



Asamblea General

Distr. general
18 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar**

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

Los derechos humanos de las personas migrantes: buenas prácticas e iniciativas en el ámbito de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de Felipe González Morales, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con la resolución [34/21](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 25 de septiembre de 2019.

** [A/74/50](#).



Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes: buenas prácticas e iniciativas en el ámbito de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género

Resumen

En el presente informe, donde se reseñan las principales actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes desde la presentación de su anterior informe a la Asamblea General ([A/73/178/Rev.1](#)), figura un estudio de las buenas prácticas en el ámbito de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género. El estudio reúne información sobre legislación y políticas migratorias de ámbito nacional que están vigentes. Sobre la base de contribuciones de Estados, la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y otros interesados y de su análisis, en el informe se indican buenas prácticas, se examinan las dificultades y se presentan a los Estados recomendaciones sobre la manera de fomentar la receptividad a las cuestiones de género en su gobernanza en materia de migración.

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes entrega a la Asamblea General el presente informe en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución [34/21](#) del Consejo de Derechos Humanos.

II. Actividades¹

2. Del 22 al 26 de abril de 2019, el Relator Especial fue el orador principal en un taller organizado por la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México en el que participaron defensores de los derechos humanos de los migrantes y llevó a cabo otras actividades diversas. El 13 de mayo pronunció en la Universidad Carlos III de Madrid una conferencia sobre la jurisprudencia en materia de migración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el 5 de junio formó parte de una mesa redonda dedicada al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que tuvo lugar en la American Society of International Law, en Washington D. C.

3. El 7 de junio de 2019 el Relator Especial y el Presidente del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares enviaron a los cofacilitadores de las consultas y negociaciones intergubernamentales sobre las modalidades del Foro de Examen de la Migración Internacional programado para 2022 una carta en la que pusieron de relieve la importancia de que los mecanismos internacionales de derechos humanos participaran como interesados en el proceso de examen mundial y pidieron a los cofacilitadores que se plantearan la posibilidad de abrir vías para la participación de los mecanismos.

4. Durante la semana del 17 de junio de 2019 el Relator Especial asistió a la reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, celebrada en Ginebra. El 20 de junio convocó una reunión de titulares de mandatos pertinentes de los procedimientos especiales y representantes de entidades de las Naciones Unidas en el Comité Ejecutivo de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración en la que se decidió que los titulares de mandatos y los miembros de la Red estrecharan su cooperación mediante intercambios periódicos, en particular mesas redondas que se organizaran durante sus respectivas reuniones anuales.

5. El Relator Especial, en cooperación con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), presentó su informe sobre los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes ([A/HRC/41/38](#)) en un acto paralelo del Consejo de Derechos Humanos celebrado el 25 de junio de 2019. El acto sirvió de oportunidad para el intercambio de opiniones entre distintos agentes, entre ellos mujeres migrantes.

6. El 27 de junio de 2019 el Relator Especial participó en una mesa redonda titulada “Derechos humanos universales de los migrantes y refugiados: ¿problema u oportunidad?” que formaba parte de la conferencia sobre “Los derechos humanos en época de disputa” organizada por el Centro de Derechos Humanos Erlangen-Nuremberg de la Universidad Friedrich Alexander de Erlangen-Nuremberg, la ciudad de Nuremberg y el Centro de Derechos Humanos de Nuremberg (Alemania). El 3 de julio pronunció una conferencia sobre las tendencias y problemas actuales en el ámbito de la migración en la Universidad de Bristol (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), mientras que el 5 de julio celebró un seminario web con

¹ Para las actividades entre agosto de 2018 y abril de 2019, véase [A/HRC/41/38](#).

representantes de la sociedad civil y otros interesados de la región de Asia y el Pacífico en torno a los derechos humanos de los migrantes en esa parte del mundo.

III. Buenas prácticas e iniciativas en el ámbito de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género

A. Introducción

7. En su reciente informe al Consejo de Derechos Humanos antes mencionado (A/HRC/41/38) sobre los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes, el Relator Especial recalcó que las normas sociales y culturales y las políticas discriminatorias siguen contribuyendo a las situaciones específicas de vulnerabilidad que encuentran las mujeres y las niñas migrantes en todas las etapas del proceso de migración. Presentando información recopilada sobre las prácticas e iniciativas actuales en relación con la receptividad a las cuestiones de género en la gobernanza en materia de migración, el Relator Especial se propone determinar buenas prácticas y presentar a los Estados recomendaciones sobre la manera de proteger mejor los derechos de las mujeres y las niñas migrantes.

8. Para elaborar el informe el Relator Especial envió cuestionarios a los Estados Miembros, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los interesados en la materia, entre ellos entidades de las Naciones Unidas, a fin de solicitar información sobre las buenas prácticas en el ámbito de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género. En el cuestionario el Relator Especial solicitó información sobre, entre otras cosas, cualquier tipo de buena práctica o iniciativa, ya existente o de próxima aparición, en el ámbito de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género, así como sobre las dificultades encontradas en el curso de su aplicación. Respondieron al cuestionario 27 Estados que presentaron información útil. El Relator Especial también agradece las observaciones y la información procedentes de 14 instituciones nacionales de derechos humanos, 14 organizaciones de la sociedad civil y dos entidades de las Naciones Unidas, así como de una organización regional intergubernamental de derechos humanos. Las respuestas recibidas aparecen publicadas en el sitio web oficial del mandato (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Gender.aspx#submissions>). El 21 de mayo de 2019 el Relator Especial organizó un seminario web para mantener una consulta dedicada al tema del presente informe.

9. El informe se basa esencialmente en las aportaciones presentadas en los cuestionarios, que se complementan con otras investigaciones. No pretende abarcar de forma exhaustiva el conjunto de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género que están vigentes, sino presentar una visión panorámica que permita deliberar al respecto.

B. Definición de receptividad a las cuestiones de género

10. No existe en la legislación, las políticas o las prácticas una definición convenida internacionalmente de “receptividad a las cuestiones de género”, aunque ha habido intentos de perfilarla. En general, a ese respecto las organizaciones internacionales y los Estados han empleado variantes de la expresión “receptividad a las cuestiones de género” como “incorporación de la perspectiva de género” o “sensibilidad a las cuestiones de género”.

11. Según el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, toda política receptiva a las cuestiones de género tiene por objeto atender en condiciones de igualdad las

necesidades de todas las personas. Para ello, es necesario tener en cuenta las necesidades y los intereses diferenciados de las mujeres y los hombres, determinar las desigualdades de género en el acceso a los recursos y el control de estos, estudiar los efectos de los estereotipos de género y los papeles asignados tradicionalmente en razón del género, prever los efectos distintos de ello en las mujeres y los hombres y velar por la igualdad de género². Según ONU-Mujeres, para conseguir que la gobernanza de la migración sea receptiva al género, deben determinarse y combatirse con empeño los obstáculos enraizados en el género. El reconocimiento de las necesidades de las mujeres y la respuesta específica a estas mediante políticas migratorias constituyen el medio más eficaz de garantizar resultados equitativos y positivos en el ámbito de la migración³. Además, las políticas receptivas al género no deben revictimizar, discriminar ni estigmatizar a las personas migrantes. La incorporación de un marco receptivo al género en la gobernanza migratoria no debería dar por sentada la vulnerabilidad inherente de las mujeres y las niñas migrantes, sino más bien reconocer su capacidad de acción y empoderarlas para que reivindiquen sus derechos⁴.

12. Varios Estados y organizaciones de las Naciones Unidas han definido el concepto de “elaboración de presupuestos con perspectiva de género”. Según ONU-Mujeres, se trata de una manera de elaborar presupuestos orientada a que “la reunión y la asignación de los recursos públicos se lleven a cabo de forma eficaz y contribuyendo al fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”. Debe basarse en “un análisis en profundidad que determine intervenciones eficaces encaminadas a aplicar políticas y leyes que promuevan los derechos de las mujeres. Proporciona instrumentos para determinar las distintas necesidades y contribuciones de los hombres y las mujeres y de los niños y las niñas dentro de los ingresos, gastos y asignaciones existentes y propugna el ajuste de las políticas presupuestarias en beneficio de todos los grupos”⁵.

C. Marco internacional de derechos humanos

13. En la medida en que son seres humanos, todas las personas migrantes, con independencia de su estatus, tienen derecho a todos los derechos humanos. La no discriminación y la igualdad ante la ley constituyen principios fundamentales del marco internacional de derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de promover y proteger sin discriminación los derechos de todas las personas que se encuentren en su territorio o dentro de su jurisdicción, incluidas quienes migran. La obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los migrantes se aplica equitativamente a todas las personas migrantes, incluidas las mujeres y las niñas, con independencia de su orientación sexual o su identidad de género.

14. La migración nunca es un fenómeno neutro en cuanto al género. En vista de que las mujeres representan cerca de la mitad de todas las personas migrantes internacionales, es imprescindible analizar desde una perspectiva de género las necesidades y dificultades específicas de dichas personas, en particular las desigualdades de género imperantes en los países de origen, tránsito y destino. La discriminación basada en el género, que suele ser una de las causas profundas de la migración, se ve exacerbada a lo largo del proceso migratorio, al igual que las

² Véase la contribución de la Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados.

³ Véase la contribución de ONU-Mujeres.

⁴ Véase la contribución de Alianza Americas.

⁵ ONU-Mujeres, Comité Nacional para Australia, “Gender Responsive Budgeting” (<https://unwomen.org.au/our-work/focus-areas/what-is-gender-responsive-budgeting/>).

condiciones en las que viven y trabajan las mujeres migrantes en los países de destino. Las niñas migrantes son especialmente vulnerables en la medida en que suelen ser objeto de discriminación a causa de una combinación de factores derivada de su estatus migratorio, su edad y su género. La discriminación por motivos de género se entrecruza con la discriminación por otros motivos, entre ellos la edad y el estatus migratorio, así como el origen étnico, la religión y la raza⁶.

