES/40/144, disponible en:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/486/31/IMG/NR048631.pdf?OpenElement>; HRC, *Observación general No. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, 1986, disponible en la recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/46/PDF/G0842246.pdf?OpenElement>; CERD *Recomendación general No. 11: Los no ciudadanos*, 1993; CERD, *Recomendación general No. 20: El artículo No. 5 de la Convención (la aplicación no discriminatoria de los derechos y libertades)*, 1996; CERD, *Recomendación general No. 22: El artículo 5 de la Convención y los refugiados y personas desplazadas*, 1996; CERD, *Recomendación general No. 30: La discriminación contra los no ciudadanos*, 2004; CEDAW,

Derechos de la Mujer<sup>55</sup>. Consagra una variedad de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales para la mujer y cubre una variedad de situaciones en las cuales la mujer enfrenta discriminación, incluso en la política, la economía, la familia, el empleo, la educación y la salud. A pesar de las muchas críticas feministas al derecho internacional de los derechos humanos en general<sup>56</sup> y a la Convención, en particular<sup>57</sup>; y reconociendo que hay margen para mejorar tanto la Convención como la labor del Comité,<sup>58</sup> muchos de estos derechos son relevantes y se pueden aplicar de manera efectiva a las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas y se analizan en detalle más adelante.

El artículo 1 define la “discriminación contra la mujer” 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.*<sup>59</sup>

El artículo 1 está redactado de forma similar a las definiciones internacionales de discriminación en otros terrenos<sup>60</sup>. Haciendo suya una interpretación amplia de la discriminación, el Comité ha declarado que “La Convención va más allá del concepto de

---

*Recomendación general No. 26: Las trabajadoras migrantes*, 2008; CRC, *Observación general No. 6: Trato a los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 1 de septiembre de 2005.

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, A. Byrnes y J. Connors, *The International Bill of Rights for Women: The Impact of the CEDAW Convention* (Oxford University Press, por publicarse en 2010).

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, C. Bunch, “Women’s Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights” (1990) 12 *HRQ* 486; H. Charlesworth, C. Chinkin y S. Wright, “Feminist Approaches to International Law” (1991) 85 *Amer. J. Int’l L.* 613; R.J. Cook, “Women’s International Human Rights Law: The Way Forward” (1993) 15 *HRQ* 230; A. Gallagher, “Ending the Marginalization: Strategies for Incorporating Women into the United Nations Human Rights System” (1997) 19 *HRQ* 283.

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, D. Otto, “A Post-Beijing Reflection on the Limitations and Potential of Human Rights Discourse for Women”, en K.D. Askin y D.M. Koenig (eds.), *Women and International Human Rights Law* (Ardsley, NY: Transnational Publishers, 1999), Vol. 1, pp. 115, 120, que argumenta que la CEDAW no reconoce ni protege los derechos específicos de “la experiencia de género y corporalidad de la mujer”.

<sup>58</sup> Véase, por ejemplo, A. Edwards, “Violence against Women as Sex Discrimination: Judging the Jurisprudence of the UN Human Rights Treaty Bodies” (2009) 18 *Texas J Women & the L.* 101–165.

<sup>59</sup> CEDAW, artículo 1.

<sup>60</sup> Por ejemplo, la *Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, artículo 1(1) define la discriminación racial como: “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. Véase, asimismo, la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, artículo 2 y Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 18: No discriminación* (1989), HRC/GEN/1/Rev.5, párrafo 7: el Comité considera que el término “discriminación”, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

discriminación utilizado en muchas disposiciones y normas legales, nacionales e internacionales. Si bien dichas disposiciones y normas prohíben la discriminación por razones de sexo y protegen al hombre y la mujer de tratos basados en distinciones arbitrarias, injustas o injustificables, la Convención se centra en la discriminación contra la mujer, insistiendo en que la mujer ha sido y sigue siendo objeto de diversas formas de discriminación por el hecho de ser mujer”.<sup>61</sup>

Esta interpretación de discriminación ha sido elogiada en particular por ir más allá de la noción de igualdad formal y alcanzar ideas de igualdad sustantiva y prescindir del modelo aristotélico tradicional de igualdad que compara entre iguales o no trata a los desiguales desigualmente.<sup>62</sup> La perspectiva tradicional de igualdad es problemática para la mujer en dos planos. Primero, presupone que el punto de comparación es masculino; segundo, no se puede aplicar cuando no hay un individuo masculino con quien comparar.<sup>63</sup> En su lugar, la definición de la CEDAW se concentra en la erradicación de políticas y prácticas que tienen el “propósito o efecto” de “menoscabar o anular” los derechos humanos de la mujer. En busca de la igualdad, por tanto, la Convención permite y dispone de trato especial (o diferencial) para la mujer. Como afirma Catharine MacKinnon: “La cuestión fundamental de la igualdad no es si uno es el mismo o diferente, no se trata de la diferencia de género, sino de la diferencia que representa el género”<sup>64</sup>.

Esta opinión se refleja en la jurisprudencia del Comité:

“la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre, y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias”.<sup>65</sup>

El Comité ha afirmado que la discriminación contra la mujer es “un fenómeno multifacético que entraña tanto una discriminación indirecta y no deliberada, así como directa y deliberada”<sup>66</sup>. Se ha argumentado en contra de mantener un enfoque único sobre

---

<sup>61</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 25: Medidas especiales de carácter temporal (artículo 4(1))*, 2004, HRI/GEN/1/Rev.7, 2004, disponible en

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/46/PDF/G0842246.pdf?OpenElement>, párrafo 5 (en adelante: CEDAW, *Recomendación general No. 25*).

<sup>62</sup> W. McKean, *Equality and Discrimination under International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1983), p. 3

<sup>63</sup> K. Frostell, “Gender Difference and the Non-Discrimination Principle in the CCPR and the CEDAW”, en L. Hannikainen y E. Nykänen (eds.), *New Trends in Discrimination Law – International Perspectives* (Turku, Finlandia: Escuela de Derecho de Turku, 1999), p. 29.

<sup>64</sup> C.A. MacKinnon, “Making Sex Equality Real”, en *International Dialogues* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006), pp. 71, 74.

<sup>65</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 25*, párrafo 8.

<sup>66</sup> CEDAW, *Observaciones finales sobre Ucrania, A/57/38 (Parte II)*, párrafo 279 (2002), Kyrgyzstán A/54/38/Rev.1 (Parte I), 1999, párrafo 113. Todas las observaciones finales del Comité de la CEDAW citadas se encuentran en:

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR\\_26\\_on\\_mujer\\_migrant\\_workers\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_mujer_migrant_workers_sp.pdf).

la igualdad *de jure* o formal, porque hacerlo “tiende a impedir una correcta comprensión de la compleja cuestión de la discriminación, como la discriminación estructural y la indirecta”.<sup>67</sup> Se considera que tanto la igualdad cualitativa como la cuantitativa están en el corazón de la CEDAW.<sup>68</sup> Por lo general el Comité también hace alusión a la doble o múltiple discriminación, en la que otros factores como la raza, la religión, la nacionalidad, la pobreza, o la edad pueden influir sobre la experiencia de género.<sup>69</sup> En particular, el Comité ha afirmado que:

“Las mujeres pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones como la raza, el origen étnico, la religión, la discapacidad, la edad, la clase, la casta u otros factores. Esa discriminación puede afectar a estos grupos de mujeres principalmente, o en diferente medida o en distinta forma que a los hombres. Quizás sea necesario que los Estados partes adopten determinadas medidas especiales de carácter temporal para eliminar esas formas múltiples de discriminación múltiple contra la mujer y las consecuencias negativas y complejas que tiene”.<sup>70</sup>

Está claro que las mujeres desplazadas y apátridas pueden enfrentar múltiples formas de discriminación, relacionadas con el género y aunadas a su etnicidad, raza, religión, cultura, condición socioeconómica, edad o situación migratoria u otra<sup>71</sup>. Además, al condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas y pedir a los gobiernos que tomen todas las medidas apropiadas para eliminar tal discriminación, ya sea perpetrada directamente por el Estado o por “cualquier persona, organización o empresa”,<sup>72</sup> la CEDAW prohíbe la discriminación en las esferas pública y privada. Al exigirles a los Estados partes *tomar todas las medidas apropiadas en todos los ámbitos* con el propósito de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos y las libertades fundamentales, el artículo 3 de la Convención establece el mandato del Comité en los campos relacionados con el derecho internacional, incluidos el derecho de los refugiados, el desplazamiento y la apatridia.

Como se indicó anteriormente, la Convención permite la introducción de medidas especiales temporales (también conocidas como medidas de acción afirmativa por tiempo

---

<sup>67</sup> CEDAW, *Observaciones finales sobre Bulgaria*, A/53/38/Rev.1 (Parte I), 1998, párrafo 232.

<sup>68</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 25*, párrafo 9.

<sup>69</sup> Véase, CEDAW, *Observaciones finales sobre España* (31<sup>era</sup> sesión, párrafo 338): Informe anual 2004, A/59/38, 2004 (respecto a las migrantes); *Noruega* (párrafo 413): Informe anual A/58/38 (2003) (Preocupación por la discriminación múltiple que enfrentan las migrantes, las refugiadas y las mujeres de las minorías con respecto al acceso a la educación, el empleo y la atención de la salud y la exposición a la violencia).

<sup>70</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 25*, párrafo 12.

<sup>71</sup> Por ejemplo, el Comité advirtió que en Francia “las mujeres inmigrantes [...] continúan padeciendo discriminación múltiple, inclusive con respecto al acceso a la educación” (CEDAW, *observaciones finales sobre Francia*, 40<sup>ma</sup> sesión, Informe anual 2008, A/63/38 (2008), párrafo 326); “Grupos vulnerables de mujeres, por ejemplo [...] mujeres migrantes [...] continúan padeciendo discriminación en la educación, el empleo, la salud, vivienda y otras áreas por razones de sexo y género y por otros motivos y son expuestas a múltiples formas de discriminación” (CEDAW, *Observaciones finales sobre Lituania*, 41<sup>era</sup> sesión, Informe anual 2008 A/63/38 (2008), párrafos 84-85)

<sup>72</sup> CEDAW, artículo 2.

limitado) y estipula que estas medidas no se han de considerar discriminatorias<sup>73</sup>. Asimismo, los artículos 2(f) y 5(a) imponen obligaciones en los Estados para que aborden las prácticas culturales y tradicionales que constituyen discriminación contra la mujer y, en efecto, traten de remediar las causas estructurales de la desigualdad.<sup>74</sup> Estas disposiciones demandan que los gobiernos actúen para erradicar las prácticas, costumbres y estereotipos sociales que refuerzan la inferioridad de la mujer. Asimismo, respaldan los argumentos acerca de la universalidad de los derechos humanos, rechazan los argumentos de que los derechos constituyen una noción cultural relativa o de que la cultura debe triunfar sobre los derechos de la mujer<sup>75</sup>.

El Comité ha estipulado que los artículos 1 al 5 leídos conjuntamente con el artículo 24, forman el marco fundamental de la Convención e imponen tres obligaciones principales a los Estados partes:

En primer lugar, los Estados partes tienen la obligación de garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación –que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares– por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación.

La segunda obligación de los Estados Partes es mejorar la situación *de facto* de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces.

---

<sup>73</sup> El artículo 4 de la CEDAW, establece:

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

Además, véase, CEDAW, Recomendación general No. 25.

<sup>74</sup> Véase R. Holtmaat, “Preventing Violence against Women: The Due Diligence Standard with Respect to the Obligation to Banish Gender Stereotypes on the Grounds of Article 5(a) of the CEDAW Convention”, en C. Benninger-Budel (ed.), *Due Diligence and its Application to Protect Women from Violence* (Leiden y Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008) 63–89.

<sup>75</sup> Para más información sobre los derechos de la mujer y los argumentos de la relatividad o universalidad de la cultura, véase C. Harries, “Daughters of Our Peoples: International Feminism Meets Ugandan Law and Custom” (1984) 25 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 493; V. Amos y P. Parmar, “Challenging Imperial Feminism” (1984) 17 *Feminist Rev.* 3; J.A.M. Cobbah, “African Values and the Human Rights Debate: An African Perspective” (1987) 9 *HRQ* 309; A.P. Harris, “Race and Essentialism in Feminist Legal Theory” (1990) 42 *Stan. L. Rev.* 581; N. Kim, “Toward a Feminist Theory of Human Rights: Straddling the Fence Between Western Imperialism and Uncritical Absolutism” (1993) 25 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 49; J. Oloka-Onyango y S. Tamale, “The Personal is Political or Why Women’s Human Rights are Indeed Human Rights: An African Perspective on International Feminism” (1995) 17 *HRQ* 691; T.E. Higgins, “Anti-Essentialism, Relativism, and Human Rights” (1996) 19 *Harv. Women’s L. J.* 89; E. Brems, “Enemies or Allies? Feminism and Cultural Relativism as Dissident Voices in Human Rights Discourse” (1997) 19 *HRQ* 136; K. Engle, “Culture and Human Rights: The Asian Values Debate in Context” (2000) 32 *NYU J. Int’l L. & Pol.* 291.

En tercer lugar los Estados partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales<sup>76</sup>.

Más allá de estas disposiciones medulares está un grupo de disposiciones (artículos 6 al 16) que se refieren a la discriminación en áreas específicas de la vida. El artículo 6 tiene el fin de suprimir todas las formas de trata de mujeres y de explotación de la mujer en prostitución. El artículo 7 garantiza la igualdad de participación política de la mujer y el hombre (advirtiendo que esta es un área en la cual los derechos de los no nacionales pueden verse restringidos de acuerdo con el derecho internacional, y que la CEDAW garantiza iguales derechos de la mujer a la vida política y pública que aquellos disfrutados por el hombre<sup>77</sup>). El artículo 9 garantiza a la mujer iguales derechos que los hombres en lo referente a la nacionalidad. En particular, aclara que ni el matrimonio ni un cambio en la nacionalidad de su esposo deben cambiar automáticamente la nacionalidad de la mujer y le otorga a esta derechos iguales al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos. Por ser pertinente específicamente para el análisis sobre la apatridia, el derecho a la nacionalidad se examina más adelante en la sección 4. Los derechos económicos, sociales y culturales están garantizados en los artículos 10 (educación), 11 (empleo), 12 (salud y planeación familiar), 13 (beneficios familiares, crédito y vida cultural), y 14 (igualdad para la mujer rural). El artículo 15 reafirma el reconocimiento de la igualdad ante la ley entre la mujer y el hombre, sobre todo en los ámbitos de la capacidad jurídica, libertad de circulación y escogencia del lugar de residencia. Finalmente, el artículo 16 protege la igualdad en todas las materias relativas a la vida familiar y el matrimonio.

Una omisión evidente de este catálogo de derechos es una disposición que prohíba expresamente la violencia contra la mujer<sup>78</sup>. Por otra parte, no se trasladaron a la CEDAW las principales disposiciones utilizadas en otros instrumentos de derechos humanos para la protección contra determinadas formas de violencia –como los derechos a la vida, la libertad y seguridad de la persona, y a no ser sometida a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>79</sup> En respuesta a este vacío, el Comité adoptó dos recomendaciones generales que reconocen que la violencia contra la mujer constituye una forma de discriminación sexual, descrita más adelante, y que por lo tanto se encuentra

---

<sup>76</sup> CEDAW, Recomendación general No. 25, párrafo 7.

<sup>77</sup> CEDAW, el artículo 7 establece: “Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

<sup>78</sup> Para un panorama histórico del enfoque de los derechos humanos sobre la violencia contra la mujer, véase S.E. Merry, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice* (Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 2006).

<sup>79</sup> Para más examen, A. Edwards, “The ‘Feminizing’ of Torture under International Human Rights Law” (2006) *Leiden J. Int’l L.* 349-391 y A. Edwards, “Violence against Women as Sex Discrimination: Judging the Jurisprudence of the UN Human Rights Treaty Bodies” (2009) *18 Texas J. Women & the L.* 101–165.

correctamente bajo su mandato, y la Asamblea General de la ONU acordó la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*<sup>80</sup>.

En su primera Recomendación general sobre la violencia contra la mujer, expedida en 1989, el Comité afirmaba que los artículos 2, 5, 11, 12, y 16 de la Convención imponen obligaciones a los Estados partes para proteger a la mujer contra la violencia de todo tipo que ocurra en el interior de la familia, en el lugar de trabajo o en cualquier otra área de la vida social<sup>81</sup>. Elaborando esta posición, la Comisión aprobó una Recomendación general más amplia en 1992 en la que trata de las disposiciones de los tratados y los vínculos entre la discriminación sexual y la violencia contra la mujer<sup>82</sup>. El Comité estaba especialmente preocupado porque, a pesar de su Recomendación general de 1989, no todos los informes de los Estados partes reflejaban de manera adecuada la estrecha conexión entre la discriminación contra la mujer, la violencia por motivos de género y las violaciones de derechos humanos, y las libertades fundamentales<sup>83</sup>.

La Recomendación general de 1992 declaró que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”<sup>84</sup>. Afirmó que la definición de “discriminación” del artículo 1 de la CEDAW

incluye la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad<sup>85</sup>.

Aclarando su enfoque, el Comité declaró:

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención<sup>86</sup>.

La *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* definió 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,

---

<sup>80</sup> *Declaración de la ONU sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1286.pdf> (en adelante: DEVAW).

<sup>81</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 12: Violencia contra la mujer*, 1989, HRC/GEN/1/Rev.7.

<sup>82</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 19: Violencia contra la mujer*, 1992, HRI/GEN/1/Rev.7.

<sup>83</sup> *Ídem*, párrafo 4.

<sup>84</sup> *Ídem*, párrafo 1.

<sup>85</sup> *Ídem*, párrafo 6.

<sup>86</sup> *Ídem*, párrafo 7.

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<sup>87</sup>.

La Declaración también establece que se entenderá que “la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- 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 dentro del matrimonio, 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 educacionales 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”<sup>88</sup>.

Ésta es la principal definición invocada en el discurso internacional, que aparece también en la Plataforma de Acción de Beijing<sup>89</sup> y que, más recientemente, fue ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución de 2006 sobre la violencia contra la mujer<sup>90</sup>.

Aunque el enfoque del Comité de conceptualizar la violencia contra mujer como una forma de discriminación sexual es algo menos que una prohibición general de la violencia contra la mujer,<sup>91</sup> el Comité ha sostenido que “la violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia”<sup>92</sup>. Como mínimo, atrae la violencia contra mujer a la jurisdicción del derecho internacional y de muchas maneras ha transformado a la CEDAW en un tratado centrado en

---

<sup>87</sup> DEVAW, artículo 1.

<sup>88</sup> DEVAW, artículo 2.

<sup>89</sup> Declaración de Beijing, párrafo 113.

<sup>90</sup> Asamblea General de la ONU, *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, resolución adoptada por la Asamblea General*, 30 de enero 2007, A/RES/61/143, disponible en:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=484e7cf92>,

párrafo 3.

<sup>91</sup> Es decir, que ni la Declaración ni la Recomendación general del Comité prohíben la violencia contra la mujer *per se* de una manera equivalente a la violencia por motivos raciales. Por ejemplo, el artículo 5(b) de la *Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial* estipula “el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución”. Véase, D. Otto, “Violence against Women: Something Other than a Human Rights Violation?” (1993) 1 *Aust. Fem. L. J.* 159 y A. Edwards, “Violence against Women as Sex Discrimination: Judging the Jurisprudence of the UN Human Rights Treaty Bodies” (2009) 18 *Texas J. Women & the L.* 101–165.

<sup>92</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 19: La violencia contra mujer*, 1992, HRI/GEN/1/Rev.7, párrafo 6.

la igualdad. El Comité normalmente aborda este tema con respecto a casi todos los Estados, inclusive ocasionalmente en el contexto del desplazamiento<sup>93</sup>.

En su Recomendación general de 1992, el Comité, además, estableció un vínculo entre costumbre y tradición, y violencia. La Recomendación general estipula que “las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que involucran violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina”<sup>94</sup>. El Comité afirmó además que “esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación” de la mujer así como a contribuir “a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo”<sup>95</sup>. En otras palabras, “el efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>96</sup>. Además, el Comité afirmó que “estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación, y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer”<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Véase, por ejemplo, CEDAW, Observaciones finales sobre Suiza (párrafo 120) (preocupación por la situación particular de mujeres extranjeras que padecen violencia intrafamiliar); Japón (párrafo. 316) (preocupación por víctimas extranjeras de violencia intrafamiliar cuyo estatuto migratorio dependería de vivir con su cónyuge); Informe anual 2003, A/58/38 (2003); Fiji (26<sup>a</sup> sesión, párrafo 58) (alta incidencia de violencia étnica y por motivos de género contra la mujer en periodos de disturbio social); Sri Lanka (26<sup>a</sup> sesión, párrafo 282) (preocupación por la mujer embarazada como resultado de violación o incesto y tortura física y mental; ataque de la policía y fuerzas de seguridad contra mujeres tamiles en zonas de conflicto); Informe anual 2002, A/57/38 (2002).

<sup>94</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 19: La violencia contra la mujer*, 1992, HRI/GEN/1/Rev.7, párrafo 11.

<sup>95</sup> *Ídem*, párrafo 11.

<sup>96</sup> *Ídem*, párrafo 11.

<sup>97</sup> *Ídem*, párrafo 12.

### 3. El desplazamiento y la igualdad de género

Las mujeres desplazadas, al igual que todas las mujeres, tienen derecho a beneficiarse de los derechos contemplados en la CEDAW y no deberían padecer discriminación en ninguna esfera de la vida<sup>98</sup>. Al igual que todas las mujeres, las desplazadas encaran barreras para el igual disfrute de sus derechos humanos, pero además enfrentan otros obstáculos y dificultades derivados del hecho de estar fuera de su país de origen o lejos de sus hogares. La discriminación puede exacerbarse a causa de su condición legal o por falta de ésta, o por su precariedad en el país de asilo. En situaciones de desplazamiento interno, la discriminación sexual se puede multiplicar debido a la pérdida de la documentación necesaria para acceder a los servicios locales, inclusive la vivienda social. Otros factores que se entrecruzan con el desplazamiento incluyen la posición socioeconómica, especialmente la pobreza; los traumas derivados de conflictos armados o de persecución; haber sufrido actos de violencia o haber sido testigo de ellos; haber perdido los medios de sustento y de la familia; la edad; las capacidades o diferencias culturales, sociales o lingüísticas entre ella y el país o la comunidad donde está desplazada. La discriminación contra la mujer puede ocurrir en todas las etapas del ciclo del desplazamiento<sup>99</sup>.

#### 3.1 Discriminación, conflicto armado y desplazamiento (Arts. 1, 2 y 3 de la CEDAW)

El conflicto armado es una de las causas más importantes de desplazamiento. Ahora está bien estudiado que en los conflictos armados modernos las víctimas civiles superan con creces las militares<sup>100</sup> y que un gran número de mujeres y niños quedan mutilados por las armas cortas que circulan en la sociedad civil<sup>101</sup>. En este contexto, el Consejo de Seguridad de la ONU ha reconocido que “los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente”<sup>102</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) también ha advertido que:

<sup>98</sup> CEDAW, *Recomendación general No. 26: Trabajadoras migrantes*, 2008, párrafo 1 (afirma que la “mujer migrante, al igual que toda mujer, no debe ser discriminada en ninguna esfera de su vida”).

<sup>99</sup> Véase, S.F. Martin, *Refugee Women* (2<sup>da</sup> ed., Lexington Books, 2004); E.K. Baines, *Vulnerable Bodies: Gender, The UN, and the Global Refugee Crisis* (Ashgate, 2004).

<sup>100</sup> A. Fetherston y C. Nordstrom, *Overcoming Conceptual Habitus in Conflict Management: UN Peacekeeping and Warzone Ethnography* (Canberra: Centro de Investigación para la Paz, Universidad Nacional de Australia, 1994, Documento de trabajo No. 147), citado en H. Charlesworth y C. Chinkin, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis* (Manchester University Press, 2000), p. 251.

<sup>101</sup> Amnistía Internacional, *Under Fire: The Impact of Guns on Women's Lives*, AI Index: ACT 30/001/2005, disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT30/001/2005/en/9751740d-d53a-11dd-8a23-d58a49c0d652/act300012005en.html>.

<sup>102</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1325 (2000) [sobre la mujer y la paz y la seguridad]*, 31 octubre de 2000, preámbulo párrafo 4, disponible en:

Ciertas formas de discriminación racial pueden ir dirigidas hacia la mujer específicamente a causa de su género, como la violencia sexual cometida contra mujeres de determinados grupos raciales o étnicos en detención o durante conflictos armados.<sup>103</sup>

De igual forma, el Comité se ha referido al conflicto armado como la principal causa de discriminación y violencia contra la mujer y ha criticado a los gobiernos que no son capaces de proporcionar suficiente apoyo a las víctimas de la violencia generada por los conflictos armados e inclusive se ha referido a la necesidad de ampliar el acceso a la justicia (que se analiza más adelante)<sup>104</sup>. En sus observaciones finales sobre Angola, por ejemplo, tomó nota de las interrelaciones entre los 30 años de guerra civil, la destrucción de la infraestructura socioeconómica, los 4 millones de desplazados internos y refugiados, el aumento considerable de los hogares encabezados por mujeres y de que la mayoría de la población vive en extrema pobreza. El Comité expresó su preocupación por que la pobreza generalizada y las malas condiciones socio económicas en que viven son algunas de las causas de la violación de los derechos humanos de la mujer y la discriminación en su contra<sup>105</sup>.

### **3.2 Dimensiones del asilo relacionadas con el género y la discriminación en procedimientos individuales de asilo (Arts. 1, 2 y 15 de la CEDAW)**

Además de los conflictos armados, la discriminación sexual grave y la persecución por motivos de género a menudo provocan éxodos<sup>106</sup>. En muchos países de asilo con frecuencia es evidente la discriminación sexual contra las mujeres solicitantes de asilo en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, que no reconocen la naturaleza de la persecución por razones de género o no ven los motivos relacionados con el sexo o el género como un motivo legítimo para conceder el asilo. La discriminación y el abuso por otros motivos como la etnia, la religión, la edad y la clase pueden exacerbar estas dimensiones de género en los procedimientos de asilo. Las mujeres también dejan sus países de origen por otras razones, inclusive debido a las actividades políticas de sus esposos o ante el temor por la seguridad de sus hijos. En relación con lo primero, la mujer se puede presentar como solicitante de asilo principal debido a sus propias actividades políticas, que han acarreado en algunos casos tortura, detención arbitraria u otras restricciones a la libertad de circulación. El feminismo también, por ejemplo, ha sido

---

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement>.

