

NO
ENTRA

Campaña por el reconocimiento del derecho de asilo de las mujeres perseguidas por motivos de género

www.sinrefugio.org



CEAR-Euskadi
C/ Cristo, 9b-5º 48007 Bilbao Telf.: 94 424 88 44 Fax: 94 424 55 38



Elaboración CEAR-Euskadi:

Coordinación:

Itziar Caballero

Colaboración:

Andrea Gómez
Vanessa Gutiérrez
Karen Rodríguez
Olatz Salazar

Revisión:

Raquel Celis
Suniva Martínez
Karen Musalo

Traducción:

Bakun – Itzulpen eta Argitalpen Zerbitzuak, S.L.

Diseño, maquetación e impresión:

Jon Cortegoso
Tatiana González
Iván Repila
Karen Rodríguez
Gonzalo Romero
Centro reprográfico Goya

Financia:



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ETXEBIZITZA ETA GIZARTE
GAIETAKO SAILA
Garapen Lanikidetzarako Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA
Y ASUNTOS SOCIALES
Dirección de Cooperación al Desarrollo

Colabora:

CENTER FOR
Gender & Refugee
STUDIES

CEAR-Euskadi
C/ Cristo, 9b-5º 48007 Bilbao Telf.: 94 424 88 44 Fax: 94 424 55 38



0. NO ENTRA. Campaña por el reconocimiento del derecho de asilo de las mujeres perseguidas por motivos de género
1. La situación de las mujeres en el mundo
 - 1.1. Discriminación que llega a persecución
 - 1.2. Débil protección internacional
2. El derecho de asilo
3. La persecución por motivos de género
 - 3.1. Persecución y discriminación en el derecho de asilo
 - 3.2. Género y perspectiva de género
 - 3.3. Persecución por motivos de género
 - 3.3.1. Persecución basada en el género
 - 3.3.2. Diferentes castigos y formas de persecución en función del sexo
4. Formas de persecución por motivos de género
5. Reconocimiento de la persecución por motivos de género
6. El sistema de asilo español y la persecución por motivos de género
 - 6.1. Ámbitos en los que es necesario avanzar
 - 6.1.1. Interpretación del derecho de asilo que garantice los derechos humanos de las mujeres
 - a) El concepto persecución
 - b) Los motivos de persecución
 - c) Los agentes de persecución
 - d) Las mujeres como grupo social
 - 6.1.2. Integrar la perspectiva de género en los procedimientos de solicitud de asilo
 - a) Acceso al procedimiento
 - Llegar a un país seguro
 - Acceso al procedimiento
 - b) Tramitación adecuada de las solicitudes
 - Personal formado y especializado en materia de género
 - Identificación de solicitudes de asilo con entidad propia
 - Condiciones adecuadas de la entrevista
 - Recursos asistenciales para personas solicitantes de asilo que contemplen las garantías de género
 - 6.2. Estrategias para integrar esta interpretación y procedimientos en el sistema de asilo español
 - 6.2.1. Formulación de Directrices Gubernamentales sobre persecución por motivos de género
 - 6.2.2. Reforma de la Ley de Asilo y de su Reglamento de aplicación
 - 6.2.3. Implementación de un sistema de seguimiento de las Directrices
 - 6.2.4. Capacitación y formación especializada
 - 6.2.5. Promoción de la inclusión de la persecución por motivos de género en la Unión Europea
7. Bibliografía

0. NO ENTRA

Campaña por el reconocimiento del derecho de asilo de las mujeres perseguidas por motivos de género

En CEAR-Euskadi se ha desarrollado una campaña de presión política con el objetivo de:

- Promover la introducción de la perspectiva de género en el derecho de asilo y sus procedimientos
- Dar a conocer qué es la persecución por motivos de género
- Lograr el **reconocimiento efectivo** de esta persecución por parte del Gobierno español

Como estrategia de presión se formó un grupo de presión política, en el que participan instituciones públicas y organizaciones, desarrollando dos vías de acción: actividades internas para dar a conocer este tipo de persecución y el derecho de asilo en su entidad y a los grupos objetivo con los que trabajan, y actividades externas, en coordinación con los demás miembros del grupo, para presionar al Gobierno español.

