

4

SERIE MUJER Y DESARROLLO

**MUJERES REFUGIADAS
Y DESPLAZADAS EN
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

**DIVISION DE DESARROLLO SOCIAL
UNIDAD MUJER Y DESARROLLO**



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SERIE MUJER Y DESARROLLO

**MUJERES REFUGIADAS
Y DESPLAZADAS EN
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**



NACIONES UNIDAS

Noviembre de 1990
Santiago de Chile

LC/L.591
Noviembre de 1990

CONVENIO
DE
COOPERACION
TECNICA
N.º 10

Este estudio fue preparado por la Unidad Mujer y Desarrollo, División de Desarrollo Social de la CEPAL.



INDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCION	5
I. ANTECEDENTES	7
II. MOVIMIENTOS DE POBLACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	9
III. REFUGIADOS Y DESPLAZADOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	13
IV. PROBLEMAS PRINCIPALES DE LAS MUJERES REFUGIADAS Y DESPLAZADAS	19
V. ACCIONES PRINCIPALES EMPRENDIDAS EN LA REGION	21
VI. ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
Notas	26

INTRODUCCION

La situación de las mujeres refugiadas y desplazadas no ha sido directamente abordada hasta ahora en la CEPAL. Los temas prioritarios, establecidos en el Plan de Acción Regional y en las conferencias regionales sobre la integración de la mujer, si bien tocaban indirectamente este aspecto al analizar las migraciones, los movimientos de población y los grupos vulnerables o de mujeres pobres —muchas veces está presente— no se habían ocupado concretamente de este grupo.

El tema es complejo desde casi cualquiera perspectiva que se considere. En primer lugar, la situación en que viven grandes agrupaciones humanas reviste tal dramatismo, muchas veces inimaginable, que es difícil ir más allá de la denuncia, la indignación y una posición puramente ética, para situarse en una perspectiva de desarrollo, que debe llegar también a esa población.

Es obvio que el problema tiene una dimensión esencialmente política y cuyas soluciones dependen en gran parte de decisiones que trascienden las medidas relacionadas con la situación de las personas que viven en esta condición. La extrema fragilidad de las situaciones que enfrenta el grupo de refugiados y desplazados, que es tal vez su característica más notoria, dificulta diseñar acciones que se orienten específicamente a un sector del mismo. Sus efectos afectan a familias y comunidades completas y, si bien son distintos para hombres, mujeres y niños, la superación de los problemas requiere a la vez enfoques integrales que permitan en cierto sentido la reparación del tejido social desgarrado. Por otra parte, la interacción de los factores políticos, económicos, sociales y culturales es tan estrecha, que es difícil traducir las acciones en programas concretos.

La magnitud de los problemas de los refugiados y desplazados en América Latina y el Caribe justifica un tratamiento sistemático del tema y si bien la información es insuficiente, es posible efectuar al menos un primer análisis de aquellos que son comunes a las mujeres en esta situación. Algunos se refieren a los cambios que experimenta el papel que la mujer cumplía en su sociedad de origen y el nuevo papel que debe asumir al desintegrarse sus condiciones de vida por la huida o el desplazamiento. Otros tienen que ver con la mujer como individuo de un sexo determinado y su vulnerabilidad específica como refugiada y desplazada a las violaciones, el abuso sexual o la explotación. Por otra parte, frente a situaciones de cambio surgen también nuevas

potencialidades en los grupos de mujeres al asumir ellas responsabilidades económicas, laborales y familiares que tradicionalmente no les correspondían. Todas provocan en sus comunidades transformaciones en los grupos de refugiados y desplazados, obligan a modificar el rol asignado tradicionalmente a los hombres y exigen medidas que permitan, por un lado, mejorar la inserción de las mujeres en su nuevo ambiente y, por otro, aprovechar su potencial para mejorar la inserción de todo el grupo frente a las soluciones que se planteen.

El objetivo de estas notas es sistematizar la información disponible sobre el tema, darla a conocer, y además procurar incorporarla a los análisis generales que se realizan en la CEPAL sobre la situación de la mujer. En última instancia se trata de incorporarlo como una de las preocupaciones por el desarrollo de América Latina y el Caribe y la integración de la mujer de la región en el mismo como un agente activo.

Las fuentes que se han utilizado para la realización de estos trabajos son sumamente variadas. Pese al carácter multifacético y a menudo sesgado emocionalmente de los estudios y testimonios, se ha optado en esta primera etapa por incorporar al máximo la información disponible tomando en cuenta documentos preparados por expertos, artículos de revistas especializadas, investigaciones, documentos oficiales de organismos de las Naciones Unidas y testimonios escritos y orales.

Para la preparación de este documento ha sido fundamental la Reunión de un Grupo de Expertos en mujeres y niños refugiados y desplazados, organizada por la División para el Adelanto de la Mujer del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, que se celebró en Viena del 2 al 6 de julio de 1990, tanto por la documentación que aportó como por la importancia de sus debates.¹ En el plano regional, ha sido muy provechosa la información proporcionada por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).²

I. ANTECEDENTES

El problema de las personas refugiadas y desplazadas constituye uno de los temas contemporáneos más dramáticos. La comunidad internacional se ha preocupado por los refugiados durante todo el siglo XX. El empeño por ocuparse del problema después de la Primera Guerra Mundial fue uno de los pocos éxitos de la Sociedad de las Naciones Unidas y ha constituido una preocupación de las Naciones Unidas desde su fundación.³ Sin embargo, pese a todas las acciones emprendidas a favor de las personas refugiadas y desplazadas por parte de las Naciones Unidas, los organismos no gubernamentales y los gobiernos de numerosos países, y a pesar de que se han experimentado algunos progresos en materia de repatriación o reasentamiento en algunos países, existe consenso prácticamente acerca de que la situación de los refugiados se vuelve cada vez más un problema de largo plazo.