<sup>103</sup> CERD, Observación general No. XXV: Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, HRI/GEN/1/Rev.7, 20 de marzo de 2000, disponible en:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm> (en adelante: CERD, Observación general No. XXV).

<sup>104</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Burundi, 40ª sesión, A/63/38, (2008), pp. 26–27.

<sup>105</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Angola, 31ª sesión, A/59/38 (2004), párrafo 135.

<sup>106</sup> Véase, A. Edwards, *Dimensiones de edad y género en el derecho internacional del refugiado*; H. Crawley, *Refugees and Gender: Law and Process* (Jordans, 2001); T. Spijkerboer, *Gender and Refugee Status* (Ashgate, 200); A. Macklin, “Refugee Women and the Imperative of Categories” (1995) 17 *Hum. Rts. Qlty* 213.

reconocido como una “opinión política” según la definición de refugiado de la Convención de 1951.<sup>107</sup> La mujer también puede ser perseguida por las autoridades en razón de las afiliaciones u opiniones políticas de su esposo, aunque no las comparta o desconozca sus actividades. Las mujeres también han presentado solicitudes de asilo basadas en el temor de lo que les pueda suceder a sus hijas, incluso de que sufran una mutilación genital, sean forzadas al matrimonio o sometidas al ostracismo y la exclusión en la comunidad por ser el segundo o tercer hijo nacido contra estrictas políticas de planeación familiar.<sup>108</sup>

Por otra parte, el acceso de la mujer a los procedimientos de asilo y servicios relacionados puede verse obstaculizado por formas de discriminación relacionadas con el género o por otros factores relacionados con éste. Incluso si su solicitud de asilo, por ejemplo, se relaciona con persecución por motivos raciales o políticos (es decir, no es una persecución por razones de género), ella todavía puede encarar dificultades para presentar su caso debido a barreras de género en el asilo. Entre ellas, la falta de acceso debido al supuesto de parte de las autoridades de asilo de que su esposo es el solicitante “apropiado”; técnicas de entrevista insensibles desde el punto de vista cultural o religioso; falta de instalaciones para el cuidado de los niños que les dificultan a las mujeres con hijos asistir y tener una activa participación en las entrevistas debido a sus responsabilidades en el cuidado de la familia.<sup>109</sup>

En sus observaciones finales sobre los informes de los Estados partes, el Comité ha demandado a los gobiernos que apliquen procedimientos de asilo sensibles al género y ha felicitado a algunos gobiernos por añadir “género” a la lista de motivos de asilo en sus leyes nacionales.<sup>110</sup> Con la posición general del derecho internacional coincide la más avanzada jurisprudencia en muchas jurisdicciones nacionales que han reconocido varias formas de

---

<sup>107</sup> *Fatin c. Servicio de Inmigración y Naturalización*, Demandado No. 92-3346, Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Tercer Circuito, 12 F. 3d 1233, 21 de mayo de 1993, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6d0.html>.

<sup>108</sup> En relación con lo último, véase, por ejemplo, *Chen Shi Hai c. el Ministro de Inmigración y Asuntos Multiculturales*, [2000] HCA 19, 13 de abril de 2000, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6df4.html>.

<sup>109</sup> Véase, por analogía, Observación general No. XXV del CERD, en la cual el Comité hace notar que “las mujeres pueden verse limitadas por la falta de remedios y mecanismos de denuncia de la discriminación a causa de impedimentos por razón de sexo, tales como los prejuicios de género en el ordenamiento jurídico y la discriminación de la mujer en la vida privada”. Véase, también, J. Freedman, *Female Asylum-Seekers and Refugees in France*, ACNUR, PPLAS/2009/01, junio de 2009, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a535e112.html>, que considera la ausencia total de instalaciones de cuidado infantil como una desventaja para las mujeres solicitantes de asilo y pone como ejemplo la entrevista de una mujer que fue interrumpida a causa del llanto de sus hijos sin que se le reprogramara. La versión en francés, *Les femmes en quête d’asile et réfugiées en France*, está disponible en su versión en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a535e112.html>.

<sup>110</sup> Véase, por ejemplo, CEDAW, Observaciones finales sobre Líbano, 41ª sesión, Informe anual 2008, A/63/38 (2008): “Asimismo, recomienda al Estado parte integrar un completo enfoque sensible al género a lo largo de proceso de concesión de asilo/estatuto de refugiado...” (párrafos 200–201); Reino Unido, 41ª sesión, Informe anual 2008, A/63/38 (2008): “Toma nota de que con frecuencia se concede el asilo por motivos de persecución relacionada con el género, inclusive violencia contra la mujer” (párrafos 295–296); Suecia, 40ª sesión, Informe anual 2008, A/63/38 (2008): “El Comité recibió con beneplácito la reforma de la ley de extranjería sueca en 2006, que prevé el otorgamiento del estatuto de refugiado a personas que declaran temor de persecución por motivos de género y orientación sexual y que será de beneficio para las mujeres refugiadas” (párrafo 361).

persecución por razones de género como motivos para conceder asilo, incluso la mutilación genital femenina;<sup>111</sup> el matrimonio forzado;<sup>112</sup> el destierro de la comunidad o la familia o las personas que vuelven a ser víctimas de la trata con fines de explotación sexual;<sup>113</sup> violación y violencia sexual;<sup>114</sup> violencia intra familiar donde el Estado es incapaz o no desea proteger a la solicitante debido a políticas de gobierno discriminatorias;<sup>115</sup> la imposición de penas de muerte por cargos de adulterio en sistemas de justicia discriminatorios;<sup>116</sup> o persecución política por sostener opiniones feministas o por no ajustarse a las normas de género y moral prescritas<sup>117</sup>. Los prejuicios de género también pueden tener un impacto en la forma en que se determinan las solicitudes de asilo de la mujer cuando la persecución se deriva de un actor no estatal. Algunos estudios incluso demuestran que las personas que toman las decisiones con frecuencia ignoran las dificultades específicas que enfrentan las mujeres cuando se les pide reubicarse en sus países de origen para evadir un daño. Algunas dificultades incluyen prohibiciones

---

<sup>111</sup> En *re Fauziya Kasinga*, 3278, Junta de Apelaciones de Inmigración de los EE.UU., 13 de junio de 1996, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47bb00782.html>; *Khadija Ahmed Mohamed c. Alberto R. Gonzales, Fiscal General*, A79-257-632; 03-72265; 03-70803, Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, 10 de marzo de 2005, p. 157, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/423811c04.html>; *Secretario de Estado del Ministerio del Interior (Demandado) c. K (FC) (Recurrente); Fornah (FC) (Recurrente) c. Secretario de Estado del Ministerio del Interior (Demandado)*, [2006] UKHL 46, Reino Unido: Cámara de los Lores, 18 de octubre de 2006, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4550a9502.html> (en adelante: *Fornah*). Por favor, tome nota de que el ACNUR recientemente publicó las *Guías sobre las solicitudes de asilo relativas a la mutilación genital femenina*, mayo de 2009, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7139.pdf>.

<sup>112</sup> *Ali Kamaledin, Fatemeh Zokaei-Alamdari c. Servicio de Inmigración y Naturalización*, Fed. R. App. P. 34(a); 9<sup>no</sup> Cir. R. 34-4, Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, 4 abril de 1994, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b69624.html>; *Fornah*.

<sup>113</sup> *SB (PSG – Reglas de Protección – Reg 6) Moldavia c. Secretario de Estado del Ministerio del Interior (Reino Unido)* [2008] UKAIT 00002, Reino Unido: Tribunal de Inmigración y Asilo/Autoridad de Apelaciones de Inmigración, 26 de noviembre 2007, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47837c902.html>.

<sup>114</sup> *Olimpia Lazo-Majano c. Servicio de Inmigración y Naturalización*, A 24 345 083, Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, 9 de junio de 1987, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7120.html>; *Raquel Martí de Mejía c. Perú*, Caso 10.970, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 1 de marzo de 1996, disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/95span/cap.III.peru10.970.htm>.

<sup>115</sup> *Rosalba Aguirre-Cervantes alias María Esperanza Castillo c. Servicio de Inmigración y Naturalización*, Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, 21 de marzo de 2001, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f37adc24.html>; *Islam (A.P.) c. Secretario de Estado del Ministerio del Interior; R c. Tribunal de Inmigración y Asilo y otros, Ex Parte Shah (A.P.)*, Sesión 1998-1999, Reino Unido: Cámara de los Lores, 25 de marzo de 1999, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dec8abe4.html>; *Ministro de Inmigración y Asuntos Multiculturales c. Khawar*, [2002] HCA 14, Australia: Tribunal Superior, 11 de abril de 2002, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3deb326b8.html>.

<sup>116</sup> *Jabari c. Turquía*, ECtHR, Apelación No. 400035/98, 11 de julio de 2000.

<sup>117</sup> Véase: *Fatin c. Servicio de Inmigración y Naturalización*, 12 F.3d 1233, Tercer Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, 20 de diciembre de 1993, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6d60.html>. La solicitud fue infructuosa, pero el Tribunal de Apelaciones reconoció que “el feminismo era una opinión política a los fines de la Convención de 1951”; *Apelación de Refugiado No. 2039/93 Re MN*, Nueva Zelanda: Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiado, 12 de febrero de 1996, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b741c.html>; *CRR, Sections réunies, Mlle Elkebir Nauta*, 237939, Francia: Comisión de Apelaciones de Refugio (CRR), 22 de julio 1994, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b64514.html>.

culturales y sociales de que las mujeres viajen o vivan solas, sean capaces de sobrevivir económicamente sin apoyo familiar o que estén en peligro de acoso, explotación y violencia<sup>118</sup>.

No obstante, incluso antes de que la mujer tenga acceso a los procedimientos de asilo, existen muchos factores de derechos humanos que pueden evitar que alcance su destino para solicitar asilo. Estos pueden incluir restricciones a la libertad de circulación de la mujer en su país de origen;<sup>119</sup> falta de acceso a la documentación necesaria, como el pasaporte, porque es mujer;<sup>120</sup> el requisito legal de tener permiso del esposo para viajar<sup>121</sup> o factores culturales que ponen a la mujer que viaja sola o sin parientes del sexo masculino en peligro de acoso y violencia. Las mujeres y las niñas también pueden verse forzadas a prestar servicios sexuales a cambio de obtener paso seguro para ellas mismas o sus familias o para obtener la documentación necesaria u otro tipo de asistencia<sup>122</sup>. Muchas de estas mismas restricciones también se pueden imponer a las mujeres desplazadas que intentan ir de las zonas controladas por los rebeldes a las del gobierno o vice versa. Por lo tanto, la solicitante de asilo o la desplazada a menudo constituyen un reflejo directo de la situación de los derechos humanos de la mujer (y de todos los demás) en los países de origen. Entre mejor sea la situación de los derechos humanos en el país de origen, menor es la necesidad de buscar protección internacional. De esta manera, el Comité realiza un servicio de prevención como parte de su trabajo regular en la vigilancia del cumplimiento del Estado parte con sus obligaciones en virtud de los tratados.

### 3.3 Discriminación y desigualdad durante el asilo o el desplazamiento

La mujer a menudo sufre discriminación y otros abusos relacionados con los derechos humanos durante el asilo o el desplazamiento, como se indica a continuación.

#### *3.3.1 Roles sociales y culturales discriminatorios, responsabilidades y prácticas que afectan la protección y los derechos (en particular Arts. 1, 2(f), 5, más 16 de la CEDAW)*

Como se señaló en la sección 2, los artículos 2(f) y 5(a) de la CEDAW exigen a los Estados hacer frente a las causas de la desigualdad que se apoyan en las culturas patriarcales y las religiones, tomar medidas para erradicarlas y comprometerse a ello.<sup>123</sup> La obligación

---

<sup>118</sup> C. Bennett, *Relocation, Relocation: The Impact of Internal Relocation on Women Asylum Seekers*, noviembre de 2008, publicado por Asylum Aid UK, disponible en: [http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/89/Relocation\\_Relocation\\_research\\_report.pdf](http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/89/Relocation_Relocation_research_report.pdf). Véase, asimismo, A. Edwards, Las dimensiones de edad y género en el derecho internacional del refugiado.

<sup>119</sup> CEDAW, artículo 15(4).

<sup>120</sup> CEDAW, artículo 3.

<sup>121</sup> Véase, por analogía, CEDAW, Recomendación general No. 26: Trabajadoras migrantes, CEDAW/C/2009/WP.1/R.

<sup>122</sup> *Mujer, paz y seguridad*, estudio presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, 2002, párrafos 93–108, disponible en c.

<sup>123</sup> CEDAW, Recomendación general No. 19: La violencia contra la mujer, 1992, párrafo 11.

contenida en la Convención no les implica simplemente a los Estados partes responder por las *consecuencias* de la discriminación, sino “tomar todas las medidas apropiadas para [...] modificar los patrones socio culturales de conducta de hombres y mujeres”<sup>124</sup>. Es decir, también abordar las *causas* de la discriminación y la desigualdad. Leídos en conjunto, los artículos 5(a) y 2(f) han sido interpretados para establecer una *obligación inmediata*.<sup>125</sup> El Comité mismo ha reconocido que “las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres en el hogar y el lugar de trabajo pueden [también] afectar negativamente la nutrición y la salud de la mujer”<sup>126</sup>. Los artículos 5(b) y 16(c) reconocen además la responsabilidad común de hombres y mujeres en la crianza y desarrollo de sus hijos.

Se encuentra bien documentado que la asignación de roles y responsabilidades prescritos por el género a mujeres y niñas según dictan las normas sociales y culturales, como aquellas relativas a la recolección de agua y leña, pueden aumentar el riesgo de que sufran heridas y violencia fuera de los campamentos de refugiados, incluso a causa de la explosión de minas terrestres, robos o agresiones sexuales<sup>127</sup>. Se ha encontrado que los sistemas de distribución que les asignan los alimentos y otros artículos no comestibles a los “jefes del hogar”, que por lo general se supone que son los integrantes de la familia de sexo masculino, privan a la mujer y a sus hijos de la seguridad alimentaria y agravan el descuido y la desnutrición de la mujer y sus hijos<sup>128</sup>. El ACNUR y los Estados parte han adoptado muchas medidas para reducir este riesgo, tales como distribuir los alimentos y los artículos no comestibles a las mujeres en lugar de a los hombres. No obstante, estas medidas aún no resuelven por completo el problema de las tensiones familiares y la violencia intra familiar. De hecho, la introducción de tales medidas puede exacerbar la violencia familiar si se aplican sin consultar previamente con la comunidad. En muchos casos, un esposo violento simplemente se apodera de esos artículos esenciales tan pronto como su esposa regresa a la casa; otra posible consecuencia negativa de estas medidas es que le cargan a la mujer la responsabilidad adicional de recoger la asistencia material. Así, algunas soluciones de corto plazo para la desigualdad de género en realidad pueden contribuir a que se le asignen a la mujer más actividades relacionadas con la familia, e impedir su total participación en otros aspectos de la vida de la comunidad. Esfuerzos similares para el transporte de leña a los campamentos, para reducir la necesidad de que las mujeres caminen grandes distancias en su búsqueda y la consiguiente exposición a las agresiones sexuales y el robo, han producido algunos beneficios importantes a corto plazo (la reducción de tales ataques), pero han hecho poco para abordar las causas subyacentes de la desigualdad estructural. Cuando la mujer refugiada o desplazada regresa a su lugar de origen, por ejemplo, es poco probable que el

---

<sup>124</sup> CEDAW, artículo 5(a).

<sup>125</sup> H.J. Steiner y P. Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals* (2<sup>da</sup> ed., Oxford University Press, 2000), p. 179, citado en F. Raday, “Culture, Religion, and CEDAW’s Article 5(a)”, en H.B. Schöpp-Schilling y C. Flinterman (eds.), *Circle of Empowerment: Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (Nueva York: Feminist Press, 2007) 68–85, at 74.

<sup>126</sup> CEDAW, Recomendación general No. 24: La mujer y la salud (artículo 12) (1999), párrafo 12 (b).

<sup>127</sup> *La mujer y la paz y la seguridad*, Estudio presentado por el Secretario General de conformidad con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, 2002, párrafos 93–108, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc0f19.html> (en adelante: La mujer y la paz y la seguridad).

<sup>128</sup> ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género contra personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3667.pdf> (en adelante: ACNUR, Guía sobre SGBV); ACNUR, Manual de Protección de mujeres y niñas.

ACNUR esté presente para hacerse cargo de la leña o de los sistemas de distribución de agua. Aunque se ha hecho mucho para abordar las limitaciones en algunos de estos programas,<sup>129</sup> el problema persiste.

El desplazamiento y los conflictos armados con frecuencia también implican la muerte de familiares cercanos o la separación y rompimiento de la familia, lo que conlleva una transición en los roles y las responsabilidades para mujeres y hombres. Las mujeres se pueden encontrar por primera vez como las principales encargadas de ganar el sustento de sus familias, como cuidadoras no solo de sus hijos sino también de los ancianos, los enfermos y los heridos, y deben hacerlo sin el apoyo o la seguridad masculina.<sup>130</sup> Dichas responsabilidades pueden limitar o evitar que la mujer pueda participar en actividades fuera de su hogar. A las adolescentes o las hijas mayores de todas las edades que hayan perdido a su madre, se les exigirá que asuman el cuidado principal de sus hermanos menores, así como del padre o de otros parientes masculinos y/o del hogar, ya sea en nombre de la supervivencia o de las normas y expectativas sociales y culturales. A causa de ese recargo de roles, es poco probable que puedan asistir a la escuela, lo que interfiere con su derecho a la educación como niñas (que se analiza más adelante)<sup>131</sup> y también en igualdad de condiciones con los niños<sup>132</sup>. Además de la CEDAW y la garantía de los derechos a la educación elemental pública para los niños refugiados sobre la misma base que los nacionales establecida en la Convención de 1951,<sup>133</sup> la *Convención Sobre los Derechos del Niño* de 1989 contiene una disposición específica sobre los derechos de los menores refugiados<sup>134</sup>, y el respectivo Comité ha reconocido las necesidades particulares de los niños no acompañados y separados, e inclusive que el género puede exacerbar su situación de vulnerabilidad<sup>135</sup>. Además, los hogares encabezados por mujeres y niñas corren más riesgo de acoso y violencia.

---

<sup>129</sup> Women's Commission for Refugee Women and Children (WRC), *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation*, mayo de 2002, Pt 4.4.3, disponible en: <http://www.womenscommission.org/pdf/unhcr.pdf>; WRC, *Beyond Firewood: Fuel Alternatives and Protection Strategies for Displaced Women and Girls*, marzo de 2006, disponible en: <http://www.womenscommission.org/pdf/fuel.pdf> (recomienda fuentes alternativas de combustible, pero no aborda con amplitud el rol de la mujer en la preparación de alimentos y la búsqueda de combustible).

<sup>130</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR y OACDH (A. Edwards), *Daunting Prospects. Minority Women: Obstacles to their Return and Integration*, 1 de abril de 2000, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3394.html> (en adelante: ACNUR y OACDH (A. Edwards), *Daunting Prospects*).

<sup>131</sup> CRC, artículo 28; Convención de 1951, artículo 22; Convención de 1954 sobre apatridia, artículo 22.

<sup>132</sup> CEDAW, artículo 10.

<sup>133</sup> Convención de 1951, artículo 22.

<sup>134</sup> CRC, artículo 22.

<sup>135</sup> CRC, *Observación general No. 6 (2005): Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3886.pdf>, en la cual se advierte que los menores no acompañados y separados están particularmente expuestos a la violencia de género y, en particular, a la violencia doméstica (párrafo 3) y que el principio de no discriminación del artículo 2 puede hacer necesario aplicar medidas de diferenciación de protección derivadas de la edad o el género (párrafo 18). La Observación general también demanda de procedimientos de determinación de asilo apropiados para el género que sean sensibles a la edad (Pt VI).

Asimismo, las mujeres mayores enfrentan una diversidad de problemas adicionales relativos a su supervivencia a causa de las enfermedades, las discapacidades o la falta de movilidad<sup>136</sup>. En muchas sociedades las personas mayores son cada vez más valoradas como miembros importantes de la sociedad cuando envejecen, pero en otras comunidades pueden ser consideradas como una carga, e inclusive, como víctimas. En algunos países y comunidades, la mujer mayor también ha sido acusada de brujería, y como resultado, ha sido perseguida<sup>137</sup>. En situaciones de refugiados y desplazados internos donde la supervivencia es una meta apremiante, puede ocurrir que las mujeres mayores sean dejadas atrás o abandonadas cuando la familia avanza, pueden volverse crónicamente dependientes de la asistencia o tener menos capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes. Estas dificultades específicas se pueden agravar por las desventajas propiamente relacionadas con el género, como el analfabetismo<sup>138</sup>.

Los hombres y los adolescentes que viven en campamentos y asentamientos, en comparación con las mujeres, a menudo sufren de un “peligroso nivel de inactividad. Esta volátil combinación de la inactividad de algunos y la consiguiente frustración de otros puede ser explosiva. Los incidentes de violencia intra familiar pueden escalar”<sup>139</sup>. Existen evidencias de que la violencia intra familiar de hecho aumenta en las sociedades que han atravesado un conflicto, por analogía en las situaciones de refugiados y de desplazados, aunque hay poca investigación académica referida específicamente al tema del desplazamiento<sup>140</sup>. Además de las tradicionales actitudes negativas que consideran a la

---

<sup>136</sup> Para más información sobre los aspectos del asilo relacionados con la edad, véase: A. Edwards, *Las dimensiones de edad y género en el derecho internacional del refugiado*.

<sup>137</sup> Véase, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, Prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra la mujer*, E/CN.4/2002/83, 31 de enero de 2002, disponible en:

[http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5bc0999be40c1256ba7004f5374/\\$FILE/G0210431.doc](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5bc0999be40c1256ba7004f5374/$FILE/G0210431.doc), en la cual cita ejemplos de caza de brujas en Sudáfrica, India y Nepal. Véase asimismo, un estudio reciente sobre la caza de brujas en situaciones de refugiados, que sugiere en parte que las mujeres mayores están entre los grupos más señalados como supuestas hechiceras: J. Schnoebelen, *Witchcraft allegations, refugee protection and human rights: a review of the evidence*, enero de 2009, *New Issues in Refugee Research*, Documento de trabajo No. 169, ACNUR, disponible en <http://www.unhcr.org/4981ca712.html>.

<sup>138</sup> ACNUR, *The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities*, EC/58/SC/14, 6 de junio de 2007, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c1c.html>.

<sup>139</sup> La mujer y la paz y la seguridad, párrafo 101, refiriéndose al estudio de Human Rights Watch que encontró que “todas las mujeres casadas burundesas entrevistadas habían estado sometidas a la violencia intra familiar (...) durante el refugio”: Human Rights Watch, *Informe mundial 1999 – Los derechos humanos de las mujeres* (Nueva York, 1999), disponible en: <http://www.hrw.org/legacy/worldreport99/women/women2.html>. Véase, asimismo, S. Turner, *Angry Young Men in Camps: International Assistance and Changing Hierarchies of Authority amongst Burundian Refugees in Tanzania*, *New Issues in Refugee Research*, Documento de trabajo No. 9, ACNUR, junio de 1999, disponible en: <http://www.unhcr.org/3ae6a0c38.html>.

<sup>140</sup> Véase, por ejemplo, A. Szczepanikova, “Gender Relations in a Refugee Camp: A Case of Chechens Seeking Asylum in the Czech Republic” (2005) 18 *J. Ref. Studies* 281-298; J. El-Bushra y K. Fish, “Refugees and Internally Displaced Persons”, en *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action* (Hunt Alternatives Fund, 2007), disponible en: [http://www.huntalternatives.org/download/40\\_refugees.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/40_refugees.pdf); E. Rehn y E. Johnson Sirleaf, *Women, War and Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace building*, Nueva York: UNIFEM, 2002 en pp. 14–15, 18, disponible en: [http://www.unifem.org/attachments/products/213\\_chapter01.pdf](http://www.unifem.org/attachments/products/213_chapter01.pdf); Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU, *La violación sistemática, la esclavitud sexual y las prácticas análogas a*

mujer como pertenencia del hombre o inferior a él, el aumento de la violencia durante el desplazamiento se ha atribuido al trauma, incluso al trastorno de estrés post traumático, el aumento del alcoholismo y el uso de drogas, y los abruptos cambios en los roles sociales y familiares, y las relaciones. La ociosidad forzada es también frecuente en los países en donde a los solicitantes de asilo se les prohíbe trabajar como una forma de disuasión de nuevas llegadas; sus efectos sobre las mujeres, los hombres y las familias también han sido poco estudiados hasta la fecha<sup>141</sup>.

El desplazamiento puede conducir a la reafirmación o legitimación de las prácticas tradicionales cuando los dirigentes masculinos perciben que la existencia de su comunidad está amenazada. Estas prácticas pueden incluir los matrimonios infantiles o forzados debido, por ejemplo, a la creencia de que una niña o una mujer no acompañada corre peligro sin la protección masculina; el aumento de la poligamia debido a la escasez de posibles maridos por la migración secundaria de los hombres jóvenes de los campamentos, porque están combatiendo, o la explotación de los niños acogidos por otras familias, en particular las niñas, que terminan siendo esclavas<sup>142</sup>. También existe la preocupación de que las niñas pueden ser vendidas o forzadas al matrimonio debido a la pobreza, incluso a la trata de niñas en el extranjero con fines matrimoniales, muchas veces a las diásporas<sup>143</sup>.

*3.3.2. Registro individual, identidad, documentación y derechos conexos, tales como el acceso a préstamos bancarios, hipotecas y otra asistencia financiera, a créditos y préstamos agrícolas y a la libertad de circulación (Art. 3 y 15, más 13(b), 14(g), 15(4))*

La falta de registro individual de los solicitantes de asilo y los refugiados pueden convertirles en “no personas” e impedirles el acceso a la asistencia y la ayuda que necesitan. Los artículos 3 y 15 de la Convención demandan que la mujer sea igual ante la ley y goce de igualdad en todos los campos. También hay muchas disposiciones importantes en la Convención de 1951: el artículo 26 les garantiza a los refugiados que

---

*la esclavitud en tiempo de conflicto armado: Informe final presentado por la Sra. Gay J. McDougall, Relatora Especial, E/CN.4/Sub.2/1998/13, 22 de junio de 1998, disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a5ca3ad2>.*

<sup>141</sup> WRC, *Masculinities: Male Roles and Male Involvement in the Promotion of Gender Equality*, septiembre de 2005, disponible en: [http://www.womenscommission.org/pdf/masc\\_res.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/masc_res.pdf); WRC, *Engaging Men and Boys in Refugee Settings to Address Sexual and Gender-Based Violence*, septiembre de 2008, disponible en: [http://www.womenscommission.org/pdf/masc\\_gbv.pdf](http://www.womenscommission.org/pdf/masc_gbv.pdf).