15. Para cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, en particular por lo que se refiere a la eliminación de todas las formas de discriminación y a la promoción de la igualdad de género en el ámbito de la gobernanza migratoria, los Estados han de elaborar políticas migratorias receptivas al género. A ese respecto, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece una hoja de ruta para la gobernanza migratoria receptiva al género. El Pacto Mundial se rige por la necesidad de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y por el reconocimiento del papel de las mujeres como agentes e impulsoras del cambio⁷. En el Pacto Mundial se alienta a los Estados a que adopten una óptica con perspectiva de género para examinar sus políticas y prácticas a fin de reducir la vulnerabilidad⁸.

16. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también se establece un calendario claro para el logro de la igualdad de género: el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 prescribe la eliminación para 2030 de todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas. La presencia de este Objetivo en la Agenda 2030 es testimonio de que, si bien la igualdad de género es un derecho humano fundamental, su logro sigue resultando complicado en la medida en que las mujeres y las niñas sufren de forma desproporcionada en todo el mundo prácticas discriminatorias y violencia⁹.

D. La receptividad a las cuestiones de género en la legislación, las políticas y las prácticas migratorias

17. La mayor parte de la legislación, las políticas y las prácticas receptivas al género han sido adoptadas por los Estados en fechas bastante recientes, y algunas de ellas solo se han aplicado parcialmente. En ese sentido, cabe señalar que los aspectos que se enumeran a continuación presentan diversos grados de eficacia.

1. Legislación general de aplicación a todos los residentes en el territorio de un Estado, con independencia de su extracción

18. Se emprendió el examen de la legislación y las políticas nacionales en materia de derechos humanos sobre la base de la información presentada por los Estados para calcular la medida en que la legislación nacional se rige por un enfoque receptivo a

⁶ Terres des hommes, “Rights of migrant women: A child rights perspective”, segunda edición, Bridging Paper 1, enero de 2017 (https://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2017/02/BP-4-Rights-of-migrant-women_web3.pdf).

⁷ Carolina Gottardo y Paola Cymet (2019), “The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations?”, *Gender & Development*, vol. 27, núm. 1, págs. 67 a 83.

⁸ ONU-Mujeres, “Policies and Practice: A guide for gender-responsive implementation of the Global Compact for Migration”; el resumen informativo ofrece a los Gobiernos y otros interesados orientación clara, concreta y práctica para la aplicación con perspectiva de género del Pacto Mundial para la Migración.

⁹ Véase Ludvik Girard, “Achieving Gender Equality Through Migration Governance: Opportunities and Solutions in Support of the Sustainable Development Agenda”, en Gervias Appave y Neha Sinha, eds., *Migration in the 2030 Agenda*, Organización Internacional para las Migraciones, 2017 (http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_in_the_2030_agenda.pdf).

las cuestiones de género. En las constituciones de muchos Estados se promueve la igualdad de todas las personas y se declara ilegal la discriminación por cualquier motivo, en particular por razones de sexo y de género. En virtud de que esa legislación se propone definir y proteger los derechos de todas las personas presentes en su territorio, algunos Estados consideran que su legislación se aplica implícitamente a las personas que migran, incluidas las mujeres y las niñas; sin embargo, en ella no siempre se hace referencia a las formas múltiples e interseccionales de discriminación que encuentran las mujeres y las niñas ni a sus necesidades específicas.

19. Albania es buen ejemplo de ello. Su Constitución consagra la igualdad de género y la no discriminación (artículo 18)¹⁰. Además, su Ley núm. 9970 de 2008 sobre la igualdad de género en la sociedad va dirigida a asegurar la protección eficaz frente a la discriminación de género y define medidas que garantizan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Asimismo, el artículo 25 de la Constitución de Azerbaiyán garantiza los derechos y libertades de toda persona sin discriminación¹¹.

20. La Ley 13.445/2017 del Brasil garantiza a las personas migrantes presentes en el territorio nacional la misma protección de que gozan los ciudadanos del país, incluidos los derechos inviolables a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, así como el derecho a la reagrupación familiar. Además, el decreto núm. 8.727 del 8 de abril de 2016 reconoce el derecho de toda persona a que se reconozca y se registre en los sistemas de información públicos su identidad de género, al igual que todo nombre adoptado (*nome social* en portugués)¹².

21. Irlanda carece de una definición expresa de “receptividad a las cuestiones de género” al respecto. En su lugar, existen instrumentos legislativos aislados que se ocupan de la igualdad de género, entre ellos la Ley de Igualdad en el Empleo de 1998, que declara ilegal la discriminación en el empleo por motivos de género¹³. Además, en la Estrategia nacional para las mujeres y las niñas 2017-2020 se reconoce expresamente que “es necesario velar por que las mujeres desfavorecidas, las ancianas y las mujeres con discapacidad, las mujeres de extracción nómada y romaní y las mujeres migrantes puedan participar en las decisiones fundamentales que afectan a su vida”¹⁴.

22. Mediante su Estrategia Nacional de Igualdad y No Discriminación 2018-2030 Portugal reafirmó su apoyo a la igualdad entre hombres y mujeres y procuró eliminar la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, y erradicar la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad de género y expresión de esta¹⁵.

2. Legislación y políticas nacionales que mencionan expresamente la receptividad a las cuestiones de género

23. Otros Estados han ido más lejos en la definición y mencionan en su legislación interna la “incorporación de la perspectiva de género”. Por ejemplo, en su estrategia nacional para la igualdad de género 2014-2019¹⁶ Eslovaquia definió los distintos

¹⁰ Véase la contribución de la Misión Permanente de Albania ante las Naciones Unidas.

¹¹ Véase la contribución de la Misión Permanente de Azerbaiyán ante las Naciones Unidas.

¹² Véase la contribución de la Misión Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas.

¹³ Véase la contribución de la Misión Permanente de Irlanda ante las Naciones Unidas.

¹⁴ Departamento de Justicia e Igualdad de Irlanda, *National Strategy for Women and Girls 2017-2020: creating a better society for all*

(http://justice.ie/en/JELR/National_Strategy_for_Women_and_Girls_2017_-_2020.pdf/Files/National_Strategy_for_Women_and_Girls_2017_-_2020.pdf).

¹⁵ Véase la contribución de la Misión Permanente de Portugal ante las Naciones Unidas.

¹⁶ Véase la contribución de la Misión Permanente de Eslovaquia ante las Naciones Unidas.

elementos de la “incorporación de la perspectiva de género” y estableció los objetivos de aplicar el principio de incorporación de la perspectiva de género y tener en cuenta la perspectiva de la igualdad de género y la receptividad a las cuestiones de género en relación con todos los procesos de adopción de decisiones al respecto¹⁷.

24. Ucrania no solo ha consagrado en su legislación la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres¹⁸, sino que también ha decidido llevar a cabo un examen jurídico basado en el género de su legislación y proyectos de ley y reglamentos vigentes en materia de derechos humanos¹⁹.

25. En su Plan de Acción Nacional Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2022 El Salvador afirmaba que uno de sus objetivos para el pilar 3 en relación con la protección consistiría en prestar atención a las mujeres migrantes, especialmente a las víctimas de trata²⁰. Además, en su Plan Estratégico Institucional 2015-2019 el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer se compromete a prestar atención a las mujeres desplazadas y migrantes²¹.

26. La Ley de Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina de 2003 prevé la revisión de la legislación vigente para armonizarla con las normas internacionales y nacionales en materia de igualdad de género, así como la asignación de presupuestos a actividades conexas²².

27. La Comisaría para los Refugiados y las Migraciones de Serbia ha establecido un comité de elaboración de presupuestos con perspectiva de género encargado de recopilar datos que tienen en cuenta las cuestiones de género, realizar análisis de género y dar seguimiento a los objetivos de programación correspondientes²³.

28. Desde 1984 más de 40 países han adoptado algún tipo de presupuestación con perspectiva de género con distinto grado de éxito²⁴. Por ejemplo, la Ley núm. 202/2002 de Rumania exige la incorporación de la perspectiva de género y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en todas las estrategias e instituciones gubernamentales²⁵. En virtud de la Ley núm. 6/2014 Andorra determinó la obligatoriedad de incorporar la perspectiva de género en todas las medidas públicas, incluso en cuanto a la prestación de servicios sociales y servicios de atención médica²⁶.

¹⁷ *Ibid.*, donde la incorporación de la perspectiva de género se definía como “integración y consideración sistemáticas de la situación, las prioridades y las necesidades de las mujeres y los hombres en todas las políticas como manera de promover la igualdad entre hombres y mujeres”.

¹⁸ Ucrania, Ley núm. 2866-IV de 2005, titulada “Ley para Garantizar la Igualdad de Derechos y Oportunidades de Mujeres y Hombres”.

¹⁹ Ucrania, resolución del Consejo de Ministros de Ucrania núm. 504 (contribución de la Misión Permanente de Ucrania ante las Naciones Unidas).

²⁰ Véanse la contribución de la Misión Permanente de El Salvador ante las Naciones Unidas y Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Plan de Acción Nacional Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2022 (<https://reee.gob.sv/wp-content/uploads/2018/04/plan-de-accion1325-octubre-final.pdf>).

²¹ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Plan Estratégico Institucional 2015-2019 (<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wvTne37oFhQJ:https://www.transparencia.gob.sv/instituciones/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/documents/109567/download+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=be&client=safari>).

²² Véase la contribución del Defensor de los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina.

²³ Véase la contribución de la Misión Permanente de Serbia ante las Naciones Unidas.