A inicios de 2007 el contexto varió positivamente. El 15 de marzo se aprobó en el Congreso de los Diputados la 'Ley Orgánica para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres'. Sumada a la importancia global de esta Ley en la lucha por la eliminación de todas las formas de discriminación que sufren las mujeres, destacamos que esta Ley MODIFICA la LEY DE ASILO a través de su Disposición Adicional Vigésimo novena:

"Disposición adicional vigésimo novena. Se añade una nueva disposición adicional tercera a la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en los siguientes términos: Disposición adicional tercera. Lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género."¹

Para más información:
Itziar Caballero González
Coordinadora de la campaña
Tel. 94 424 88 44
ceareuskadi@sinrefugio.org
www.sinrefugio.org

¹ Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La situación de las mujeres en el mundo

1.1. DISCRIMINACIÓN QUE LLEGA A PERSECUCIÓN

La desigualdad y subordinación en la que se encuentran las mujeres en todas las sociedades va desde formas sutiles en el lenguaje hasta las más graves violaciones de sus derechos fundamentales. No se trata de situaciones extraordinarias sino de agresiones contra la vida y contra la integridad, de torturas y tratos inhumanos, demasiado frecuentes en demasiados contextos.

Las mujeres son perseguidas por el hecho de ser mujeres

1.2. DÉBIL PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La progresiva toma de conciencia de la grave y extensa violación de los derechos fundamentales de las mujeres pone en evidencia su impunidad. La ausencia de interés de los organismos gubernamentales, los escasos mecanismos específicos de protección internacional y la interpretación tradicionalista² de los mismos, deja a las mujeres en una situación de especial vulnerabilidad. Existe un abismo entre la existencia de derechos y la posibilidad de disfrutarlos efectivamente.

En la última década las mujeres se han organizado para superar las desigualdades en la aplicación de normas internacionales sobre derechos humanos. Han realizado un llamamiento a la comunidad internacional para que reconozca que los derechos humanos también son derechos de las mujeres³.

Entre estos instrumentos se encuentra el derecho de asilo que debe proteger a todas aquellas mujeres que huyan de sus países de origen perseguidas por motivos relacionados con el género.

‘La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de Derechos Humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz’

IV Conferencia Mundial de las Mujeres, Beijing, 1995

² Valiente, M. (2005).

³ Musalo, K. (2005)

2. El derecho de asilo

El derecho a buscar asilo y disfrutar de él es un derecho fundamental recogido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Tras la II Guerra Mundial la situación de las personas que se habían visto obligadas a huir de sus países de origen se asume por primera vez como responsabilidad de la comunidad internacional. Nace, en el marco de Naciones Unidas, la Convención de Ginebra de 1951, que define como refugiada a la persona que tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera de su país de nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país.

Los Estados que firman esta Convención y su Protocolo de 1967 tienen la obligación de acoger y proteger a las personas que llegan a su territorio en busca de asilo. Esta Convención constituye la base para el reconocimiento del derecho de asilo en España.

‘La naturaleza democrática de nuestras sociedades es directamente proporcional a la vigencia de un procedimiento justo y efectivo del otorgamiento de asilo.’

Hannah Arendt

El 23 de abril de 2001 la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer de las Cortes Generales, con unanimidad de todos los grupos parlamentarios, instó al Gobierno a que:

- Proteja a las mujeres que abandonan sus países debido a cualquier forma de violencia de género
- Tenga en cuenta los aspectos relacionados con el género en la tramitación de las solicitudes de asilo
- Plantee en el marco de la Unión Europea el reconocimiento de la persecución por motivos de género

En marzo de 2007, a través de la ‘Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres’, se modificó la Ley de Asilo, en la cual se incluyó la persecución por motivos de género mediante una disposición adicional:

“Disposición adicional vigésima novena. Se añade una nueva disposición adicional tercera a la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, en los siguientes términos: Disposición adicional tercera. Lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género.”

La persecución por motivos de género

3.1. PERSECUCIÓN Y DISCRIMINACIÓN EL DERECHO DE ASILO

En el ámbito del asilo, la **persecución** es todo acto mediante el cual se violan gravemente los derechos fundamentales de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. Para que el sistema de asilo reconozca la existencia de una persecución es necesario que la persona demuestre que ha sido o es víctima de la misma, o tiene fundados temores de serlo. No basta con tener constancia de que en su país de origen se violan gravemente los derechos humanos.

Cuando la **discriminación** tiene consecuencias esencialmente lesivas, o supone una violación grave de un derecho fundamental, constituye una persecución a la que se debe dar respuesta desde el derecho de asilo.

3.2. GÉNERO Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

El concepto **género** hace referencia al proceso de construcción psicosocial de la masculinidad y la feminidad. Se manifiesta a través de conductas y funciones asignadas a mujeres y a hombres y destaca las relaciones de poder y subordinación entre ambos. Se construye a través del proceso de socialización y está determinado por el contexto cultural, social, político y económico. La discriminación y desigualdad de las mujeres y de lo femenino está presente en todas las sociedades.