<sup>142</sup> Conclusiones basadas en un proyecto de investigación que conduje como punto focal de género para el ACNUR en Ruanda, en el cual se entrevistaban y registraban los niños congolese no acompañados y separados que vivían en el campamento de refugiados de Kiziba Ree, Kibuye, (2001–2002) (notas del archivo de la autora).

<sup>143</sup> En mi visita de investigación al asentamiento de refugiados en Nakivale, Uganda, en julio de 2008, las refugiadas somalíes me dijeron que ellas ya no practican la mutilación genital femenina y que ha aumentado la edad de casamiento de las niñas. Esto último, sin embargo, se debía más a la falta de hombres por la pobreza y el hecho de que muchos jóvenes abandonan los campamentos para migrar a las ciudades o a Europa que a una decisión consciente de retrasar el matrimonio de las niñas. Al mismo tiempo, a los trabajadores humanitarios les preocupa que la gran diáspora somalí alienta los matrimonios arreglados (y algunas veces forzados) con hombres somalíes en el extranjero (notas del archivo de la autora).

están legalmente en el territorio el derecho de escoger su lugar de residencia y a circular libremente, sujetos a las regulaciones que se apliquen a los extranjeros en general en las mismas circunstancias; el artículo 27 le exige a los Estados partes expedir documentos de identidad para todos los refugiados que no posean documentos de viaje válidos y que se encuentren en sus territorios. El artículo 28 le exige a los Estados partes expedir documentos de viaje para los refugiados que se encuentren en sus territorios con el propósito de que salgan del país, sujeto únicamente a razones imperativas de seguridad nacional u orden público que puedan demandar lo contrario. El acceso a documentación de identidad es un requisito previo para ser reconocidos como personas ante la ley y a fin de acceder al disfrute de muchos derechos conexos. Sin documentación, la mujer queda en una posición de desigualdad con respecto a su esposo u otros integrantes del sexo masculino de su familia, lo cual puede reforzar su posición desigual en la sociedad. Muchas veces, de la prueba de identidad depende acceder a la asistencia, los servicios y el disfrute de los derechos básicos, inclusive la libertad de circulación y la reunificación familiar<sup>144</sup>. Algunas veces se les ha negado la libertad de circulación y el acceso a otros derechos básicos a mujeres refugiadas y desplazadas que carecen de la documentación personal y de registro, incluso de tarjeta de identidad, certificado de matrimonio, certificado de divorcio y certificados de nacimiento de sus hijos<sup>145</sup>. El acceso a derechos conexos tales como los préstamos bancarios, hipotecas y otra asistencia financiera, así como créditos y préstamos agrícolas, como disponen los artículos 13(b) y 14(g) de la CEDAW, también se obstaculiza por la falta de documentos de identidad de la mujer desplazada.

Además de que las refugiadas y las desplazadas indocumentadas y sus hijos son más vulnerables a resultar apátridas (como se examina más adelante en 4)<sup>146</sup>, tienen menos probabilidades de reclamar o heredar propiedades al regresar, o de encontrar el apoyo para sus hijos de parte de sus ex esposos o antiguas parejas. También se enfrentan al riesgo de ser arrestadas y detenidas por la policía por no tener los documentos apropiados (Véase más adelante) y se exponen a la devolución al no poder demostrar su estatuto de refugiadas<sup>147</sup>. Se debe tener mucho cuidado en los esfuerzos por garantizar el registro de todos los refugiados –hombres y mujeres por igual<sup>148</sup>–, pues ha habido casos de intimidación y de explotación sexual de mujeres durante los procedimientos y ejercicios de registro<sup>149</sup>.

Incluso en situaciones en que se registra a cada persona refugiada, la expedición de una sola tarjeta de racionamiento por familia puede repetir muchos de los viejos problemas asociados al registro familiar. Durante una investigación efectuada en 2008 en Uganda, muchas refugiadas que estaban separadas o divorciadas de sus esposos se quejaron de que

---

<sup>144</sup> CEDAW, artículos 15(4) (libertad de circulación y escogencia del lugar de residencia) y 16(f) (los mismos derechos con respecto a la tutela, curatela, custodia y adopción de niños).

<sup>145</sup> Véase, asimismo, CRC, artículos 7–8.

<sup>146</sup> Véase, UNICEF Innocenti Research Centre, *Birth Registration: Right from Start*, Innocenti Digest 9, marzo de 2002, disponible en: <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest9e.pdf>.

<sup>147</sup> ACNUR, *Manual de Registro*, lanzamiento provisional, septiembre de 2003, p. 12, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html> (en adelante: ACNUR, Manual de Registro).

<sup>148</sup> El registro y la documentación es el segundo de los Cinco Compromisos del Alto Comisionado con la mujer refugiada; Véase: ACNUR, *Report of the High Commissioner's Five Commitments to Refugee Women*, EC/55/SC/CRP.17, 13 de junio de 2005, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997af91a.html>.

<sup>149</sup> ACNUR, Manual de Registro, p. 13.

estos llegaban cada mes después de la distribución de comida a reclamar su parte o más de los alimentos, así como a apoderarse de la tarjeta de racionamiento, que retenían como moneda de cambio y continuaban ejerciendo el poder y la intimidación sobre la mujer, a pesar de que ya no estaban casados ni vivían juntos. Cuando cesa o se suspende por varias razones el registro de solicitantes de asilo recién llegados, así como la consiguiente asistencia, las solicitantes de asilo solas o solteras con hijos son las que pueden sufrir más. En Uganda, donde el registro de solicitantes de asilo ruandeses estuvo detenido por seis meses, algunas mujeres informaron que se sintieron forzadas a casarse o vivir con hombres refugiados registrados para beneficiarse de sus raciones, tener un lugar donde vivir y evitar la pobreza extrema. Al mismo tiempo, las familias refugiadas se sentían amenazadas porque las solteras recién llegadas intentarían separar a las familias para asegurar su propia supervivencia<sup>150</sup>.

La prohibición de la privación arbitraria de la libertad está estrechamente relacionada con la garantía de libertad de circulación, de conformidad con el derecho internacional<sup>151</sup>. La detención de solicitantes de asilo y refugiados está aumentando en muchos Estados. Puede ocurrir porque carecen de documentos de identidad y por tanto no pueden probar quiénes son o que tienen derecho de estar en el territorio, como se examinó anteriormente, o puede formar parte de las políticas generales del gobierno sobre la gestión de la migración y disuasión de la inmigración ilegal. De acuerdo con el ACNUR, la detención de solicitantes de asilo y refugiados es “inherentemente indeseable” y se considera aún más indeseable en el caso de las mujeres solteras, los niños y las personas con necesidades especiales de asistencia médica o psicológica<sup>152</sup>. En particular, las solicitantes de asilo no deberían ser detenidas junto con hombres, a menos de que fueran familiares cercanos; no deberían permanecer detenidas en los mismos centros que albergan delincuentes comunes, y las mujeres embarazadas y madres lactantes, que tienen necesidades especiales, no deberían ser detenidas. Deberían de disponer de una adecuada atención a las necesidades de salud, inclusive cuidados de ginecología y obstetricia; asimismo ser supervisadas y atendidas por personal femenino o por lo menos por una proporción equilibrada de personal femenino<sup>153</sup>.

### *3.3.3 Violencia contra la mujer, en particular violencia sexual y por motivos de género (en especial Arts. 2, 5, 11, 12, y 16)*

El desplazamiento, ya sea interno<sup>154</sup> o internacional, debilita los mecanismos de protección existentes en la comunidad y la familia, y expone a las mujeres y las niñas refugiadas y

---

<sup>150</sup> Viaje de investigación de la autora al campamento de refugiados de Nakivale, Uganda, julio de 2008.

<sup>151</sup> Véase, en particular, el artículo 9 del ICCPR.

<sup>152</sup> ACNUR, *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*, febrero de 1999, párrafo 1, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1929.pdf>.

<sup>153</sup> *Ídem*, Directriz 8.

<sup>154</sup> Sobre las dimensiones de género en el desplazamiento interno, véase Women's Refugee Commission (WRC), *The Gender Dimensions of Internal Displacement: Concept Paper and Annotated Bibliography*, noviembre de 1998, disponible en: [http://www.forcedmigration.org/sphere/pdf/watsan/WCRWC/unicef\\_idpgender\\_1998.pdf](http://www.forcedmigration.org/sphere/pdf/watsan/WCRWC/unicef_idpgender_1998.pdf).

desplazadas a una serie de violaciones de los derechos humanos, incluyendo violencia y explotación sexual y por motivos de género<sup>155</sup>.

En tiempos de desplazamiento, con frecuencia se exagera la exposición a la VSG, que es quizás una de las mayores violaciones de derechos humanos que ocurren en situaciones de refugiados y de desplazamiento. En un estudio hecho en 13 países de acogida de refugiados, se informó que la violación de mujeres y niñas refugiadas era un problema en todos los países encuestados, y se mencionó específicamente la incidencia de intentos de violación, violación en grupo y violaciones de menores. Otras formas de violencia sexual y por motivos de género incluían, *inter alia*, matrimonios forzados y/o infantiles; abuso de las autoridades, inclusive agresiones físicas; explotación sexual; agresión sexual; otros comportamientos sexuales inapropiados, actos indecentes y acoso sexual; incesto; raptos o secuestro (especialmente de niñas y mujeres); trata de mujeres y niñas; prostitución forzada y desaparición de mujeres y niñas<sup>156</sup>. Entre los delitos que más se mencionaron en los campamentos de refugiados, y las formas más prevalentes de VSG, estaban las varias formas de violencia intra familiar, violación y matrimonios forzados o infantiles<sup>157</sup>.

La mayor militarización y la presencia de civiles y combatientes en los campamentos aumenta la inseguridad de todos los refugiados y desplazados, pero las mujeres y las niñas pueden estar expuestas a determinadas formas de inseguridad. Los campamentos mal iluminados o aquellos que carecen de seguridad adecuada, ponen a las mujeres y las niñas en mayor riesgo de ataques de los hombres que están dentro y fuera de los campamentos y asentamientos<sup>158</sup>. También son un problema la falta de letrinas separadas para hombres y mujeres, de garantías de que las puertas de las letrinas cierren de manera apropiada y de lugares adecuados para deshacerse de los productos de higiene femeninos<sup>159</sup>. Las letrinas deben ser accesibles y estar bien iluminadas por la noche<sup>160</sup>. Entre otras preocupaciones de derechos humanos, el derecho de la mujer a la privacidad y a la dignidad es un tema de gran relevancia<sup>161</sup>.

Las refugiadas que se han asentado por su cuenta o aquellas que viven en zonas urbanas también enfrentan riesgos de VSG, especialmente en los países de acogida en desarrollo, donde la asistencia internacional o nacional es limitada o inexistente o donde están en operación políticas de confinamiento en campamentos de modo que está prohibido vivir fuera de las áreas designadas. En estas situaciones, las mujeres y sus familias a menudo

---

<sup>155</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR y Save the Children (Reino Unido), “The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone based on Initial Findings and Recommendations from Assessment Mission 22 October – 30 November 2001”, febrero de 2002, como aparece en: *La mujer y la paz y la seguridad*.

<sup>156</sup> R. da Costa, *The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice*, marzo de 2006, ACNUR, PPLA/2006/01, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4417f9a24.html>. Los países estudiados fueron: Bangladesh, Costa de Marfil, Etiopía, Guinea, Kenia, México, Nepal, Pakistán, Sierra Leona, Tanzania, Tailandia, Yemen y Zambia.

<sup>157</sup> *Ídem*.

<sup>158</sup> ACNUR, Guía sobre la violencia sexual y por motivos de género; ACNUR, Manual de Protección de mujeres y niñas.

<sup>159</sup> ACNUR, Guidelines on Refugee Women, 1995; *La mujer y la paz y la seguridad*, párrafo 103.

<sup>160</sup> ACNUR, Guía sobre la violencia sexual y por motivos de género; ACNUR, Manual de Protección de mujeres y niñas, Pt. 5.3.

<sup>161</sup> El derecho a la privacidad está reconocido en muchos instrumentos de derechos humanos, en particular en el artículo 17 del ICCPR.

terminan viviendo en áreas pobres y barrios marginales, y al estar fuera del marco normal de protección, aumenta el peligro de explotación sexual, de caer en prácticas sexuales para sobrevivir, en prostitución o ser detenida como extranjera ilegal o por violar las políticas de confinamiento, con las consiguientes preocupaciones por la seguridad de las mujeres<sup>162</sup>.

La violencia contra la mujer, como se anotaba anteriormente, está de lleno en la lista de prioridades del Comité. En este contexto, y con la mayor contribución del ACNUR a su labor mediante sus comunicaciones confidenciales, el Comité ha identificado que las mujeres migrantes y refugiadas corren un especial riesgo de violencia y discriminación, tanto por parte de la comunidad de acogida como de sus propias comunidades, incluidos los delitos de violencia intra familiar y otros relacionados con el “honor”<sup>163</sup>. El Comité ha identificado que vivir en campamentos es un factor que aumenta el riesgo de violencia sexual y de otras formas de violencia vinculadas a la falta de acceso a la atención de la salud, educación, y oportunidades económicas<sup>164</sup>. Como se comentó más arriba, la mujer refugiada que vive en ciudades y zonas urbanas también está expuesta a la violencia, el acoso, el abuso, la xenofobia y la explotación y la consiguiente falta de disfrute de otros derechos, especialmente donde pueda existir un vacío de protección. Además de la legislación que prohíbe todas las formas de violencia contra la mujer, el Comité ha llamado a los gobiernos a ofrecer “apoyo sensible al género” a las víctimas de la violencia... [Inclusive medidas] para mejorar el acceso de las víctimas a la justicia, incluyendo a las víctimas de conflicto armado, y a tomar medidas para brindarles apoyo jurídico, médico y psicológico”<sup>165</sup>. Indudablemente, estos esfuerzos del Comité son importantes, pero aún queda mucho por hacer. Antes de 2008, por ejemplo, el Comité rara vez había identificado las necesidades de protección específicas de las refugiadas y otras inmigrantes en relación con la protección ante la violencia sexual y por motivos de género y las correspondientes compensaciones. El llamado de la Relatora especial sobre la violencia contra la mujer con inclusión de sus causas y consecuencias para desarrollar indicadores de las respuestas del Estado a la violencia contra la mujer, por ejemplo, se podría desarrollar para garantizar que la violencia contra la mujer durante el desplazamiento forme parte de ese discurso<sup>166</sup>.

### 3.3.4 La trata (Art. 6)

---

<sup>162</sup> Véase, WRC, *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation*, Pt 4.4.8. La Política del ACNUR de 1997 sobre refugiados urbanos dice muy poco acerca de la situación particular de la mujer refugiada. Al momento de redactar este documento, la política sobre los refugiados urbanos estaba en proceso de actualización.

<sup>163</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Suecia, 40ª sesión, A/63/38 (2008), párrafos 388–389; Tanzania, 41ª sesión, A/63/38 (2008), párrafo 144.

<sup>164</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Nigeria, 41ª sesión, A/63/38 (2008), párrafos 340–341.

<sup>165</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Burundi, 40ª sesión, A/63/38 (2008), párrafos 136–137.

<sup>166</sup> Véase, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk: Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados*, 29 de enero de 2008, A/HRC/7/6, disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/taxis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47cd6c5e2>.

Relacionada con el punto 3.3.3 anterior, la falta de medios de vida sostenibles para asegurar las condiciones de vida puede forzar a la mujer recurrir a la prostitución<sup>167</sup> o a prácticas sexuales para sobrevivir<sup>168</sup>. Por lo tanto, la mujer se pone en riesgo de ser víctima de la trata con fines de esclavitud sexual o explotación laboral. Según el artículo 6 de la Convención, los Estados partes deben tomar “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”. Según la CEDAW, el término “prostitución” debe recibir una amplia interpretación a fin de tomar en cuenta todas las formas de explotación sexual, incluida la participación en la prestación de servicios sexuales con fines de supervivencia, como a cambio de comida, ropa u otros artículos de socorro. El Comité considera que las obligaciones en virtud del artículo 6 incluyen la adhesión al *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada de 2000* y la revisión de las leyes para que estén en conformidad con ella.

Con una disposición específica para guiar su labor, el Comité ha destacado cada vez más el tema de la trata pero aún no lo ha hecho en el contexto concreto del desplazamiento<sup>169</sup>. No obstante, el Comité ha sostenido que el artículo 6 puede incluir la obligación de extender protección de conformidad con la Convención de 1951 a mujeres víctimas de la trata que soliciten asilo por motivos de persecución relacionada con el género<sup>170</sup>. Esta opinión apoya el enfoque del ACNUR en dos vertientes sobre la trata, con el cual ha reconocido el vínculo entre el desplazamiento y el riesgo de ser víctima de la trata, y entre la trata y la necesidad de asilo<sup>171</sup>. De manera similar, la reducción en la asistencia humanitaria o la limitada

---

<sup>167</sup> Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Adición al Informe del Representante de Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos: Misión de seguimiento a Colombia*, 11 de enero de 2000, E/CN.4/2000/83/Add.1, disponible en:

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-2000-83-ADD-1.html#p112>.

<sup>168</sup> Para los propósitos de este documento, “prostitución” se define como la prestación de servicios sexuales a cambio de paga, por lo general de manera organizada y regulada por ley en muchas jurisdicciones nacionales (ya sea que esté legalizada o no). El “sexo para la supervivencia”, que puede incluir prostitución, también puede abarcar matrimonios temporales, prestación de servicios sexuales ocasionales u otras formas de actividad sexual a cambio de comida, ropa y otra ayuda de emergencia: Notas de la ONU: Sexo para la supervivencia entre los refugiados iraquíes, AFP, 14 de noviembre de 2007, disponible en:

<http://afp.google.com/articulo/ALeqM5haiMkhrQqvmjbmIYICbkCnllKSA>.

<sup>169</sup> Véase, por ejemplo, CEDAW, *Informe del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer: 32<sup>da</sup> sesión (10–28 de enero de 2005)*, 18 de marzo de 2005, A/60/38 (Parte I), refiriéndose a Somalia, Laos, Croacia y Paraguay, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44182ca04.html>.

<sup>170</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Finlandia (40<sup>a</sup> sesión, párrafo 389): Informe anual 2008, A/63/38 (2008); Paraguay (32<sup>da</sup> sesión, párrafo 283), Israel (33<sup>era</sup> sesión, párrafos 149–150): Informe anual 2005, A/60/38 (2005); España (31<sup>era</sup> sesión, párrafos 33–37) (incluso insta al Estado Parte a que otorgue plena protección en virtud de la Convención de 1951 a mujeres víctimas de la trata que pidan asilo por motivos de persecución basada en el género, de acuerdo con los últimos avances); CEDAW, *Informe del Comité de la ONU para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 30<sup>ma</sup> sesión (12–30 enero de 2004)* (en adelante: CEDAW Informe, 30<sup>ma</sup> sesión) y 31<sup>era</sup> sesión (6–23 de julio de 2004), 23 de julio de 2004, A/59/38, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/417672b14.html>.

<sup>171</sup> ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 7: 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, 7 de abril de 2006, párrafo 18, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>. Véase, asimismo, R.

disponibilidad de lugares para el reasentamiento internacional que se examinan más adelante, pueden alentar la explotación sexual, el soborno y la corrupción de funcionarios de gobierno, de trabajadores de las agencias humanitarias y otras personas desplazadas en posiciones de autoridad<sup>172</sup>.

### 3.3.5 Igualdad ante la ley, acceso a los tribunales y a la justicia (Arts. 1, 2(c), 3, y 15)

A menudo los refugiados y los desplazados internos carecen de los servicios de seguimiento y de mecanismos de reparación para las víctimas de violencia o explotación; a veces es difícil el acceso de los no nacionales a los mecanismos necesarios para garantizar judicialmente sus derechos. El Comité ha declarado que el artículo 1 de la Convención incluye la protección igual ante la ley<sup>173</sup>, aunque todavía no ha interpretado la garantía de la propia CEDAW de “igualdad ante la ley” del artículo 15 de la Convención a fin de abarcar las cuestiones de acceso a la justicia, incluyendo enjuiciamiento penal. Sin embargo, ha invitado a los Estados a establecer procedimientos eficaces de denuncia y los remedios para los casos de violencia contra la mujer, los servicios de apoyo a las víctimas y sus familias, y la investigación penal, el enjuiciamiento y el castigo mediante la referencia a muchas de sus otras disposiciones, en particular, los artículos 2, 3, 5, 10(c), 6, 11, 12, 14, y 16<sup>174</sup>. En otras palabras, el derecho a la eficaz compensación está implícito en la gama de derechos y las garantías generales de no discriminación demandan igual protección en virtud de la ley, ya sea civil o penal. En la práctica, están lejos de ser sencillos para cualquier víctima de violencia sexual o de otro tipo de violación de derechos humanos, el acceso a la justicia, garantizado en particular por los artículos 1, 2, 3 y 15 de la CEDAW, y el libre acceso a los tribunales establecido en el artículo 16 de la Convención de 1951. Sin embargo, los prejuicios raciales y de género pueden hacer particularmente difíciles para la mujer no nacional, incluyendo a la solicitante de asilo y refugiada.

Los sistemas nacionales de leyes penales pueden, por ejemplo, legalizar la violación marital o dispensar de enjuiciamiento a los violadores que acepten casarse con la víctima. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, por ejemplo, ha relacionado las leyes que les permiten a los violadores extinguir su responsabilidad penal o mitigarla mediante el matrimonio con la víctima con la interferencia al derecho de la mujer al libre y pleno

---

Piotrowicz, “Victims of People Trafficking and Entitlement to International Protection” (2005) 24 *Aust. JB Int'l L.* 159–179, disponible en: <http://ijrl.oxfordjournals.org/cgi/content/full/een013v1>.

<sup>172</sup> Véase, por analogía, ACNUR y Save the Children (Reino Unido), *Note for Implementing and Operational Partners, Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, febrero de 2002, disponible en: <http://www.unhcr.org/3c7cf89a4.html>.

<sup>173</sup> CEDAW, Recomendación general No. 19: La violencia contra la mujer (1992), párrafo 7(f).

<sup>174</sup> CEDAW, Recomendación general No. 19: La violencia contra la mujer (1992), aunque observa que el Comité ha pasado de requerir sólo “los recursos civiles en caso de violencia doméstica”, que están previstos en la presente Recomendación, a la sanción penal: por ejemplo, Observaciones finales Tanzania (41<sup>era</sup> sesión, párrafos 144–145) (preocupación por la insuficiente protección de la mujer y la reparación de todas las formas de violencia en las comunidades de refugiados y la aparente impunidad de los perpetradores de tal violencia), Nigeria (41<sup>era</sup> sesión, párrafos 340–341) (le pide al Estado parte garantizar la protección de las desplazadas internas ante la violencia y su acceso inmediato a medios de reparación): Informe anual 2008, A/63/38 (2008).

consentimiento para el matrimonio<sup>175</sup>. Se trata también una cuestión de discriminación y de justicia. Otros países pueden apoyar una compensación en lugar de una cultura de justicia. En algunos sistemas regidos por la *sharia*, por ejemplo, la mujer que denuncia una violación corre el riesgo de ser procesada por adulterio y enfrentar la pena de muerte o la prisión. Otros países operan sistemas judiciales prejuiciados que no le dan prioridad a los delitos contra la mujer, y los bajos porcentajes de condenas por violación son la norma que produce una sensación de impunidad. Puede haber pocas garantías para las víctimas que presentan una denuncia, tales como la protección contra la intimidación, el acceso a asesoramiento jurídico o salvaguardias contra ostracismo de la comunidad, la sociedad o la familia<sup>176</sup>.

Para los refugiados y otros no nacionales puede ser más complejo pedir reparación por violaciones ya que frecuentemente se les niega el acceso a la justicia debido a excusas “culturales”, sobre todo en lo que se refiere a las reclamaciones de la mujer, o por cuestiones de jurisdicción. Las autoridades locales pueden trasladar la cuestión al ACNUR, que no tiene ninguna autoridad judicial en este sentido, pero sí puede ofrecer algunos recursos no judiciales<sup>177</sup>. Por otro lado, las autoridades locales pueden rechazar que tengan autoridad sobre los extranjeros, algunas veces porque están sobrecargadas con sus propios casos locales, otras veces debido a discriminación por razones de sexo, raciales o étnicas<sup>178</sup>. Otros factores que obstaculizan el acceso a la justicia son la pobreza, un estatuto legal incierto o “inferior” comparado con los nacionales, una falta general de voluntad de parte de las autoridades locales para implicarse, actitudes culturales y un liderazgo poco representativo de los refugiados. Los sistemas de asilo que operan recursos sin suspensión pueden bloquear cualquier posibilidad real de obtener justicia en un caso penal, y a algunas víctimas enfrentadas a la deportación o la expulsión les niega el derecho a la justicia o el acceso a los tribunales. El derecho a acceder a los tribunales que se establece en el artículo

---

<sup>175</sup> HRC, Observación general No. 31: *La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto* (2004), párrafo 24.

<sup>176</sup> Véase, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, Prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra la mujer, presentado de conformidad con la resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos*, 31 de enero de 2002, E/CN.4/2002/83, disponible en: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5bc0999be40c1256ba7004f5374/\\$FILE/G0210431.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5bc0999be40c1256ba7004f5374/$FILE/G0210431.doc); *Marco de legislación modelo sobre la violencia doméstica*, E/CN.4/1996/53/Add. 2, 2 de febrero de 1996, disponible en

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/d66e1c4f99f9f1b7802566d70054c2b1?Opendocument>;

Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados*, 29 de enero de 2008, A/HRC/7/6, disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47cd6c5e2>.

<sup>177</sup> Por ejemplo, el reasentamiento de “mujeres en situación de riesgo” o de personas sometidas a tortura o violencia es un motivo reconocido para el reasentamiento internacional: véase, ACNUR, *Manual de Reasentamiento* (revisado en septiembre de 2007), 1 de noviembre de 2004, disponible en: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=915](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=915) (en adelante: ACNUR, Manual de Reasentamiento).

<sup>178</sup> Da Costa, *The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice*. Incluso en situaciones en que la comunidad internacional asume el rol de supervisión y seguimiento de la policía local, como en Bosnia y Herzegovina con la Fuerza Internacional de Policía, los prejuicios culturales y sociales pueden evitar que se emprendan acciones o pueden frustrar las investigaciones: ACNUR y OACDH (A. Edwards), *Daunting Prospects*.

16 de la Convención de 1951 debe interpretarse a fin de incluir las reclamaciones de los derechos humanos: “en el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de Justicia”.