²⁴ Janet Stotsky, “Budgeting with women in mind”, *Finance & Development*, junio de 2007, vol. 44, núm. 2.

²⁵ Véase la contribución del Instituto de Derechos Humanos de Rumania.

²⁶ Véase la contribución de la Misión Permanente de Andorra ante las Naciones Unidas.

3. Política exterior con perspectiva de género

29. Varios países han dado prioridad a la receptividad a las cuestiones de género en su política exterior. Suecia, por ejemplo, se convirtió en el primer país en formular y aplicar una política exterior feminista. En el *Manual sobre la política exterior feminista de Suecia* se indica que el país “también ha dado prioridad a la cuestión de la migración segura de mano de obra, en particular de mujeres, en condiciones dignas”²⁷.

4. La receptividad a las cuestiones de género en la legislación y las políticas migratorias

30. Son más frecuentes las referencias a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas migrantes en el contexto de la legislación y las políticas en materia de asilo. Esas referencias eran menos sistemáticas en la legislación y las políticas generales relacionadas con la migración.

Legislación y políticas migratorias que pueden parecer neutras en cuanto al género

31. Gran parte de la legislación y las políticas migratorias son neutras en cuanto al género en la medida en que se limitan a insinuar que las personas migrantes gozan de igualdad en el acceso a los derechos con independencia del género, la raza, el color de la piel o el origen étnico²⁸. Sin embargo, la legislación o las políticas neutras en cuanto al género pueden seguir teniendo repercusiones en un género determinado o plasmarse en experiencias distintas en función de los géneros.

32. Así ocurre en la Argentina, donde la Ley núm. 25.871 de 2004, formalizada mediante el Decreto núm. 616 de 2010, contemplaba el derecho de cualquier persona a migrar. Además, preveía las libertades fundamentales de todas las personas migrantes, como la igualdad de acceso a los servicios sociales, entre ellos la salud y la educación, la justicia y el trabajo, independientemente del estatus migratorio. También establecía el derecho a la reagrupación familiar con los progenitores, las parejas y los hijos²⁹. Se aplican las mismas condiciones en El Salvador, que cuenta con una Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia 2013-2023. Su objetivo es poner de relieve los múltiples niveles de las situaciones vulnerables de los niños y adolescentes, en particular de quienes migran o son hijos de progenitores migrantes, y establecer sistemas de identificación y remisión para ayudarles y protegerlos mejor³⁰.

Legislación y políticas migratorias que contemplan a las mujeres y las niñas desde la óptica de la vulnerabilidad

33. Otros países tienen legislación y políticas migratorias que asignan fundamentalmente a las mujeres y las niñas migrantes a la categoría de “vulnerables”, como las embarazadas, las progenitoras solas con niños menores de edad y las personas sometidas a tortura, violación u otras formas graves de violencia física o

²⁷ Véanse la contribución de la Misión Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas y Gobierno de Suecia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Handbook: Sweden's feminist foreign policy*, 2014 (<https://www.government.se/4abf3b/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook-swedens-feminist-foreign-policy>), pág. 83.

²⁸ Como otros países, Eslovenia ha incluido la necesidad de incorporar la perspectiva de género en su Ley de Asilo núm. 480/2002. En ella se exige que alguien del mismo sexo que el solicitante de asilo se encargue de los registros corporales y las entrevistas a los que este sea sometido (véase la contribución de la Misión Permanente de Eslovenia ante las Naciones Unidas).

²⁹ Ley mencionada tanto en la comunicación de la Misión Permanente de la Argentina como en la del Defensor del Pueblo de la Argentina.

³⁰ Véase la contribución de la Misión Permanente de El Salvador ante las Naciones Unidas.

sexual³¹. Eso ocurre en particular en el caso de la legislación y las políticas relativas a la detención de nacionales de un tercer país. Ese enfoque dista de ser “receptivo a las cuestiones de género”. Hasta la fecha no se tiene una definición reconocida internacionalmente de “grupo vulnerable”³²; además, no es habitual presentar una lista completa de personas vulnerables, ni se explican las necesidades de protección específicas que han de aplicarse a las mujeres y las niñas sometidas a detención por su condición de inmigrantes³³. Esas categorías de personas vulnerables no encajan en las actuales categorías definidas de antemano, que incluyen a las personas con orientación sexual e identidad de género distintas. Debe tenerse presente que las situaciones de vulnerabilidad no son estáticas, sino que pueden evolucionar y mutar con el tiempo, como ocurre en los casos de internamiento prolongado³⁴.

34. Por ejemplo, la Ley de Extranjería aprobada en 1980 por Bélgica ilustra esas limitaciones: en el artículo 1 se definen “grupos vulnerables” como los integrados por niños acompañados y no acompañados, embarazadas, personas de edad y víctimas de tortura, violación y otros tipos de violencia psicológica, física o sexual³⁵. No obstante, no se especifican normas en relación con el trato que debe dispensarse a una persona o un grupo designado vulnerable, excepto en los casos relacionados con menores.

35. En Chile se considera vulnerable y necesitada de asistencia a toda mujer migrante embarazada, que puede obtener un visado y acceder a atención médica para que el embarazo y el parto no pasen a ser de alto riesgo. Puede obtener el mismo visado toda persona sometida a tratamiento médico³⁶.

36. En México se ha creado un Grupo Técnico para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas de Atención y Protección de las Mujeres Migrantes en el marco del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. El Grupo tiene por objeto garantizar a las mujeres migrantes acceso efectivo a sus derechos mediante la incorporación de una perspectiva de género e incluir medidas de acción afirmativa en los reglamentos y procedimientos administrativos y en las políticas públicas que afectan a su desarrollo humano. Además, el Gobierno de México ha establecido una política migratoria oficial para 2018-2024 que reserva a las personas migrantes un lugar central; la política parte de un enfoque multisectorial, pluridimensional, transversal, inclusivo e interseccional que se basa en una perspectiva de género³⁷.

³¹ Véase la contribución de la Misión Permanente de Eslovaquia ante las Naciones Unidas.

³² Véase ACNUDH y Grupo Mundial sobre Migración, “Principles and Guidelines, supported by practical guidance on the human rights protection of migrants in vulnerable situations” (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx>). Véase también [A/HRC/37/34/Add.1](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx).

³³ Véase la contribución del Global Detention Project.

³⁴ Parlamento Europeo, “Arbitrary detention of women and children for immigration-related purposes”, marzo de 2016 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577991/EPRS_BRI\(2016\)577991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577991/EPRS_BRI(2016)577991_EN.pdf)).

³⁵ Véase la Ley de Extranjería de Bélgica, 15 de diciembre de 1980 (http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi).

³⁶ Véase la contribución de Women in Migration Network.

³⁷ Véase la contribución de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas.

E. Buenas prácticas e iniciativas estatales en el ámbito de la legislación, las políticas y otras iniciativas migratorias con perspectiva de género

1. Igualdad y prohibición de la discriminación

37. Varios Estados han emprendido iniciativas concretas dirigidas a hacer cumplir las políticas de no discriminación dirigidas a proteger a los grupos de mujeres y niñas migrantes que son especialmente vulnerables, como por ejemplo las víctimas de trata de personas o de violencia de género y las trabajadoras migratorias.

38. En 2018 el Ecuador aprobó su Plan Nacional de Movilidad Humana, que tiene por objeto materializar a nivel de políticas públicas en su conjunto los principios referidos a la movilidad humana plasmados en la Constitución, desde la óptica de los derechos y bajo un enfoque de género con énfasis en la protección a los grupos de atención prioritaria³⁸.

39. En el Uruguay, la resolución núm. 576 de la Presidencia, conocida como principal política migratoria del Estado, preconiza la igualdad de género y la protección integral de las personas migrantes haciendo especial hincapié en la integración de las mujeres migrantes y en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres³⁹.

40. Además, varios países de la Unión Europea también han fortalecido sus marcos legislativos y de políticas en materia de protección de los niños migrantes y refugiados mediante una mejor salvaguardia del interés superior del niño. Luxemburgo, por ejemplo, ha adoptado directrices sobre el trato que deben recibir los niños, incluidos los menores no acompañados; conforme a estas directrices, suele determinarse que las niñas no acompañadas se alojen en viviendas para mujeres en situaciones de riesgo (*Meederchershaus*), donde pueden permanecer hasta que cumplan los 21 años⁴⁰.

2. Protección frente a la violencia, incluida la violencia basada en el género, la trata de personas y otros delitos

41. El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, conocido también con el nombre de Convenio de Estambul, es buen ejemplo de logro legislativo regional en la protección de las mujeres migrantes frente a la violencia y los abusos. Un mayor número de Estados miembros del Consejo de Europa han ratificado el Convenio de Estambul, con lo cual han convenido en considerar la violencia de género contra las mujeres como forma de persecución y de daño grave que comporta una protección complementaria o subsidiaria⁴¹.

³⁸ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, “Cancillería lanza Plan Nacional de Movilidad Humana” (<https://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-lanza-plan-nacional-de-movilidad-humana-y-hace-la-entrega-de-creditos-becas-y-certificados-por-competencias/>).

³⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Normativas sobre migración internacional, Uruguay, 2016 (<https://oig.cepal.org/es/laws/6/country/uruguay-22>).

⁴⁰ Red Europea de Migración, Luxemburgo, *Policies, practices, and data on unaccompanied minors in 2014* (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/luxembourg_national_report_uams_en.pdf), 2014, pág. 53.

⁴¹ Véase la contribución del Consejo de Europa.

42. En el plano nacional, varios países han aprobado legislación y políticas específicas para fortalecer las actividades dirigidas a proteger a las mujeres contra la violencia. La mayoría de esas leyes tienen un ámbito de aplicación nacional, con lo cual protegen tanto a nacionales como a no nacionales.