La magnitud del problema es tal que según algunos estudios el siglo XX se ha caracterizado por una afluencia de refugiados provenientes principalmente de los países del Tercer Mundo. Este, que ya de por sí necesita desesperadamente asistencia para el desarrollo, ha debido soportar también y seguirá soportando el peso de la afluencia de refugiados. Mientras persistan los problemas geopolíticos y económicos, persistirán también las revueltas regionales que son la causa de que las personas huyan de sus países de origen. Es improbable que se produzca una repatriación masiva de refugiados mientras no exista un diálogo multilateral activo con el objeto de lograr la solución pacífica de las causas profundas que originan esta situación. Como todavía no hay soluciones de largo plazo, estos problemas continuarán en el siglo XXI. Actualmente, existen más de 40 millones de personas desplazadas y refugiadas en el mundo.⁴

De acuerdo con los expertos, los instrumentos internacionales sobre refugiados no hacen diferencia entre hombres y mujeres de esta condición, pero tienden a mantener sesgos basados en el sexo. No obstante que las mujeres y niñas representan más de la mitad de los refugiados del mundo, la comunidad internacional ha hecho poco para tratarlas como mujeres que se hallan en una situación singular y tienen necesidades especiales.⁵

Hasta hace pocos años se consideraba que bastaba aumentar la cobertura y eficiencia de los programas orientados a esa población para mejorar la situación de todo el grupo, sin tomar en cuenta las especificidades de los subgrupos que lo componían.⁶ En la Conferencia

Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Copenhague, 14 al 30 de julio de 1980), se aprobaron por primera vez dos resoluciones que se refieren concretamente a la situación de las mujeres refugiadas y desplazadas, en la que se solicita a todas las entidades involucradas, especialmente los gobiernos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que consideren a este sector en condiciones de igualdad. Durante la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, celebrada en Nairobi, Kenya, del 15 al 26 de julio de 1985, la situación de las mujeres refugiadas y desplazadas motivó una especial preocupación y se analizaron los problemas específicos de estas mujeres en el marco de los temas de la década, es decir igualdad, desarrollo y paz. Ello se reflejó posteriormente en las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, respaldadas por la resolución 40/108, de la Asamblea General el 13 de diciembre del mismo año.⁷

Los problemas de las mujeres refugiadas y desplazadas se tratan en las Estrategias de Nairobi en el subtema Paz, relativo a la situación de la mujer víctima de conflictos y a su papel en la promoción de la paz, y en las Situaciones de especial interés donde las mujeres de esta condición aparecen como uno de los grupos más vulnerables. En general, las Estrategias de Nairobi se centran en dos aspectos primordiales: por una parte, la responsabilidad humanitaria internacional frente a la necesidad de este grupo de recibir protección física y jurídica, y acceder al bienestar psicológico y material y, por otra, sus potencialidades y capacidades de que deben ser reconocidas y aprovechadas.

A partir de la Conferencia Mundial de Nairobi, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros organismos y órganos especializados del sistema de las Naciones Unidas han adoptado y recomendado nuevas medidas encaminadas a beneficiar a las mujeres refugiadas y desplazadas. Se han intensificado los programas de protección y asistencia prestándose mayor atención a la idea de que en muchos casos las necesidades de las mujeres son diferentes a las de los hombres de su comunidad.

II. MOVIMIENTOS DE POBLACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La problemática específica de las mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe es un tema aún poco estudiado y con escasa información sistematizada disponible. Interesaría promover un análisis que incluyera los movimientos espaciales de la población, tanto intra como extrarregionales, puesto que las mujeres migrantes suelen enfrentar problemas similares a los de las mujeres que nos ocupan y, en numerosas ocasiones, se puede apreciar incluso que dado el carácter ilegal de un gran número de refugiados, las cifras de migración incluyen seguramente un importante número de estos casos.

El análisis de la migración internacional presenta dificultades considerables, dadas las limitaciones de las estadísticas específicas para registrarla. Debe tenerse en cuenta que un gran volumen de esa población son inmigrantes ilegales y su condición posterior de residentes ilegales los lleva a evitar todo tipo de registro. Es un hecho conocido el que la migración entre los países latinoamericanos tiene una larga tradición histórica: originalmente se trataba de movimientos que, de una manera general, se producían en regiones que pertenecían a áreas culturales homogéneas y casi siempre a jurisdicciones únicas. "El establecimiento de fronteras nacionales a partir de la Independencia, convirtió en migración internacional lo que en muchos casos no era sino un conjunto de traslados cíclicos que buscaban evitar el deterioro de las tierras o bien avances colonizadores desde zonas densamente pobladas hacia otras propicias para la ocupación de nuevas tierras. Traslados de este tipo fueron comunes en las fronteras colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana, así como también en el norte argentino, en las fronteras con Bolivia y Paraguay y en el Sur, en las fronteras con Chile. También existió una presencia histórica de campesinos brasileños en la Provincia de Misiones de la Argentina y en el norte del Uruguay. En América Central, traslados de este tipo tuvieron lugar entre El Salvador y Honduras; también hubo una presencia histórica de campesinos nicaragüenses en las provincias noroccidentales de Costa Rica".⁸ Vale la pena recordar, que los países centroamericanos, con excepción de Panamá, conformaban una unidad administrativa durante el período colonial y que previamente algunos de ellos (Guatemala, El Salvador, Honduras y la parte sureste de México) formaban el territorio de influencia maya.