Un estudio de la administración de justicia en los campamentos de refugiados consideró que “si bien estas actitudes culturales hacia la mujer y las niñas tendían a ser omnipresentes en todas las culturas en distintos grados, también había un ‘doble estándar’ que manifestaban las autoridades locales en relación con las refugiadas (en oposición a las nacionales) y características tales como el grado de alfabetización, las procedencia rural o urbana de la persona, la región en que residían y la extracción socio-económica (es decir, su etnia, clan, casta, religión u otro tipo de afiliación social que significara que habían sido tradicionalmente marginadas a los estratos más bajos de su sociedad) también podía influir en las actitudes tanto de los refugiados como de las organizaciones que trabajan con ellos”<sup>179</sup>. Debido a los recursos inadecuados y al desconocimiento del sistema legal del país de asilo, podría decirse que los solicitantes de asilo y los refugiados, más que los nacionales, pueden estar en necesidad de asistencia jurídica gratuita a fin de acceder a la justicia<sup>180</sup>. Las dificultades para acceder a la justicia también pueden obedecer al lugar donde se encuentran los asentamientos de refugiados y desplazados, que a veces están muy lejos de la infraestructura local. Los modelos para mejorar el acceso a la justicia han incluido tribunales móviles que visitan algunos asentamientos de refugiados<sup>181</sup>.

En el contexto del desplazamiento interno, la mujer pudo haber sido violada o agredida físicamente o amenazada o intimidada por soldados del gobierno o grupos armados patrocinados por éste y por lo tanto puede estar sujeta a la intimidación y a las represalias si presenta denuncias o ser acusada de falsedad de declaraciones por las mismas autoridades encargadas de protegerle<sup>182</sup>. En virtud de la CEDAW, la mujer tiene “el derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno”<sup>183</sup>, que debe incluir el acceso a un proceso penal y el castigo de los delincuentes. Al depender de la misma policía o de las autoridades proporcionar protección o perseguir a los individuos implicados, las desplazadas son blanco fácil del abuso y pueden quedar sin recursos.

Los sistemas de justicia tradicionales que operan en muchos campamentos de refugiados –a veces llenando el vacío dejado por la ausencia de un sistema oficial de justicia o porque éste es ineficaz– pueden constituir en sí mismos graves violaciones de los derechos humanos individuales y hacer surgir graves preocupaciones de protección<sup>184</sup>. En materia de

---

<sup>179</sup> *Ídem*, p. 7.

<sup>180</sup> Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, *Tool Boxes on EU Asylum Matters. Tool Box 2: The Instruments*, septiembre de 2003, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466946c72.html>.

<sup>181</sup> ACNUR, *Prevention and Response to Sexual and Gender-Based Violence in Refugee Situations: Inter-Agency Lessons Learned Conference Proceedings*, 17–19 de marzo de 2001, p. 22, refiriéndose a los tribunales móviles en Kenia, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4649d45b2.html>.

<sup>182</sup> Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, *Access to Justice for Victims of Sexual Violence [in Sudan], Informe del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos*, 29 de julio de 2005, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46cc4a650.html>.

<sup>183</sup> CEDAW, Recomendación general No. 19: La violencia contra la mujer (1992), párrafo 7(c).

<sup>184</sup> Da Costa, *The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice*, p. 8.

infracciones o desacuerdos civiles o relacionados con la propiedad, los sistemas de justicia tradicionales pueden ofrecer sistemas eficaces de reparación, pero en general se deben evaluar cuidadosamente para el cumplimiento de las normas de derechos humanos, sobre todo en relación con los derechos de la mujer y en los derechos relativos a la familia y el matrimonio.

Como explica da Costa:

La comunidad de refugiados en su conjunto, sin embargo, puede que no perciba ciertas cuestiones como delitos o violaciones o puede tener intereses colectivos que desea proteger por encima de los derechos individuales, incluso para mantener el control sobre sus propias cuestiones de justicia y política y sobre el campamento, y aceptar ciertos compromisos (la renuncia a ciertos derechos) a cambio de conservar “privilegios” o un “*entente*” beneficioso con la población local. Muchas, si no la mayoría, de estas violaciones afectan a víctimas con poco o ningún poder, influencia o recursos dentro de las estructuras tradicionales y políticas de su sociedad. Esto se acentúa en el campamento de refugiados, donde ahora son más impotentes que nunca, tienen menos opciones y están en mayor riesgo de diversas amenazas contra su seguridad física, bienestar general, e incluso la supervivencia<sup>185</sup>.

Los legisladores occidentales, también, han luchado para procesar los delitos cometidos contra la mujer migrante y refugiada que no están aún tipificados en la legislación nacional, tales como la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados o los asesinatos por cuestiones de “honor”<sup>186</sup>.

### 3.3.6 Salud y salud reproductiva (Arts. 4(2), 10(h), 12, 13(a), y 14(b))

Con frecuencia el derecho de la mujer a la salud, y la salud reproductiva en particular, se ve comprometido en el desplazamiento, en contravención del artículo 12 de la CEDAW, que garantiza igualdad en el acceso a las instalaciones de salud<sup>187</sup>. En este contexto, el Comité ha reconocido que los factores sociales pueden agravar la desigualdad de la mujer que pertenece a “grupos vulnerables y desfavorecidos”, incluyendo a “las mujeres refugiadas y desplazadas internas”<sup>188</sup>. Además, ha declarado que “los Estados Partes deben velar por que

---

<sup>185</sup> *Ídem*.

<sup>186</sup> En virtud de la CEDAW se considera que los esponsales y el matrimonio infantil no tienen efecto jurídico, artículo 16(2). Véase, además, S. Hossain y L. Welchman (eds.), *Honour: Crimes, Paradigms and Violence against Women* (2005).

<sup>187</sup> El artículo 12 de la CEDAW establece que:

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

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 *supra*, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.”

<sup>188</sup> CEDAW, Recomendación general No. 24: La mujer y la salud (artículo 12) (1999), párrafo 6.

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”<sup>189</sup>. A veces no es suficiente o no existe prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en el desplazamiento, y mucho menos durante una emergencia. De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, las principales causas de muerte de la mujer en edad fértil atañen a la salud reproductiva. Añadido a esto, el estrés y los trastornos de la guerra y desplazamiento pueden causar partos prematuros o nacidos en la huida sin siquiera los elementos más básicos para un parto en condiciones de higiene.<sup>190</sup>

En la configuración de los asentamientos para refugiados y desplazados internos, y más aún en las situaciones de emergencia, muchas veces se carece de información adecuada sobre planificación familiar, inclusive para mujeres que han sido violadas; de servicios y atención durante el embarazo y después del parto; de información y protección contra el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, y de zonas de seguridad, respeto, privacidad y confidencialidad<sup>191</sup>. Los artículos 10(h) y 12 establecen en particular que la mujer debe disfrutar de igualdad en los servicios de atención a la salud, inclusive aquellos relacionados con la planificación familiar; el artículo 14(b) contiene una disposición específica casi idéntica para resaltar esta necesidad para la mujer rural. Por otra parte, la inadecuada provisión de materiales sanitarios para las adolescentes se ha traducido en mayores tasas de mujeres que faltan a la distribución de la asistencia y de deserción escolar o de niñas que no asisten a la escuela, en contravención, entre otros, del artículo 10 de la CEDAW en relación con el acceso a la educación<sup>192</sup>.

*3.3.7 Privación social y económica y empoderamiento (Arts. 3, 4, 10, 11, 13, 14, 15(2) y (3), 16); educación y alfabetización (Art. 10); participación política (Arts. 3, 7 y 8)*

A pesar de que el desplazamiento suele ser descrito como un escenario de riesgo para la mujer, también puede ser un lugar de empoderamiento, autonomía y oportunidades<sup>193</sup>. Las

---

<sup>189</sup> *Ídem*, párrafo 16.

<sup>190</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Protecting Reproductive Health in Times of Crisis*, disponible en: <http://www.unfpa.org/emergencies/rh.htm>.

<sup>191</sup> Véase, ACNUR, *Manual de Protección de mujeres y niñas*, Pt 5.5.2. Véase también: Organización Mundial de la Salud, Fondo de Población de las Naciones Unidas y ACNUR, *Reproductive Health in Refugee Situations. An Inter-Agency Field Manual*, 1999, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403b6ceb4.html>. Está por publicarse una nueva versión de este manual de campo.

<sup>192</sup> La distribución de materiales sanitarios para mujeres y niñas es el quinto de los Cinco Compromisos del Alto Comisionado con la mujer refugiada: ACNUR, Cinco Compromisos del Alto Comisionado con la mujer refugiada, Informe sobre el Diálogo con mujeres refugiadas, ACNUR y WRC, Ginebra, 20–22 de junio de 2001; ACNUR, *Informe de los Cinco Compromisos del Alto Comisionado con la mujer refugiada*, EC/55/SC/CRP.17, 13 de junio de 2005, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997af91a.html.mignon>

<sup>193</sup> Véase, por ejemplo, R. Winthrop, *Pakistan's Displaced Girls and Women – An Opportunity for Education*, The Brookings Institution, 16 de junio de 2009. [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0611\\_pakistan\\_education\\_winthrop.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0611_pakistan_education_winthrop.aspx).

jóvenes pueden tener acceso a la educación por primera vez, las mujeres pueden tener oportunidades de recibir micro créditos para proyectos con los que desarrollar sus habilidades y que no estarían disponibles para ellas en sus lugares de origen y muchas mujeres toman parte en capacitación para liderazgo en los campamentos y en los comités de gestión<sup>194</sup>. En otras palabras, el acceso de la mujer a muchos de los derechos contenidos en la Convención puede crecer durante el desplazamiento. Éste también puede ofrecer espacio y oportunidad para alterar las prácticas tradicionales y culturales que refuerzan la inferioridad de la mujer, debido a la influencia de enfoques de asistencia humanitaria y protección basados en los derechos o a la influencia de las reglas y normas de las comunidades de acogida, que pueden ser más liberales para la mujer.

En la actualidad están ampliamente reconocidas las interrelaciones entre el desplazamiento, la pobreza y la discriminación. Recientemente la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, ha dejado en claro que “la seguridad física y libertad de la violencia de la mujer están inextricablemente ligadas a la base material de las relaciones que rigen la distribución y utilización de los recursos y derechos, así como la autoridad en el hogar, la comunidad y el ámbito transnacional”<sup>195</sup>. Lo mismo se aplica con relación a las estructuras que regulan los asentamientos de refugiados y de desplazados. La Relatora Especial reconoce que la falta de acceso a alternativas de vivienda, vivir en campamentos de refugiados con poca privacidad y en la proximidad de extraños exacerban la violencia contra la mujer refugiada y desplazada<sup>196</sup>.

Por su parte el ACNUR ha estado trabajando para mejorar la participación y el liderazgo de la mujer en actividades de sustento de las condiciones de vida, advirtiendo que la marginalización de la mujer y su privación de derechos económicos y políticos pueden llevar a la explotación, el sexo para la supervivencia, el abuso y/o la trata, como ya se observó antes<sup>197</sup>. Las mujeres deben tener igual acceso a las mismas oportunidades de capacitación que los hombres para generar ingreso e incluso a los microcréditos. También puede justificarse la necesidad de introducir medidas temporales especiales dirigidas a la mujer, como prevé el artículo 4 de la CEDAW, en iniciativas destinadas a las condiciones de vida para aumentar su autosuficiencia y perspectivas de integración, sobre todo en los hogares encabezados por mujeres.

En este sentido se incluyen las convocatorias a los procesos de reagrupación familiar de los refugiados y otras personas desplazadas o necesitadas de protección internacional, y garantías de que las niñas tengan acceso a la educación completa, incluida la secundaria y

---

<sup>194</sup> Véase, por ejemplo, CEDAW, artículos 7 (elecciones y cargos públicos), 10 (educación), 13(b) (derecho a préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero), 14(2)(a) (participación en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo en todos los niveles), 14(2)(g) (acceso al crédito y los préstamos agrícolas, facilidades de mercadeo, tecnología apropiada e igual trato en la tierra y la reforma agraria así como en los regímenes de reasentamiento de la tierra). Véase, asimismo, ACNUR, *Women Leading for Livelihoods*, disponible en: <http://www.unhcr.org/wll>.

<sup>195</sup> Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, *Informe sobre la violencia contra la mujer 2009*, p. 2.

<sup>196</sup> *Ídem*, párrafo 43.

<sup>197</sup> Véase ACNUR, *Women Leading for Livelihoods*, disponible en: <http://www.unhcr.org/wll>.

terciaria<sup>198</sup>. Por su parte, el Comité ha pedido a los gobiernos los datos sobre los logros educativos de las niñas inmigrantes en todos los niveles, lo que implícitamente incluye a las refugiadas y solicitantes de asilo<sup>199</sup>. También ha pedido, por ejemplo, que la población refugiados en Armenia –mayoritariamente femenina– sea incluida en los programas de reducción de la pobreza<sup>200</sup>. Además, la CEDAW firma que la mujer tiene derecho a elegir su profesión y empleo, el derecho a igual remuneración y protección contra el despido por razones de maternidad o matrimonio, que se aplican igualmente a mujer desplazada<sup>201</sup>.

Detrás del pleno disfrute de los derechos humanos de la mujer está la necesidad de que aumente su implicación y participación en todos los aspectos de planificación y gestión de la vida de los refugiados, incluida la organización de los campamentos y asentamientos, el trazado de los albergues e instalaciones y la distribución y entrega de bienes y servicios<sup>202</sup>. Las refugiadas que viven en situaciones urbanas también deben tener la oportunidad de asociarse y organizarse, por medio de autoayuda o apoyo mutuo, y de articular los problemas de protección que enfrenten. El papel de las organizaciones no gubernamentales puede ser muy valioso en este sentido. Se debe garantizar la formación en derechos humanos y derechos de la mujer para todos los dirigentes de los campamentos y los comités de gestión.

### *3.3.8 Igualdad en la vida familiar (Art. 16)*

Como ya se mencionó, las relaciones familiares pueden ser puestas a pruebas muy fuertes en las situaciones de desplazamiento. Las familias pueden quedar separadas en el caos de la huida o por la muerte de algunos integrantes o cuando los padres, hermanos e hijos parten al combate reclutados por el ejército o los grupos armados. Los cambios en los entornos sociales pueden provocar tensiones emocionales en las familias, inclusive aquellas que se recuperan de conflictos armados y el trauma. Como señala el ACNUR: “Ser parte de una familia intacta es especialmente importante durante desplazamiento, cuando todos los demás aspectos de una vida normal han desaparecido”<sup>203</sup>. Como ya se señaló, las niñas pueden cargar con más responsabilidades familiares y pueden estar cada vez más expuestas a la explotación y las prácticas tradicionales perjudiciales, como el matrimonio forzado, que surjan o que se vean exacerbadas por el hecho de ser desplazadas. Por ejemplo, cuando muchos jóvenes están combatiendo, se puede percibir que el número de pretendientes potenciales es menor y las comunidades pueden internalizar la “necesidad” de revitalizar las prácticas tradicionales de los matrimonios forzados o de niños. Estas prácticas violan el artículo 16(2) de la CEDAW que prohíbe los esponsales y el matrimonio de niños, así como el derecho de la mujer (y el hombre) a escoger libremente a su cónyuge y a entrar al matrimonio por su libre voluntad (artículo 16(b)). En situaciones de separación familiar,

---

<sup>198</sup> ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, Pt. 4.3.3.

<sup>199</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Francia, 40ª sesión, A/63/38 (2008), párrafos 324–325. Véase, asimismo, Finlandia, 41ª sesión, A/63/38 (2008), párrafos 187–188.

<sup>200</sup> CEDAW, Observaciones finales sobre Armenia, sesión extraordinaria, A/57/38 (2002), párrafo 61.

<sup>201</sup> CEDAW, artículo 11.

<sup>202</sup> La mujer y la paz y la seguridad, párrafo 107.

<sup>203</sup> ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, p. 125.

son cruciales la localización de la familia y la reunificación e implican los derechos humanos generales a la vida en familia y la unidad familiar de conformidad con el ICCPR<sup>204</sup> y el ICESCR,<sup>205</sup> y en especial en virtud de la *Convención sobre los derechos del niño*, que incluye protecciones especiales y asistencia para los menores separados de sus familias y la reunificación familiar<sup>206</sup>.

### **3.4 Las dimensiones del regreso y la reintegración relacionadas con el género (todas las disposiciones de la CEDAW, incluyendo los Arts. 1, 2, 3, 14(2)(f) y (g), y 16(h))**

Los factores que afectan la capacidad de una mujer de regresar y reintegrarse a su comunidad de origen se relacionan con muchos de los mismos problemas anteriormente expuestos e implican muchos de los mismos derechos establecidos en la Convención, como la falta de documentos de identidad, pobreza, violencia doméstica o la incapacidad para recuperar los bienes derivada de las leyes de la propiedad o la herencia discriminatorias<sup>207</sup>. En relación con esto último, la Convención obliga a los Estados partes a ofrecer a la mujer rural igualdad de acceso para participar en todas las actividades comunitarias, como el acceso al crédito agrícola y la igualdad de trato en los planes de reasentamiento<sup>208</sup>. El artículo 16(h) prevé, además, “los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes”<sup>209</sup>. Además el Comité para la eliminación de la discriminación racial (CERD) ha emitido varias observaciones generales relacionadas con los refugiados y los desplazados internos, incluida la llamada a la no discriminación en el contexto del retorno y la reintegración<sup>210</sup>.

Los programas de reintegración han sido fuertemente criticados por darle prioridad a las experiencias de los hombres sobre las de las mujeres. Por ejemplo, aunque el *Estudio sobre el impacto de los conflictos armados sobre los niños*, de la señora Graça Machel,<sup>211</sup> llamó

---

<sup>204</sup> ICCPR, artículo 23.

<sup>205</sup> ICESCR, artículo 10.

<sup>206</sup> CRC, artículos 2, 5, 8, 9, 10, 16, 20, 21, y 22. Para más información sobre los derechos a la vida en familia según el derecho internacional en el contexto de las situaciones de refugiados, véase A. Edwards, “Human Rights, Refugees, and the Right to ‘Enjoy’ Asylum”.

<sup>207</sup> Véase, S. Leckie (ed.), *Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons: Laws, Cases and Materials* (Cambridge University Press, 2007); (2000) 19(3) *Ref. Survey Qty* edición especial sobre restitución de la vivienda y el patrimonio de los repatriados; L. Farha, “Women’s Rights to Land, Property and Housing” (2000) 7 *Forced Migration Review* 23–26, con una lista de recursos, disponible en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR07/fmr7.8.pdf>.

<sup>208</sup> CEDAW, artículo 14(2)(f) y (g).

<sup>209</sup> Sobre la discriminación con relación al patrimonio y la tierra, véase, por ejemplo, CEDAW, Observaciones finales sobre Laos (32<sup>da</sup> sesión, párrafo 93) y Burkina Faso (33<sup>ra</sup> sesión, párrafo 348): Informe anual 2005, A/60/38 (2005); Kenia (párrafo 223) (las costumbres y tradiciones discriminatorias persisten en las áreas rurales e impiden que la mujer herede o adquiera la titularidad del patrimonio): Informe anual 2003, A/58/38 (2003).

<sup>210</sup> CERD, Observación general No. 22 (1996): El artículo 5, Los refugiados y las personas desplazadas, 24 de agosto de 1996.

<sup>211</sup> *Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños: nota del Secretario General*, 26 de agosto de 1996, A/51/306, disponible en:

la atención sobre el sufrimiento de los niños separados de sus familias y su explotación como soldados y prisioneros de guerra, se ha investigado menos acerca de las niñas soldados, aunque ha habido estudios acerca de las niñas que acompañan a las fuerzas y grupos armados como sirvientas y con fines sexuales<sup>212</sup>. La reintegración social de las niñas afectadas por los conflictos armados no ha recibido la misma atención que la de los muchachos. Algunos programas de repatriación no hacen concesiones para mujeres o niñas que pueden tener razones válidas de protección para desear no regresar a sus hogares<sup>213</sup>, o no tienen en cuenta sus deseos y puntos de vista sobre la repatriación en general, o carecen de una base de igualdad con los hombres. Las refugiadas rara vez participan en los procesos de negociación de la paz y la subsiguiente formación de nuevos gobiernos o administraciones provisionales<sup>214</sup>. Asimismo, la falta de posibilidades de integración local afecta la libre elección en materia de retorno.

### 3.5 Las dimensiones del reasentamiento relacionadas con el género (Arts. 1, 2 y 3)

Aunque la categoría de “mujer en situación de riesgo” ya está bien establecida en los programas nacionales de reasentamiento, en el número total de personas reasentadas en terceros países la mujer sigue siendo minoría y quedan sin cubrir las cuotas en los programas especiales para ella<sup>215</sup>. El ACNUR reconoce que hay muchas cuestiones de género relacionadas con los factores que explican el acceso desigual de la mujer a las oportunidades de reasentamiento. Esto puede deberse a que las violaciones de los derechos

---

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a5b21202>, que transmite a la Asamblea General el informe de la experta Graça Machel, de conformidad con la resolución 48/157 de la Asamblea General.

<sup>212</sup> J.A. Benjamin y K. Fancy, *The Gender Dimensions of Internal Displacement: Concept Paper and Annotated Bibliography* (Women’s Refugee Commission, noviembre de 1998), p. 20. Véase, R. Brett, *Girl Soldiers: Challenging the Assumption* (Oficina de Cuáqueros de las Naciones Unidas, 5 de noviembre de 2002), disponible en: [http://www.quno.org/geneva/pdf/Girl\\_Soldiers.pdf](http://www.quno.org/geneva/pdf/Girl_Soldiers.pdf). Véase asimismo: *Principios y directrices sobre niños vinculados a fuerzas y grupos armados* (los Principios de París), febrero de 2007, disponible en inglés en: [http://www.child-soldiers.org/childsoldiers/Paris\\_Principles\\_March\\_2007.pdf](http://www.child-soldiers.org/childsoldiers/Paris_Principles_March_2007.pdf).

<sup>213</sup> Véase, ACNUR y OACDH (A. Edwards), *Daunting Prospects*, que recomendaba que se les dieran alternativas a las mujeres y niñas que tuvieran preocupaciones legales y de protección y que no desearan regresar a casa.

<sup>214</sup> ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, Pt. 4.3.1 y SC res. 1325 (2000), que hace énfasis en la importancia de la participación igualitaria de la mujer en las discusiones sobre la paz y la seguridad. Véase, E. Johnson-Sirleaf y E. Rehn, *Women, War and Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-building*, Progress of the World’s Women, UNIFEM, 2002, disponible en: [http://www.unifem.org/resources/item\\_detail.php?ProductID=17](http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=17). Véase, también, Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz en su primera sesión*, 25 de julio de 2007, A/62/137 – S/2007/458, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473041df2.html>; Grupo de Trabajo de las ONG sobre mujeres, paz y seguridad, *Enhancing Security and the Rule of Law: How Can Gender Be Better Incorporated into the Priorities of the UN Peace building Commission?*, 5 de junio de 2007, disponible en: [http://www.peacewomen.org/un/women\\_reform/PBC/NGO/Roundtable\\_5\\_June\\_07.pdf](http://www.peacewomen.org/un/women_reform/PBC/NGO/Roundtable_5_June_07.pdf); J.F. Klot, Experto Independiente, *Women and Peace building*, 29 de enero de 2007, encargado por UNIFEM y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, disponible en [http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/WorkingGrouponLessonsLearned/WGLLbackgroundpaper29\\_01.08.pdf](http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/WorkingGrouponLessonsLearned/WGLLbackgroundpaper29_01.08.pdf).

<sup>215</sup> ACNUR, Manual de Reasentamiento.

de la mujer a menudo se producen en el seno de la familia y por lo tanto pueden quedar ocultas de la opinión pública. También está vinculado a los prejuicios por parte del personal del ACNUR encargado de las evaluaciones, que puede creer que las mujeres y las niñas exageran afirmaciones de esa clase de violencia a fin de asegurar el reasentamiento o que, debido a su prevalencia generalizada, la violación o la violencia sexual no puede ser motivo suficiente para el reasentamiento<sup>216</sup>. De hecho, las primeras guías del ACNUR previamente definían a “la mujer en situación de riesgo” como aquella que carecía de parientes de sexo masculino y no tenían en cuenta el hecho de que con o sin familiares masculinos la mujer puede tener problemas de protección jurídica y física o ser incapaz de integrarse localmente. El ACNUR ha modificado su definición. La mujer en los matrimonios polígamos también se enfrenta a dificultades debido a la prohibición de la poligamia en muchos países de acogida.

La búsqueda de soluciones a estos problemas no es fácil. Por otra parte, a veces las mujeres y las niñas simplemente han sido pasadas por alto para el reasentamiento. Por ejemplo, el reasentamiento de los “niños perdidos” de Sudán, que ha sido alabado por muchos observadores como un régimen importante, a la vez ha sido criticado por ignorar las necesidades de las “niñas perdidas”<sup>217</sup>. Como se señaló anteriormente, el valor que se le da al reasentamiento y los pocos cupos disponibles pueden llevar a la corrupción y el soborno y pueden conducir a la explotación sexual de las mujeres refugiadas y a consentir relaciones sexuales para asegurar un futuro para ellas y sus hijos. Los derechos generales de no discriminación por razón de sexo y la igualdad en todos los ámbitos requieren que el Comité incluya en su agenda la gestión y operación del reasentamiento.

---

<sup>216</sup> *Ídem*, p. 167.

<sup>217</sup> Véase, por ejemplo, A. Beshkin, *The Lost Girls of Sudan Try to Tell Their Story*, disponible en: <http://www.peacewomen.org/news/Sudan/Aug04/lostgirls.html>.

## 4. El derecho a una nacionalidad, cuestiones de apatridia e igualdad de género

Muchos instrumentos de derechos humanos establecen el **derecho a la nacionalidad** y la prohibición conexas contra la privación arbitraria de la nacionalidad<sup>218</sup>. Las mujeres tienen derecho a disfrutar de estos derechos en condiciones de igualdad con los hombres<sup>219</sup>. Además, la *Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada de 1957*<sup>220</sup> establece el carácter independiente de la nacionalidad de la mujer casada y el artículo 9 de la CEDAW otorga a la mujer iguales derechos que al hombre para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad y los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos<sup>221</sup>. Mientras tanto, hay dos instrumentos internacionales principales que abordan el tema conexo de la apatridia, la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954*<sup>222</sup> y la *Convención para reducir los casos de apatridia de 1961*,<sup>223</sup> y varios instrumentos

<sup>218</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 15; ICERD, artículo 5(d)(iii); ICCPR, artículo 24(3) (en relación con el derecho del niño a adquirir una nacionalidad, pero no como derecho general); CRC, artículo 7(1); IMWC, artículo 29 (“Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad.”); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 18; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 20; Convención sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de la Comunidad de Estados Independientes (1995), artículo 24; la Convención Europea sobre la Nacionalidad, párrafo 4(a); Carta Africana sobre los derechos y el bienestar del niño, artículo 6(3); el Protocolo de la Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos sobre los derechos de la mujer en África, establece: artículo 6(g) la mujer tendrá derecho a conservar su nacionalidad o a adquirir la nacionalidad de su esposo; h) la mujer y el hombre tendrán iguales derechos con respecto a la nacionalidad de sus hijos excepto cuando exista una disposición contraria en la legislación nacional o vaya en contra de los intereses de la seguridad nacional.