43. La Ley núm. 6284 de Turquía sobre la protección de la familia y la prevención de la violencia contra la mujer va dirigida a proteger a las mujeres, los niños, los familiares y las víctimas de hostigamiento criminal que han sufrido violencia o corren peligro de sufrirla y regular los procedimientos y principios relativos a las medidas de prevención de la violencia contra esas personas⁴². Toda persona, ya sea extranjera o nacional de Turquía, podrá beneficiarse sin discriminación de los servicios prestados por los centros de prevención y protección frente a la violencia, los albergues de mujeres y las direcciones provinciales de servicios familiares, laborales y sociales⁴³.

44. La Ley Orgánica 1/2004 de España de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género establece en su artículo 17 que toda mujer que haya sufrido violencia podrá disfrutar de esas medidas, con independencia de su origen. Además, en la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016 se reconocía la necesidad de avanzar considerablemente en la lucha ante otras formas de violencia contra la mujer⁴⁴.

45. En su segundo Plan de Acción Nacional relativo a las Mujeres y la Paz y la Seguridad (2015-2018) Irlanda dedicó el tercer pilar a la protección contra la violencia de género y la explotación sexual, en parte mediante el fortalecimiento de las actividades de extensión dirigidas a las mujeres y las niñas, en particular a las mujeres migrantes⁴⁵.

46. Noruega redactó un plan de acción nacional titulado “Derecho a decidir acerca de la propia vida (2017-2020)” que va encaminado a combatir los controles sociales negativos, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina. El plan, que también va dirigido a las mujeres y las niñas migrantes, gira en torno a varios objetivos como el fortalecimiento de la protección jurídica de las personas vulnerables; el fortalecimiento de la asistencia a las personas que rompen el contacto con su familia y su red; y el cambio de las actitudes y las prácticas en las comunidades en cuestión⁴⁶.

47. La Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género del Ecuador 2014-2017, titulada “Una vida libre de violencia”, tiene por objeto ampliar la cobertura a todas las víctimas de violencia, con independencia de su nacionalidad, declara delito el feminicidio y establece medidas para salvar a las víctimas de trata de personas, independientemente de quiénes sean⁴⁷.

48. La Comisión Europea, en el contexto de la reforma en curso del Sistema Europeo Común de Asilo, ha propuesto fortalecer las disposiciones relativas a los solicitantes con necesidades especiales, incluidas las víctimas de violencia de género. En la propuesta del nuevo Reglamento para los Procedimientos de Asilo se propugnan procedimientos de protección internacionales que tengan en cuenta la dimensión del

⁴² Turquía, Ley sobre la Protección de la Familia y la Prevención de la Violencia contra la Mujer (<http://www.lawsturkey.com/law/law-to-protect-family-and-prevent-violence-against-woman-6284>), 8 de marzo de 2012.

⁴³ Véase la contribución de la Misión Permanente de Turquía ante las Naciones Unidas.

⁴⁴ Véase la contribución de la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas.

⁴⁵ Véase la contribución de la Misión Permanente de Irlanda ante las Naciones Unidas.

⁴⁶ Puede obtenerse más información sobre el plan en <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-right-to-decide-about-ones-own-life/id2542163/>.

⁴⁷ Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017 (https://issuu.com/comisiondetransicionec/docs/agenda_de_las_mujeres_y_la_igualdad/).

género. Un gran número de países, en particular de la Unión Europea, se centraron en la mejora de la protección de las víctimas de trata. Entre los avances registrados al respecto cabe mencionar la recopilación de datos desglosados por sexo sobre las víctimas registradas⁴⁸. A escala nacional, varios países han mejorado la asistencia puesta a disposición de las víctimas de trata. Por ejemplo, en 2018 Austria promulgó un decreto para ayudar a las víctimas en cualquier parte del país y velar por que estas tuvieran acceso a sus derechos⁴⁹. En Italia las víctimas de trata pueden recibir un permiso de residencia especial a efectos de protección social que les permite acceder a un programa de asistencia e integración⁵⁰.

49. En relación con estas actividades se impartieron actividades de capacitación en una amplia mayoría de Estados miembros de la Unión Europea, en muchos casos en torno a la detección e identificación tempranas de las víctimas, así como en relación con la disponibilidad de mecanismos de remisión. Está ampliamente reconocido que los proveedores de servicios que entran en contacto con víctimas reales o posibles han de esforzarse por evitar acciones o palabras que pueden conducir a la revictimización, tener en cuenta las necesidades de cada persona y entender la manera en que la extracción cultural y la experiencia particular de las víctimas influyen en su actual situación⁵¹.

50. Para fomentar la denuncia de delitos graves, en particular la violencia de género y la trata, la policía del Reino Unido ha adoptado una política con arreglo a la cual desde diciembre de 2018 ya no emprende medidas de control migratorio contra víctimas de delitos⁵².

3. Emisión de permisos de residencia y acuerdos de asentamiento como medios de protección

51. La experiencia demuestra que la suspensión de las órdenes de deportación o la emisión de permisos de residencia temporal en relación con actuaciones penales en curso contra migrantes que se encuentran en situación irregular elevan su acceso a la protección y el goce de ella⁵³. Asimismo, la concesión a las víctimas de trata con fines de explotación sexual u otros delitos graves de un permiso de permanencia en el país, aun cuando las actuaciones penales han concluido, ayuda a las víctimas a acceder a indemnizaciones o a participar en nuevas investigaciones penales contra los autores, si así lo desean⁵⁴.

52. Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia y Suiza, en reconocimiento de los resultados positivos de la regularización del estatus de las mujeres y las niñas

⁴⁸ Véanse la contribución de la Unión Europea y Comisión Europea, *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU*, 2018 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf), pág. 18.

⁴⁹ Red Europea de Migración, *Annual Report on Migration and Asylum 2018*, mayo de 2019 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_arm2018_synthesis_report_final_en.pdf), pág. 67.

⁵⁰ Véase la contribución de la Misión Permanente de Italia ante las Naciones Unidas.

⁵¹ Véase Instituto Europeo de la Igualdad de Género, *Gender specific measures in anti-trafficking actions: report*, 2018 (<https://eige.europa.eu/publications/gender-specific-measures-anti-trafficking-actions-report>).

⁵² Véase la contribución de la Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados.

⁵³ Véase Unión Europea, Dirección General de Justicia, Documento de orientación sobre la transposición y aplicación de la Directiva 2012/29/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JHA del Consejo.

⁵⁴ Véase Instituto Europeo de la Igualdad de Género, “Gender specific measures”, pág. 60.

migrantes que son víctimas de violencia de género o corren peligro de serlo, han aprobado legislación interna en virtud de la cual las mujeres migrantes con condición de esposa a cargo pueden obtener por lo menos un visado temporal si han sido víctimas de violencia doméstica⁵⁵.

53. Al amparo de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer, los Estados Unidos de América ofrecen visados a las víctimas de violencia doméstica para que obtengan estatus migratorio con independencia de la pareja o cónyuge que las haya agredido⁵⁶.

54. En Montenegro una ley nacional establece que los extranjeros cuya residencia permanente haya expirado podrán optar a su renovación si se establece que han permanecido fuera de Montenegro más de un año en calidad de víctimas de trata de personas⁵⁷.

55. Turquía ofrece vías para emitir un permiso independiente de residencia al cónyuge extranjero de un nacional turco. Cuando los tribunales competentes determinen que el cónyuge extranjero ha sido víctima de violencia doméstica, se exime al cónyuge del requisito previo habitual de que haya tenido antes un permiso de residencia de por lo menos tres años⁵⁸.

56. El Decreto Legislativo núm. 1350 de 2017 sobre migración aprobado por el Perú abre una vía legal para la regularización de migrantes ofreciendo protección expansiva a un amplio grupo que comprende a mujeres y niñas. En el artículo 29.2 k) del Decreto se autoriza la residencia a las personas migrantes que se encuentren en situación de gran vulnerabilidad o de peligro de vida en caso de abandono del Perú o a quien requiera protección en atención a una grave amenaza o un acto de violación de los derechos humanos. Esta vía también es aplicable para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales, para las víctimas de trata de personas, para los menores no acompañados o para los apátridas. También puede concederse la regularización a quienes no se encuentren en el Perú pero soliciten protección en el país en una situación de crisis humanitaria reconocida internacionalmente⁵⁹.

57. Varios países han incorporado la protección y la asistencia de mujeres víctimas de violencia que no están presentes físicamente en su jurisdicción nacional. Uno de los programas más emblemáticos de ese tipo sigue siendo el programa para mujeres en situaciones de riesgo del Canadá, que ofrece protección y asistencia a las refugiadas cuya seguridad corre especial peligro en el marco de su reasentamiento en el Canadá⁶⁰. Ello es aplicable a “las mujeres sin la protección normal de una familia

⁵⁵ Véase la contribución de la Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados.

⁵⁶ Véase la contribución de Alianza Americas.

⁵⁷ Véase la contribución de la Misión Permanente de Montenegro ante las Naciones Unidas.

⁵⁸ Grupo de Expertos del Consejo de Europa en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, observaciones presentadas por Turquía al informe final del Grupo de Expertos sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Consejo de Europa, informe de referencia, 15 de octubre de 2018, pág. 59: <https://rm.coe.int/turkey-s-final-comments-to-grevio-report/16808e5298>).

⁵⁹ Véase la contribución de Women in Migration Network.