La **perspectiva de género** es una herramienta de análisis y de planificación imprescindible para: obtener información sobre las relaciones entre mujeres y hombres en un contexto determinado; comprender los procesos que producen y reproducen la desigualdad entre ambos, la valoración asimétrica de la capacidad y de los comportamientos y el acceso desigual a los recursos y al poder; y diseñar acciones para eliminar estas desigualdades.

3.3. PERSECUCIÓN POR MOTIVOS DE GÉNERO

Existe una persecución por motivos de género cuando las violaciones de los derechos fundamentales tienen relación con el papel que se le asigna a una persona por pertenecer a un sexo o debido a su orientación sexual o identidad de género. Esta persecución se ejerce en mayor medida contra las mujeres debido a la situación de desigualdad.

La persecución por motivos de género incluye⁴:

3.3.1. Persecución basada en el género

La base de la persecución está en las asignaciones de género que le son atribuidas a una persona en un contexto determinado. En el caso de las mujeres, la persecución no habría tenido lugar de no haber pertenecido a un sexo determinado.

El tratamiento de las mujeres en Afganistán durante el régimen talibán es un caso en el que esta persecución se llevó a todas las esferas de la vida de las mujeres. Actualmente, la situación de las mujeres en este país no ha mejorado.

⁴ Musalo, K. (2005).

Estas 'fórmulas' de persecución se utilizan también en aquellas situaciones en las que las mujeres son perseguidas debido a que se les asigna la opinión política, la religión, la pertenencia a determinado grupo social, la raza o la nacionalidad de sus familiares masculinos o miembros de su comunidad masculinos.

3.3.2. Diferentes castigos y formas de persecución en función del sexo

Ocurre con frecuencia que los mecanismos utilizados para perseguir a las mujeres son diferentes de los usados para perseguir a los hombres, esto es, el tipo de castigo depende del sexo al que pertenezca una persona.

Imaginemos el caso de un hombre y una mujer que participan en un partido político opuesto a una dictadura. Para perseguir al hombre se utiliza la violencia física a través de golpes y lesiones. Para perseguir a la mujer se llevan a cabo actos de violencia sexual como la violación.

Las personas cuyos derechos fundamentales son violados
deben ser protegidas sin discriminación por sexo.

Formas de persecución por motivos de género

A continuación se detallan algunas situaciones de violencia ejercida contra las mujeres que equivalen a persecución y que deben recibir una respuesta desde la protección internacional del derecho de asilo⁵:

- **Leyes persecutorias en sí mismas al emanar de normas sociales y prácticas contrarias a los derechos humanos.**

Según el *Informe de la relatora especial de la ONU sobre la violencia de género contra las mujeres*, en el año 2003, por lo menos 54 países poseían leyes que discriminaban a las mujeres y no disponían de legislación (o no se conocía) contra la violencia doméstica.

- **Castigos, penas o sanciones que equivalen a tortura, trato inhumano o degradante cuando una mujer incumple una ley o política.**

Irán: 45 mujeres menores de 20 años fueron asesinadas por familiares cercanos en lo que se llama «homicidios **por motivos de honor**» en la provincia de Khuzestán en un periodo de dos meses del año 2003 ⁶.

- **Leyes o políticas cuyos objetivos son justificables pero los métodos para implementarlas tienen consecuencias severamente lesivas.**

México: El ombudsman José Luis Soberanes Fernández ha acusado al gobierno de obligar a indígenas a utilizar métodos de anticoncepción, bajo amenazas de retirarles apoyos contra la pobreza, como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). La ONU también pidió cuentas al gobierno de Vicente Fox sobre las esterilizaciones a mujeres indígenas en agosto de 2002⁷.

- **Situaciones derivadas de la trasgresión de normas sociales que restringen severamente la libertad o la integridad física y psíquica de las mujeres.**

Pakistán: Cada año centenares de mujeres son víctimas de homicidios cometidos en nombre del honor. Se enfrentan al peligro de morir a tiros, quemadas o a hachazos si alguien considera que han llevado la vergüenza a su familia: cuando deciden casarse con el hombre a quienes ellas eligen, si desean el divorcio, cuando han sido violadas, etc.⁸.

- **Violencia intrafamiliar.**

Una de cada tres mujeres o, dicho de otra forma, hasta mil millones de mujeres, han sido golpeadas, forzadas a una relación sexual no deseada, o sometidas a abusos durante su vida. Por lo general, el que abusa de ellas es un miembro de su propia familia o un conocido⁹.

Federación Rusa: 36.000 mujeres reciben una paliza diaria a manos de su cónyuge o compañero¹⁰.

- **Trata de personas para la prostitución forzada o la explotación sexual.**

⁵ Fuente: Directrices ACNUR (2001).