<sup>219</sup> Por ejemplo, las cláusulas accesorias de no discriminación incluyen el artículo 2 del ICCPR; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1(1); CRC, artículo 2(1) (el artículo 2(2) también protege al niño contra la discriminación basada en el estatuto de los padres); Carta Africana, artículo 2. Véase, también, Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto (2004), párrafo 10: “el disfrute de los derechos del Pacto no se restringe a los ciudadanos de los Estados Partes, sino que debe también extenderse a todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o de su situación apátrida”; Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 28: La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (Artículo 3, ICCPR)* (2000), párrafo 25: los Estados “deberán cerciorarse asimismo de que no haya discriminación por razones de sexo en relación con la adquisición o la pérdida de la nacionalidad en razón del matrimonio, los derechos de residencia y el derecho de cada cónyuge a seguir utilizando su propio apellido o a participar en pie de igualdad en la elección de un nuevo apellido”.

<sup>220</sup> *Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada de 1957*, resolución. 1040 (XI), Asamblea General de la ONU, 29 de enero de 1957; en vigor desde el 11 de agosto de 1958. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1278.pdf>

<sup>221</sup> CEDAW, artículo 9.

<sup>222</sup> *Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas*, 360 UNTS 117; en vigor desde el 6 de junio de 1960.

<sup>223</sup> *Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia*, 989 UNTS 175; en vigor desde el 13 de diciembre de 1975. Véase: Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad*

regionales<sup>224</sup>. La Asamblea General de las Naciones Unidas y el ExCom repetidamente han instado a los Estados a adherirse a los convenios sobre la apatridia<sup>225</sup>. También han exhortado a la adhesión el Consejo de Derechos Humanos,<sup>226</sup> los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, la antigua Comisión de Derechos Humanos<sup>227</sup> y las organizaciones regionales<sup>228</sup>. La *Agenda para la Protección* del ACNUR le pide a los Estados, organizaciones intergubernamentales y al propio ACNUR adoptar una respuesta más decidida al problema de la apatridia. Advirtiendo que la apatridia a menudo está

---

*de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados*, 1999, disponible en: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/3\\_4\\_1999.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/3_4_1999.pdf).

<sup>224</sup> Por ejemplo, el *Convenio Europeo sobre la Nacionalidad*, ETS N° 166, 6 de noviembre de 1997, que dispone: “Artículo 4 - Principios: Las normas sobre la nacionalidad de cada Estado Parte se basan en los principios siguientes: (a) toda persona tiene derecho a una nacionalidad; (b) Se evitará la apatridia; (c) Nadie será privado arbitrariamente de su nacionalidad; (d) ni el matrimonio ni la disolución de un matrimonio entre un nacional de un Estado Parte y un extranjero, ni el cambio de nacionalidad de uno de los cónyuges durante el matrimonio, debe afectar automáticamente la nacionalidad del otro cónyuge. Artículo 5 - No discriminación: (a) Las normas de un Estado Parte respecto a la nacionalidad no establecerán distinciones ni incluirán ninguna práctica que ascienda a discriminación por razón de sexo, religión, raza, color u origen nacional o étnico. (b) Cada Estado Parte se regirá por el principio de no discriminación entre sus nacionales, ya sean nacionales por nacimiento o por haber adquirido la nacionalidad posteriormente” (traducción libre). Véase también el *Convenio Europeo para la prevención de la apatridia en relación con la sucesión de Estados*, 19 de mayo de 2006, artículo 4.

<sup>225</sup> Asamblea General de la ONU, *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: resolución adoptada por la Asamblea General*: 27 de enero de 2009, A/RES/63/148, disponible en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=498961d92>; 24 de enero de 2008, A/RES/62/124, disponible en:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47b2fa922>; 25 de enero de 2007, A/RES/61/137, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>; 9 de febrero de 1996, A/RES/50/152, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>. Conclusión No. 106 del ExCom; ACNUR, *Conclusión sobre la protección internacional*, 10 de octubre de 2003, No. 95 (LIV) – 2003 (en adelante: Conclusión No. 95 del ExCom); ACNUR, *Conclusión sobre la protección internacional*, 5 de octubre de 2001, No. 90 (LII) – 2001 (en adelante: Conclusión No. 90 del ExCom); ACNUR, *Conclusión sobre la protección internacional*, 9 de octubre de 1998, No. 85 (XLIX) – 1998; ACNUR, *Conclusión sobre la protección internacional*, 11 de octubre de 1996, No. 79 (XLVII) – 1996; ACNUR, *Conclusión sobre la protección internacional*, 11 de octubre de 1991, No. 65 (XLII) – 1991; ACNUR, *Conclusión sobre la protección internacional*, 10 de octubre de 1988, No. 50 (XXXIX) – 1988.

<sup>226</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*, 26 de marzo de 2009, Resolución 10/9, disponible en:

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/edited\\_versionL.11Revised.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/edited_versionL.11Revised.pdf); Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad*, 27 de marzo de 2008, A/HRC/RES/7/10, disponible en:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=49c21d3d2>.  
<sup>227</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías*, Gay McDougall, 28 de febrero de 2008, A/HRC/7/23, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d685ea2.html>. Véase también, *Informe final del Relator Especial sobre los no ciudadanos*, Sr. David Weissbrodt.

<sup>228</sup> Organización Consultiva Legal Asiático-Africana (AALCO), *Resolución de la Reunión Especial sobre identidad legal y apatridia*, 8 de abril 2006, RES/45/SP.1, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44eaddc54.html>. Organización de Estados Americanos, Resoluciones de la Asamblea General, AG/RES. 2047 (XXXIV-O/04), AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03) y AG/RES. 1892 (XXXII-O/02). Consejo de Europa, Recomendación R (1999) 18 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la prevención y la reducción de la apatridia. Conferencia Internacional sobre la región de los Grandes Lagos, Declaración de Dar es-Salaam sobre la paz, la seguridad y el desarrollo en la región de los Grandes Lagos.

asociada con el desplazamiento y la afluencia de refugiados, invita a los Estados a darle una renovada consideración a la ratificación de las Convenciones de 1954 y 1961 relativas a la apatridia<sup>229</sup>.

Se ha clasificado el derecho a la nacionalidad como el derecho fundamental o **“el derecho a tener derechos”**<sup>230</sup>. Aunque esta afirmación ya no es precisa pues el imperativo general del derecho de los derechos humanos es otorgarles derechos a todos los seres humanos<sup>231</sup>, con frecuencia se hacen distinciones con respecto a los no nacionales en el territorio de un Estado parte<sup>232</sup>. Los derechos comunes a la ciudadanía legal en virtualmente todos los países incluyen el derecho incondicional a entrar y residir de manera permanente en el territorio y a regresar a él desde el exterior; el derecho a recibir protección del Estado de nacionalidad dentro y fuera del territorio; incluyendo acceso a la asistencia consular y la protección diplomática, la variedad de derechos políticos referentes a la pertenencia activa y plena al Estado y derechos a la protección económica, social y cultural<sup>233</sup>. Como nacional, a la persona se le reconoce como miembro pleno del Estado, con el derecho primordial de disfrutar la pertenencia al Estado con todos sus derechos y obligaciones en plena igualdad y sin discriminación.

Con frecuencia a los apátridas no se les considera personas ante la ley<sup>234</sup>. “Una mujer que no posea la ciudadanía carece de derecho de voto, no puede ocupar cargos públicos y puede verse privada de prestaciones sociales y del derecho a elegir su residencia”<sup>235</sup>. “La nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad”<sup>236</sup>.

Inicialmente el derecho internacional referente a la nacionalidad se enfocaba como una cuestión de apatridia y de la dualidad de la nacionalidad que surgía del **conflicto de las**

---

<sup>229</sup> ACNUR, *Agenda para la Protección*, octubre de 2003, tercera edición, Meta 1, Objetivo 12, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2534.pdf>.

<sup>230</sup> Véase, H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (Nueva York: Harcourt Brace & Co., 1<sup>era</sup> ed., 1951; 1979), citado en A. Macklin, “Who Is the Citizen’s Other? Considering the Heft of Citizenship”, p. 335. Véase, asimismo, *Pérez c. Brownell* (1958) 356 U.S. 44 en 64 (Warren, C.J. voto disidente: “La ciudadanía es un derecho básico del hombre porque constituye nada menos que el derecho a tener derechos.”).

<sup>231</sup> Cf. CERD, Recomendación general No. 20: La discriminación contra los no ciudadanos (2004).

<sup>232</sup> Para más discusión sobre el trato a los no nacionales en virtud del derecho internacional véase: A. Edwards y C. Ferstman (eds.), *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs* (Cambridge University Press, 2009); S. Fariior, “International Human Rights Treaties and the Rights of Female Refugees and Asylum Seekers”, en A.F. Bayefsky (ed.), *Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers* (Leiden y Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006) 284–320.

<sup>233</sup> A. Macklin, “Who Is the Citizen’s Other? Considering the Heft of Citizenship”, *Theoretical Inquiries in Law*, 8 (2007), pp. 333–334. Véase, asimismo, D. Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens*, (Oxford University Press, 2008), Capítulo 4 (en adelante: D. Weissbrodt, *Los derechos humanos de los no ciudadanos*).

<sup>234</sup> M. Manly y S. Persaud, ‘UNHCR and Responses to Statelessness’ (2009) 32 *Forced Migration Review* 7–10, disponible en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR32/FMR32.pdf>.

<sup>235</sup> CEDAW Recomendación general No. 21: *La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares* (1994), p. 2.

<sup>236</sup> *Ídem*.

**leyes de nacionalidad** entre los Estados<sup>237</sup>. Sin embargo, gradualmente, el derecho internacional comenzó a tratar la nacionalidad de la mujer como una **cuestión de igualdad**<sup>238</sup>. De hecho, es probable que lo mejor sea utilizar ambas perspectivas. La discriminación de género en las leyes de nacionalidad crea el riesgo de apatridia. La apatridia es también una cuestión de igualdad de género en el tanto en que las leyes discriminatorias algunas veces colocan a la mujer en un mayor riesgo de resultar apátrida. Por el contrario, la apatridia se puede reducir mediante medidas que refuercen la igualdad de la mujer en materia de nacionalidad<sup>239</sup>.

Algunos Estados partes de la CEDAW, por ejemplo, han presentado sus reservas o declaraciones al artículo 9 de la Convención con el argumento de la apatridia<sup>240</sup>. Otros han argumentado que las objeciones a la dualidad de la nacionalidad opacan las preocupaciones sobre la igualdad de género<sup>241</sup>. Muchos de los problemas que el Comité describe en relación con los derechos de nacionalidad, por ejemplo, también son problemas de apatridia pero aún no están enmarcados como tales. El Comité ha analizado poco la apatridia, a pesar de su mención específica en el artículo 9(1) de la Convención. De la revisión de los informes anuales que van de 1999 a 2008 efectuada para este documento, la apatridia se menciona explícitamente solo dos veces, en relación con Kuwait en 2004 y en relación con el Líbano en 2008<sup>242</sup>. En cambio, en muchos informes se mencionan las leyes de nacionalidad discriminatorias<sup>243</sup>.

---

<sup>237</sup> Asociación de Derecho Internacional, Comité sobre feminismo y derecho internacional, C. Chinkin y K. Knop, *Informe final sobre igualdad de la mujer y nacionalidad en el derecho internacional* (2000), p. 25 (en adelante: ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional).

<sup>238</sup> *Ídem*, p. 25.

<sup>239</sup> *Ídem*, p. 31.

<sup>240</sup> *Ídem*. Por ejemplo, antes del 29 de enero 2008 el gobierno de la República de Turquía retiró las reservas que había mantenido, a saber: “El artículo 9, párrafo 1 de la Convención no está en conflicto con las disposiciones del artículo 5, párrafo 1, y artículos 15 y 17 de la ley turca sobre nacionalidad, sobre la adquisición de la ciudadanía, dado que la intención de esas disposiciones que regulan la adquisición de ciudadanía por medio del matrimonio es evitar la apatridia”. Iraq todavía mantiene una reserva al artículo 9(1) y (2), incluso sobre la *sharia*; Mónaco no considera que las disposiciones sean compatibles con sus leyes de nacionalidad. Es interesante que muchos países más han presentado reservas al artículo 9(2), como Egipto, la República de Corea, Jamaica y Túnez. También se ha hecho una serie de objeciones a esas reservas.

<sup>241</sup> Por ejemplo, la sentencia de 1983 del Tribunal Constitucional de Italia se opuso a tales argumentos pero sostuvo que “la necesidad de evitar la doble nacionalidad no era una razón válida para ignorar los artículos de la Constitución sobre la igualdad ante la ley sin distinción en cuanto a sexo y la igualdad moral y legal de los cónyuges”. Véase, Sentencia No. 30 del 28 de enero de 1983, 63 *Racolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale* 157 (Tribunal Constitucional de Italia) citado en ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional, p. 33.

<sup>242</sup> *Informe del CEDAW*, 30ª Sesión, 2004 (expresa preocupación para que la ley de nacionalidad kuwaití permita a la mujer transferirle su nacionalidad a sus hijos en circunstancias específicas, tales como cuando se desconoce la nacionalidad del padre o si éste es apátrida o ha fallecido o después de divorcio irrevocable), *Informe del CEDAW*, 40ª Sesión, 2008, A/63/38, párrafo 201 (recomienda que el Líbano acceda las convenciones sobre apatridia).

<sup>243</sup> Véase, por ejemplo, CEDAW, Observaciones finales sobre Arabia Saudita, Burundi, Líbano, Marruecos, Suecia, Tanzania, Nigeria y Yemen: Informe anual 2008, A/63/38, 2008.

El ACNUR estima que hay 12 millones de personas apátridas en todo el mundo<sup>244</sup>. Sin embargo, las estadísticas aún no están desagregadas por sexo. Las estadísticas mundiales del ACNUR, aunque incompletas y por lo tanto no representativas, indican que el 50 por ciento de las personas apátridas son mujeres. No obstante, las estadísticas informales para algunos países indican que en aquellos donde se aplican leyes de nacionalidad discriminatorias, la mujer representa entre el 51 y el 78 por ciento de la población apátrida<sup>245</sup>. Es necesario hacer más investigaciones para evaluar cómo afecta la apatridia a muchas mujeres. Aunque el marco internacional de los tratados sobre los derechos de nacionalidad está redactado de manera neutral y muchos requieren su aplicación para cumplir con los principios de no discriminación (como se explicó anteriormente), las leyes de ciudadanía en muchos países todavía discriminan directa o indirectamente a las mujeres<sup>246</sup>, y esto las expone en mayor medida que a los hombres al riesgo de convertirse en apátridas<sup>247</sup>. La CEDAW es especialmente importante en este respecto, no solo porque las dos convenciones sobre apatridia no reúnen una adhesión universal, como se comentó en la sección 2 de este documento.

En varias ocasiones el ExCom ha reconocido el tema de la apatridia, pero no ha trasladado su atención, más que tangencialmente, a las particulares preocupaciones de protección de la mujer apátrida, o al creciente peligro de que las personas resulten apátridas en virtud de leyes de nacionalidad discriminatorias de género<sup>248</sup>. En 2001, por ejemplo, el ExCom llamó a los Estados a abordar el desproporcionado impacto de la apatridia sobre las mujeres y los niños al expedir documentos de identidad, registrar los nacimientos y matrimonios, y cooperar en el establecimiento del estatuto de identidad y nacionalidad de las víctimas de

---

<sup>244</sup> ACNUR, Anuario estadístico 2007, Ginebra, diciembre de 2008, p. 34. Para más información sobre el fenómeno mundial de la apatridia, véase Refugees International, *Lives on Hold: The Human Cost of Statelessness*, 2005, actualizado en 2009 y publicado como *Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness* (K. Southwick y M. Lynch), disponible en: <http://www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/nationality-rights-all> (en adelante: Refugees International, Derechos de nacionalidad para todos); ACNUR, *Informe final relativo al cuestionario sobre la apatridia de conformidad con la Agenda para la Protección, las medidas adoptadas por los Estados para reducir la apatridia y para satisfacer las necesidades de protección de los apátridas*, de marzo de 2004, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405f09834.html>.

<sup>245</sup> ACNUR, *Desglose de las poblaciones apátridas por sexo en países seleccionados, fines de 2008* (archivo de la autora). Muestra que el 51% de la población apátrida de Vietnam y el 78% de Egipto está compuesto por mujeres.

<sup>246</sup> A menudo se utilizan indistintamente los términos *nacionalidad* y *ciudadanía*; sin embargo, de acuerdo con la Asociación de Derecho Internacional, “técnicamente se refieren a diferentes aspectos de la pertenencia a un Estado. Nacionalidad corresponde a la pertenencia a un Estado *vis-à-vis* otros Estados, es decir, hace hincapié en la protección internacional ofrecida por la pertenencia al Estado” (traducción libre). Ciudadanía, por otro lado, se refiere a los derechos humanos atribuibles a la pertenencia al propio Estado. Véase, ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional, pp. 12–13.

<sup>247</sup> Refugees International, Derechos de nacionalidad para todos, i.

<sup>248</sup> Ninguna de las siete Conclusiones del ExCom sobre la apatridia aborda las preocupaciones particulares de la mujer. Véase, ACNUR, *Conclusión sobre la prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas*, 20 de octubre de 1995, No. 78 (XLVI) – 1995 (en adelante: Conclusión No. 78 del ExCom); Conclusión No. 90 del ExCom; Conclusión No. 95 del ExCom; *Conclusión sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional*, 10 octubre de 2003, No. 96 (LIV) – 2003; *Conclusión sobre protección internacional*, 8 octubre de 2004, No. 99 (LV) – 2004; *Conclusión sobre protección internacional*, 7 octubre de 2005, No. 102 (LVI) – 2005; Conclusión No. 106 del ExCom.

trata<sup>249</sup>. En 2003 el ACNUR alentó “a suministrar al Comité Permanente un esbozo de los efectos de las cuestiones relativas a la nacionalidad de las mujeres y los niños que aumentan su vulnerabilidad a la apatridia, como los problemas que plantea el registro de los nacimientos, los matrimonios y el estatuto de la nacionalidad”<sup>250</sup>. La Conclusión de 2006 sobre apatridia se refiere a la CEDAW en su preámbulo<sup>251</sup> y reconoce que la apatridia puede aumentar de resultas de “la denegación a la mujer de la posibilidad de transmitir su nacionalidad [...] la pérdida de nacionalidad por el casamiento de una persona con un extranjero o por el cambio de nacionalidad de un cónyuge durante el matrimonio, y la privación de nacionalidad resultante de prácticas discriminatorias”<sup>252</sup>. Sin embargo, no figura en la redacción el lenguaje de la igualdad de género. Por otra parte, a pesar de que en una conclusión anterior se reconocen los lazos entre el desplazamiento y la apatridia<sup>253</sup>, la Conclusión de 2006 sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo ubica a éstas en muchos problemas de derechos humanos así como en riesgo de resultar apátridas, pero no menciona la apatridia o las leyes de nacionalidad discriminatorias. De todas formas incluye una mención a la importancia de “asegurar que las mujeres y las niñas refugiadas que se hayan separadas de sus familias y no vayan acompañadas cuenten con documentación individual, y registrar los nacimientos, matrimonios y divorcios sin demora”<sup>254</sup>. No obstante, el ACNUR ha visto cada más la apatridia como un tema de igualdad de género y ha pedido que:

- (b) Los Estados revisen la legislación a fin de reformar las disposiciones que imponen un cambio automático en el estatuto de nacionalidad en virtud de matrimonio o la disolución del matrimonio;
- (c) Los Estados revisen la legislación para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres al transmitir la nacionalidad como medio de combatir la ocurrencia de la apatridia<sup>255</sup>.

Cada Estado toma la decisión interna de quién es reconocido como nacional (o en consecuencia quién es considerado no nacional) y la ley nacional rige esa decisión<sup>256</sup>. No obstante, las garantías de igualdad y no discriminación limitan la discrecionalidad de cada Estado en este sentido, no menos importante, como principios generales

---

<sup>249</sup> Conclusión No. 90 del ExCom, párrafo 22 (o)–(s). Véase, también, ACNUR, Informe final relativo al cuestionario sobre la apatridia.

<sup>250</sup> Conclusión No. 95 del ExCom, párrafo (x).

<sup>251</sup> Conclusión No. 106 del ExCom, párrafo 5 del preámbulo. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4816.pdf>

<sup>252</sup> *Ídem*, párrafo (j).

<sup>253</sup> Conclusión No. 78 del ExCom *Sobre la prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas* preámbulo párrafo 2 (“Preocupado porque la condición de apatridia, incluida la imposibilidad de establecer la propia nacionalidad, puede conducir al desplazamiento”).

<sup>254</sup> Conclusión No. 105 del ExCom, párrafo (j)(iii).

<sup>255</sup> ACNUR, *La prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas*, EC/57/SC/CRP.6, 14 de febrero de 2006, párrafo 5(b) y (c), disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbdb.html> (en adelante: ACNUR, *La prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas*).

<sup>256</sup> *Caso Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*; *Segunda etapa*, Corte Internacional de Justicia (CIJ), 6 de abril de 1955, p. 23, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7248.html>.

consuetudinarios<sup>257</sup>. Existen dos bases de la nacionalidad: *jus sanguinis* y *jus soli*, cada una de las cuales da lugar a diferentes manifestaciones del problema de la apatridia.

#### 4.1 El *Jus sanguinis*: La discriminación contra la mujer en la concesión de la nacionalidad a los hijos y temas conexos

En algunos países **las leyes de nacionalidad** que se basan en el criterio del *jus sanguinis* otorgan la ciudadanía solamente por medio de la **descendencia paterna**. En estos países la madre no puede transmitir independientemente su nacionalidad a sus hijos. Aunque no existe una lista oficial, el ACNUR estima que aproximadamente una tercera parte de todos los Estados tienen alguna forma de restricción sobre la nacionalidad por nacimiento<sup>258</sup>. La discriminación en este sentido está prohibida por el artículo 9(2) de la CEDAW que estipula que “los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos”. Si bien los hijos de un matrimonio adquieren la nacionalidad del padre y, por lo tanto no son apátridas, la incapacidad de la madre de transmitir su nacionalidad a los hijos puede causarles problemas de residencia, de circulación y de acceso a los beneficios del estado<sup>259</sup>. Muy pocas mujeres son conscientes del impacto que el **matrimonio con un no nacional** tendrá sobre sus derechos y los de sus hijos<sup>260</sup>. Algunas veces la legislación sobre la nacionalidad del país de nacionalidad del padre no le permite transmitir su nacionalidad a sus hijos, por ejemplo, si el país persigue un enfoque de *jus soli* y el niño nace en el extranjero. Si la madre no puede transmitir su nacionalidad, el hijo puede resultar apátrida. De acuerdo con el ACNUR, se calcula que a finales del 2008 por lo menos 33 países no tenían legislación de conformidad con el artículo 9(2), aunque casi todos ellos eran parte de la CEDAW<sup>261</sup>.

---

<sup>257</sup> *Opinión Consultiva sobre la condición jurídica y los derechos de los migrantes indocumentados*, párrafo 101.

<sup>258</sup> Comunicación con la Unidad de Apatridia del ACNUR el 17 de julio de 2009 (en archivos de la autora).

<sup>259</sup> Véase, *Unity Dow c. Fiscal General de Botswana* [1992] L.R. Commonwealth (Const.) 623; 103 Int'l L. Rep. 128 (Botswana C.A.), citado en ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional, p. 19. Véase, asimismo, Centro de Investigación y Capacitación en el Desarrollo (CRTD), Programa de Género, Ciudadanía y Nacionalidad, *La negación de la nacionalidad: el caso de las mujeres árabes*, Resumen de Investigación Regional, febrero de 2004, disponible en:

<http://www.pogar.org/publications/gender/nationality/crtdesum.pdf> (en adelante: *La negación de la nacionalidad: el caso de las mujeres árabes*), que estudió la aplicación de las leyes de nacionalidad en ocho países del Medio Oriente, a saber: Líbano, Siria, Jordania, Palestina, Yemen, Túnez, Marruecos y Egipto. El estudio encontró una variedad de consecuencias para las mujeres árabes que se casan con hombres no nacionales y la incapacidad de transmitir su nacionalidad a sus hijos, inclusive la incapacidad de registrarlos en el registro civil, el acceso a la educación, a la atención de salud, dificultades para viajar porque los niños deben viajar con el pasaporte del padre, etc.

<sup>260</sup> *Negación de la nacionalidad: el caso de las mujeres árabes*, p. 20. Véase, asimismo, PNUD, Oficina Regional para los Estados Árabes, *Las mujeres también son ciudadanas: Las leyes de Estado, las vidas de las mujeres*, que sintetiza las lecciones aprendidas de una iniciativa piloto sobre género y ciudadanía en el mundo árabe, lanzada en diciembre de 2001.

<sup>261</sup> Comunicación con la Unidad de Apatridia del ACNUR el 17 de julio de 2009 (en archivos de la autora). Los países incluyen: Bahamas, Bahrein, Barbados, Benin, Botsuana, Brunei, Burundi, Fiji, Guinea, Iraq, Jordania, Kenia, Kiribati, Kuwait, Líbano, Libia, Madagascar, Malasia, Mauritania, Marruecos (reformada pero la mujer o el hombre se deben casar de acuerdo con el Código de Familia), Nepal, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Senegal, Somalia, Sudán, Suazilandia, Siria, Tanzania, Túnez, Emiratos Árabes Unidos y Vanuatu.