⁶⁰ Esta definición comprende también a las mujeres acosadas por autoridades locales o por miembros de su propia comunidad. Para poder optar a este programa, las mujeres en situación de riesgo deben ser refugiadas amparadas por la Convención o miembros de la clase de personas en el extranjero protegidas por motivos humanitarios (véase ACNUR, Resettlement Handbook: Canada, 2017) (<https://www.unhcr.org/protection/resettlement/3c5e55594/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-canada.html?query=Program%20for%20Women%20at%20Risk%20Canada>).

que se encuentran en una situación precaria y en un lugar en el que las autoridades locales no pueden garantizar su seguridad”⁶¹.

58. El Gobierno de Francia ha emprendido iniciativas semejantes dirigidas a reasentar y proteger a familias yazidíes que son especialmente vulnerables a causa del trauma sufrido durante secuestros realizados por el denominado Estado Islámico en el Iraq y el Levante. En cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones, se ha reasentado a familias yazidíes del Iraq en Francia, donde las recibieron organizaciones no gubernamentales locales que las ayudaron a integrarse en las comunidades de acogida⁶².

4. Protección frente a la explotación en la esfera económica

59. Se considera la Ley de Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Extranjero aprobada en Filipinas instrumento de legislación positiva dirigido a garantizar la protección mediante certificación, penalizar la contratación ilegal y facilitar el acceso gratuito a programas de capacitación práctica y medios de vida, así como al seguro médico y de vida obligatorio, a los trabajadores contratados por agencias⁶³. El Gobierno actúa en distintos frentes en pro de la protección de los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores domésticos, que suelen ser mujeres. Además, ha desplegado más personal femenino en las oficinas de atención a la mano de obra en el extranjero y ha emplazado funcionarios de coordinación en materia de género en consulados y embajadas⁶⁴.

60. La ordenanza sobre empleo aprobada por China, centrada asimismo en la cuestión de la explotación en el ámbito económico, por la que se rigen las condiciones de empleo, se aplica a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y los empleados en el sector informal⁶⁵.

61. Malasia ha aprobado legislación centrada en la lucha contra la explotación y los abusos en el sector del empleo. Según la Ley sobre las Agencias de Empleo Privadas de 1981, las agencias de empleo privadas deben contar con capital desembolsado por valor de 100.000 ringgit malayos⁶⁶ y una garantía financiera del mismo valor⁶⁷. Limitando los permisos a las empresas que disponen del capital necesario, el Gobierno se propone establecer filtros para dejar fuera a las que descuidan los derechos de los trabajadores domésticos⁶⁸.

62. Suecia ha aprobado legislación nueva que amplió los derechos de la policía a realizar inspecciones en el lugar de trabajo en los sectores donde fuera alto el riesgo de que hubiera trabajadores sin los permisos de trabajo o de residencia necesarios a fin de prevenir la explotación de migrantes, en particular de las personas cuyo estatus migratorio era irregular⁶⁹.

⁶¹ *Ibid.*, pág. 10.

⁶² Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “IOM assists over 130 Yazidis to resettle from Iraq to France” (<https://iraq.iom.int/news/iom-assists-over-130-yazidis-resettle-iraq-france>).

⁶³ Bandita Sijapati, “Women’s labour migration from Asia and the Pacific: opportunities and challenges” (Oficina Regional de la OIM para Asia y el Pacífico e Instituto de Política Migratoria, 2015), pág. 9.

⁶⁴ Véase la contribución de Migrant Forum Asia.

⁶⁵ Bandita Sijapati, “Women’s labour migration”, pág. 7.

⁶⁶ Cerca de 24.000 dólares (al 8 de julio de 2019).

⁶⁷ Contribución de la Misión Permanente de Malasia ante las Naciones Unidas.

⁶⁸ Hemananthani Sivanandam, “Only 543 employment agencies left”, *The Star Online*, 20 de diciembre de 2018 (<https://www.thestar.com.my/news/nation/2018/12/20/only-453-employment-agencies-left/>).

⁶⁹ Red Europea de Migración, *Annual Report 2018*, pág. 62.

63. Otros países, ya sean países de origen de trabajadores domésticos (como Filipinas) o países de destino (como China o Jordania) tienen disposiciones aplicables a contratos de trabajo tipo, especialmente para los trabajadores domésticos⁷⁰.

5. Apoyo a la integración

64. Algunos Estados han emprendido diversas iniciativas de apoyo a la integración de las personas migrantes en los países de destino. Lo que distingue estas iniciativas de otras es el hecho de que parten de una mejor comprensión de las necesidades en el ámbito del género de las mujeres, los hombres, las niñas, los niños migrantes y de las personas migrantes que se identifican con otros géneros, así como de las dificultades que puede encontrar cada grupo.

65. Partiendo del principio de que la regularización de la residencia de las personas migrantes que se encuentran en situación irregular eleva su protección y su integración, merece especial mención la regularización por Marruecos en 2014 de 23.096 personas, un 44 % de ellas mujeres. También se han puesto en marcha en el país nuevas fases de regularización de la residencia⁷¹.

66. En Viena, el programa “Mamá aprende alemán” imparte a las madres migrantes cursos de alemán en las escuelas de sus hijos. En Londres, el programa del Reino Unido “Integración de los progenitores mediante la asociación” va dirigido a fomentar el aprendizaje de idiomas y la integración de las madres de alumnos de Estados que no forman parte de la Unión Europea⁷².

67. El Fondo Social Europeo ha financiado muchos proyectos dirigidos a la integración de las mujeres migrantes en el mercado laboral, entre ellos: el proyecto de Alemania “Fuertes en el trabajo: madres de origen migrante que se incorporan en el mercado laboral”, que ofrece orientación profesional y apoyo individualizado a las madres de origen migrante⁷³; el proyecto “Mirjam” de Suecia, que ofrece a las refugiadas recién llegadas orientación en el ámbito del empleo; el proyecto de Irlanda “Construcción de futuros mejores”, dirigido a prestar apoyo a las mujeres migrantes que encuentran obstáculos adicionales al emprendimiento; y el proyecto “Razkirte roke 3” de Eslovenia, que agrupa a mujeres migrantes para ayudarlas a crear una empresa al tiempo que mejoran sus conocimientos de idiomas⁷⁴.

68. Suecia imparte cursos complementarios en el marco de su programa para que las personas migrantes recién llegadas con estudios postsecundarios encuentren rápidamente acceso a trabajos pertinentes disponibles en el mercado laboral. Los empleadores también pueden recibir apoyo financiero cuando contratan a alguien que acaba de llegar a Suecia. La experiencia acumulada hasta la fecha por el programa demuestra su validez, así como la necesidad de concentrar la atención en las personas migrantes cuyo nivel de educación y competencias es inferior⁷⁵.

69. Además, en 2018 Inmigración, Refugiados y Ciudadanía del Canadá puso en marcha el proyecto piloto sobre mujeres de minorías visibles que acaban de llegar, dirigido a mejorar en el Canadá la promoción laboral y profesional de las mujeres recién llegadas de minorías visibles, ocupándose de los obstáculos que podrían encontrar, como la discriminación por motivos raciales o de género, un empleo

⁷⁰ Bandita Sijapati, “Women’s labour migration”, pág. 10.

⁷¹ Véase la contribución del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Marruecos.

⁷² Comisión Europea, “Integration of migrant women: A key challenge with limited policy resources”, 12 de noviembre de 2018 (<https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/integration-of-migrant-women>).

⁷³ Puede obtenerse más información sobre el programa en <https://www.starkimberuf.de>.

⁷⁴ Véase Comisión Europea, “Integration of migrant women”.

⁷⁵ Consejo de Europa, “Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies”, documento temático (<https://rm.coe.int/168093de2c>), págs. 36 y 37.

precario o mal pagado, la falta de servicios asequibles de cuidado infantil y la debilidad del apoyo social. En el marco del proyecto piloto, el Gobierno aportará fondos por valor de hasta 7 millones de dólares destinados a programas y servicios nuevos e innovadores cuyo objetivo es ayudar a mujeres de minorías visibles a acceder al mercado laboral y crear capacidad en organizaciones de menor tamaño que prestan servicios a esas mujeres o están dirigidas por ellas⁷⁶.

70. Partiendo de un enfoque innovador de apoyo a la integración de trabajadores migrantes por cuenta propia, la Argentina creó dos programas de regularización de migrantes procedentes del Senegal y de la República Dominicana. Mediante el programa, entre 2004 y 2013 se concedió la residencia temporal a un 60 % de los solicitantes de la República Dominicana. En vista de que la migración dominicana a la Argentina está feminizada (un 75 % son mujeres), el programa beneficia principalmente a las mujeres, que consiguieron poner en marcha pequeñas empresas propias (de un total de 2.000 dominicanos regularizados, 1.460 eran mujeres). De ese modo, las mujeres dominicanas pudieron acceder a la protección social y disfrutar de mayor autonomía⁷⁷.

6. Vida familiar y efectos en la unidad familiar

71. En México los progenitores de un niño nacido en el país al que se confiere la ciudadanía por nacimiento reciben un visado de residencia en razón de su relación con su hijo. Ello reviste especial importancia en el caso de las madres de recién nacidos que tal vez no puedan trabajar al tener que asumir la responsabilidad de cuidar de sus hijos⁷⁸.

7. Empoderamiento económico y en cuanto a los medios de vida en los países de origen

72. Se ha prestado mayor atención al apoyo a las iniciativas dirigidas a facilitar medios de vida y empoderamiento económico desde la óptica del género. Estas intervenciones tienen lugar tanto en los países de origen como en los de destino.

73. En 2018 Bélgica concertó con Guinea un proyecto dirigido a prestar apoyo al desarrollo económico y el empleo. El proyecto, que se propone fortalecer la empleabilidad de las poblaciones locales, se centra en llegar a las personas que podrían migrar, en particular a las mujeres y los jóvenes, para que aumenten sus perspectivas de encontrar empleo⁷⁹.