⁶ Middle East Times, 31 de octubre del 2003 *

⁷ Ilvia Magally y Miriam Ruiz. Cimac, periodismo con perspectiva de género. México, DF, diciembre de 2002

⁸ Pakistán, Homicidios de niñas y mujeres por motivos de honor. Septiembre de 1999*

⁹ E, L Heise, M Ellsberg, M Gottemoeller, 1999*

¹⁰ D, OMCT, 2003*

América: De las más de 100.000 personas que son víctimas de esta práctica cada año, el 80 por ciento son mujeres y en la mayoría de los casos con fines de explotación sexual¹¹.

Unión Europea: según datos manejados por esta institución, cada año unas 100.000 mujeres son víctimas de trata en su territorio.

▪ **Persecución motivada por la orientación sexual y la identidad de género.**

Al menos 70 estados entraron en el siglo XXI con leyes que prohíben las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo¹².

Namibia: la televisión estatal informó de que el ministro de Interior, Jerry Ekandjo, había instado a unos policías recién graduados a que «eliminaren» a los gays y a las lesbianas «de la faz de Namibia»¹³.

Perú: En los últimos años, se han denunciado redadas policiales contra bares de lesbianas en Lima, Perú. En algunos casos, la policía propinó palizas y profirió insultos homófobos. Durante un tiempo, algunos equipos de televisión acompañaban a la policía durante las redadas; para muchos gays, lesbianas, bisexuales y transexuales, las consecuencias de la difusión de su identidad por televisión pueden ser devastadoras¹⁴.

▪ **Patrones de discriminación que llevan a un trato menos favorable de las mujeres, que puede tener consecuencias de carácter severamente lesivo.**

‘Faltan’ por lo menos 60 millones de niñas que era previsible que estuvieran vivas en diversas poblaciones; y ello se debe al aborto selectivo en función del sexo, o al cuidado deficiente que reciben al ser consideradas menos importantes que los niños¹⁵.

El 47% de las mujeres manifiestan que su primera relación sexual fue forzada¹⁶.

▪ **Abusos sexuales como arma de guerra.**

Darfur (Sudán) y el Este de la República Democrática del Congo: se utiliza y ha utilizado como arma de guerra contra mujeres y niñas que ya llevan años sufriendo actos de violencia. Las mujeres no están seguras ni siquiera en los campos de refugiados. El desmoronamiento del sistema de salud en la República Democrática del Congo ha dejado a las supervivientes de violación sin asistencia médica para sus lesiones e infecciones, en ocasiones mortales¹⁷.

Mientras a los hombres que son heridos o asesinados se les considera ‘héroes o mártires’, el dolor de la violación se mantiene en silencio o se convierte en un estigma.

Reconstruir el tejido social, una enfoque crítico a la ayuda humanitaria
Icaria & Antrazyt, Barcelona, 1999.

¹¹ Según estudio de la Organización de los Estados Americanos.

¹² Crímenes de odio, conspiración de silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual. Amnistía Internacional, 2000.

¹³ Según estudio de la Organización de los Estados Americanos.

¹⁴ Según estudio de la Organización de los Estados Americanos.

¹⁵ E, Joni Seager, 2003 *

¹⁶ A, OMS, 2002*

¹⁷ África: perspectiva general 2004. Amnistía Internacional

(*) No más violencia contra las mujeres, Amnistía Internacional. 5 de marzo de 2004.

Reconocimiento de la persecución por motivos de género

La elaboración y la implementación de los instrumentos de promoción y defensa de los derechos humanos han venido desarrollándose desde una perspectiva androcéntrica. Históricamente han dado respuesta a las experiencias de los hombres sin tener en cuenta la situación de las mujeres. Las violaciones de sus derechos fundamentales no son excepcionales sino situaciones frecuentes que se han quedado en una impunidad estructural y generalizada. La comunidad internacional es cada vez más consciente de la necesidad de introducir una perspectiva de género en los diversos instrumentos existentes y de elaborar normativa específica que subsane esta deficiencia. En este sentido se ha ido creando un sistema de protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres. Destacan los siguientes instrumentos:

- Convención sobre los derechos políticos de la Mujer, 1954
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1967
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979, y su Protocolo Facultativo, 2000
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la violencia contra las mujeres, 1993
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995

La protección internacional de las personas refugiadas todavía no ha reflejado de forma efectiva el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.

En mayo de 2002 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados publicó las *Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967* con el objeto de servir de guía legal interpretativa para los Estados. Este organismo les insta a proteger a aquellas mujeres que huyen por persecución por motivos de género.