Incluso en aquellos países donde teóricamente los hijos pueden llevar la nacionalidad de su padre, el país de éste puede pedir el **registro** del menor en el consulado más cercano. Cuando no hay relaciones diplomáticas entre los dos Estados en cuestión o cuando los lazos diplomáticos están cortados debido al conflicto, los hijos pueden quedar sin nacionalidad o incluso sin identidad<sup>262</sup>. También puede dar lugar a problemas de acceso y custodia de los hijos si el matrimonio termina en divorcio o por la muerte de uno de los cónyuges<sup>263</sup>. Las mujeres que viven relaciones abusivas pueden verse forzadas a escoger entre quedarse con su esposo o perder a los hijos<sup>264</sup>. Como “extranjeros”, a sus hijos se les puede denegar toda una serie de derechos, inclusive los derechos a la atención de la salud, la educación y otros servicios sociales<sup>265</sup>. Por esta razón es crucial el registro del matrimonio, como lo pide el artículo 16(2) de la Convención, pues permite que la mujer no dependa de su esposo cuando necesite demostrar que los hijos han adquirido la nacionalidad del padre. Asimismo, si una mujer se casa con un apátrida o tiene hijos fuera del matrimonio con un hombre de su propia nacionalidad, sus hijos podrían nacer apátridas<sup>266</sup>.

Los hijos nacidos de violaciones, cuyo padre es un desconocido o un extranjero, pueden no tener ninguna nacionalidad<sup>267</sup>.

Las leyes basadas en el criterio del *jus sanguinis* no solamente producen apatridia sino que pueden **perpetuar la apatridia de una generación a la siguiente**<sup>268</sup>. Los niños apátridas encaran una variedad de problemas relativos a la capacidad de ejercer sus derechos humanos,<sup>269</sup> pero su apatridia también puede tener un efecto sobre los derechos de sus madres, incluyendo por ejemplo los derechos a la vida en familia y la unidad familiar,<sup>270</sup> a

---

Nota: la información sugiere que Bahréin ha reformado su legislación o está a punto de hacerlo; Bangladesh ha reformado su legislación pero el ACNUR no ha visto el texto.

<sup>262</sup> La negación de la nacionalidad: el caso de las mujeres árabes, p. 21, refiriéndose a Siria y Líbano, y a Kuwait e Iraq, respectivamente.

<sup>263</sup> División de la ONU para el Adelanto de la Mujer, *Mujer, nacionalidad y ciudadanía, Mujeres 2000 y más allá*, junio de 2003, p. 4, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/jun03e.pdf> (en adelante: *Mujeres 2000 y más allá*).

<sup>264</sup> *Idem*

<sup>265</sup> La negación de la nacionalidad: el caso de las mujeres árabes, p. 22.

<sup>266</sup> D. Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens*, p. 87.

<sup>267</sup> ACNUR, Manual para la protección de mujeres y niñas, p. 187

<sup>268</sup> D. Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens*, p. 88.

<sup>269</sup> Manual para parlamentarios, pp. 31–33. Sobre los niños, véase CRC, artículos 7–8; ICCPR, artículo 24. Véase, asimismo, HRC, *Observación general No. 17: Los derechos del niño* (artículo 24, ICCPR) (1989), párrafo 8: “debería prestarse especial atención, dentro del marco de la protección que ha de otorgarse a los niños, al derecho enunciado en el párrafo 3 del artículo 24 que tiene todo niño a adquirir una nacionalidad. Si bien esta disposición responde al objetivo de evitar que un niño reciba menos protección por parte de la sociedad y del Estado como consecuencia de su condición de apátrida, no impone necesariamente a los Estados la obligación de otorgar su nacionalidad a todo niño nacido en su territorio. Sin embargo, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el plano nacional como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento. A este respecto, no se admite ninguna discriminación, en la legislación interna, con respecto a la adquisición de la nacionalidad, entre los hijos legítimos y los extramatrimoniales o de padres apátridas o por causa de la nacionalidad de uno de los padres o de ambos padres”.

<sup>270</sup> CEDAW, artículo 16. Véase, asimismo, HRC, *Observación general No. 19: La familia* (artículo 23, ICCPR) (1990), párrafo 7: “En cuanto a la igualdad en el matrimonio, el Comité desea destacar, en particular,

la libertad de circulación,<sup>271</sup> a la repatriación voluntaria,<sup>272</sup> o a salir de cualquier territorio, incluso el suyo, acompañada por sus hijos<sup>273</sup>. La igualdad de derechos a la nacionalidad y a las leyes de nacionalidad no discriminatorias previstas en el artículo 9 de la CEDAW erradicaría muchos de estos temas.

## 4.2 El *jus soli* y la discriminación indirecta

**Las leyes de nacionalidad** que se basan en el criterio de *jus soli*, por el contrario, otorgan la ciudadanía por el simple hecho de nacer en el territorio de un Estado. Si bien superficialmente este principio es neutral en términos de género, favorece la nacionalidad del padre en la medida en que la mujer tradicionalmente ha tendido a residir en el Estado de su esposo<sup>274</sup>. Así, aunque no es directamente discriminatorio contra la mujer, puede dar lugar a casos de discriminación indirecta. Muy pocos Estados operan leyes de nacionalidad *jus soli* “puras”, pero muchos todavía tienen varias restricciones sobre la transmisión de la nacionalidad vía el *jus sanguinis*. Por otra parte, muchos países donde tradicionalmente se utiliza el *jus soli*, tales como algunos Estados miembros de la Unión Europea, han rechazado sus leyes de nacionalidad *jus soli*. Esto es en parte como una respuesta punitiva a las solicitantes de asilo que quedan embarazadas en su territorio o que llegan embarazadas y adquieren el derecho a permanecer en el territorio por lo menos hasta que el niño alcance la mayoría de edad, en virtud de que el niño adquirió la nacionalidad con base en el *jus soli*.

---

que no debe haber discriminación alguna basada en el sexo en cuanto a la adquisición o pérdida de la nacionalidad por razón del matrimonio”.

<sup>271</sup> CEDAW, artículo 15(4). Véase, también, HRC, *Observación general No. 27: La libertad de circulación* (artículo 12, ICCPR) (1999), párrafo 20: “En el texto del párrafo 4 del artículo 12 no se hace diferencia entre nacionales y extranjeros (‘nadie’). Así pues, los titulares de ese derecho sólo pueden determinarse interpretando las palabras ‘su propio país’. El alcance de la expresión ‘su propio país’ es más amplio que el de ‘país de su nacionalidad’. No se limita a la nacionalidad en el sentido formal, es decir, a la nacionalidad recibida por nacimiento o naturalización; comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero. Este sería el caso, por ejemplo, de los nacionales de un país que hubieran sido privados en él de su nacionalidad en violación del derecho internacional y de las personas cuyo país se haya incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega. El texto del párrafo 4 del artículo 12 permite una interpretación más amplia que podría abarcar otras categorías de residentes a largo plazo, en particular, pero no exclusivamente, los apátridas privados de manera arbitraria del derecho a adquirir la nacionalidad del país de residencia. Como es posible que otros factores, en ciertas circunstancias, puedan traducirse en el establecimiento de vínculos estrechos y duraderos entre una persona y un país, los Estados Partes deben incluir en sus informes datos sobre el derecho de los residentes permanentes a regresar a su país de residencia.

<sup>272</sup> Véase, ACNUR, *Manual de protección de mujeres y niñas*, Pt 4.3.1 y ACNUR, *Manual de Repatriación Voluntaria: Protección Internacional*, 1 de enero de 1996, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3510.html> (ofrece algunas referencias al estatuto de ciudadanía y los derechos de los niños).

<sup>273</sup> ICCPR, artículo 12.

<sup>274</sup> ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional, p. 15.

### 4.3 Discriminación contra la mujer en la adquisición, pérdida y escogencia de nacionalidad

**Las leyes de naturalización** también pueden discriminar contra la mujer. Se debe recordar que tanto la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 instan a los Estados a facilitar la naturalización tanto como sea posible<sup>275</sup>. Cuando la ciudadanía se adquiere vía procedimientos de naturalización, muchos Estados han operado en virtud de principios **dependientes de la nacionalidad** (también llamado principio de unidad de la nacionalidad de los esposos), según el cual la mujer que se casa con un extranjero pierde su propia nacionalidad y adquiere la de su esposo simplemente en virtud del matrimonio (es decir, de forma automática al casarse). En consecuencia, la nacionalidad de la mujer se altera si su esposo cambia de nacionalidad o la pierde durante el matrimonio. Para la mujer que permanece en su propio país después del matrimonio, este principio puede resultar en la pérdida de derechos civiles, políticos, económicos y sociales que dependen de la nacionalidad. De manera similar, “si una mujer de un Estado que automáticamente la priva de su nacionalidad por matrimonio (basado en alguna forma de nacionalidad dependiente) [se casa con] un hombre de un Estado que no le otorga nacionalidad automáticamente con el matrimonio (basado en alguna forma de nacionalidad independiente) entonces ella resultaría apátrida”<sup>276</sup>. A una mujer abandonada o viuda se le puede rehusar el derecho a regresar a su país porque ya no es nacional, a pesar de que el derecho de regresar al país de uno está garantizado en el artículo 12(4) del ICCPR. Si ella pudiera reingresar, se encontraría sin los derechos vinculados a la nacionalidad; sus hijos también podrían quedar privados de nacionalidad en ese Estado porque pueden operar leyes *jus sanguinis* basadas en la descendencia paterna. Además, el divorcio podría dejar a una mujer apátrida. En muchos casos, la mujer ha quedado apátrida sin siquiera saberlo<sup>277</sup>.

En muchos países las nacionales no se pueden beneficiar de la naturalización facilitada para sus esposos extranjeros en igualdad de condiciones que los nacionales masculinos con respecto a sus esposas extranjeras. Esto crea riesgos de apatridia para sus hijos, en particular si la mujer no puede transmitirles la nacionalidad de acuerdo con la legislación del país. También se perpetúa la apatridia donde se evita que un esposo apátrida adquiera la nacionalidad de su esposa.

De manera similar, si una mujer busca **cambiar su nacionalidad**, incluso porque desea casarse con un nacional extranjero, se le puede pedir que renuncie a la nacionalidad que ostentaba antes de su naturalización en el nuevo Estado. Esto puede estar basado en las leyes que prohíben la dualidad de la nacionalidad. Se puede aplicar, por ejemplo, a una refugiada que se case en el país de asilo. En estas circunstancias, ella corre el riesgo de quedar apátrida dependiendo del otorgamiento de una nueva nacionalidad o incluso por más

---

<sup>275</sup> Convención de 1954 sobre Apatridia, artículo 32; Convención de 1951, artículo 34.

<sup>276</sup> ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional, p. 66, parafraseado en D. Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens*, p. 89.

<sup>277</sup> ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional, p. 17.

tiempo si el matrimonio termina antes de que ella se naturalice<sup>278</sup>. Es decir, puede quedar apátrida por “demora administrativa”.

La Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia estipula que la pérdida de la nacionalidad como consecuencia de cualquier cambio en el estatuto personal de una persona, como el matrimonio o la disolución del matrimonio, debe ser condicional a la posesión o adquisición de otra nacionalidad<sup>279</sup>. El ACNUR y la Unión Interparlamentaria recomiendan que cuando la mujer haya perdido su ciudadanía por la disolución del matrimonio, su antiguo Estado debe introducir disposiciones que le permitan automáticamente volver a adquirir la ciudadanía mediante una simple declaración<sup>280</sup>.

Por otra parte, el artículo 7 de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 establece que no se permita la renuncia voluntaria de la nacionalidad a menos de la persona haya adquirido y tenga una garantía para adquirir otra nacionalidad. En casos de garantía, si la nacionalidad no se adquiere posteriormente, se reafirma aquí que la renuncia se debe considerar inválida *ex tunc*. El corolario de esto es que el Estado de naturalización no debería pedir que una persona renuncie a su nacionalidad antes de ser capaz de solicitar la nueva nacionalidad. Además, los Estados deben adoptar disposiciones para que las personas que hayan quedado apátridas debido a falta de dichas salvaguardas puedan volver a adquirir la nacionalidad.

La introducción de **pruebas de ciudadanía** también puede discriminar a la mujer. En la práctica, muchos Estados requieren exámenes de idioma antes de otorgar la nacionalidad. Esto puede ser especialmente costoso para la mujer que no haya tenido la oportunidad de aprender un idioma por haber permanecido en el hogar, comparada con el hombre que tiene más probabilidades de haber trabajado fuera del hogar y de haber tenido más exposición al idioma<sup>281</sup>. Además, otros requisitos de naturalización tales como la prueba de autosuficiencia económica o de vivienda también pueden ser más difíciles de satisfacer, especialmente si son mujeres jefes de hogar con poco ingreso o dependientes financieramente de su pareja o esposo. Incluso si se reagrupan como una familia con este propósito, la mujer queda atada al esposo con el fin de adquirir la ciudadanía<sup>282</sup>. Además, en algunos países la adquisición de la nacionalidad requiere que el esposo nacional patrocine o promueva al cónyuge no nacional. Este requisito le da control efectivo al esposo nacional sobre su cónyuge no nacional y en situaciones de violencia intrafamiliar, puede poner a la última en una situación insostenible<sup>283</sup>. “Cuando esas mujeres son

---

<sup>278</sup> Véase, ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, p. 186.

<sup>279</sup> Convención para la reducción de los casos de apatridia, 1961, artículo 5.

<sup>280</sup> ACNUR y la Unión Interparlamentaria, *Nacionalidad y apatridia: Manual para parlamentarios*, Ginebra, 2005, p. 33.

<sup>281</sup> Véase, por ejemplo, Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, *Recomendación No. 1261* (1995), párrafo 3, referido en ILA, Comité sobre feminismo y derecho internacional, p. 20.

<sup>282</sup> Véase, da Costa, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, POLAS/2006/02, junio de 2006, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44bb9b684.html> (en adelante: da Costa, Refugiados en el contexto de la integración).

<sup>283</sup> Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Francia: Violencia contra la mujer: Un asunto de Estado*, AI Index: EUR 21/001/2006, 8 de febrero de 2006, Partícula 2.5, disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR21/001/2006/en/1dc6fb9b-d468-11dd-8743-d305bea2b2c7/eur210012006en.html> (reflexiona sobre la vulnerabilidad de las migrantes irregulares y las

económica, social, cultural e incluso lingüísticamente dependientes de sus esposos, pueden ser vulnerables a la violencia y el abuso”<sup>284</sup>.

#### 4.4 Apatridia de facto

La **definición de “apatridia”** en las convenciones de apatridia se refiere únicamente a la apatridia *de jure*, como se resume en el Anexo de este documento. De esta forma, cubre la mayoría de las situaciones descritas anteriormente en las cuales la operación de las leyes afecta la nacionalidad y pone a las personas en riesgo de quedar apátridas. Sin embargo, la **apatridia de facto** también es un tema particular para la mujer (y para el ACNUR), pues la mujer víctima de la trata que trabaja en el comercio del sexo o en trabajos forzados puede ser incapaz de demostrar su nacionalidad porque los tratantes, los dueños de los burdeles o los proxenetas confiscan sus pasaportes<sup>285</sup>. “Puede que a la mujer víctima de la trata le hayan confiscado o robado sus documentos, ya sea al llegar a un tercer país o antes del traslado, lo que a menudo hace imposible probar su estatuto cuando intenta reingresar a su país de origen o de residencia habitual. Si la encuentran las autoridades del país a donde ella fue llevada ilegalmente, puede ser detenida dependiendo de su identificación y de la resolución de su situación”<sup>286</sup>.

En su conclusión No. 90 LII (2001), el ExCom expresó su preocupación por los lazos existentes entre la trata y la apatridia:

“(s) *Condenando* enérgicamente el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños, que representa una grave violación de sus derechos humanos; *expresando preocupación* por el hecho de que muchas víctimas del tráfico terminen siendo efectivamente apátridas por la imposibilidad de establecer su identidad y su nacionalidad [...]”

La CEDAW está bien posicionada para abordar las interrelaciones de **las leyes de nacionalidad y la trata de personas**, pues contiene disposiciones sobre estos temas. La experiencia demuestra que las mujeres y las niñas representan la mayoría de los casos de trata y, por lo tanto, les afectan de manera desproporcionada los problemas de apatridia<sup>287</sup>. El ACNUR ha estado particularmente interesado en las interrelaciones entre la trata y la apatridia, y ha hecho un llamado:

---

legales que viven en relaciones personales abusivas y que tienen probabilidades de perder su derecho a permanecer en el país si se separan de sus parejas o esposos). El Comité ha reconocido el mismo argumento con relación a la mujer migrante y su acceso al estatuto migratorio: CEDAW, Recomendación general No. 26: La trabajadora migrante, 26(f).

<sup>284</sup> ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, p. 187, refiriéndose a Mujeres 2000 y más allá.

<sup>285</sup> Véase, por ejemplo, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Informe de la misión del Relator Especial a Polonia sobre la cuestión de la trata y la prostitución forzada de la mujer*, 10 de diciembre de 1996, E/CN.4/1997/47/Add.1, párrafo 6 y 44–45, disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b0db8.html>.

<sup>286</sup> ACNUR, *Informe final concerniente al cuestionario sobre apatridia*.

<sup>287</sup> *Ídem*.

A los Estados a cooperar en el establecimiento del estatuto de identidad y nacionalidad de las víctimas de la trata, muchas de las cuales, sobre todo mujeres y niños, resultan efectivamente apátridas debido a la incapacidad de establecer dicho estatuto, para que faciliten soluciones apropiadas a su situaciones, respetando los derechos humanos de las víctimas internacionalmente reconocidos.<sup>288</sup>

Cuando el nacimiento de una niña no se registra, ella corre un riesgo similar de ser incapaz de probar su nacionalidad al ser interrogada por las autoridades. Los certificados de nacimiento proporcionan la prueba de la adquisición de la nacionalidad basada tanto en la descendencia (*jus sanguinis*) como en el lugar de nacimiento (*jus soli*).

**Los migrantes indocumentados, incluyendo los solicitantes de asilo**, también pueden ser incapaces de demostrar su nacionalidad y pueden quedar efectivamente apátridas. La incapacidad de presentar documentación o de probar la nacionalidad de la persona afecta las restricciones a la libertad de circulación, la sujeción a detención prolongada pendiente de la determinación de la prueba de identidad relacionada con la deportación o en general, y los temas de credibilidad en los procedimientos de determinación del asilo<sup>289</sup>. El acceso a la protección diplomática también está estrechamente asociado a la prueba de identidad.

Aunque la apatridia es una cuestión del derecho internacional de los derechos humanos, que implica de manera central el derecho a la nacionalidad o la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad, también conduce a **muchas otras violaciones de derechos humanos**. El Comité para la eliminación de la discriminación racial ha llamado a los Estados partes a respetar los derechos generales de los no ciudadanos, inclusive menciona el trato discriminatorio a las no ciudadanas casadas con ciudadanos<sup>290</sup>. La última Observación general también se refiere a la facilitación de ciudadanía para determinados grupos, inclusive en el contexto de los niños no ciudadanos, a fin de reducir la apatridia<sup>291</sup>. Los residentes musulmanes en el estado norteño de Rakhine en Myanmar, por ejemplo, son los únicos que tienen gran dificultad para obtener autorización de matrimonio, que interfiere con su derecho a casarse y fundar una familia<sup>292</sup>. En muchos países las mujeres apátridas corren un especial peligro de caer en manos de la trata, la violencia sexual y por

---

<sup>288</sup> *Ídem*, párrafo 7(d).

<sup>289</sup> Véase, por ejemplo, Vital Voices Global Partnership, *Stateless and Vulnerable to Human Trafficking in Thailand*, junio de 2007, p. 12, disponible en: <http://www.vitalvoices.org/files/docs/VitalVoices-StatelessandVulnerabletoHumanTraffickinginThailand.pdf> (en adelante: Apátridas y vulnerables a la trata de humanos).

<sup>290</sup> CERD, *Observación general No. 30 (2004): Discriminación contra los no ciudadanos*, documento de la ONU, 1 de octubre de 2004, párrafo I.8, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45139e084.html>. El Comité también emitió una Observación general específica sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, aunque no se refiere concretamente a los refugiados ni a los desplazados, se aplica a ellos: CERD, Observación general No. 25.

<sup>291</sup> CERD, Observación general No. 30 (2004).

<sup>292</sup> Véase, C. Lewa, "North Arakan: An Open Prison for the Rohingya in Burma" (2009) 32 *Forced Migration Review* 11–13, disponible en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR32/FMR32.pdf> (el artículo también se refiere a las restricciones sobre la libertad de circulación, el acceso a la atención de la salud y la educación). CEDAW, artículo 16. Véase también: ICCPR, artículo 23; ICESCR, artículo 10.

motivos de género y otras formas de explotación económica<sup>293</sup>. “A los ‘ciudadanos borrados’ de Eslovenia se les niega sistemáticamente el acceso a la atención de la salud y la educación a la par que a los ciudadanos”,<sup>294</sup> con repercusiones para la salud reproductiva de la mujer. La negativa a registrar el nacimiento también tiene ramificaciones para una serie de otros derechos humanos, inclusive la igualdad ante la ley, a un nombre y al reconocimiento de la personalidad jurídica<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> Apátridas y vulnerables a la trata de humanos, p. 12. Véase también, Comité de la ONU sobre los derechos del niño (CRC): *Observaciones finales, Tailandia*, 17 de marzo de 2006, CRC/C/THA/CO/2, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45377ed00.html>.

<sup>294</sup> I. Goris, J. Harrington y S. Köhn, “Statelessness: What it is and Why it matters”, (2009) 32 *Forced Migration Review* 4–6, disponible en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR32/FMR32.pdf>. Los “ciudadanos borrados” son antiguos o actuales residentes en el estado yugoslavo de Eslovenia que fueron sacados del registro de ciudadanía después de la fractura de la antigua Yugoslavia (donde se tenía la ciudadanía en dos niveles: la yugoslava y la de provincia), y fueron efectivamente privados de su ciudadanía eslovena por eliminación administrativa.

<sup>295</sup> *Caso de las niñas Yean y Bosico c. la República Dominicana*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 8 de septiembre de 2005, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_130\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf).

## 5. El Comité de la CEDAW y el ACNUR: hacia una colaboración más estrecha

La CEDAW establece un Comité de 23 expertos independientes que vigila la aplicación de la Convención por los Estados partes<sup>296</sup>. El Comité inició su trabajo en 1982. Parte del año se reúne en Ginebra y parte en Nueva York, normalmente tres veces al año por períodos de tres semanas por sesión<sup>297</sup>. A continuación se describen sus cuatro funciones principales.

Primero, el Comité **recibe y examina informes** que presentan los Estados partes de manera periódica como el principal medio para vigilar la aplicación de las obligaciones del tratado<sup>298</sup>. Los informes iniciales deben presentarse en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado parte de que se trate, con informes de seguimiento durante cuatro años después del informe inicial o cuando el Comité lo solicite<sup>299</sup>. Se espera que el Estado Parte informe sobre las medidas que ha tomado para la aplicación de sus obligaciones, incluyendo medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole, y sobre todas las dificultades que hubiera experimentado en cumplir con las obligaciones del tratado<sup>300</sup>. Con el fin de garantizar que los informes del Estado le proporcionan al Comité la información adecuada para hacer su trabajo, existen directrices sobre su forma y contenido<sup>301</sup>, aunque hay una considerable variación en la forma en que se presentan los informes<sup>302</sup>.

Además de la información que presenta el Estado parte, el Comité recibe información sobre la situación de los derechos humanos en los países por otras fuentes, que incluyen las agencias de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas y la prensa<sup>303</sup>. El

<sup>296</sup> CEDAW, Pt V.

<sup>297</sup> CEDAW, artículo 20 (originalmente se preveía “no más de dos semanas anualmente”, pero ahora el Comité celebra tres sesiones al año de tres semanas de duración cada una). En 2009 el Comité se reunirá solamente una vez debido a la resolución de la Asamblea General que le concedía más tiempo al Comité al afirmar que había que realizar cinco sesiones para el período 2008-2009, con dos de estas sesiones en Nueva York. Se reanudarán los tres períodos de sesiones en 2010.

<sup>298</sup> CEDAW, artículo 18.

<sup>299</sup> CEDAW, artículo 18 (informe inicial después de un año y después cada cuatro años o cuando se le pida).

<sup>300</sup> CEDAW, artículo 18.

<sup>301</sup> Véase, por ejemplo, ONU, *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos*, HRI/GEN/2/Rev.5, 29 de mayo de 2008, disponible en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.2.Rev.1.Add.2.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.2.Rev.1.Add.2.Sp?Opendocument).

<sup>302</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), *El Sistema de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Introducción a los tratados fundamentales de derechos humanos y a los órganos creados en virtud de tratados*, Folleto informativo No. 30, de junio de 2005, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30sp.pdf>, p. 28 (en adelante: OACDH, Folleto informativo No. 30).

<sup>303</sup> OACDH, Folleto informativo No. 30, p. 30. De hecho, la CEDAW estipula explícitamente que podrá recibir dicha información (CEDAW, artículo 22).

ACNUR, por ejemplo, hace comentarios confidenciales periódicamente sobre el desempeño del Estado parte con respecto a las personas de las que se ocupa la Organización y como parte de sus funciones de vigilancia. La mayoría de los Comités dedican una parte específica de tiempo a las audiencias de presentación de las agencias de la ONU y las ONG. Dependiendo de cuándo se recibe la información, se pueden añadir otras cuestiones a la lista de los temas presentados al Estado parte antes de la sesión.

La segunda función del Comité es que, de tiempo en tiempo, emite **declaraciones autorizadas o guías dirigidas a los Estados partes** sobre el significado de los derechos sustantivos, las obligaciones de los Estados partes y otros temas comunes (conocidas como Recomendaciones generales)<sup>304</sup>. Hasta la fecha, el Comité ha emitido un total de 26 Recomendaciones generales sobre varias disposiciones del tratado y temas relacionados<sup>305</sup>. No ha emitido una Recomendación general sobre desplazamiento ni sobre el derecho a una nacionalidad (Art. 9). No obstante, otras Recomendaciones generales y Observaciones finales pueden ofrecer pruebas de una evolución en la interpretación de disposiciones importantes y así ofrecer orientación en esos asuntos.

De conformidad con el Protocolo Facultativo de la CEDAW (OP-CEDAW), acordado el 6 de octubre de 1999 por aclamación en la Asamblea General y en vigor desde el 22 de diciembre de 2000, la tercera función del Comité es **recibir y considerar peticiones** de individuos que aleguen violación de uno o más de sus derechos humanos por un Estado parte. Se les conoce oficialmente como “comunicaciones individuales”<sup>306</sup>. A la fecha, el Comité de la CEDAW ha decidido sobre 11 comunicaciones individuales (seis fueron declaradas inadmisibles; en cuatro se encontró una violación, y en una no se encontró violación). Dos de estas decisiones implicaron a mujeres solicitantes de asilo aunque ambas fueron declaradas inadmisibles<sup>307</sup>. Ninguna de las otras decisiones implicó temas de desplazamiento o apatridia.