74. Está previsto que el Plan de Inversiones Exteriores puesto en marcha por la Unión Europea en septiembre de 2017 movilice para 2020 inversiones por valor de 44.000 millones de dólares destinadas al desarrollo sostenible de países de África y otros cercanos a la Unión Europea. Va dirigido a promover el crecimiento inclusivo, la creación de empleo y el desarrollo sostenible, en relación con lo cual abordará algunas de las causas últimas de la migración irregular. Parte de la suma se destinará a operaciones mixtas que prestarán apoyo al programa de “Mujeres Empresarias” en atención al hecho de que, aunque las mujeres dedicadas a la actividad empresarial cumplen una función esencial en la creación de empleo y el fomento del crecimiento

⁷⁶ Gobierno del Canadá, comunicado de prensa, “New pilot to address multiple barriers to success for women in Canada’s job market”, 5 de diciembre de 2018 (<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2018/12/supporting-visible-minority-newcomer-women.html>).

⁷⁷ Organización Internacional para las Migraciones-Comisión Argentina de Refugiados, *La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)*, Buenos Aires, diciembre de 2015.

⁷⁸ Véase la contribución de Women in Migration Network, pág. 2.

⁷⁹ Red Europea de Migración, *Annual Report 2018*, pág. 78.

económico, los bancos son a menudo renuentes a prestarles dinero, pues las consideran clientes que presentan un riesgo más alto⁸⁰.

8. Representación y participación política

75. En el marco de su estrategia de 2017 de integración de migrantes, Irlanda ha llevado a cabo actividades dirigidas a promover la participación política de nacionales de terceros países, entre ellas un acto que agrupó a más de 100 líderes de comunidades migrantes, algunos de los cuales eran mujeres⁸¹.

9. Acceso a la información de las mujeres y las niñas migrantes

76. Filipinas ha instaurado seminarios previos a la partida con el objeto de educar a las personas migrantes, más de la mitad de las cuales son mujeres⁸², en diversas cuestiones, entre ellas las causas del VIH, los medios de prevenirlo y sus consecuencias⁸³.

77. Malasia ha organizado programas de formación de los trabajadores domésticos migrantes venidos a trabajar en el país. Ha resultado sumamente eficaz incorporar ese tipo de formación en los acuerdos bilaterales concertados con los países de origen de los trabajadores domésticos migrantes, muchos de los cuales son mujeres. El fin que se persigue con los cursos es crear entre los trabajadores domésticos conciencia de los derechos que les confiere la legislación laboral de Malasia, inculcarles conocimientos básicos de malayo y poner de manifiesto diferencias culturales⁸⁴. En 2016 el Ministerio de Recursos Humanos de Malasia publicó directrices y consejos para los empleadores de personal doméstico extranjero⁸⁵ para crear entre los empleadores conciencia sobre la legislación y las modalidades de contratación y empleo de los trabajadores domésticos y garantizarles una protección adecuada.

78. El Plan Estratégico para la Migración (2015-2020) aprobado por Portugal va dirigido, entre otras cosas, a promover la participación de mujeres migrantes en el movimiento asociativo, en parte informándoles sobre sus derechos y obligaciones, a la vez que promoviendo alianzas con las comunidades y asociaciones de inmigrantes⁸⁶.

79. En 2018 se concedió a 10 asociaciones de estudio de Suecia fondos para emprender iniciativas de divulgación y motivación dirigidas a informar a las mujeres migrantes de posibles vías de ampliar su educación y diversificar sus aptitudes⁸⁷. Otros países, como Suiza, se han centrado en la divulgación de información en las comunidades migrantes, en particular entre las mujeres, sobre los peligros y la ilegalidad de la mutilación genital femenina, en vista de su prevalencia en las comunidades migrantes de Suiza.

⁸⁰ Comisión Europea, Preguntas y respuestas: Plan de Inversiones Exteriores de la Unión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4425_en.htm.

⁸¹ Red Europea de Migración, *Annual Report 2018*, pág. 46.

⁸² Rina Chadran, "Philippine migration takes on a female face", CNN, 30 de marzo de 2018 (<https://news.abs-cbn.com/focus/03/30/18/philippine-migration-takes-on-a-female-face>).

⁸³ María Amparita, "An analysis of the Philippine legal and policy frameworks for the protection of women migrant workers, particularly the domestic workers and entertainers, from vulnerability to HIV/AIDS", tesis de máster en derecho, Universidad de Toronto, 2005, pág. 4.

⁸⁴ Véase la contribución de la Misión Permanente de Malasia ante las Naciones Unidas.

⁸⁵ <http://apmigration.ilo.org/resources/guidelines-and-tips-for-employers-of-foreign-domestic-helpers>.

⁸⁶ Portugal, Plan Estratégico para la Migración (https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_ACM_final.pdf), pág. 29.

⁸⁷ Red Europea de Migración, *Annual Report 2018*, pág. 43.

80. Varios Gobiernos han intensificado la transmisión de información a las personas migrantes, incluidas mujeres, sobre sus derechos y las maneras de reivindicarlos. Algunos países, como China, Jordania y Singapur, han implantado medidas para obtener información, recibir llamadas y prestar apoyo a los trabajadores migrantes que se encuentran en dificultades⁸⁸.

10. Acceso a asistencia médica, incluso en materia de salud sexual y reproductiva

81. En el artículo 52 de la Ley de Movilidad Humana del Ecuador se establece que todas las personas migrantes presentes en el Ecuador tienen derecho a acceder a los sistemas de salud, tanto privados como públicos. La Ley recalca que el acceso a la atención médica de emergencia no podrá negarse en ningún caso y que no está permitida la discriminación en razón de la nacionalidad⁸⁹. Asimismo, en Albania las personas migrantes gozan del mismo acceso que los nacionales a servicios sanitarios o de emergencia médica financiados por el Gobierno, con independencia de su estatus⁹⁰.

82. Conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica de España sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley núm. 4/2000), los extranjeros que se encuentren inscritos en el padrón del municipio pueden recibir asistencia sanitaria. Además, las embarazadas tienen derecho a asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto⁹¹. En 2018, en una decisión histórica, España aprobó el acceso universal al sistema nacional de salud en condiciones de equidad para toda la población de España, con independencia de su situación administrativa, incluido su estatus migratorio⁹².

83. En el Brasil, Amparo Maternal, institución acreditada ante el sistema público nacional de asistencia sanitaria, se dedica a prestar atención médica de carácter humanitario. Recibe a mujeres migrantes y refugiadas a quienes dispensa atención durante el embarazo y después del parto⁹³.

F. Principales dificultades de los Estados en el ámbito de la legislación y las políticas migratorias con perspectiva de género

84. Pese a que se preparan iniciativas receptivas a las cuestiones de género como las descritas, persisten diversas dificultades en el ámbito de la legislación, las políticas y las prácticas migratorias con plena perspectiva de género y su aplicación.

1. Falta de un enfoque firme con perspectiva de género en la gobernanza en materia de migración

85. Las políticas migratorias de varios países se basan en enfoques cuya perspectiva de género es, en general, deficiente. Así ocurre especialmente en el ámbito de la integración. Parece que otros países carecen de planes concretos orientados a la acción que pongan en práctica los compromisos generales asumidos a un nivel

⁸⁸ Véase Bandita Sijapati, “Women’s labour migration”.

⁸⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, Plan Nacional de Movilidad Humana, 2018, pág. 49. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf.

⁹⁰ Véase la contribución de la Misión Permanente de Albania ante las Naciones Unidas.

⁹¹ Boletín Oficial del Estado del Gobierno de España, Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2000-544# analisis.

⁹² Red Europea de Migración, *Annual Report 2018*, pág. 44.

⁹³ Véase *O Sao Paulo*, 17 de junio de 2018 (<http://www.osaopaulo.org.br/noticias/amparo-maternal-e-referencia-de-parto-normal-em-sao-paolo>).

político superior. Por ejemplo, en algunos casos un Gobierno ha expresado su compromiso a efectos de establecer una política migratoria amplia para proteger y hacer efectivos los derechos de todas las personas migrantes, pero puede que en su estrategia nacional de derechos humanos solo se mencione a esas personas en general sin tener en cuenta los aspectos de género.

86. En algunos países la disminución de los fondos destinados a los presupuestos nacionales ha afectado a la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones relativas a la eliminación de todas las formas de discriminación y a la promoción de la igualdad de género en el ámbito de la gobernanza en materia de migración.

87. Otras dificultades se refieren a la falta de respeto y de un enfoque con perspectiva de género por parte del personal, incluidos los trabajadores sociales, que se encarga normalmente de las mujeres y las niñas migrantes. Se plantearon preocupaciones suscitadas por el discurso poco acogedor de los trabajadores sociales, que alentaban a las mujeres migrantes a “irse a casa ya” o a “dejar aquí a sus hijos y volver a casa”.

88. Además, aunque algunas leyes están redactadas en un lenguaje neutro, en otras se emplean expresiones que pueden ser objeto de una interpretación poco favorable. Por ejemplo, en el derecho francés suele emplearse la forma masculina de la expresión “migrante” (*le migrant*) en lugar de una forma más neutra (como *la personne migrante*) que podría garantizar la aplicabilidad del derecho desde la óptica del género⁹⁴.

2. Falta de estadísticas y datos desglosados por sexo en el ámbito de la migración

89. Persisten a escala mundial dificultades en cuanto a la obtención de datos desglosados por sexo y género. Destaca la apabullante invisibilidad de las niñas migrantes en las investigaciones y datos de que se dispone. Los datos desglosados por sexo y por género son especialmente escasos en contextos de detención. Se tienen muy pocas estadísticas sobre el número exacto de mujeres, niñas y lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales que se consumen en centros de detención de inmigrantes o sobre las condiciones de esa detención⁹⁵.