El Parlamento Europeo ha solicitado a los estados miembro que tomen en cuenta la persecución que sufren las mujeres por el hecho de serlo en sus sistemas de asilo. El Consejo Europeo es más restrictivo con respecto al reconocimiento de la persecución por motivos de género. Sin embargo, sí establece que los Estados deben tener en cuenta las condiciones individuales al valorar una solicitud de asilo, entre ellas el sexo. Sostiene que si una persecución se dirige hacia una mujer hay que tener en cuenta que puede efectuarse de forma específica y diferente por razón de sexo.

En algunos estados se han desarrollado directrices propias con el objeto de avanzar en el reconocimiento de este tipo de persecución y, especialmente, con la idea de adaptar sus procedimientos desde una perspectiva de género. Entre estos estados destaca Canadá como país pionero. También se han desarrollado guías de procedimientos en EEUU, Australia, Irlanda, Reino Unido y Suecia.

Este contexto hace que el Estado español no pueda eludir su responsabilidad y avance sustancialmente con respecto a su interpretación del derecho de asilo, su jurisprudencia y sus prácticas. Actualmente, si bien nuestro sistema de asilo reconoce la persecución por motivos de género no asume su responsabilidad en la protección ante las situaciones de tortura, tratos inhumanos y degradantes que sufren las mujeres, ni asegura una acogida adecuada que tenga en cuenta aspectos de género. Esto supone una contradicción con su política de defensa de los derechos humanos de las mujeres.

El sistema de asilo español y la persecución por motivos de género

¿Por qué razón en el año 2005 en España se niega la protección ofrecida por el estatuto de asilo a las mujeres que huyen debido a la violación de sus derechos fundamentales?

6.1. ÁMBITOS EN LOS QUE ES NECESARIO AVANZAR

6.1.1. Interpretación del derecho de asilo que garantice los derechos humanos de las mujeres

Desde que el Estado se comprometió con la protección de las personas refugiadas, al ratificar en 1978 la **Convención de Ginebra de 1951**, ha interpretado este instrumento desde una perspectiva que deja fuera la violación de los derechos humanos de las mujeres. En los casos más afortunados, el estatus se ha limitado puntualmente a una forma menor de protección –complementaria o subsidiaria- que no asegura una protección adecuada a las personas que huyen por razones de género.

La falta de protección que sufren las mujeres que llegan a España huyendo de una persecución por motivos de género proviene de la forma de interpretar y aplicar la Convención de Ginebra de 1951 por parte del Estado

a) El concepto de persecución

En el contexto de la protección de las personas refugiadas, el término ‘persecución’ designa todo acto mediante el cual se vulneran gravemente los derechos fundamentales por razones relacionadas con los motivos de la Convención. El sistema de asilo español, en el momento de dar respuesta a las personas que solicitan asilo en su territorio, ha de protegerlas sin obviar que:

- El patrón de discriminación que viven las mujeres en todo el mundo se materializa en muchos contextos en una persecución por el simple hecho de ser mujer
- Los tipos de persecución que sufren hombres y mujeres se infligen a éstas tanto mediante formas comunes como específicas por el hecho de pertenecer a este sexo

b) Los motivos de persecución

La interpretación de los motivos de persecución que recoge la Convención - raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social- también adolece de la perspectiva de género.

Para superar este déficit es necesario:

- Tener en cuenta que, en determinadas ocasiones, se asigna a las mujeres las características –ideología, actividades...- de los miembros masculinos de su familia, grupos de referencia y/o comunidad
- Tener en cuenta que, en muchas ocasiones, un mismo tipo de persecución se materializa de forma diferente dependiendo del sexo de la persona perseguida
- En la mayor parte de las ocasiones, las actuaciones en el espacio público sólo se consideran ‘política’ cuando se desarrollan desde el androcentrismo. Esto

puede generar, entre otros muchos casos, que no se consideren opiniones políticas¹⁸ las ejercidas por las mujeres:

- Por ejemplo: el caso de mujeres que son perseguidas por defender y promover una ideología feminista
Sahar Saba, miembro de la Asociación Revolucionaria de Mujeres de Afganistán (RAWA), es una de las personas más buscadas por los fundamentalistas en este país por pertenecer a esta asociación feminista. (Fuente: Agencia EFE, 28 de noviembre de 2005, sección sociedad-feminismo)

c) Los agentes de persecución

El papel que juega el Estado del país donde se desarrolla la persecución es determinante en el derecho de asilo.

Según el derecho de asilo el agente que persigue puede ser:

- Estatal: quien persigue es el Estado a través de sus instituciones o autoridades
- No estatal: el agente no forma parte de la estructura estatal
Por ejemplo, la familia cercana y/o extensa, los miembros del grupo comunitario extenso al que pertenece la persona perseguida e incluso la propia estructura social, etc.