---

<sup>304</sup> CEDAW, artículo 21.

<sup>305</sup> La más reciente Recomendación general es sobre las trabajadoras migrantes y muestra una voluntad de parte del Comité de participar en el contexto de la migración y el desplazamiento y la aplicación de las disposiciones del tratado a los no nacionales. CEDAW, *Recomendación general No. 26: La trabajadora migrante*, 2008.

<sup>306</sup> Asamblea General de la ONU, *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: resolución adoptada por la Asamblea General*, 15 de octubre de 1999, A/RES/54/4, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1273.pdf>.

<sup>307</sup> El primer caso implicaba a una solicitante de asilo pakistaní en el Reino Unido, que se rehusó a regresar a Pakistán pues temía que su ex esposo le quitara la vida, dada su historia de violencia y que la había buscado en dos ocasiones anteriores y la había orillado a huir otras tantas veces; temía también por el futuro y la educación de sus dos hijos. Se le había denegado el asilo pues se consideró que se podía reubicar lejos de su esposo en Pakistán y reducir así el riesgo de persecución por debajo del umbral del “fundado temor”. El Comité declaró inadmisibles su solicitud por considerar que no había agotado las medidas internas al no haber argumentado discriminación sexual en los procedimientos de asilo como un posible motivo para la revisión judicial (véase, CEDAW, *N.S.F. c. Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, CEDAW/C/38/D/10/2005, 12 June 2007, disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47975af40.html>). El segundo caso importante implicó a una solicitante de asilo china, analfabeta, quien alegaba que había sido llevada por la trata de personas a los Países Bajos con fines de prostitución. Había sufrido violación y abusos durante años y había sido forzada a la prostitución en China antes de ser llevada al exterior. Al momento de solicitar asilo era menor de edad y estaba embarazada. Entre otras cosas, afirmó que la política de inmigración holandesa culpabiliza a la víctima de la trata que es

La cuarta función del Comité, también establecida por el OP-CEDAW, es un procedimiento facultativo que le permite al Comité **efectuar una investigación** cuando recibe información confiable que indica la existencia de graves o sistemáticas violaciones de derechos humanos. Esto puede incluir hacer visitas al país de que se trate. El Comité únicamente ha ejercido esta función en una ocasión<sup>308</sup>.

A diferencia de muchos otros órganos de vigilancia de los tratados<sup>309</sup>, no existe un mecanismo interestatal de denuncias.

**Por el contrario, el ACNUR es el principal órgano de vigilancia** que supervisa la aplicación de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 y las convenciones de 1954 y de 1961 sobre apatridia por parte de los Estados. El mandato fundamental del ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes para ellos, de manera apolítica y humanitaria<sup>310</sup>. Además, el ACNUR tiene la “responsabilidad de vigilar” la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967<sup>311</sup>. El ACNUR también tiene el mandato de la Asamblea General como agencia líder con respecto a los desplazados provocados por situaciones de

---

incapaz de proporcionar información acerca de la ruta a los Países Bajos y que no puede presentar documentos de identidad. También argumentó que no se le había provisto de asesoramiento jurídico especializado al ser menor de edad así como de adecuada protección y apoyo. El Comité declaró inadmisibles su comunicación porque ella no había agotado los recursos de la jurisdicción interna. Véase, CEDAW, *Zhen Zhen Zheng c. Los Países Bajos*, CEDAW/C/42/D/15/2007, 17 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a3f2ed72.html>.

<sup>308</sup> Véase, CEDAW, *Informe de México producido por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005, disponible en:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a5db7bf2>.

<sup>309</sup> Véase, por ejemplo, OP-ICCPR, artículo 41 (sobre una base opcional, sujeto a declaración de aceptación de la jurisdicción del Comité de Derechos Humanos); ICERD, artículo 11 (jurisdicción automática al ratificar el ICERD); Convención contra la Tortura, artículo 21 (sobre una base opcional, sujeto a declaración de aceptación de la jurisdicción del Comité contra la Tortura); Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios, artículo 76 (sobre una base opcional, sujeto a declaración de aceptación de la jurisdicción del Comité, pero aún no ha entrado en vigor).

<sup>310</sup> Estatuto, artículo 8. Para más información sobre el mandato de protección internacional del ACNUR véase, W. Kälin, “Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond”, en Feller, Türk y Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law*, pp. 614–666, 618–627.

<sup>311</sup> Convención de 1951, artículo 35: “Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas: 1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de: a) La condición de los refugiados; b) La ejecución de esta Convención, y c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.” Véase, asimismo, el artículo II del Protocolo de 1967. Para más sobre el mandato del ACNUR con respecto a la apatridia, véase ACNUR, *Prevención y reducción de la apatridia y protección de los apátridas*.

conflicto<sup>312</sup>. Durante algún tiempo se ha estado discutiendo cómo aumentar la capacidad de vigilancia del ACNUR,<sup>313</sup> y la Organización ha estado buscando la forma de cooperar más y más con otras agencias y organismos de la ONU para facilitar su trabajo.

A diferencia de la CEDAW, no existen estructuras formales relativas al desempeño del papel de vigilancia. El artículo 35 de la Convención de 1951 estipula que los Estados partes han de proveer al ACNUR la información pertinente sobre las condiciones de los refugiados, la aplicación de la Convención y las leyes existentes o propuestas, regulaciones y decretos relativos a los refugiados. No obstante, no hay un requisito de información periódica del Estado equivalente al sistema de los órganos de los tratados –un vacío importante en el mandato del ACNUR– y aunque de tiempo en tiempo se les pide a los Estados partes comunicar determinados temas al ACNUR<sup>314</sup> dicha información forma parte de su informe anual de protección (que es confidencial) y otras declaraciones públicas.<sup>315</sup>

Por lo tanto, el mecanismo de informes públicos, sistemáticos y periódicos de los Estados de conformidad con la CEDAW ofrece un proceso de revisión suplementario sobre temas sustantivos complementarios, no solo en términos de informes públicos, diálogo directo con

---

<sup>312</sup> Sobre el mandato del ACNUR sobre los desplazados causados por situaciones de conflicto, véase ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, p. 12.

<sup>313</sup> Por ejemplo, en una serie de documentos de trabajo redactados a la luz del 50 aniversario de la Convención de 1951 se propuso establecer un Subcomité de revisión y seguimiento (con muchas de las funciones de los procedimientos de información de los órganos de vigilancia de los tratados) (Kälin, “Supervising the 1951 Convention”, pp. 657–658); crear un tribunal internacional del refugiado (véase, Juez A.M. North y Joyce Chiara, *Towards Convergence in the Interpretation of the Refugee Convention – A Proposal for the Establishment of an International Refugee Court*, documento presentado a la Asociación Internacional de Jueces en derecho del refugiado, Estocolmo, abril 2005, disponible en: <http://law.anu.edu.au/CIPL/Conferences&SawerLecture/05%20ANZSIL%20Papers/North.pdf>), o por lo menos examinar el tema de la supervisión (J.C. Hathaway, “Taking Oversight of Refugee Law Seriously”. Las propuestas se publicaron en: <http://www.icva.ch/doc00000501.html>). Türk ha recomendado hacer un análisis más estrecho de los dos sistemas (el sistema de derechos humanos y el sistema de protección del refugiado) y quizás sería útil la creación de un nuevo “mecanismo” en el área de los derechos del refugiado, pero debería construir sobre el trabajo ya emprendido por el ACNUR y evitar los problemas asociados con los mecanismos de vigilancia de los tratados de derechos humanos: V. Türk, “UNHCR’s Supervisory Responsibility”, documento de trabajo No. 67, *New Issues in Refugee Research*, ACNUR, octubre de 2002, disponible en: <http://www.unhcr.org/3dae74b74.html>. Para conocer otras propuestas encaminadas a mejorar la vigilancia véase, *inter alia*, A.C. Helton, “Displacement and Human Rights: Current Dilemmas in Refugee Protection” (1994) 47 *J. Int’l Aff.* 379, p. 389: “La supervisión de un tribunal de la ONU para la protección de refugiados y desplazados acordaría a los individuos agraviados o a grupos representativos un derecho a pedir la reparación por violaciones al derecho internacional del refugiado y los derechos humanos y así protegería sus derechos y alcanzaría mayor uniformidad en la interpretación de los criterios del estatuto de refugiado”.

<sup>314</sup> Véase, por ejemplo, Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU, res. 2000/21, *Detención de solicitantes de asilo*, 27<sup>ma</sup> sesión, 18 de agosto de 2000, párrafo 7, que les pedía a los Estados partes presentar información al ACNUR sobre la forma en que las políticas y prácticas de detención estaban de conformidad con las *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*, febrero de 1999, párrafo 1.

<sup>315</sup> Kälin, “Supervising the 1951 Convention”, p. 624. Yo le he recomendado anteriormente al ACNUR que haga públicos sus informes anuales de protección; o que su estudio quinquenal *El estado de los refugiados en el mundo* sea enmarcado como una revisión del desempeño del Estado parte: A. Edwards, “Book Review: UNHCR’s *State of the World’s Refugees*” (2007) 19 *Int’l J. Ref. L.* 595–598. De igual forma, la Organización podría estudiar cómo podría colaborar más activamente en el proceso de revisión periódica universal de los derechos humanos de la ONU.

los Estados y revisiones independientes e imparciales. María Stavropoulou comentó en 1998 que la limitación en tiempo y recursos disponibles del Comité “hacen poco probable que sea capaz de abordar en detalle o sistemáticamente temas relativos al desplazamiento y los refugiados” y advirtió que hasta ese momento “permanecía subutilizado [como un foro] para la protección de los refugiados y desplazados”<sup>316</sup>. Sin embargo, desde entonces han aumentado la colaboración y la cooperación entre el ACNUR y el Comité en el monitoreo de la implementación de las obligaciones de derechos humanos con respecto a las mujeres desplazadas y apátridas,<sup>317</sup> impulsado en parte por el traslado del Comité a Ginebra y los servicios que le presta a la OACDH. En 2008, por ejemplo, el ACNUR le presentó observaciones al Comité con respecto al aproximadamente 70 por ciento de los Estados partes bajo su consideración<sup>318</sup>. De igual forma, el Comité explícitamente mencionó los temas de asilo, solicitantes de asilo, refugiadas, desplazamiento, repatriación y reasentamiento en siete de los 16 informes bajo consideración (es decir, el 44 por ciento). De esos países en revisión, cada uno acogía refugiados o tenía graves problemas de desplazamiento interno o preocupaciones referentes al *refoulement* y otras protecciones de derechos humanos, de modo que es evidente que hay algunos vacíos en el tratamiento de estos temas<sup>319</sup>. Una década antes los mismos términos se habían usado en una cantidad equivalente de informes (seis informes de un total de 14, el 42 por ciento)<sup>320</sup>. Estas cifras indican que el Comité no ha integrado plenamente las preocupaciones del ACNUR en su revisión de los informes de los Estados partes. Cualitativamente, sin embargo, la profundidad del análisis ha mejorado con el tiempo. En su consideración de los informes de los Estados en 2008, por ejemplo, el Comité urgió a los Estados partes de la CEDAW, *inter alia*, a fortalecer su cooperación con el ACNUR<sup>321</sup>, celebró los acuerdos de cooperación firmados entre éste y los Estados partes<sup>322</sup> y recomendó a los Estados partes de la CEDAW adherirse a los instrumentos pertinentes de protección del refugiado, en particular la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967<sup>323</sup>. En comparación, la apatridia solamente se

---

<sup>316</sup> M. Stavropoulou, “Displacement and Human Rights: Reflections on UN Practice” (1998) 20 *Hum. Rts. Qlty* 515, p. 540.

<sup>317</sup> Para más sobre la interrelación entre derechos humanos y el derecho del refugiado, véase A. Edwards, “Crossing Legal Borders: The Interface Between Refugee Law, Human Rights Law and Humanitarian Law in the International Protection of Refugees”, en R. Arnold y N. Quenivet (eds). *International Humanitarian Law and International Human Rights Law: Towards a New Merger in International Law* (Brill, 2008) Cap. 16; C. Beyani, “The Role of Human rights Bodies in Protecting Refugees”, en A.F. Bayefsky (ed.), *Human Rights and Refugees, Internally Displaced Persons and Migrant Workers* (Leiden y Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), pp. 269–281; J. Fitzpatrick (ed.), *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures* (Nueva York: Transnational Publishers Inc., 2002).

<sup>318</sup> Información proporcionada por ACNUR, 12 de junio de 2009.

<sup>319</sup> Los países en revisión en 2008 fueron Arabia Saudita, Bolivia, Burundi, *Líbano*, *Marruecos*, Luxemburgo, Francia, *Suecia*, Eslovaquia, Lituania, *República Unida de Tanzania*, Finlandia, Islandia, *Reino Unido*, *Nigeria* y *Yemen*. Los términos fueron aplicados en relación con los países resaltados en itálicas. Véase, CEDAW, Informe anual, A/63/38 (2008).

<sup>320</sup> Los países en consideración en 1999 fueron Algeria, Kirguzstán, Liechtenstein, *Grecia*, Tailandia, China, *Colombia*, Belice, *Georgia*, *Nepal*, *Irlanda*, Chile, *España* y el Reino Unido. Los términos fueron aplicados en relación con los países resaltados en itálicas. CEDAW, Informe anual, A/54/38/Rev.1 (Supp.) (1999).

<sup>321</sup> Por ejemplo, Marruecos, 40ª sesión, párrafo 257, Yemen, 41ª sesión, párrafo 356; Tanzania, 41ª sesión, párrafo 145; CEDAW, Informe anual 2008, A/63/38 (2008).

<sup>322</sup> Por ejemplo, Marruecos, 40ª sesión, párrafo 257, Yemen, 41ª sesión, párrafo 356; Tanzania, 41ª sesión, párrafo 145; CEDAW, Informe anual 2008, A/63/38 (2008).

<sup>323</sup> Por ejemplo, Líbano, 40ª sesión, párrafo 201; CEDAW, Informe anual 2008, A/63/38 (2008).

mencionó dos veces: en 2004 (con relación a Kuwait) y en 2008 (con relación al Líbano), pero no de 1999 a 2008. Sin embargo, la pérdida de la nacionalidad y las leyes de nacionalidad discriminatorias surgieron en virtud del artículo 9 de la CEDAW en casi todas las observaciones finales a lo largo del mismo período.

La preparación de este documento y la celebración del seminario conjunto constituyen otros pasos en el proceso de armonizar y estrechar la colaboración. Además, actualmente existe una discusión para incluir de manera explícita a las mujeres refugiadas y las desplazadas en los “Indicadores para promover y dar seguimiento a la aplicación de los derechos humanos” sobre la violencia contra la mujer que está redactando la OACDH para ayudar a los Estados a aplicar sus obligaciones de derechos humanos.

Al igual que el Comité, el ACNUR también emite declaraciones autorizadas sobre la interpretación y la aplicación de los tratados que supervisa. Varias cortes nacionales han reconocido estas declaraciones y la orientación política que publica periódicamente sobre los avances en el derecho internacional de los derechos humanos, como “una fuente útil”, “una importante fuente de derecho” o una “considerable autoridad persuasiva”<sup>324</sup>.

Por otra parte, el procedimiento de quejas individuales de la CEDAW les concede a las personas desplazadas y apátridas una posible vía para tener acceso a una reparación<sup>325</sup>. Aparte de escribir una carta de denuncias al ACNUR o ejercer derechos en el ámbito legal interno, no existen procedimientos formales de denuncias en virtud de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, o de las convenciones de apatridia. No obstante, en relación con estas últimas, las resoluciones 3274 (XXIV) y 31/36 de la Asamblea General le dieron el mandato al ACNUR de cumplir con las funciones referidas en el artículo 11 de la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia, es decir, actuar como un organismo ante el cual una persona que solicita los beneficios de la Convención de 1961 pueda solicitar el examen de su solicitud y pedir ayuda para presentarla a la autoridad apropiada.

Los solicitantes de asilo y los refugiados son ahora usuarios habituales de los procedimientos petitorios disponibles en virtud de otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos<sup>326</sup>. Por el contrario, el Comité únicamente ha decidido hasta el momento sobre dos comunicaciones de 11 de solicitantes de asilo (aproximadamente el 18%), ambas rechazadas por motivos de admisibilidad (como se explicó anteriormente), lo cual sugiere una subutilización estos mecanismos por la mujer desplazada y apátrida. Se le debe dar más consideración a la forma en que el estatuto legal o migratorio de una mujer – como refugiada, solicitante de asilo o apátrida, por ejemplo –

---

<sup>324</sup> Véase, Kälin, “Supervising the 1951 Convention”, pp. 626–627, que se refiere a una variedad de decisiones de tribunales nacionales.

<sup>325</sup> Es evidente que algunos tribunales regionales pueden estar en mejor posición para hacerlo, dada la naturaleza vinculante de sus decisiones. Sin embargo, los órganos de tratados pueden ofrecer ventajas en términos de disposiciones específicas, si el Estado en cuestión es parte de los instrumentos regionales de derechos o debido al enfoque específico adoptado por el Comité en cuestión.

<sup>326</sup> Véase, B. Gorlick, “Human Rights and Refugees: Enhancing Protection Through International Human Rights Law”, ACNUR, New Issues in Refugee Research, documento de trabajo No. 3, 15 de octubre de 2000, disponible en: <http://www.unhcr.org/3ae6a0cf4.html>; O. Andrysek, “Gaps in International Protection and the Potential for Redress through Individual Complaints Procedures” (1997) 9 *Int’l J. Ref. L.* 392.

puede afectar su capacidad de agotar los recursos internos antes de buscar reparación internacional. Por ejemplo, puede que sea incapaz de tener acceso a un asesoramiento jurídico gratuito como solicitante de asilo rechazada o no nacional; puede que las apelaciones no tengan efecto suspensivo; que la amenaza de deportación o expulsión o su traslado afecten de manera negativa su capacidad de tener acceso a los tribunales.

De acuerdo con el procedimiento de comunicaciones individuales es probable que se presenten más casos de mujeres solicitantes de asilo rechazadas a quienes se les ha denegado el estatuto de refugiado con base en la negativa a reconocer su temor debido a formas de persecución por razones de género, porque el procedimiento nacional pertinente no reconoce el sexo o el género como un motivo de asilo o porque las evaluaciones de que se podía reubicar internamente no tomaron en cuenta de forma adecuada los factores de género<sup>327</sup>. También es posible prever que se presenten casos de mujeres refugiadas que viven en Estados partes en los cuales las protecciones contra la violencia son inadecuadas, inclusive contra la violencia ligada a la discriminación étnica, religiosa o económica. Otros posibles casos incluyen aquellos en los que no existen procedimientos internos para determinar la apatridia y/o para impugnar las leyes de nacionalidad discriminatorias.

Como agencia basada en el terreno, las actividades de “protección internacional” del ACNUR se dirigen a “asegurar los derechos básicos de los refugiados, y, cada vez más, su seguridad física”<sup>328</sup>, comenzando “por conseguir la admisión, el asilo y el respeto de los derechos humanos básicos, incluido el principio de la no devolución” y “esa protección sólo termina con el logro de una solución duradera, idealmente consistente en volver a conseguir que el propio país del refugiado lo proteja”<sup>329</sup>. De acuerdo con el ACNUR, “la protección incluye asegurar que se toman en cuenta las necesidades especiales de las mujeres refugiadas, en particular las víctimas de la violencia, y también las de los niños, especialmente los separados de su familia”<sup>330</sup>. Desempeñar al mismo tiempo una función de asistencia y de vigilancia requiere que el ACNUR supervise las actividades de los gobiernos, a menudo en países donde trabaja hombro con hombro con las autoridades o donde de hecho cumple con el rol primordial de proteger a los refugiados<sup>331</sup>. A veces esto puede poner al ACNUR en una posición política difícil y puede comprometer la protección disponible para los refugiados. En el contexto de los desplazados, la posición y el mandato

---

<sup>327</sup> En varias ocasiones el Comité ha recomendado a los Estados partes de la CEDAW introducir procedimientos de asilo sensibles al género: por ejemplo, Líbano (40ª sesión, párrafos 200-201), Reino Unido (41ª sesión, párrafos 295-296), Suecia (40ª sesión, párrafo 361): Informe anual 2008, A/63/38 (2008); Australia (párrafo 22), Malawi (párrafos 35-36), Malasia (párrafos 27-28); China (párrafos 33-34): Informe anual 2006, A/61/38 (2006); Italia (32ª sesión, párrafos 332-333), Irlanda (33ª sesión, párrafos 364 y 367): Informe anual 2005, A/60/38 (2005).

<sup>328</sup> ACNUR, *Nota sobre la protección internacional*, A/AC.96/930, 7 de julio de 2000, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0737.pdf>, párrafo 2. Véase asimismo: ACNUR, *Nota sobre la protección internacional*, A/AC.96/830, 7 de septiembre de 1994, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1744.pdf> (en adelante: ACNUR, *Nota sobre la protección internacional* 1994), párrafo 12.

<sup>329</sup> ACNUR, *Nota sobre la protección internacional* 1994, párrafo 12.

<sup>330</sup> *Ídem*.

<sup>331</sup> Véase, A. Edwards, “The Optional Protocol to the Convention contra Torture and the Detention of Refugees” (2008) 57 *Int'l & Comp. L. Qty* 789-825.

del ACNUR depende aún más del entorno propicio que brinde el propio Estado<sup>332</sup>. La supervisión de un tercero puede ser útil, y necesario en algunas circunstancias, para reducir el impacto del conflicto de intereses del propio ACNUR sobre la protección de las personas desplazadas<sup>333</sup>.

Aunque el Comité ha hecho solamente una misión de investigación a la fecha, este mecanismo representa una gran oportunidad para darle seguimiento a los derechos de la mujer desplazada y apátrida donde esté sujeta a graves o sistemáticas violaciones de sus derechos humanos. Como mínimo, el Comité es capaz de entablar un diálogo con el Estado parte en cuestión y puede hacer una visita sujeta al consentimiento del Estado parte. Una relación más estrecha entre el ACNUR y el Comité podría dar lugar en el futuro a la identificación de situaciones de desplazamiento y/o apatridia, que tienen un impacto desproporcionado y sustancial sobre las mujeres y las niñas y que pueden necesitar de presión adicional de parte de un mecanismo independiente de seguimiento. Las organizaciones no gubernamentales, también, tienen un rol que jugar en la identificación de situaciones o casos de abuso grave o sistemático contra mujeres y niñas desplazadas o apátridas.

Finalmente, hay muchas circunstancias en las cuales el Estado en cuestión quizás no sea parte de las convenciones pertinentes de refugiados y/o apatridia, pero puede ser parte de la CEDAW y por lo tanto el lenguaje de los derechos humanos puede abrir un “espacio de protección”,<sup>334</sup>. Por otro lado, donde el ACNUR es incapaz, por razones políticas, de seguridad o estratégicas, de abrir una vía con el gobierno afectado por un determinado problema de protección, la presión adicional ejercida por mecanismos exteriores de vigilancia puede representar una ventaja<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> Sobre los debates respecto a si el ACNUR debería participar en operaciones con desplazados y las dificultades en este sentido, Véanse numerosos artículos en (2007) 20(3) *J. Ref. Studies*.

<sup>333</sup> Sobre el conflicto de intereses, véase Kälin, *Supervising the 1951 Convention*.

<sup>334</sup> ACNUR, *Presentación de Erika Feller, Directora, Departamento de Protección Internacional, ACNUR, en la 10<sup>ma</sup> Conferencia Anual Humanitaria de la Universidad de Webster, Ginebra, 17-18 de febrero de 2005: Migrantes refugiados: El reto de la identidad y la integración*, 17 de febrero de 2005, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42b96a3d2.html>.

<sup>335</sup> Aunque este documento se concentra en el Comité de la CEDAW, esta presión adicional también la pueden ejercer cualquiera de los otros mecanismos de la ONU, ya sean los otros órganos de los tratados, los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos o el Consejo de Seguridad.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

El marco de igualdad que ofrece la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer refuerza los derechos humanos de las mujeres y niñas desplazadas y apátridas, así como los de aquellas que regresan a casa o se integran en las comunidades de acogida o los países de reasentamiento, y los de aquellas en riesgo de quedar apátridas. Los derechos de la mujer elaborados en la CEDAW no están sujetos a distinciones basadas en el estatuto legal o migratorio sino que se concentran en la igualdad y el desarrollo de la mujer. De allí que se apliquen a todas las mujeres independientemente de su nacionalidad (o no nacionalidad) o estatuto migratorio. Esto se ha de contrastar con los instrumentos legales disponibles en el contexto del asilo y la apatridia, en los cuales uno debe satisfacer estrictos criterios legales con el fin de beneficiarse de los derechos establecidos en ellos.

Las personas desplazadas y apátridas, así como aquellas que regresan a casa o se les concede reasentamiento en el exterior, encaran una multitud de problemas de derechos humanos, pero las experiencias de la mujer en el desplazamiento, el asilo, la apatridia, el retorno, la integración local y el reasentamiento están moldeadas en gran medida por su posición de poder desigual *vis-à-vis* los hombres. Es decir, la desigualdad de género puede enmarcar el contexto en el cual la mujer experimenta el desplazamiento, el asilo y la apatridia. Evidentemente, el género no es la única influencia en la forma en que la mujer o la niña experimentan el desplazamiento, el asilo o la apatridia. Pueden influir muchas otras características que se intersecan, tales como la etnia, la raza, la religión, la pobreza, la situación socioeconómica, legal, el estado civil, la edad, la discapacidad, la sexualidad, la situación familiar, el trauma o la persecución vivida en el pasado. No obstante, el género es una característica central en la experiencia del desplazamiento o la apatridia para mujeres y niñas, y de hecho el género también puede afectar cada una de esas otras características anteriormente listadas.

Como ha declarado el ACNUR: “Debemos... abordar la desigualdad de género si vamos a proteger a las mujeres y a las niñas [desplazadas y apátridas]”<sup>336</sup>. Aunque es de reconocer que se ha logrado mucho en estos veinte años desde que el ACNUR publicó su primera política sobre la mujer refugiada, todavía queda mucho por hacer. Consciente de sus propias limitaciones estructurales, este documento ha identificado cinco ventajas principales de emplear los principios fundamentales de la CEDAW y de colaborar con el Comité en estas cuestiones:

- Primero, la lectura amplia dada a la igualdad que se concentra en acabar con la dominación patriarcal y la opresión de la mujer, y abrirse a las oportunidades para la igual participación y disfrute de los derechos, le da prioridad a la agenda de la

<sup>336</sup> ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, p. 13.

igualdad de género en los contextos del desplazamiento y la apatridia. Se aleja del modelo aristotélico que trata simplemente a los sujetos como similares y evita muchas de las trampas normalmente asociadas a los modelos de igualdad formal. Nos recuerda la meta de la igualdad de género que tienen las iniciativas de “incorporación del enfoque de género”, que se pierde algunas veces.