En las últimas décadas ha habido un aumento de los movimientos migratorios internacionales producto del traslado de trabajadores asalariados. Se mantiene la migración rural-urbana, con disminución de la expansión colonizadora e intensificación de los traslados de trabajadores agrícolas permanentes o estacionales. También se intensifican los traslados, en el caso de las poblaciones limítrofes, hacia las zonas urbanas a raíz de grados diversos de desarrollo industrial. Durante esta década han aumentado también los movimientos migratorios llamados de "larga distancia", debidos en parte al advenimiento de gobiernos militares y a la aplicación de determinadas políticas económicas, como ha sido principalmente el caso del Cono Sur, Argentina, Chile y Uruguay, donde los factores políticos unidos a una temprana expansión del sistema educativo y un estancamiento de las oportunidades de empleo, provocaron un éxodo importante de migrantes altamente calificados.

Parte de los fenómenos migratorios de la década presente han emanado del rápido proceso de internacionalización de la fuerza de trabajo regional, como consecuencia de los desequilibrios producidos en el proceso de cambio productivo y la dificultad de las nuevas generaciones para incorporarse al mercado de trabajo. En cuanto a las características laborales y etarias de los migrantes, la mayoría está compuesta por obreros o trabajadores rurales, entre 15 y 29 años de edad y por técnicos y profesionales entre 30 y 44 años. Tradicionalmente, los movimientos migratorios parecían estar integrados en su mayoría por hombres, especialmente los denominados de "larga distancia". Sin embargo, en las últimas décadas, la demanda de los llamados "trabajos femeninos", especialmente el servicio doméstico, ha determinado importantes corrientes laborales femeninas. Ellas forman parte de las estrategias de supervivencia elaboradas por las familias y tal vez el caso más ilustrativo sea la sobrerrepresentación de mujeres en los grupos migrantes en Estados Unidos y Canadá, aunque también son importantes las cifras de paraguayas en Argentina y colombianas en Venezuela.

En cuanto a las condiciones generales de la migración, debe considerarse que en estas últimas décadas ella se produce en un marco de legislaciones restrictivas de parte de los países que la reciben. Las únicas políticas para atraer migrantes han sido de tipo selectivo, orientadas a captar personal calificado. Venezuela, 1976, Programa de inmigración selectiva; leyes de inmigración selectiva: Honduras (1971), Paraguay (1974), Bolivia (1976), Argentina (1977). En este último país, obedeció a la necesidad de incrementar la población, aunque posteriormente, con el advenimiento del gobierno militar, hubo restricciones. En síntesis hay un desfase entre la legislación y la realidad, como si implícitamente se actuara fundándose en la migración europea del siglo pasado, cuando de hecho la mayoría de los movimientos son intrarregionales.

En general, las políticas destinadas a retener población potencialmente emigrante y recuperar pérdidas por el éxodo de talentos han sido más bien escasas (Argentina, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay). Las

políticas de Estados Unidos y Canadá, países receptores importantes de la migración regional, limitan la inmigración. En todo caso las políticas de recepción han sido variables, en función muchas veces de situaciones coyunturales, lo que aumenta la precariedad de los migrantes.

Los movimientos de población en América Latina y el Caribe son de larga data. Originalmente, la mayoría, eran simplemente movimientos internos que obedecían a los sistemas de cultivos y la estructura económica tradicional. En gran parte de la región hubo países receptores de población inmigrante europea. Los factores económicos constituyeron siempre motivaciones importantes para la emigración, interna, rural-urbana e internacional, tanto dentro de la región como hacia algunos países desarrollados, especialmente Estados Unidos. Cuando estos factores se agravan por la existencia de conflictos bélicos y políticos se genera un tipo especial de migrante: el refugiado y el desplazado, que agregan a la precariedad general de la situación del migrante la de la supervivencia física propiamente tal.

III. REFUGIADOS Y DESPLAZADOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Según estimaciones, más de 15 millones de refugiados necesitan asistencia y protección. Un número aún mayor de personas se encuentra en una situación parecida a la de los refugiados, es decir, desplazados a los que no se les reconoce la condición jurídica de refugiados. Se hallan en casi 100 países. (Véase el cuadro 1.) Gran número de organizaciones internacionales trabaja con estas poblaciones, pero la responsabilidad principal recae en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Existen dos organismos especializados que proporcionan ayuda a grupos específicos: la Operación de las Naciones Unidas de socorro en la frontera, para los camboyanos a lo largo de la frontera entre Tailandia y Camboya, y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente. Entre otros órganos de las Naciones Unidas que tienen programas importantes se incluyen el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). También hay otros actores importantes, entre los que se incluyen los gobiernos de los países huéspedes y las organizaciones no gubernamentales.⁹

Se supone que al menos un 75% de los refugiados y desplazados están constituidos por mujeres y niños. Sin embargo, aun cuando las estadísticas globales son ya conocidas y ampliamente utilizadas en estudios, aún es difícil lograr aplicarlas en programas específicos y políticas de desarrollo así como incorporarlas a nivel de la toma de decisiones.

En estas notas sólo se hará referencia a la situación en algunos países de la región conforme a la información disponible, sin que ello signifique desconocer la existencia de un número mucho mayor de casos. Los refugiados y desplazados son grupos de personas que abandonan sus lugares de residencia para huir de la violencia y emigran de su país (refugiados) o de su ciudad o pueblo (desplazados). Si bien una alta proporción de refugiados está compuesta por clases sociales medias y altas, la mayoría del grupo refugiado y desplazado está compuesta generalmente por estratos de población de bajos recursos.

Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados,¹⁰ en América Central sigue registrándose una corriente de refugiados, la mayoría concentrados en campamentos y sin recibir

Cuadro 1

REFUGIADOS Y PERSONAS EN BUSCA DE ASILO QUE NECESITAN
 PROTECCION Y/O ASISTENCIA a/

América Latina y el Caribe

País de asilo	Subtotal por país de origen	Total
ARGENTINA		2 100 _{b/}
Chile	1 400 _{b/}	
Asia sudoriental	400	
Europa	200	
Otros países	100	
BELICE		5 100 _{b/}
El Salvador	4 000	
Guatemala	1 100 _{b/}	
BOLIVIA		200
BRASIL		200
Europa	100	
Chile	100	
CHILE		100
Europa	100	
COLOMBIA		700
Chile	600	
Otros países	100	
COSTA RICA		33 400 _{b/}
Nicaragua	26 500 _{b/}	
El Salvador	4 000 _{b/}	
Cuba	2 500	
Otros países	400	
CUBA	3 000	
REPUBLICA DOMINICANA		1 600 _{b/}
ECUADOR		700
Chile	400	
Otros países	300	
EL SALVADOR		500
Nicaragua	500	

Cuadro 1 (concl.)

País de asilo	Subtotal por país de origen	Total
GUYANA FRANCESA		10 000
Suriname	10 000	
GUATEMALA		4 400 ^{b/}
Nicaragua	3 300	
El Salvador	1 100	
HONDURAS		34 900 ^{b/}
Nicaragua	23 600 ^{b/}	
El Salvador	10 900 ^{b/}	
Guatemala	400 ^{b/}	

- ^{a/} Los refugiados y las personas en busca de asilo que necesitan protección y/o asistencia internacional no pueden o no desean ser repatriados por temor a la persecución y la violencia en sus países de origen y tampoco desean asentarse permanentemente en otros países. En algunos casos, es posible que ya no necesiten asistencia, pero todavía requieren protección internacional. A partir de 1989, USCR incluye a las personas en busca de asilo que figuran en el cuadro 1 y reconoce el número cada vez mayor de países en todo el mundo que han instituido procedimientos para conceder el asilo y la necesidad de dar protección y asistencia mientras sus demandas se hallan pendientes. En el presente cuadro, las cifras totales de los que buscan asilo (principalmente en Europa y América del Norte) se refieren a las personas que solicitaron asilo durante el último año. Hay centenares de miles de otros casos pendientes de años anteriores.
- ^{b/} Indica que las fuentes varían significativamente en cuanto a la cifra informada.

el debido trato previsto por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, lo que incide en que su nivel de vida y su protección sean sumamente precarios. Asimismo, algunos estudios señalan que de los cientos de miles de centroamericanos que están huyendo de sus países un gran porcentaje se encuentra en situación muy precaria cerca de los campos de batalla de El Salvador y Guatemala (los desplazados internos), otros han buscado refugio en los países vecinos: nicaragüenses en Costa Rica, Honduras y Estados Unidos; salvadoreños en todos los países; guatemaltecos en Honduras, Nicaragua, México y Estados Unidos.

Interesa recordar que a lo largo del siglo XX han existido siempre flujos de población, especialmente de Centroamérica hacia

México y hacia Estados Unidos vía México, pero era población que posteriormente regresaba. Hoy no es así. Por ejemplo, las cifras muestran que a partir del recrudecimiento de la situación en Nicaragua en 1978, se produjo la dispersión de 200 000 nicaragüenses especialmente a Costa Rica y Honduras. Por otra parte, después del triunfo de la oposición sandinista, parece que regresaron todos con excepción de 20 000, pero otros miles migraron hacia Estados Unidos, Honduras y Costa Rica.¹¹

La situación se agudiza a partir de 1980, cuando se inicia un ininterrumpido éxodo hasta ahora de salvadoreños cuya magnitud es difícil de evaluar porque gran parte de ellos son semiclandestinos, aunque las estimaciones de 1981 del Departamento de Estado de Estados Unidos señalaban una cifra que fluctuaba entre 250 000 y 400 000 personas. Otros estudios independientes confirman la presencia de concentraciones importantes de salvadoreños en Los Angeles, San Francisco, Washington, Chicago, Nueva York y Houston.

Otro flujo de centroamericanos es el de los campesinos guatemaltecos que comienzan a huir desde principios de 1981 y que se calculan en aproximadamente 50 000 personas. De ellos muchos han sido devueltos, muchos se encuentran en campamentos y otros han pasado a ser desplazados internos. En 1983 han comenzado a migrar los hondureños que escapan a la creciente polarización y violencia en su país.

La visión de conjunto del fenómeno muestra que en 1983 había unos 326 500 refugiados fuera de sus países en América Central y México. Si se agregan los 500 000 que calcula Estados Unidos en su país, la cifra bordearía el millón de personas. Ordenados por nacionalidad, en primer lugar estarían los salvadoreños, segundo los guatemaltecos, tercero los nicaragüenses y cuarto los hondureños. Si a la cifra precedente se agregan los desplazados internos, esto equivaldría a entre un 12% y 15% de la población de El Salvador, Guatemala y Nicaragua (cerca de 15 millones de habitantes), afectadas por conflictos civiles. Se estima, en general, que las mujeres constituyen un 60% del total de refugiados.