La mayor parte de las violaciones de los derechos
fundamentales de las mujeres son perpetradas
por agentes no estatales

Históricamente, los gobiernos han reconocido la persecución perpetrada por los agentes estatales y han discriminado la perpetrada bajo su pasividad, donde se engloban la mayoría de las formas de persecución por motivos de género. El Gobierno español es muy restrictivo en reconocer la persecución ejercida por agentes no estatales. Pero ¿qué se entiende por perpetrar una persecución: llevarla a cabo, promoverla, tolerarla o no intervenir para atajarla?

Allí donde el perseguidor sea un agente no estatal debe aplicarse un análisis bifurcado¹⁹, por el que establece un nexo si:

- El actor no estatal fue motivado por una de las razones previstas en la Convención
- El Estado tolera o promueve la persecución, o es incapaz de proteger a la persona dañada

Este análisis ha sido recomendado por el ACNUR y ha sido aceptado por autoridades de diversos países, como ejemplo, la Cámara de los Lores del Reino Unido, el Tribunal Supremo de Australia y por la Autoridad de Apelación del Estatuto de Refugiado de Nueva Zelanda.

d) Las mujeres como grupo social

Si bien el Gobierno hace una interpretación restrictiva de la persecución y de los motivos de la Convención, desde marzo de 2007 reconoce la persecución que sufren

¹⁸ Definición del término opinión política según el ACNUR: "opiniones que no son toleradas por las autoridades o la sociedad, que son críticas de sus políticas, costumbres o métodos". Así, la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres constituyen una opinión política.

¹⁹ Musalo, K. (2005).

las mujeres por el hecho de serlo, es decir, por su pertenencia a un determinado grupo social´.

Como viene defendiendo el ACNUR, las mujeres son un `determinado grupo social´, que presenta características particulares que lo distinguen de los demás. La característica que define a este grupo -el sexo- es innata, inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el propio ejercicio de sus derechos humanos. Se trata de una característica en común distinta al hecho de ser perseguidas. Además, son percibidas como grupo por la sociedad. Las mujeres son un determinado grupo social según el derecho de asilo.

La definición de persona refugiada no puede ser interpretada sin introducir la perspectiva de género

6.1.2. Integrar la perspectiva de género en los procedimientos de solicitud de asilo

El reconocimiento de la persecución por motivos de género debe ir acompañado de unas pautas procedimentales que garanticen tanto el acceso de las mujeres a la protección del asilo como el tratamiento adecuado de sus solicitudes. El procedimiento de solicitud de asilo debe integrar la perspectiva de género.

a) Acceso al procedimiento

Llegar a un país seguro

Acceder al procedimiento de asilo en España se ha convertido en una hazaña que entraña grandes riesgos y dificultades. Entre las principales, destaca la política migratoria de cierre de fronteras con el objeto de frenar la inmigración irregular. Esta barrera impide en gran medida el acceso a un lugar seguro de las personas que huyen por los motivos contemplados en la Convención de Ginebra de 1951.

Además de las dificultades propias de toda persona refugiada para llegar a un país seguro, las mujeres se enfrentan a problemas específicos. En términos generales, destacan las dificultades para desplazarse y su especial vulnerabilidad en condiciones extremas, como las que están viviendo las mujeres subsaharianas en los asentamientos que rodean Ceuta y Melilla.

Acceso al procedimiento

Las mujeres que logran llegar a nuestro territorio se enfrentan a nuevas dificultades para acceder al procedimiento de asilo:

- Independientemente del motivo de persecución la perspectiva de género no se ha integrado en los mecanismos de acceso al procedimiento de las solicitudes de asilo
- Existe un desconocimiento generalizado de la persecución por motivos de género

Para asegurar una adecuada protección internacional, el sistema de asilo español debe garantizar el acceso a la información sobre el derecho de asilo, teniendo en cuenta que las mujeres tienen mayores dificultades para acceder a ella.

Un caso especialmente preocupante es el de las mujeres víctimas de trata con fines de prostitución y explotación sexual. La Administración debe hacer un esfuerzo por asegurar que estas mujeres conozcan la posibilidad de acogerse a la protección del derecho de asilo y las condiciones para solicitarla.

b) Tramitación adecuada de las solicitudes

Una vez asegurado el acceso al procedimiento, se hace necesario que éste se desarrolle en unas condiciones adecuadas desde el punto de vista de género.