- Segundo, la obligación de erradicar las normas y estereotipos sociales y culturales que refuerzan la inferioridad percibida de la mujer con respecto al hombre, y que ofrecen convenientes excusas para sostener los sistemas patriarcales. La exhortación a los gobiernos y el ACNUR a adoptar una visión de largo plazo de las actividades de protección y asistencia para las mujeres y niñas desplazadas y en el contexto de la apatridia. En esencia, requiere abordar las causas de la discriminación contra la mujer, lo que no siempre ocurre en las situaciones de desplazamiento dada la naturaleza *ad hoc*, de emergencia o temporal de las actividades. La CEDAW exige algo más que simplemente erradicar los síntomas de la desigualdad de la mujer (por ejemplo, reducir las tasas de la violencia contra la mujer durante las tareas de acarreo de leña); exige que se investiguen y aborden las raíces de esa violencia, e inclusive que la mujer asuma el importante papel de encabezar el diseño y desarrollo de las respuestas apropiadas.
- Tercero, la obligación de erradicar la desigualdad de género en las esferas públicas y privadas de la vida constituye un mandato para hacer frente a muchas cuestiones que se perciben a menudo como “tabú”, especialmente cuando se trata de los no nacionales y las consiguientes dimensiones de etnia o raza, tales como la violencia familiar, matrimonios forzados, mutilación genital femenina o delitos de “honor”.
- Cuarto, la estrecha relación reconocida entre derechos civiles y políticos por un lado; y económicos, sociales y culturales por el otro y su inclusión en un solo instrumento fortalece los argumentos de indivisibilidad y las interconexiones que estos implican, por ejemplo, entre pobreza, violencia y desplazamiento. Se requiere un enfoque integral de la protección en el contexto del desplazamiento y la apatridia que requiere un examen de la apatridia *de jure* y también de la apatridia *de facto* (o la falta de una nacionalidad efectiva).
- Por último, el seguimiento independiente e imparcial que desempeña el Comité para garantizar que los Estados partes de la CEDAW cumplen con sus obligaciones del tratado abre las posibilidades para el diálogo público con ellos sobre los temas del desplazamiento y la apatridia (un diálogo que a veces el ACNUR solo puede aspirar a tener a puertas cerradas), y abre vías para las reparaciones individuales en los casos de mujeres desplazadas o apátridas mediante los procedimientos de las comunicaciones o para que el Comité active su función investigadora.

Por lo tanto, se ha de acoger y apoyar un reforzamiento en la cooperación y la colaboración entre el ACNUR y el Comité. Estos deben continuar su diálogo sobre los temas del desplazamiento y la apatridia para garantizar el intercambio entre esas dos ramas distintas y a la vez complementarias del derecho internacional para mejorar los derechos humanos de

las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas. Reiterando la opinión difundida en este documento, los derechos codificados en la CEDAW son elementos esenciales del régimen internacional de protección para las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas. Se pueden tomar una o más de las siguientes medidas:

#### **En el Comité:**

- Incorporar más sistemáticamente los asuntos del desplazamiento y la apatridia en su jurisprudencia, incluso mediante la Lista de Temas enviada a los Estados partes con antelación a sus informes periódicos; como asuntos explícitos sobre los “Indicadores para promover y dar seguimiento a la aplicación de los derechos humanos” que actualmente redacta la OACDH con el fin de ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones de derechos humanos; durante el cara a cara con los Estados partes y en las observaciones finales sobre los informes del Estado parte y en la inserción del lenguaje en los actuales proyectos de recomendación general sobre temas de interés.
- Emitir una Recomendación general sobre los principios de igualdad de género y no discriminación por motivos de sexo en los contextos de desplazamiento y apatridia, con el fin de consolidar y avanzar en los pasos que ya han dado el Comité y el ACNUR para aplicar este tema. Lo ideal sería que se emitieran dos recomendaciones diferentes dado que se trata de asuntos distintos de derechos humanos aunque se superponen con relación al desplazamiento, por un lado, y la nacionalidad y la apatridia, por el otro.

#### **En el Comité y el ACNUR:**

- Discutir más la forma en que el ACNUR podría trabajar y contribuir a la función del Comité de controlar el Estado parte; por ejemplo, reformular sus intervenciones al Comité de manera que sigan la estructura de la CEDAW, en lugar de resaltar, como lo hacen ahora, una serie de prácticas positivas y negativas del Estado parte. También sería necesario cambiar el momento de algunas de esas intervenciones, por ejemplo, para que coincidan con la expedición de la Lista de Temas, en lugar de la audiencia posterior a la presentación de los informes. Asimismo, se puede fomentar la participación de organizaciones no gubernamentales y otros asociados mediante la presentación de informes que sirvan de insumo o en reuniones informativas del Comité en la medida en que el Estado parte en revisión cumpla con sus obligaciones del Convenio.
- Continuar la práctica del ACNUR de presentar oralmente sus comentarios confidenciales al Comité en reuniones cerradas y explorar más la posibilidad de organizar sesiones informativas entre el Comité y “los puntos focales” temáticos o de país del ACNUR. La adscripción temporal de un funcionario del ACNUR o un experto asesor al Comité o la Oficina del Alto Comisionado también podría resultar fundamental.

- Discutir más formas de mejorar la aplicación de las observaciones finales y recomendaciones del Comité a nivel de campo, por ejemplo, mediante formación del personal y fortalecimiento institucional.
- Divulgar a los socios pertinentes información acerca del procedimiento de quejas individuales de conformidad con el Protocolo Facultativo para garantizar que las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas conozcan y tengan acceso a esta vía de reparación. Esto incluye también la necesidad de hacer análisis y distribución sistemática de las decisiones adoptadas por el Comité. Podría implicar proporcionar más orientación y capacitación para enmarcar dichas quejas desde la perspectiva de la igualdad o la discriminación por motivos de sexo, relevantes para las disposiciones de la CEDAW.

#### **En el ACNUR:**

- Reconsiderar la publicación de algunas de sus presentaciones confidenciales por escrito al Comité cuando sea apropiado (tomando en cuenta por supuesto, las ventajas y desventajas de hacerlo, y que esto podrá variar dependiendo del país en cuestión y de las relaciones entre la Oficina y el gobierno). Asimismo, debe continuar con su tradición de incorporar los asuntos de género en sus propias estructuras de gobierno, aunque con más vigor en relación con la apatridia.

#### **Otros actores:**

- El ACNUR, los equipos de Naciones Unidas en cada país, las instituciones nacionales de derechos humanos y/o las ONG deben tratar de resaltar sistemáticamente las Observaciones y recomendaciones relevantes del Comité de la CEDAW para el país en sus presentaciones al Alto Comisionado para los Derechos Humanos y en el informe y compilación de los interesados para el informe periódico universal.
- Los organismos no gubernamentales deben utilizar los mecanismos del Comité de manera más concertada en su trabajo de protección de los refugiados y en el contexto de la apatridia, incluso identificando los casos fuertes de prueba para el procedimiento de comunicaciones individuales, así como las situaciones de violaciones graves o sistemáticas de los derechos en los que sería adecuado que el Comité investigara. Además, deberían participar en la difusión y educación de las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas acerca de los mecanismos de la Convención.

Todas estas recomendaciones se deben ver en el más amplio contexto de la necesidad de fortalecer los mecanismos previstos por el derecho internacional de los derechos humanos en general. El desplazamiento y la apatridia, incluyendo sus dimensiones de género, deben continuar siendo “incorporados” en todo el sistema de la ONU, incluso en el trabajo de otros órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos, así como dentro de los

Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, sobre todo en el de los Relatores Especiales y la revisión periódica universal.

En gran parte ha sido desmantelada “la artificial, si bien políticamente conveniente, dicotomía entre los flujos de refugiados y los derechos humanos”<sup>337</sup> que ha subrayado mucho el tratamiento de la ONU a los refugiados y las cuestiones de apatridia hasta la fecha, pero todavía hay mucho por hacer y mucho que ganar para las mujeres y las niñas desplazadas y apátridas mediante la colaboración mutua y la cooperación.

---

<sup>337</sup> M. Stavropoulou, “Displacement and Human Rights: Reflections on UN Practice” (1998) 20 *Hum. Rts. Qlty*, p. 515. Véase, asimismo, M. Stavropoulou, “The Right Not to Be Displaced” (1994) 9 *Am. U. J. Int’l L. & Pol’y* 689.

## Anexo: Definiciones y terminología

Este anexo expone algunas de las definiciones de los términos empleados en este documento, a saber: sexo, género, incorporación de la perspectiva de género, solicitante de asilo, refugiado, repatriado, integración local, desplazado interno y apátrida.

En su Manual de protección de mujeres y niñas, el ACNUR adopta la definición de **género** de la Oficina de la Asesora Especial en cuestiones de género y adelanto de la Mujer (OSAGI), a saber:

“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 contruidos 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”<sup>338</sup>.

De manera similar en sus *Directrices sobre la persecución por motivos de género*, el ACNUR distingue entre *sexo* y *género* de la siguiente manera:

“Género” se refiere a la relación entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido contruidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo. Por otro lado, el “sexo” está determinado por condiciones biológicas. El género no es estático ni innato, pero adquiere un sentido de base social y cultural a lo largo del tiempo<sup>339</sup>.

Adoptando una definición con una redacción similar, el Comité define **género** como:

“Los significados sociales que se confieren a las diferencias biológicas entre los sexos. Es un producto ideológico y cultural aunque también se reproduce en el ámbito de las prácticas físicas; a su vez, influye en los resultados de tales

<sup>338</sup> Véase, ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, p. 15.

<sup>339</sup> ACNUR, *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, párrafo 3, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1753.pdf> (en adelante: ACNUR, *Directrices sobre la persecución por motivos de género*).

prácticas. Afecta la distribución de los recursos, la riqueza, el trabajo, la adopción de decisiones y el poder político, y el disfrute de los derechos dentro de la familia y en la vida pública. Pese a las variantes que existen según las culturas y la época, *las relaciones de género en todo el mundo entrañan una asimetría de poder entre el hombre y la mujer como característica profunda*. Así pues, el género produce estratos sociales y, en ese sentido, se asemeja a otras fuentes de estratos como la raza, la clase, la etnicidad, la sexualidad y la edad. Nos ayuda a comprender la estructura social de la identidad de las personas según su género y *la estructura desigual del poder vinculada a la relación entre los sexos*<sup>340</sup>. (Énfasis de la autora.)

En comparación con las definiciones empleadas por el ACNUR, la definición del Comité explícitamente hace énfasis en las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres que dan forma e influyen sobre las condiciones, los roles, las responsabilidades y las identidades de la mujer y el hombre. En otras palabras, la desigualdad de género. De este modo, resalta que las identidades social y culturalmente construidas, las condiciones, roles y responsabilidades de la mujer están enraizadas de manera profunda en el patriarcado o en la dominación del hombre sobre la mujer y en la consiguiente subordinación u opresión de la mujer por el hombre. Con mucha frecuencia la aplicación de la agenda para la incorporación de la perspectiva de género en la ONU pasa por alto su objetivo de igualdad de género y en su lugar se concentra de forma banal en entender las dinámicas entre las mujeres y los hombres<sup>341</sup>.

**La “implementación transversal de la perspectiva de género”** se describe como: “el proceso de evaluación de las implicaciones para mujeres y hombres de todas las acciones planeadas, inclusive la legislación, políticas o programas, en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de la mujer y el hombre una dimensión integral en el diseño, ejecución, vigilancia y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales de forma que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad” (traducción libre)<sup>342</sup>. El ACNUR también ha respaldado la agenda de la “incorporación de la perspectiva de género” pero la ha ampliado para convertirla en su agenda de la “incorporación de [las dimensiones de] edad, género y diversidad”, definida como la participación significativa de todas las personas de interés del ACNUR, de todas las edades y procedencias, en el diseño, aplicación, vigilancia y evaluación de todas las políticas y operaciones del ACNUR de

---

<sup>340</sup> Naciones Unidas, *Estudio Mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo, 1999: Mundialización, género y trabajo*, 1999, ix, referido en CEDAW, Recomendación general No. 25. Para los enfoques de otros organismos de las Naciones Unidas, véase V. Oosterveld, “The Definition of ‘Gender’ in the Rome Statute of the International Criminal Court: A Step Forward or Back for International Criminal Justice?” (2005) 18 *Harv. Hum. Rts. J.* 55.

<sup>341</sup> Véase un análisis feminista y críticas a la “incorporación de la perspectiva de género” en H. Charlesworth, “Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations” (2005) 18 *Harv. Hum. Rts. J.* 1; S. Kouvo, *Making Just Rights? Mainstreaming Women’s Human Rights and a Gender Perspective* (Uppsala, Suecia: Iustus Förlag, 2004); F. Beveridge y S. Nott, “Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism” (2002) 10 *Fem. Legal Stud.* 299.

<sup>342</sup> Véase, Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), *Mainstreaming the Gender Perspective Into All Policies and Programmes in the United Nations System. Informe del Secretario General*, 12 de junio de 1997, E/1997/66. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/464ae2652.html>.

forma que éstas tengan impacto de manera equitativa. Las metas generales son la igualdad de género y el disfrute de los derechos de todas las personas de interés de todas las edades y procedencias<sup>343</sup>.

El término **refugiado** está definido en el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 reformada por su Protocolo de 1967<sup>344</sup>, como toda persona que:

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.

Aunque el artículo 1A(2) no se refiere de forma explícita al “género” como un motivo de persecución, está ampliamente aceptado que puede influir o dictar el tipo de persecución o daño sufrido y las razones de este trato. Por lo tanto, la definición de refugiado, interpretada de manera apropiada, cubre las solicitudes relacionadas con el género<sup>345</sup>.

El estatuto de refugiado se puede denegar por una serie de motivos, incluyendo si existen serias razones para considerar que el solicitante ha cometido un delito de guerra o un delito contra la humanidad<sup>346</sup>. En el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950 se incorporó una definición casi idéntica de refugiado<sup>347</sup>, con la excepción de que no se incluye “la pertenencia a determinado grupo social” como un motivo de asilo<sup>348</sup>. Al ACNUR le preocupa de manera particular cómo afecta el género la solicitud del estatuto de refugiados y la capacidad consiguiente de tener acceso a los derechos como refugiado.

Varios foros regionales han adoptado definiciones de refugiados más amplias. En África, la definición de refugiado fue ampliada en 1969 para incluir a las personas que se ven obligadas a dejar su lugar de residencia habitual debido a “una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad”<sup>349</sup>. A menudo se asume ampliamente que las personas que huyen de conflictos armados no tienen temor de ser perseguidos, sino que huyen de la violencia indiscriminada y, como tal, no cumplen con los criterios de la Convención de 1951 para el estatuto de refugiado. Sin embargo, más recientemente se ha argumentado que cuando los conflictos tienen sus raíces en diferencias étnicas, religiosas o políticas, las personas

---

<sup>343</sup> ACNUR, *Operational Protection in Camps and Settlements: A Reference Guide of Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern*, junio de 2006, reafirmado en ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, p. 377 (glosario).

<sup>344</sup> Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 606 UNTS 267; en vigor desde el 4 de octubre de 1967.

<sup>345</sup> ACNUR, Directrices sobre la persecución por motivos de género, párrafo 6.

<sup>346</sup> Convención de 1951, artículo 1F(a).

<sup>347</sup> Estatuto del ACNUR, res. 428(V) de la Asamblea General, A/1775 (14 de diciembre de 1950).

<sup>348</sup> Estatuto del ACNUR, artículo 6(A)(ii).

<sup>349</sup> Convención de la OUA, artículo 1(2).

pertenecientes a esos grupos que son víctimas o atacadas de manera selectiva podrían considerarse también como refugiados según la Convención de 1951<sup>350</sup>.

De igual manera, la Declaración de Cartagena de 1984 recomienda ampliar la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 para considerar también “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”<sup>351</sup>. La Unión Europea también ha ampliado la categoría de personas reconocida como en necesidad de protección internacional (aunque no como refugiados sino como beneficiarios del estatuto de “protección subsidiaria”) al referirse a graves violaciones de derechos humanos, a saber: tortura o tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la sujeción a la pena de muerte y la violencia indiscriminada surgida de conflictos armados internacionales o internos<sup>352</sup>. Las violaciones de derechos humanos se han convertido así en características centrales en muchos contextos de la definición de quién es un refugiado.

Un **solicitante de asilo** es, en comparación, un individuo que ha dejado su país de origen en busca de protección internacional. La persona puede haber solicitado formalmente el estatuto de refugiado pero tiene que ser reconocido como tal por el organismo nacional de asilo aplicable o puede ser suficiente que haya dejado su país por razones de protección internacional sin haber solicitado el estatuto<sup>353</sup>. El término **solicitante de asilo** no está definido por ningún de instrumento jurídico internacional y está sujeto a la definición de la ley nacional. Aunque otorgar el estatuto de refugiados es prerrogativa del Estado, está sujeto a algunas excepciones,<sup>354</sup> la condición de refugiado es declaratoria más que

---

<sup>350</sup> ACNUR, *Interpretación del Artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, párrafo 21.

<sup>351</sup> *Declaración de Cartagena sobre refugiados. Adoptada por el Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios*, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, Parte III, p. 3, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf>. Véase, también *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*. Adoptada por el Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0012.pdf>; *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>.

<sup>352</sup> *Directiva 2004/83/EC del Consejo de Europa del 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida* (en adelante: Directiva de calificación de la UE), artículos 2(f) y 15 disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:ES:HTML>.

<sup>353</sup> D. Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens*, pp. 110–111. Véase, asimismo, ACNUR, *Glosario de términos clave*, junio de 2006, Rev.1, disponible en: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=1477](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1477) (en adelante: *Glosario de términos clave* del ACNUR), que define al solicitante de asilo como “Persona cuya solicitud de asilo no ha sido aún objeto de una decisión definitiva por parte de un país de acogida potencial”.

<sup>354</sup> Si bien se acepta en general en el derecho internacional que ni el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ni la Convención de 1951 imponen obligaciones sobre los Estados para que “otorguen” asilo o el estatuto de refugiado, una serie de instrumentos regionales han alterado esta posición, en los cuales son evidentes las obligaciones de conceder asilo: véase, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH), artículo 22(7) (“Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de

constitutiva: es decir, una persona no adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de que es refugiada<sup>355</sup>. Por lo tanto, se puede argumentar que la gama de los derechos adeudados a los refugiados se aplica también a los supuestos refugiados (o solicitantes de asilo), hasta el momento en que se les niegue la condición de refugiados<sup>356</sup>. Esta distinción en cuanto a *cuándo* una persona puede gozar de los derechos es relevante para la aplicación de la Convención de 1951, dado a que los derechos en virtud de los tratados se conceden de acuerdo con una compleja “estructura de derechos” que prevé “mejorar los derechos conforme se fortalece el vínculo entre un refugiado en particular y el Estado Parte en el que él o ella está presente”<sup>357</sup>. Es decir, no todos los derechos estipulados en la Convención de 1951 se aplican de inmediato a los refugiados al concederles el reconocimiento y solamente unos pocos se aplican a los solicitantes de asilo<sup>358</sup>. No obstante, esta distinción no es relevante para la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos (inclusive en virtud de la CEDAW), que se aplica en principio a todas las personas que se encuentran en la jurisdicción de un Estado parte de un instrumento pertinente o en cualquier Estado basado en normas internacionales consuetudinarias sobre la base de su humanidad compartida (con excepciones) y de acuerdo con los principios de no discriminación, como se discute en el presente documento.

De acuerdo con los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, las **personas desplazadas internas** son:

las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida<sup>359</sup>.

---

acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.”); la *Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos* (ACHPR), artículo 12(3) (“Todo individuo tendrá derecho, cuando esté perseguido, a buscar y *obtener* asilo en otros países de conformidad con las leyes de esos países y los convenios internacionales.”); Directiva de calificación de la UE, artículo 1 (El objeto de la presente Directiva es el establecimiento de normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida”).

<sup>355</sup> ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, párrafo 28, 1979, última publicación 1 de enero de 1992, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0626.pdf>.

<sup>356</sup> Véase, A. Edwards, *Human Rights, Refugees, and the Right to “Enjoy” Asylum*.

<sup>357</sup> J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law* (Cambridge University Press, 2005), p. 154. Véase, también, G.S. Goodwin-Gill y J. McAdam, *The Refugee in International Law* (3<sup>era</sup> ed., Oxford University Press, 2008), pp. 305–307, que distingue cuatro categorías generales de las cuales puede depender la magnitud de los derechos de un refugiado, a saber: “simple presencia”, “presencia legal”, “residencia legal”, y “residencia habitual”.

<sup>358</sup> Estos incluyen no discriminación, no penalización por entrada o estadía ilegal en casos de amenaza a la vida o la libertad y *non-refoulement*: Convención de 1951, artículos 3, 31 y 33 respectivamente.

<sup>359</sup> *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, párrafo introductorio 2.

Puesto que el presente documento se preparó en el contexto del mandato del ACNUR, se concentra en el desplazamiento interno que provocan los conflictos armados, aunque algunos de los materiales y de las conclusiones también se pueden aplicar a personas desplazadas por otras razones, que evidentemente están cubiertas por el mandato del Comité.

Los términos **personas desplazadas**, **mujeres desplazadas** y **desplazamiento** también se usan como una forma abreviada para referirse colectivamente tanto a las refugiadas como a las desplazadas, ya que comparten muchos de los mismos problemas de derechos humanos y de protección.

El término **repatriado** se refiere a un refugiado que ha regresado a su país de origen o de antigua residencia habitual, ya sea mediante un retorno espontáneo, por programas de repatriación voluntaria facilitada [por el ACNUR], o en virtud de una operación de cesación de cláusulas de la Convención de 1951<sup>360</sup>. El término **retornado** también se usa para designar a los desplazados que han regresado a sus antiguos lugares de residencia habitual dentro del Estado. No se trata de un estatuto legal sino de la descripción de un hecho.

De igual forma, no son términos jurídicos los términos **integración local de refugiados** o **integración local de los desplazados internos**. Más bien, describen “un proceso multifacético y continuo, del cual la autosuficiencia es sólo una parte”<sup>361</sup>. Según el ACNUR, este proceso tiene tres dimensiones relacionadas entre sí pero muy específicas:

Primero, es un **proceso jurídico**, por el cual el Estado de acogida les concede a los refugiados un rango de derechos progresivamente más amplios en líneas generales en consonancia con los de sus ciudadanos. Estos incluyen libertad de circulación, acceso a la educación y al mercado laboral, acceso a la asistencia y el socorro públicos, inclusive las instalaciones de salud, la posibilidad de adquirir y disponer de una propiedad y la capacidad de viajar con documentos de identidad y de viaje válidos. La cristalización de la unidad familiar es otro aspecto importante de la integración local. Con el tiempo, el proceso debería llevar a los derechos de residencia permanente y en algunos casos la adquisición, en su debido momento, de la ciudadanía en el país de asilo.

Segundo, la integración local es claramente un **proceso económico**. De manera progresiva los refugiados se tornan menos dependientes de la ayuda del Estado o de la asistencia humanitaria, logran un creciente grado de autosuficiencia y son capaces

---

<sup>360</sup> Convención de 1951, artículo 1C. Véase también: ACNUR, *Directrices sobre protección internacional: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Las cláusulas de “desaparición de las circunstancias”)*, HCR/GIP/03/03, 10 de febrero de 2003, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2575.pdf>. El glosario del ACNUR define al “repatriado” como “refugiado que ha regresado a su país o comunidad de origen”.

<sup>361</sup> ACNUR, *Local Integration*, Consultas Globales sobre protección internacional, EC/GC/02/6, 25 de abril de 2001, párrafos 5–8 (notas al pie de página omitidas), disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d6266e17.html> (en adelante: ACNUR, Integración local). Véase también: da Costa, *Refugees in the Context of Integration*.

de conseguir el sustento sostenible, con lo que contribuyen así a la vida económica del país de acogida.

Tercero, la integración local es un proceso de climatización social y cultural por parte de los refugiados y de reacomodo por parte de las comunidades locales, que les permite a los refugiados vivir entre la población de acogida o a su lado sin discriminación o explotación, y contribuir activamente a la vida social de su país de asilo. En este sentido, es un proceso interactivo en el que participan tanto los refugiados como los nacionales del Estado de acogida y las instituciones. El resultado debe ser una sociedad diversa y abierta, donde la gente pueda constituir una comunidad, independientemente de las diferencias<sup>362</sup>.

Finalmente, un **apátrida** es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”<sup>363</sup>. Esta definición describe una situación de apatridia *de jure*, y no se extiende para incluir la apatridia *de facto*. Sin embargo, algunos académicos jurídicos (y el ACNUR, que se refiere a personas que no tienen “una nacionalidad efectiva”<sup>364</sup>) creen que concentrarse en el “estatuto legal” es una perspectiva muy estrecha porque “excluye a aquellas personas cuya ciudadanía es prácticamente inútil y a quienes no pueden probar o demostrar su nacionalidad”<sup>365</sup>. En esta situación, con frecuencia se usa el término de apatridia *de facto*.

También es posible que personas apátridas se conviertan en refugiados como se define en la segunda parte del artículo 1A (2) de la Convención de 1951<sup>366</sup>. De hecho, inicialmente se asumió de forma incorrecta que todos los apátridas *de facto* posiblemente eran refugiados y por tanto podían beneficiarse de la protección de la Convención de 1951<sup>367</sup>. Esta interpretación descuidó el hecho de que no todas las personas en una situación de apatridia *de facto* son objeto de persecución o han abandonado su país de nacionalidad.

---

<sup>362</sup> ACNUR, Integración local, *ídem*.

<sup>363</sup> *Convención sobre el estatuto de los apátridas*, 1954, artículo 1. Además de definir los casos de apatridia en la Convención de 1954, esta definición se supone que define los casos de apatridia en la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.

<sup>364</sup> ACNUR, *Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, párrafo 2. Véase asimismo: ACNUR, *Statelessness: An Analytical Framework for Prevention, Reduction and Protection*, 2008, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49a28afb2.html>. El ACNUR no ha elaborado una definición definitiva de la apatridia *de facto*.

<sup>365</sup> D. Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens*, p. 84. Véase, además, C.A. Batchelor, “Stateless Persons: Some Gaps in International Protection” (1995) 7 *Int’l J. Ref. L.* 232.

<sup>366</sup> La segunda oración del artículo 1A(2) establece: “o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

<sup>367</sup> C.A. Batchelor, “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status” (1998) 10 *Int’l J. Ref. L.* 156, p. 172.