Un caso típico lo conforman los refugiados guatemaltecos en los 77 asentamientos de Chiapas. Su característica común con los demás refugiados rurales es la composición por sexo y edad con predominio de mujeres y jóvenes. Su característica específica es su resistencia a occidentalizarse. Aun fuera de su medio natural reproducen sus estructuras comunitarias y familiares. Procuran migrar en familias y por comunidades de origen. Reproducen en el albergue la organización comunal y los problemas comunes que enfrentan con el resto de los refugiados son la salud, alta mortalidad y falta de empleo.

En el caso de El Salvador, si bien en cuanto a migración internacional no existe un registro completo, las cifras del ACNUR señalan que entre 1979 y 1983 migraron cerca de 750 000 personas, especialmente hacia otros países de Centroamérica, México, Canadá y Estados Unidos. Los desplazamientos colectivos importantes se registraron primero en 1980, a partir de la reforma agraria y la militarización del área rural; luego en 1981 con el estallido de la guerra, y por último en 1983 y 1984. Las condiciones de emigración en estas

ocasiones fueron tan repentinas y cargadas de violencia que normalmente los desplazados salían sin sus enseres. Suelen pasar a ocupar viviendas marginales en la periferia de las áreas urbanas y algunas cifras indican que en 1985 existían 500 mil personas desplazadas, de las cuales el 25% pertenecía a familias dependientes de la madre. La mayoría de ellas carece de empleo, dependen de la ayuda de emergencia y habitan en viviendas de desechos, tres cuartas partes sólo cuentan con aguas contaminadas y más de la cuarta parte son analfabetos.¹²

Las migraciones centroamericanas afectan tanto a los lugares de origen como de destino y no corresponden al patrón común de los flujos migratorios históricos motivados por razones económicas. Los desplazamientos son inducidos por la violencia en los lugares de origen y la reubicación de la población redundante en el deterioro de sus condiciones económicas y resulta siendo víctima de una dinámica que perpetúa y agudiza la pobreza. Aumenta la tasa de mortalidad de los grupos más vulnerables: los niños y los ancianos. Lamentablemente el proceso migratorio actual adopta caracteres de mayor permanencia, especialmente cuando se ha originado en situaciones de violencia, pues la tendencia al no retorno es muy pronunciada: se pierde la identidad, se debilitan las raíces y los repatriados terminan siendo extranjeros en su propio país. Las estimaciones sobre Guatemala indican que antes del período democrático el 60% de los exiliados eran mujeres. En cuanto a los países receptores, Costa Rica ha jugado un papel destacado con un predominio de refugiados salvadoreños y nicaragüenses. Del total de refugiados, la mayoría nicaragüenses, las mujeres representan un 40%.

En el caso de los refugiados, su inserción se efectúa casi siempre a través de campamentos específicamente designados y establecidos. Uno de los problemas centrales que experimentan es la desarticulación de la familia. Con frecuencia sólo una parte de la familia logra asilo en el extranjero; la reunificación muchas veces, si es que se realiza, es posterior y parcial. Un exilio prolongado tiene consecuencias para la estabilidad familiar, incluso en aquellos casos donde las remesas desde el extranjero dejan constancia de lazos de solidaridad y compromiso.

Algunos estudios señalan¹³ que el asilo en el extranjero de individuos con capacidades productivas y fuertes lazos familiares con el lugar de origen, puede producir a veces efectos socialmente compensatorios por las divisas que remesan, como ocurre a veces con los refugiados en Estados Unidos. En efecto, son un alivio muy importante para la población pobre de El Salvador, Nicaragua y Guatemala. La administración de las remesas recae de manera prioritaria en la población femenina del país, puesto que los refugiados son mayoritariamente hombres. Este hecho confiere un papel clave a la mujer, no sólo en el cuidado de la familia que se queda en el país, sino también en la administración de un monto cuantioso de recursos.

IV. PROBLEMAS PRINCIPALES DE LAS MUJERES REFUGIADAS Y DESPLAZADAS

Los organismos que atienden a los refugiados y desplazados suelen agrupar sus necesidades en cuatro categorías principales: protección, asistencia, soluciones duraderas y participación de la mujer en la toma de decisiones.

En cuanto a la primera categoría, la mujer requiere además protección especial en las siguientes situaciones: a) el abuso sexual y físico y la discriminación sexual. Las mujeres son víctimas de abuso sexual durante las huidas y en los campamentos, a veces por el personal militar, pero muchas otras por los guardias de los campamentos o los propios refugiados; b) la explotación sexual como prostitutas. Dada la escasez de oportunidades alternativas para obtener ingresos, la prostitución subsiste como la única opción para las refugiadas y desplazadas; c) la detención habitual, en cárceles debido a que a menudo su ingreso al país es ilegal y les es imposible conseguir la condición de refugiadas. Esto último, por razones de edad, sexo y culturales que les impiden explicitar sus temores, o bien porque no siempre es fácil distinguir entre discriminación y persecución. En esos casos las mujeres normalmente quedan encarceladas con delincuentes comunes y criminales.

Con frecuencia, sólo el jefe de familia tiene la condición de refugiado, o bien al producirse la separación de la familia, a la mujer sola le es imposible obtener la misma condición para lograr la reunificación posterior.

Respecto a las necesidades de asistencia, se consideran principalmente las relativas al acceso a la alimentación, agua, servicios de salud, educación, empleo y participación en las decisiones. Para acceder a los servicios, las mujeres enfrentan en primer lugar, además de los problemas comunes de registro que presentan todos los refugiados y desplazados, los del subregistro de las jefas de hogar con poco acceso a la información y los derivados de la cultura de esas comunidades, que no permiten a las mujeres tener tratos con extraños.