Destacan tres aspectos de la tramitación sobre los que prestar atención y en los que el sistema de asilo español debe avanzar:

Personal formado y capacitado en materia de género:

Un aspecto central de toda solicitud de asilo es la preparación y la actitud de las personas implicadas en el proceso –entrevistadoras, intérpretes, personal diplomático, personal en frontera, personal de las entidades que atienden a solicitantes de asilo...-. A continuación se destacan algunas condiciones formativas que el Estado español debe implementar para asegurar las garantías en materia de género:

- El personal de la Administración encargado de las tramitaciones de asilo debe estar formado y sensibilizado en materia de género, especialmente las personas encargadas de las entrevistas y de las traducciones
- Desde la Administración se debe fomentar la especialización y sensibilización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a estas víctimas
- Se debe contar con personal especializado en el tratamiento a personas con un desorden post-traumático que incluya la actuación en casos de violencia de género, con especial atención a posibles síntomas o trastornos derivados de la violencia sexual

Estas condiciones formativas son de especial relevancia para realizar un tratamiento adecuado de aquellas solicitudes por persecución basada en el género y para identificar persecuciones que se han materializado de una forma específica debido al sexo de la persona perseguida.

Identificación de solicitudes de asilo con entidad propia

Frecuentemente, se recurre a un tratamiento familiar de las solicitudes. Para asegurar una protección adecuada a las mujeres es necesario informarlas de su derecho a solicitar asilo de forma individual -y no como miembro dependiente- y propiciar la apertura de expedientes separados para cada cónyuge.

La posibilidad de tener una solicitud válida por derecho propio afectará al tipo de protección que el Estado le conceda. Hay mujeres que se acogen a la extensión familiar de sus cónyuges cuando ellas mismas son refugiadas. Esto pone en peligro, entre otros problemas, la continuidad de la residencia en el país de acogida en los casos de separación²⁰. Una situación especialmente dura cuando se dan malos tratos. En España, esta posibilidad no se especifica de manera clara en el folleto informativo previsto en su normativa y, por ello, la oportunidad real de que las mujeres cuenten con un expediente propio en la Oficina de Asilo y Refugio depende en gran medida de la apreciación del funcionario entrevistador.

Condiciones adecuadas de la entrevista

Deberían desarrollarse e implementarse formas de entrevista que tomaran en consideración las situaciones que pueden haber sufrido las mujeres solicitantes de asilo, con especial atención a los casos de violencia sexual.

Las mujeres deben ser entrevistadas por separado, ya que esta medida permitirá detectar situaciones específicas que, con toda probabilidad, no se reflejarían en una entrevista donde estuviera presente el cónyuge u otro acompañante, ya fuera por temor, vergüenza o subordinación. Los miembros masculinos de su familia pueden haber sido actores perseguidores en origen y seguir siéndolo aquí. Es muy importante prestar atención a la prevención y la detección temprana.

²⁰ Valiente, M. (2005).

Sin embargo, en la práctica española, es muy habitual que la entrevista inicial sólo se realice al ‘cabeza de familia’ o se lleve a cabo de manera conjunta con todos los miembros de la familia presentes.

Recursos asistenciales para personas solicitantes de asilo que contemplan las garantías de género

Los recursos asistenciales destinados a personas solicitantes de asilo deben adaptarse de forma que den respuesta tanto a las necesidades comunes del colectivo como a las específicas según su sexo. La Administración debe facilitar recursos adecuados, a través de su intervención directa y a través del apoyo a entidades que asuman esta responsabilidad social.

6.2. ESTRATEGIAS PARA INTEGRAR ESTA INTERPRETACIÓN Y PROCEDIMIENTO EN EL SISTEMA DE ASILO ESPAÑOL

6.2.1. Formulación de Directrices Gubernamentales sobre persecución por motivos de género

El Estado debe formular unas directrices procedimentales sobre persecución por motivos de género, que sirvan como guía legal interpretativa al Gobierno, a los juristas y a los agentes encargados de la toma de decisiones en materia de asilo.

El Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha desarrollado unas Directrices sobre género²¹ y ha solicitado a los Estados, en diversas ocasiones, que las asuman tanto en su jurisprudencia como en sus prácticas y que las adapten a su contexto. Esta responsabilidad sólo ha sido asumida por algunos países como Canadá y Nueva Zelanda.

6.2.2. Reforma de la Ley de Asilo y su Reglamento de aplicación

La normativa española referente al Asilo debía reformarse para desarrollar su contenido de acuerdo con las Directrices sobre género del ACNUR incluyendo:

- Un articulado específico sobre género en la Ley de Asilo
- La mención de directrices procedimentales españolas en el Reglamento de aplicación de la Ley, para asegurar que sean vinculantes jurídicamente, y para promover un tratamiento adecuado desde la perspectiva de género

6.2.3. Implementación de un sistema de seguimiento de las Directrices

Implementar un sistema de seguimiento de las Directrices de género que aumente la transparencia en la aplicación del derecho de asilo en España. Este mecanismo posibilitará la petición de cuentas a los agentes responsables y la evaluación del nivel de aplicación de las directrices.

