

Mejorar la protección de las mujeres y niñas con el Pacto Mundial sobre los Refugiados

Eileen Pittaway y Linda Bartolomei

El proceso consultivo comprendido en la redacción del Pacto Mundial sobre los Refugiados presenta una oportunidad ideal para garantizar que la igualdad de género sea un componente integral de este nuevo marco de política internacional.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016 es la primera declaración de las Naciones Unidas (ONU) adoptada específicamente para refugiados y migrantes y, por lo tanto, es un documento crítico para establecer la agenda. Incluye una clara reafirmación de los principios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y es el primer documento específico adoptado por la Asamblea General de la ONU para los refugiados y los migrantes que incluye sólidos compromisos de género.

La Declaración de Nueva York incluía el borrador del Pacto Mundial sobre los Refugiados y preparaba el lanzamiento del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés). Aunque la Declaración cuenta con un sólido enfoque de género, el CRRF sigue siendo deficiente en estas cuestiones. Preparamos un “análisis de género” del CRRF¹ y posteriormente fuimos contratados por ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, para realizar una “auditoría de género”² de cinco reuniones temáticas en 2017, así como del Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección, con el fin de evaluar cómo se abordan la igualdad de género y la protección de mujeres y niñas en el proceso del Pacto. Estas reuniones aportaron información para el desarrollo del borrador del Programa de Acción para aplicar los compromisos presentes en el CRRF.

Una de las principales recomendaciones de la Declaración de Nueva York es integrar la perspectiva de género. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la integración suele conducir a la invisibilidad. Si en verdad pretendemos lograr la integración de la perspectiva de género, debemos preguntarnos cuáles son los resultados cuando no se reconocen ni abordan las barreras en la igualdad de género. Por ejemplo, no sería posible identificar la falta de acceso a materiales sanitarios como una barrera para la educación, a pesar de que esto significa que las niñas deben faltar a la escuela durante una semana

cada mes. Si no preguntamos cuáles son los riesgos que corren las mujeres y las niñas solicitantes de asilo que se aventuran a cruzar los mares, no podemos saber que todas ellas sufrieron violaciones u otras formas de violencia sexual³. Si no preguntamos cómo las mujeres solteras sobreviven con raciones para una sola persona en un campamento, no sabremos que para la mayoría de las mujeres el sexo de supervivencia es su única opción.

¿Por qué centramos en mujeres y niñas?

El discurso sobre las mujeres y las niñas refugiadas es clave para descubrir las razones por las que no cuentan con una protección internacional adecuada. Si bien se las clasifica como una minoría o grupo vulnerable, las mujeres y las niñas no constituyen un grupo vulnerable *per se* ni tampoco son, en términos numéricos, una minoría. Sin embargo, el término “grupo minoritario”, utilizado en un sentido sociológico en lugar de cuantitativo, denota a quienes sufren discriminación y subordinación debido a su estado; tienen acceso desigual en la toma de decisiones, a infraestructuras y recursos; y sus capacidades personales son ignoradas. Las normas culturales a menudo atribuyen a las mujeres una condición social inferior a los hombres, colocándolas en una posición de dependencia, mientras que la falta de oportunidades educativas les dificulta el acceso en la toma de decisiones y las oportunidades de generar ingresos.

La diferencia más importante entre mujeres y niñas frente a hombres y niños, es la exposición a la violencia endémica de tipo sexual y de género. Si bien se reconoce que algunos hombres y niños refugiados también sufren violencia sexual, las investigaciones indican que la mayoría de las mujeres refugiadas y desplazadas sufren este abuso de los derechos humanos. Tanto los hombres como las mujeres pueden sufrir trastornos psicológicos graves, lesiones físicas y contraer enfermedades de transmisión sexual. Las mujeres, sin embargo, enfrentan también la

consecuencia de concebir hijos a causa de una violación y muchas niñas, demasiado jóvenes para concebir, acaban muriendo. Las mujeres y las niñas quedan aisladas de sus familias o comunidades y todas llevan la carga del estigma. Las mujeres con discapacidades son a menudo objeto de violencia sexual. Mujeres lesbianas y transgénero son sometidas a “violaciones correctivas” y a veces son asesinadas. Muchas mujeres se ven obligadas a someterse al sexo de supervivencia para conseguir alimentos para ellas y sus familias, con el estigma adicional de la prostitución. Muchas son víctimas de matrimonios forzados. Los hombres se avergüenzan porque no pueden proteger a las mujeres de su familia y las comunidades sufren de culpa colectiva.