El acceso a los alimentos y los servicios de salud, también es más dificultoso para las mujeres y los niños, puesto que normalmente las organizaciones involucradas se entienden con líderes masculinos de la comunidad, que no toman en cuenta o bien desconocen las necesidades específicas de mujeres embarazadas, madres lactantes, niños pequeños, etc. En lo que se refiere a la salud, en el informe

de una conferencia sobre mujeres refugiadas celebrada en 1988, organizada por el Grupo de Trabajo sobre el tema, se señaló que los problemas de salud de las refugiadas pueden provenir de experiencias relacionadas con torturas, abusos sexuales, violencia en el hogar o sencillamente de la pérdida de los sistemas tradicionales de apoyo, de dificultades de ajuste cultural, trabajo excesivo o desequilibrio alimentario. En un estudio de caso de El Salvador, presentado a la conferencia de 1988, se informó que los problemas de salud mental de los refugiados se manifiestan en forma de insomnio, problemas emocionales, irresponsabilidad de los padres, falta de participación en las actividades de campamentos, desaveniencias con los hijos, comunicación insuficiente, alcoholismo y violencia en el hogar. Una mujer afectada por esos problemas o que padece alteraciones funcionales debido al trauma experimentado en relación con la huida de su país, requiere una atención especial que le permita desempeñar el difícil papel de madre, esposa y proveedora del sustento en una situación de refugiada sumamente tensa.¹⁴

En este tema, como en otros, influyen también factores culturales, expresados a veces en ausencia de personal femenino para atender a las refugiadas, servicios ginecológicos inadecuados, etc. Algunos estudios sostienen que no obstante el carácter grave y acumulativo de las consecuencias de los problemas mentales para las mujeres y los niños refugiados, las estrategias de tratamiento figuran rara vez entre aquellas que los servicios de salud proporcionan a los refugiados.¹⁵ En relación al empleo y la educación las mujeres enfrentan especialmente problemas culturales relativos a su rol en la sociedad original, en la cual muchas veces por razones religiosas no tenían acceso a la educación.

Otro problema es la dependencia y las necesidades de autosuficiencia que enfrentan las refugiadas y desplazadas. El mismo estudio señala que uno de los aspectos más preocupantes de la situación de un refugiado es la dependencia que se crea entre los beneficiarios. Es indudable que muchos refugiados, desesperadamente pobres en su propio país, necesitan asistencia cuando se ven de pronto desarraigados y cruzan las fronteras sin llevar nada consigo. Empero, cuando esa situación persiste, como sucede con demasiada frecuencia, parte del retorno a la normalidad debe consistir en el regreso a alguna forma de autosuficiencia económica. En el caso de las mujeres, la necesidad de autosuficiencia es innegable. Las actividades económicas pueden generar algunos ingresos para la familia, disminuir su dependencia de la comunidad internacional y elevar su amor propio y servirles de ayuda cuando llegue el proceso de la reintegración.¹⁶

La persistencia de los campamentos como solución para los refugiados es otro de los grandes problemas pendientes, especialmente en América Latina. La vida en los campamentos aumenta los problemas de dependencia y aísla del entorno generando problemas psicológicos serios en la población.

V. ACCIONES PRINCIPALES EMPRENDIDAS EN LA REGION

No cabe duda que, tal como antes, las acciones principales en esta esfera las realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Según el informe del ACNUR,¹⁷ América Latina y el Caribe reciben un aporte para los refugiados y desplazados de la región, que es segundo en magnitud (después de Europa y América del Norte en su conjunto). Así, el gasto total efectuado por el ACNUR en 1988 en América Latina y el Caribe, se distribuyó como sigue: 37% en Honduras, 20% en México, 17% en Costa Rica, 10% en Nicaragua, 8.5% en otros países de la región y 3.5% en Argentina.

En cuanto a la composición del gasto, en Honduras la suma más elevada se destinó a "socorro y otros tipos de asistencia"; una segunda prioridad la tiene el "asentamiento local", fundamentalmente en Costa Rica, y en segundo y tercer lugar en México y Honduras. En Nicaragua, el gasto mayor ha correspondido internamente a "repatriación" y en México, además de "asentamientos" a "socorro y otros tipos de asistencia".

En 1989 el ACNUR asignó 13.3 millones de dólares y 8.6 millones de dólares a programas que desarrolla en Honduras y México, respectivamente. Ello no incluye las miles de toneladas de cereales y aceite vegetal donados por el Programa Mundial de Alimentos ni las donaciones en efectivo y especie de diversas agencias y organismos no gubernamentales.

Habida cuenta que el problema de los refugiados es de largo plazo, se han emprendido también iniciativas conjuntas para integrar a los refugiados a programas de desarrollo. Un ejemplo de esta actividad ha sido el envío de una misión conjunta del proyecto ACNUR/Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) a Chiapas, México, que en los proyectos generadores de ingresos, como la reforestación, la rehabilitación rural y el desarrollo agrícola, tomó en cuenta los intereses de la mujer. Asimismo, se identificaron proyectos específicos destinados a la mujer en las esferas de la horticultura familiar, la crianza de aves de corral y animales, la artesanía y las actividades de la pequeña empresa; en estos proyectos se incluían actividades no agrícolas generadoras de ingresos que aumentarían los ingresos familiares utilizando las habilidades de las refugiadas.¹⁸ Otro ejemplo de programas de este tipo es el relacionado con el acceso de las mujeres y los niños a la educación. En este

sentido la asistencia que presta el ACNUR a este grupo se centra básicamente en la enseñanza de tipo escolar. Sin embargo, la experiencia demuestra que hay muchas y variadas limitaciones para que las mujeres y niñas asistan a los programas de esta índole. Por consiguiente, se ha hecho mayor hincapié en programas de enseñanza informal de base comunitaria en los sectores de la alfabetización, el desarrollo de aptitudes, la puericultura y el mejoramiento de la vida en el hogar. Un ejemplo de estos programas es el de puericultura en Costa Rica, creado para que las mujeres puedan conseguir puestos de trabajo.¹⁹