3. Condiciones de acogida inadecuadas

90. Las mujeres y las niñas que se encuentran en centros de acogida de muchos países siguen corriendo un grave peligro de sufrir violencia de género y trata de personas, y las niñas no acompañadas son especialmente vulnerables a la explotación y los abusos sexuales⁹⁶. En algunos centros se aloja a las niñas migrantes junto a hombres adultos y sin acceso a trabajadores sociales provistos de conocimientos y experiencia sobre sus necesidades y sus puntos de vulnerabilidad.

4. Devolución y regreso forzado

91. Con el auge de la devolución de migrantes se han documentado casos de regreso forzado desde fronteras internacionales de madres embarazadas, madres de recién

⁹⁴ Véase la contribución de La Cimade.

⁹⁵ Véase la contribución del Global Detention Project.

⁹⁶ Comisión de Igualdad de Género, *Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*, Estrasburgo, 2018 (el proyecto de ficha técnica preliminar se puede consultar en <https://rm.coe.int/gec-2018-12-protecting-the-rights-of-migrant-and-refugee-asylum-seekin/16808fde22>).

nacidos y migrantes transgénero⁹⁷. Este tipo de devolución va acompañado a veces por un uso excesivo de la fuerza, incluso ejercido contra embarazadas⁹⁸.

92. En varios casos el regreso forzado al país de origen ha resultado especialmente peligroso. Las mujeres a quienes se obliga a volver a su país de origen se ven obligadas a menudo a reasentarse internamente, y puede que mantengan el anonimato social por miedo a ser detectadas por bandas delictivas o por las parejas de las que habían huido en un principio. Se han documentado casos de mujeres revictimizadas y estigmatizadas tras su regreso.

5. Efecto negativo en el derecho a la unidad familiar

93. Lamentablemente, algunos países han adoptado medidas que ponen obstáculos a la reunificación de las mujeres migrantes con sus familiares, por ejemplo imponiendo cuotas a los cónyuges de migrantes. Otros países han endurecido los requisitos en cuanto a los exámenes de idiomas y han elevado las cuotas que deben pagarse o impuesto nuevas restricciones al acceso a prestaciones sociales por parte de los hijos que deseen reunirse con sus progenitores migrantes. Esas prácticas obligan a muchas mujeres migrantes a vivir en el país de destino sin sus hijos ni su esposo.

6. Falta de acceso oportuno a información pertinente y actualizada

94. En algunos países sigue siendo problemático el suministro de información actualizada pertinente comprensible por las mujeres migrantes. Aunque los programas previos a la partida de varios países son dignos de elogio, no abordan en su justa medida las causas que subyacen a la discriminación y la subordinación de las mujeres y las niñas dentro de los sistemas patriarcales ni el vínculo intrínseco de todo ello con sus situaciones de vulnerabilidad⁹⁹.

7. Acceso insuficiente a asistencia médica, incluso en materia de salud sexual y reproductiva

95. Muchas personas migrantes, entre ellas mujeres y niñas, siguen careciendo de acceso a servicios de atención médica, en particular de promoción de la salud y de prevención, tratamiento y atención de enfermedades, así como a protección financiera al respecto. A veces la nacionalidad o la condición jurídica determinan quién tiene derecho a acceder a servicios de atención médica. Las situaciones, exigencias, opiniones y necesidades de las mujeres migrantes que se encuentran internadas a menudo quedan desatendidas, en particular en cuanto a su higiene menstrual y sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva. Por ejemplo, puede que las embarazadas que se encuentran en centros de detención tengan que dar a luz en condiciones inadecuadas o sufran un aborto espontáneo¹⁰⁰. La detención de mujeres migrantes que se ocupan solas de sus hijos también puede llevar a que los hijos se queden sin apoyo ni cuidados, lo cual pone en peligro su bienestar¹⁰¹.

⁹⁷ Molly Hennesse-Fiske, “Pregnant women, other vulnerable asylum seekers are returned to Mexico to await hearings”, *Los Angeles Times*, 19 de mayo de 2019 (<https://www.latimes.com/nation/la-na-migrant-remain-in-mexico-20190519-story.html>).

⁹⁸ Centro de Belgrado para los Derechos Humanos, Asociación de Abogados Jóvenes Macedonios y Oxfam, “A Dangerous ‘Game’: The pushback of migrants, including refugees, at Europe’s Borders”, abril de 2017 (https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf).

⁹⁹ María Amparita, “An analysis of the Philippine legal and policy frameworks”, pág. 49.

¹⁰⁰ Véase la contribución del Global Detention Project.

¹⁰¹ Michelle Brané y Lee Wang, “Women: the invisible detainees”, *Forced Migration Review*, septiembre de 2013, <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/detention/brane-wang.pdf>, págs. 37 y 38.

8. Restricciones a la libertad de circulación

96. La libertad de circulación de las mujeres y las niñas migrantes ha sufrido varios reveses en distintos países donde ha ido en aumento la proporción y el número de mujeres migrantes detenidas en la frontera.

97. Como consecuencia de ello, se informa de que las mujeres migrantes que se encuentran en situación irregular en esos países han estado menos dispuestas a llevar a sus hijos a pie al colegio o a la consulta de un doctor, pues les preocupa ser detenidas mientras llevan a cabo actividades por lo demás rutinarias.

9. Discriminación que repercute en los derechos laborales

98. En varios países persisten las dificultades en la erradicación de la discriminación contra los trabajadores migrantes, incluidas las mujeres migrantes. Un ámbito en el que la discriminación sigue siendo muy evidente es el requisito, aún vigente en muchos países, de someterse a pruebas obligatorias del VIH¹⁰². Incluso en los casos en que los países de origen prohíben las pruebas obligatorias del VIH, puede que los trabajadores migrantes sigan estando obligados a someterse a ellas para poder acceder a oportunidades laborales en los países de destino¹⁰³.

99. Las pruebas obligatorias resultan especialmente problemáticas en el caso de las trabajadoras migratorias. En muchos casos, las pruebas obligatorias del VIH comportan sencillamente que las mujeres migrantes seropositivas que aspiran a un trabajo queden descartadas y, tal vez, que se vean obligadas a trabajar en la industria del sexo¹⁰².

100. En el ámbito laboral sigue practicándose la discriminación contra mujeres migrantes a causa de su doble condición de migrantes y de mujeres. Cuando se descubre que una trabajadora migratoria está embarazada, se la discrimina obligándola a dejar el trabajo contra su voluntad a causa del embarazo, el parto y el matrimonio¹⁰⁴. Además, puede que las trabajadoras migratorias con contratos estacionales no denuncien los abusos para no perder la oportunidad de volver a ser contratadas para la siguiente estación¹⁰⁵.

10. Menor protección de los derechos y menor protección ante todas las formas de violencia, explotación y abuso

101. La violencia sexual y determinadas formas de daño que afectan de forma desproporcionada a las mujeres, como la trata con fines de explotación sexual y la mutilación genital femenina, no siempre se califican de persecución que justifique la presentación de solicitudes de asilo¹⁰⁶. Además, la violencia sexual y de género sufrida por hombres y niños a menudo se pasa por alto.

102. Además, cuando las mujeres y las niñas migrantes se encuentran en situación irregular es menos probable que denuncien la violencia sufrida por ellas mismas o por miembros de su familia por miedo a ser detenidas o deportadas. Es evidente que

¹⁰² En una conferencia de 2003 dedicada a las prácticas relativas a la mano de obra migrante en Asia, un especialista de la OIT señaló con alarma que en 60 países estaban instituidas las pruebas obligatorias del VIH como condición para contratar por primera vez y sucesivamente a migrantes y clasificarlos como grupo de alto riesgo (Marwan Macan-Markar, "HIV Testing of Migrant Workers Fuels Pandemic", 2 de julio de 2003).

¹⁰³ Maria Amparita, "An analysis of the Philippine legal and policy frameworks", pág. 24.

¹⁰⁴ Véase la comunicación de la Red de Solidaridad con los Migrantes, Japón, pág. 1.

¹⁰⁵ Véase la contribución de Women's Link Worldwide.

¹⁰⁶ Comisión de Igualdad de Género, *Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*, Estrasburgo, 2018 (el proyecto de ficha técnica preliminar se puede consultar en <https://rm.coe.int/gec-2018-12-protecting-the-rights-of-migrant-and-refugee-asylum-seeking/16808fde22>).

cuando los Estados pasan por alto la experiencia vivida por las mujeres migrantes y no aplican un análisis interseccional, estas mujeres encuentran obstáculos considerables cuando tratan de denunciar abusos por motivos de género¹⁰⁷. En otras situaciones, supeditar la adquisición de un estatus migratorio regular a la cooperación con las fuerzas del orden o con funcionarios gubernamentales también merma la capacidad de las mujeres y las niñas migrantes de pedir y obtener protección. En ausencia de un cortafuegos, la violencia sufrida por migrantes dista mucho de denunciarse en su verdadera medida¹⁰⁸.

103. Las mujeres y las niñas migrantes siguen siendo objeto de explotación económica en varios países. La falta de protección de las mujeres migrantes se debe fundamentalmente a la persistente resistencia de determinados sectores a reconocerlas como trabajadoras provistas de derechos. De ese modo, quedan excluidas de mecanismos de protección esenciales que el derecho garantiza a otros trabajadores. Más bien, en varios países el mecanismo primario por el que se exponen las obligaciones de los empleadores y los derechos de los trabajadores son arreglos contractuales. En esas condiciones, puede que los trabajadores domésticos migrantes, muchos de ellos mujeres, hagan frente a una red hostil de reglamentos y se encuentren en situaciones en que la dependencia respecto de sus “patrocinadores” las hace especialmente vulnerables a la detención y la deportación^{109,110}.