6.2.4. Capacitación y formación especializada

Todos los agentes implicados, especialmente quienes toman las decisiones y los abogados y abogadas, deben recibir:

- Formación específica para aumentar el conocimiento y la sensibilidad sobre la materia
- Capacitación para desarrollar habilidades que aseguren un tratamiento adecuado de las personas y de sus casos

²¹ *Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967.*

6.2.5. Promoción de la inclusión de la persecución por motivos de género en la Unión Europea

Ante la creación de un sistema comunitario de asilo en el marco institucional de la Unión Europea, actualmente en proceso, el Gobierno debe promover una plena aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 mediante la inclusión de la perspectiva de género y el reconocimiento de la persecución por motivos de género.

7. Bibliografía

- ACNUR - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2002): *Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967.*
- ACNUR (1992): *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.*
- ACNUR (2001): *Documentos de la conferencia interagencial sobre las lecciones aprendidas. Anexos: prevención y respuesta a la violencia sexual de género en situaciones de refugiados.*
- ACNUR e Instituto Internacional sobre Derecho Humanitario (2001): *La persecución relacionada con género. Consultas globales sobre la protección internacional.* San Remo.
- ACNUR y Unión Interparlamentaria (2001): *Protección de los refugiados. Guía sobre el derecho internacional de los refugiados. Guía práctica para parlamentarios.*
- Amnistía Internacional (2004): *España: Resumen informativo de AI con relación al quinto informe periódico que presenta España ante el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU.* EDAI, Madrid.
- Amnistía Internacional (2004): *Está en nuestras manos: No más violencia contra las mujeres.* Edición española por EDAI, Madrid.
- Amnistía Internacional y Anti-Salvory Internacional (2004): *Observaciones sobre el borrador revisado del Convenio Europeo contra la Trata de Seres Humanos.*
- Amnistía Internacional (2004): *No más violencia ni discriminación contra las mujeres lesbianas y bisexuales. Actúa para poner fin a la discriminación y violencia por orientación sexual e identidad de género.* Edición española por EDAI, Madrid.
- Amnistía Internacional (2002): *No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España.* EDAI, Madrid.
- Amnistía Internacional (2001): *Cuerpos rotos, mentes destrozadas. Tortura y malos tratos a mujeres.* Edición española por EDAI, Madrid.
- Amnistía Internacional (2000): *Respetar, proteger, observar... los derechos humanos de las mujeres. La responsabilidad de Estado en los abusos cometidos por agentes no estatales.* Edición española por EDAI, Madrid.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (2001): *Proposiciones no de ley, Control de la acción del Gobierno. Sección A: Actividades parlamentarias, 23 de abril de 2001, Núm. 136.*
- Bonelli, E. y Ulloa, M. -coords- (2001): *Tráfico e inmigración de mujeres en España. Colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos y sexuales.* ACSUR-Las Segovias, Madrid.
- Convención sobre el estatuto de los refugiados.* Naciones Unidas, Ginebra, 28 julio de 1951.

- Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.* Diario Oficial de la Unión Europea L326/13, 13 de diciembre de 2005.
- Directiva 2004/83/CE del Consejo de 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.* Diario Oficial de la Unión Europea L304/12, 30 de agosto de 2004.
- Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.* Diario Oficial de la Unión Europea L31/18, 6 de febrero de 2003.
- Instituto de la Mujer (2003): *IV Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2003-2006.* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- LEY 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.* Boletín Oficial del Estado, nº 246, 14 de octubre de 2003.
- Musalo, K. (2005): *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de la Persona Refugiada y la protección de las mujeres frente a las violaciones de sus derechos fundamentales.* Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 8, Universitat Jaume I.
- Pérez de Armiño, K. (2000): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo.* Icaria, Barcelona.
- Pérez, E. y Rodríguez, A. –coords- (2005): *Situación de los Derechos Humanos de gays, lesbianas, bisexuales y transexuales.* Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR, Madrid.
- Protocolo sobre el estatuto de los refugiados.* Naciones Unidas, Nueva York, 4 de octubre de 1967.
- Santolaya, P. (2000): *Mujer y Constitución. Derecho de Asilo y persecución relacionada con el sexo.* Págs. 561-593. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- SRE/UNIFEM/PNUD (2004): *Compilación selección del marco jurídico nacional e internacional de la mujer.* México.
- Valiente, M. (2005): *La persecución por motivos de género y su protección en España, Anexo 2, Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). La situación de los refugiados en España 2005.* Catarata, Madrid.