Entre las acciones de los gobiernos, una de las más importantes desde el punto de vista político para lograr soluciones duraderas del problema de los refugiados y desplazados de la región, la ha constituido la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, convocada por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua y en la cual participó también Belice, celebrada en Ciudad de Guatemala del 29 al 31 de mayo de 1989. La Conferencia tuvo como objetivo general examinar las necesidades de los refugiados y formular propuestas concretas de soluciones prácticas a los problemas de los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas de Centroamérica. La conferencia prestó su apoyo al Plan de Acción Concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos, que incluye un conjunto de soluciones y programas. Entre otros aspectos, el Plan señala en su punto tercero que "Durante los últimos diez años, casi dos millones de centroamericanos se han desplazado en la región como resultado de la crisis prevaleciente. En este mismo período, se han puesto en práctica numerosos programas de asistencia que han aliviado considerablemente la situación de las personas afectadas. En algunos casos, se han establecido medidas duraderas; no obstante, para la mayoría de las poblaciones desarraigadas, se deben proponer alternativas viables y definitivas".²⁰

Los objetivos principales del Plan son a) respetar el derecho de los refugiados a regresar voluntariamente a su país de origen para reanudar una vida normal, promoviendo la repatriación voluntaria; b) favorecer la apertura de los campamentos y una mayor interacción con la comunidad cuando las condiciones lo permitan; y c) orientar la ayuda internacional a los refugiados de modo que beneficie también a la población local, afectada muchas veces por la presencia de la nueva población. Para alcanzar sus objetivos el Plan elabora una estrategia global que contiene un conjunto de programas y proyectos para los próximos tres años. La estrategia comprende programas a favor de los repatriados, refugiados, personas desplazadas internas y externas, y mecanismos de seguimiento y promoción a nivel nacional e internacional y el apoyo a instancias tripartitas.

Algunas acciones que han contribuido a un avance en este campo han sido los acuerdos políticos como, por ejemplo, la Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984), que estableció las bases jurídicas para el tratamiento de los refugiados centroamericanos, subrayando el principio de la no devolución, la

importancia de las soluciones duraderas y la integración de los mismos.

Las comisiones tripartitas constituyen, asimismo, un importante aporte para tratar el problema de los refugiados en un marco estrictamente humanitario y apolítico.

En Nicaragua, inicialmente se alojó a los refugiados en un campamento y, gradualmente, en virtud de la política del gobierno sobre la materia, se integraron en cooperativas que agrupaban también a la población local.

Belice y Panamá adoptaron un enfoque integracionista y en 1981 y 1982 ambos gobiernos invitaron a los refugiados salvadoreños a tomar parte en asentamientos rurales.

En Chiapas, México, al comienzo se prestó asistencia a los guatemaltecos que comenzaron a llegar en 1981 a campamentos formados espontáneamente y localizados a lo largo de toda la frontera. A partir de 1984 se les ofreció trasladarse a nuevos asentamientos en la península de Yucatán. La mitad de los refugiados prefirió quedarse por la cercanía de la frontera. En 1990 gracias al apoyo de la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de Suecia comenzó en Chiapas un nuevo programa de autosuficiencia. En este estado, a diferencia de Campeche y Quintana Roo, hay una gran escasez de tierras, por consiguiente, la atención se ha centrado en dos elementos: el empleo regular y las huertas caseras y la cría de animales de granja.²¹ Este programa forma parte de los proyectos y programas analizados durante la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, celebrada en Guatemala en mayo de 1989.

En Honduras los refugiados nicaragüenses de origen indio viven en asentamientos, mientras que el resto lo hace en campamentos. Honduras alberga además refugiados provenientes de El Salvador y Guatemala.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal como lo recomendaran diversos grupos de expertos, se debe insistir en que las soluciones para los problemas de los refugiados, mujeres, niños y hombres, sólo podrán arbitrarse en términos políticos y globales. Estas incluyen la repatriación voluntaria o el reasentamiento en el país de refugio u otro.

En general, existe consenso que hay una brecha muy grande entre lo que se está haciendo y las reales necesidades de los refugiados y desplazados. Se insiste además en que suelen aplicarse a este grupo esquemas económicos marginales cuyos frutos no son comercializables ni alcanzan para la autosuficiencia. Muchas veces influye la gran desigualdad que existe entre las calificaciones que tienen los refugiados y aquellas que exige el mercado.

Se insiste mucho en la necesidad de distinguir desde ya entre lo que es la asistencia de emergencia y las acciones orientadas al desarrollo, que deben ser complementarias y en ningún caso excluyentes. Asimismo, se destaca la necesidad de estructurar programas flexibles, dada la multiplicidad de situaciones que se enfrentan. Los programas de asistencia deben incluir la investigación socioeconómica de la población, sus calificaciones y el estudio de los mercados locales. En general, los programas económicos deben incluir estudios de factibilidad para la iniciación de actividades generadoras de ingreso, el estudio de sistemas de crédito u otras posibilidades viables.