Las mujeres y niñas refugiadas no son simples víctimas pasivas, sino que administran guarderías, organizan el cuidado de niños huérfanos, ofrecen espacios seguros para las mujeres que hayan sufrido violencia sexual y de género, garantizan la alimentación de las familias, llevan adelante pequeños negocios y organizan escuelas básicas. Gran parte de este trabajo se realiza sin fondos ni apoyo externo. Ante la falta de hombres, las mujeres se encargan de cumplir todos los roles en la familia y la comunidad. Estas actividades son realizadas por mujeres con no solo habilidades formales, sino también con una amplia variedad de capacidades informales. Las mujeres y niñas refugiadas son muy conscientes de los problemas experimentados en los campamentos de refugiados y en los contextos urbanos, así como de sus posibles soluciones.

Sin embargo, estas capacidades, aptitudes y habilidades a menudo pasan inadvertidas. Las mujeres quedan silenciadas por el limitado acceso a la representación en todos los niveles. Necesitan apoyo específico —en habilidades de liderazgo, defensa, leyes de derechos humanos, procedimientos formales de reunión y oratoria— para lograr que sus voces sean escuchadas en el proceso de creación de políticas, contribuir con eficacia en foros posiblemente discriminatorios y garantizar que su inclusión en dichos procesos no sea solo simbólica.

Los avances de la auditoría de género y del Pacto

El progreso en garantizar la igualdad de género en el Pacto, aunque lento, ha sido significativo. El informe de la primera reunión temática (llevada a cabo en julio de 2017) mencionó a las mujeres solo una vez, mientras que el

género y la violencia sexual y de género no fueron mencionados en absoluto. El equipo de la auditoría de género asistió a la segunda y tercera reunión temática en octubre pero, a pesar del notable compromiso del personal sénior de ACNUR, apenas hubo discusión significativa sobre igualdad de género. En varios paneles, de no ser por las intervenciones de algunos participantes refugiados, la cuestión no se habría mencionado para nada; en otros, estas intervenciones hicieron que los directores reflejaran las cuestiones de género en las recomendaciones. La mayoría de los panelistas eran hombres y, si bien había un fuerte compromiso con la participación de refugiados, no se reconocieron las barreras adicionales que las mujeres y niñas refugiadas enfrentan para hacer oír sus voces. Sin un orador dedicado a ello o instrucciones a los directores, las mujeres y niñas no eran mencionadas y, una vez más, el género quedaba en el olvido.

En su informe, el equipo de la auditoría de género recomendó firmemente que, en las reuniones siguientes, hubiera paridad de género en los paneles y sugirió que los directores solicitaran a los panelistas abordar las dimensiones de género en los temas analizados⁴.

En las reuniones de noviembre, era evidente que ACNUR había trabajado mucho para asegurar la paridad de género en los paneles. Si bien no hubo un gran aumento en la cantidad de intervenciones que trataron la igualdad de género o la violencia sexual y de género, hubo un cambio significativo en la calidad de las intervenciones, tanto de los Estados como de otras partes interesadas. Algunos Estados del Sur Global expresaron una preocupación real sobre cómo abordar estas cuestiones a nivel nacional y el modo de asistirlas. Este cambio positivo fue un reflejo de las excelentes intervenciones realizadas por los participantes refugiados y también por algunos directores y panelistas.