Es interesante destacar que numerosas recomendaciones insisten en la necesidad de involucrar en los proyectos a la población local. Dado que en la mayoría de los casos la atención a los refugiados y desplazados se otorga en otros países que también son subdesarrollados, deben considerarse simultáneamente las condiciones de vida de los nacionales para que los programas realmente incidan en el desarrollo.

Asimismo resulta indispensable tomar medidas para mejorar la información regional sobre este tema. De hecho, por recomendaciones del CELADE y de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), se han incorporado preguntas para medir la emigración en los censos de los años ochenta de Haití, República Dominicana, Paraguay, Suriname, Uruguay y Colombia. Sería oportuno ampliar la cobertura como también poder sistematizar una información

completa y desagregada, no sólo a partir de los censos, sino de otras fuentes de datos secundarios. Dentro de la información necesaria debería considerarse, según algunos estudios, la situación de los repatriados, las políticas y condiciones de los países receptores y la desagregación completa por edad y sexo de los grupos involucrados.

Existe aparentemente consenso de que en las medidas políticas y técnicas, tanto regionales como nacionales, debe prestarse una atención preferencial a la situación de la mujer, no sólo como objeto de asistencia y parte de uno de los grupos más vulnerables. Debe considerarse también su papel como agente económico, dado el alto número de mujeres que quedan a cargo de sus familias, y como elemento esencial en la readaptación del núcleo a la nueva situación, dado su rol en la familia, otorgándole un papel prioritario en la definición de planes y programas dirigidos a los migrantes en general. Para que ello se cumpla es indispensable que las necesidades específicas de las mujeres se estructuren desde que comiencen a elaborarse los programas, a fin de lograr equidad en la administración de los mismos. Sólo así se logrará que las mujeres tengan acceso real a la nutrición que requieren en las distintas etapas de su vida, y acceso a la salud, mediante la prestación de atención primaria y de servicios ginecológicos. Además, deben establecerse programas de prevención y atención de violaciones, y abusos sexuales y físicos a través de centros de asesoramiento y de capacitación personal y laboral adecuada para incorporarlas en los procesos de desarrollo.

Notas

¹ Naciones Unidas, Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios (CDSA), "Draft Report of the Expert Group Meeting on Refugee and Displaced Women and Children", Viena, 2 al 6 de julio de 1990, Viena, CDSA, 20 de julio de 1990, versión preliminar.

² COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), "Informe 1989"; "Cuestionario sobre los refugiados en México. Situación de los refugiados y desplazados centroamericanos en México", y "Resumen de la situación de refugiados. Addendum", Esteban Garaiz, Coordinador General Adjunto, COMAR, México, D.F., 25 de mayo de 1990.

³ Exposición de la Sra. Chafika Sellami-Meslem, Directora de la División para el Adelanto de la Mujer ante la reunión de un Grupo de Expertos en mujeres y niños refugiados y desplazados, Viena, 2 al 6 de julio de 1990, p. 1.

⁴ Sima Wali, "Refugee Women and Development" (EGM/RDWC/1990/CS.6), reunión de un Grupo de Expertos en mujeres y niños refugiados y desplazados, Viena, 2 al 6 de julio de 1990.

⁵ Anders B. Johnsson, "The international protection of women refugees. A summary of principal problems and issues". Versión revisada de un documento presentado a la Consulta internacional sobre las mujeres refugiadas, Ginebra, 14 al 18 de noviembre de 1988, *International Journal of Refugee Law*, vol. 1, N° 2, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

6 "Informe del mes", *Refugiados*, N° 44, Madrid, septiembre de 1988, p. 18.

7 Naciones Unidas, *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, División de Información Económica y Social, mayo de 1985.

8 Adela Pellegrino, *Migración internacional de Latinoamericanos en las Américas* (LC/DEM/DGF/R15), Universidad Católica Andrés Bello, Centro Latinoamericano de Demografía, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, enero de 1989, p. 24.

9 Susan Forbes Martin, "Issues in Refugee and Displaced Women and Children" (EGM/RDWC/1990/WP.1), reunión de un Grupo de Expertos en mujeres y niños refugiados y desplazados, Viena, 2 al 6 de julio de 1990.

10 Naciones Unidas, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Asamblea General, Documentos Oficiales: Cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 12 (A/44/12), Nueva York, 1989.

11 Sergio Aguayo, *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, México, D.F., Secretaría de Educación Pública (SEP).

12 UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Análisis de la situación actual de la mujer en El Salvador", San Salvador, junio de 1988, mimeo.

13 Segundo Montes y otros, "El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica", mayo de 1989.

14 Juliette C. McLennan. "The Resource Crisis and the Well-Being of Refugee Women and Children" (EGM/RDWC/1990/CS.11), reunión de un Grupo de Expertos en mujeres y niños refugiados, Viena, 2 al 6 de julio de 1990.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Naciones Unidas, *Informe del Alto Comisionado*, op. cit.

18 Naciones Unidas, División para el Adelanto de la Mujer, "Refugee and Displaced Women and Children" (EGM/RDWC/1990/WP.2), reunión de un Grupo de Expertos en mujeres y niños refugiados y desplazados, Viena, 28 de junio de 1990.

19 Naciones Unidas, Asamblea General, "Report on Refugee Women" (A/AC.96/727), presentado al decimocuarto período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 19 de julio de 1989.

20 *Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados y Desplazados Centroamericanos* (CIREFCA/89/131/Rev.1), 30 de mayo de 1989, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989.

21 Esteban Garaiz, "Overview of the Refugee Situation. Addendum" (EGM/RDWC/1990/CS.10), 2 de julio de 1990, reunión de un Grupo de Expertos en mujeres y niños refugiados y desplazados.