ACNUR volvió a trabajar de forma incansable antes del Diálogo del Alto Comisionado sobre Protección en diciembre para asegurar la paridad de género en los paneles. Lo más significativo fue la incorporación de una mesa redonda sobre igualdad de género a la reunión formal. Cabe destacar que la mayoría de los oradores de este panel provenían de entornos de refugiados, incluidas mujeres de Myanmar y Sudán, así como un joven sudanés refugiado en Uganda. También hubo un aumento significativo en las intervenciones por parte de los Estados del Sur y el Norte Global para plantear

preocupaciones relacionadas con el género y para proponer recomendaciones concretas, asimismo, cada vez más Estados compartieron buenas prácticas para apoyar respuestas de protección de género más eficaces.

Ahora, nuestro desafío es avanzar hacia la aplicación práctica. Los fuertes compromisos de la Declaración hacia mujeres y niñas deben incorporarse al preámbulo del CRRF y al Programa de Acción. El Pacto debe articular las necesidades específicas de mujeres y niñas, de hombres y niños. Debe apoyar la transformación sobre el terreno para realmente abordar la desigualdad de género y la violencia sexual endémica, que es una de las principales barreras para lograrlo.

Las voces y la participación de mujeres y hombres refugiados deben incluirse en todos los niveles. Deben incluirse acciones específicas para construir igualdad de género en los cuatro pilares del Programa de Acción del Pacto, acciones claras, concretas y alcanzables, e incluir apoyo práctico para los Estados y actores no estatales. Debe existir un mecanismo de responsabilidad y mecanismos viables de seguimiento para garantizar que el compromiso con la igualdad de género se transforme en protección eficaz para

todos los refugiados. La sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y todas las partes interesadas clave pueden ayudar garantizando que cualquiera de sus aportes en el proceso del Pacto aborde la igualdad de género en todos los aspectos de la protección.

Eileen Pittaway E.Pittaway@unsw.edu.au
Profesora adjunta asociada

Linda Bartolomei linda.bartolomei@unsw.edu.au
Cocoordinadora, Red de Investigación de Migraciones Forzadas

University of New South Wales
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/forced-migration-research-network/>

1. Pittaway E, Bell C y Bartolomei L (2017) *Strengthening the response to refugee women and girls in the Comprehensive Refugee Response Framework*, University of New South Wales www.unhcr.org/595b7f344.pdf
2. El equipo de auditoría de género estuvo a cargo de Linda Bartolomei y Eileen Pittaway e incluyó a las representantes de la comunidad de refugiados Cheery Zahau, Melika Sheikh-Eldin, Tina Dixon, Apajok Biar y Shaza Al Rihawi. Charlotte Bell y Geraldine Doney ofrecieron apoyo adicional.
3. Conversación temática 2 del Pacto Mundial sobre los Refugiados, evento paralelo: Protección en el mar.
4. Bartolomei L, Dixon T, Sheikh-Eldin M, Zahau C y Pittaway, E (2017) *Gender Audit Report on the Second and Third Thematic Discussion on the Global Compact on Refugees*, www.unhcr.org/5a251b537.pdf

La ley “Zampa” en Italia: aumentar la protección para los menores no acompañados

Joseph Lelliott

Italia promulgó leyes integrales para proteger los derechos de los menores no acompañados que llegan al país. Si bien se observan algunos defectos en el trato de Italia a estos migrantes particularmente vulnerables, su enfoque centrado en la protección sirve de ejemplo para otros países.

En marzo de 2017, Italia se convirtió en el primer país europeo en legislar un marco integral de protección para los niños no acompañados. A tres años de la introducción del proyecto de ley y tras la promoción concertada por organizaciones de derechos humanos durante el proceso parlamentario, la “Disposición sobre medidas de protección para los menores extranjeros no acompañados”¹ fue aprobada por una amplia mayoría. Se la conoce como la ley “Zampa”, por el nombre del político italiano que la propuso, y sus disposiciones están basadas en una amplia experiencia en este ámbito con

niños no acompañados y en los principios internacionales de los derechos del niño.

Aclamada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) como modelo para otros países europeos y descrita por Save the Children como el “sistema más elaborado para la protección de los menores en Europa”, la ley Zampa surgió en respuesta a la gran cantidad de niños no acompañados que viajan a través del mar Mediterráneo hacia Italia. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017, 15 779 menores no acompañados ingresaron a Italia por vías marítimas². Estos niños provienen en su