IV. Conclusiones y recomendaciones

104. De conformidad con el derecho internacional, el fortalecimiento del enfoque con perspectiva de género en la gobernanza en materia de migración incumbe a los Estados, no obstante el hecho de que se necesita un enfoque participativo para proteger los derechos de todas las personas migrantes, entre ellas las mujeres y las niñas. De ello se hace eco el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, donde se preconiza un enfoque pansocial que dé cabida a las personas migrantes, la diáspora de poblaciones migratorias, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y los Gobiernos.

105. Repasando la información presentada por Estados y otros interesados en la materia se observa que muchos Estados han adoptado medidas dirigidas a proteger y promover los derechos de las mujeres y las niñas migrantes. Sin embargo, en muchos países estas medidas son bastante recientes, por lo que son precisos esfuerzos especiales por garantizar su aplicación y su eficacia. La mejor manera de incorporar la receptividad a las cuestiones de género en la gobernanza nacional en materia de migración consiste en situarla en un marco más amplio de políticas y compromisos basados en los derechos humanos y con perspectiva de género que vayan dirigidos al logro de la igualdad de género.

106. Por lo que se refiere a los marcos de derechos humanos, en varios países estos son aplicables a todas las personas presentes en su territorio nacional o

¹⁰⁷ Véase la contribución de Women’s Link Worldwide.

¹⁰⁸ Véase la contribución de la Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados.

¹⁰⁹ Global Detention Project, Lebanon Immigration Detention (<https://www.globaldetentionproject.org/countries/middle-east/lebanon>).

¹¹⁰ Véase la contribución de ONU-Mujeres. La oficina regional de la Entidad en Asia y el Pacífico ha elaborado un útil juego de materiales provisto de orientación completa para la protección y la promoción de los derechos humanos de las mujeres migrantes (<http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/03/empowering-women-migrant-workers-from-south-asia#view>).

sujetas a su jurisdicción estatal, independientemente de si son nacionales del país o no. Estos países suelen poner de relieve la igualdad de género y la no discriminación, al igual que protegen a las mujeres y niñas migrantes contra la violencia de género. Otros Estados cuentan con legislación que incorpora expresamente el concepto de receptividad a las cuestiones de género o variaciones al respecto. Algunos también exigen que las agencias e instituciones estatales examinen la legislación vigente desde una óptica abiertamente de género y que presten atención a las necesidades de las mujeres y las niñas migrantes.

107. En cuanto a las políticas migratorias receptivas a las cuestiones de género, el panorama es más dispar. A juzgar por la información recibida, se ha avanzado notablemente en los intentos de comprender las necesidades, dificultades, opiniones y realidades concretas de las mujeres y las niñas migrantes en distintos países e incorporar esas necesidades en materia de género en las distintas políticas de integración, con lo cual las perspectivas de integración de las mujeres y las niñas migrantes resultarían más eficaces. Por ejemplo, al ofrecer a las mujeres y las niñas migrantes la oportunidad de asistir a clases de idiomas, los cursos se estructuraron para que las mujeres pudieran asistir con sus hijos. Algunos cursos de idiomas se ajustaron para impartirse a mujeres con un menor nivel de alfabetización. Varios países también han ofrecido programas de formación en determinadas aptitudes y ayudado a las mujeres migrantes a participar en el mercado laboral. Sin embargo, cabe señalar que las políticas migratorias de muchos países pueden parecer neutras en cuanto al género, lo cual acarrea consecuencias especialmente negativas para los derechos y el bienestar de las mujeres y las niñas migrantes. Además, es habitual que ello diste mucho de que se reconozca que toda ley, política o práctica migratoria que tenga realmente en cuenta las cuestiones de género también deberá dar cuenta de las situaciones y dificultades específicas de las personas migrantes de todos los géneros.

108. Varios Estados también han puesto gran empeño en suministrar a las mujeres y las niñas migrantes información sobre diversas cuestiones, en particular sobre el riesgo de ser víctimas de trata y sobre dónde encontrar ayuda adicional. Se ha procedido así en reconocimiento del hecho de que las mujeres y las niñas migrantes se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad cuando carecen de información suficiente sobre sus derechos, los medios para reivindicarlos y el apoyo que tienen a su disposición.

109. Además, algunos Estados han indicado que practican una forma de elaboración de presupuestos receptiva a las cuestiones de género, y algunos también están decididos a promover la receptividad a las cuestiones de género en su política exterior y sus relaciones con otros Estados.

110. Aunque el presente informe se centra principalmente en las buenas prácticas, es evidente que es indispensable seguir fortaleciendo la legislación y las políticas migratorias receptivas a las cuestiones de género para proteger los derechos humanos de las mujeres y las niñas migrantes. Por ejemplo, las necesidades de las mujeres y las niñas migrantes que regresan a su país de origen no aparecen suficientemente reflejadas en las políticas de reintegración. También se carece de cuidados con perspectiva de género y de procedimientos específicos para atender las necesidades de las mujeres migrantes, así como de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero y de género diverso, especialmente cuando se encuentran detenidas. Además, sigue reclusándose a niños y niñas por motivos relacionados con la inmigración en clara contravención de las normas internacionales de derechos humanos en la materia.

111. Los Estados han avanzado de forma limitada en la reunión de datos desglosados por sexo y por edad en el contexto de la migración internacional, en particular en relación con la población migrante recluida. Los conocimientos actuales sobre la migración internacional siguen estando limitados por lagunas informativas, por la poca fiabilidad y por la irregularidad en la recopilación de datos. Todos ellos son obstáculos al establecimiento de sistemas de supervisión sólidos.

Recomendaciones

112. Un marco nacional sólido de derechos humanos que garantice la igualdad de género y la no discriminación y proteja los derechos de todas las mujeres y niñas es un punto de partida importante para la protección y la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas migrantes. A fin de fortalecer el marco legislativo nacional y aumentar la receptividad a las cuestiones de género de las leyes y políticas nacionales sobre gobernanza en materia de migración, se insta a los Estados a que firmen y ratifiquen tratados internacionales de derechos humanos en la materia, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.

113. Los enfoques con perspectiva de género en la legislación y las políticas migratorias deben seguir siendo prioritarios en todos los ámbitos. La aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular ha promovido el reconocimiento mundial de la cuestión por los Estados. Es esencial velar por una aplicación del Pacto Mundial basada en los derechos humanos, receptiva a las cuestiones de género y adaptada a las necesidades de la infancia.

114. Los Estados deben incrementar las vías regulares de que disponen las mujeres y las niñas migrantes para entrar y permanecer en el país a fin de que mejore el goce de sus derechos. Se tienen pruebas de que las mujeres y las niñas que migran por rutas migratorias irregulares corren mayor peligro de violencia, explotación y discriminación.

115. Los Estados deben también elaborar políticas migratorias basadas en los derechos humanos, receptivas a las cuestiones de género y adaptadas a las necesidades de la infancia que reconozcan la independencia y la capacidad de acción de las mujeres y las niñas migrantes y promuevan su empoderamiento y su liderazgo. Partiendo de que las mujeres y los hombres migrantes encuentran dificultades distintas, esas políticas deben atender las necesidades y dificultades concretas de todas las personas migrantes, incluidas las mujeres y las niñas. En consecuencia, los Estados tienen, entre otras cosas, las obligaciones siguientes:

a) Mejorar la disponibilidad de datos sobre migración precisos y desglosados por sexo, edad y otros factores e invertir en investigaciones y análisis sobre las tendencias y dificultades en materia de género en el contexto de la migración internacional; esa labor puede fomentar una elaboración empírica de políticas migratorias que también es decisiva para preparar políticas migratorias receptivas a las cuestiones de género;

b) Dar cabida a las mujeres y las niñas migrantes, así como a sus representantes, entre ellas las organizaciones de la sociedad civil, en los procesos decisivos y de formulación de políticas en el ámbito de la migración;

c) **Mejorar la comprensión de las distintas realidades que encuentran las mujeres, los hombres, las niñas y los niños migrantes, así como sus necesidades específicas, mediante una interacción directa con quienes migran;**

d) **Eliminar obstáculos por motivos de género al mercado laboral, por ejemplo confiriendo a las mujeres migrantes condición jurídica al margen de su familia, su cónyuge y su empleador;**

e) **Velar por que la legislación, las políticas y los programas relacionados con la migración estén pensados para atender las necesidades específicas de todas las personas migrantes, incluidas las mujeres y las niñas, y velar asimismo por que se les dote de fondos suficientes;**

f) **Llevar a cabo un análisis sólido y oportuno sensible a las cuestiones de género de las distintas repercusiones en las personas migrantes de las leyes y políticas, y revisar toda ley y política sobre migración que no respete la igualdad de género y tenga una repercusión negativa comprobada en el disfrute y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, en particular de las mujeres y las niñas;**

g) **Velar por que la información sobre los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las mujeres y las niñas migrantes, así como la información sobre los mecanismos de denuncia y los recursos disponibles en caso de violación, esté disponible y accesible en todas las fases de la migración;**

h) **Adoptar medidas de acción afirmativa para contratar activamente a mujeres que se desempeñen como trabajadoras sociales, agentes del orden y proveedoras de servicios, especialmente en los centros de acogida y detención y en las fronteras;**

i) **Impartir antes de la partida formación que tenga en cuenta las necesidades de protección de todas las personas migrantes, entre ellas las mujeres y las niñas; esa formación debe centrarse en la reducción de la vulnerabilidad e incorporar información sobre la violencia de género, así como la dimensión de género de la trata de personas, en particular cuando tiene como fin la explotación sexual, así como medidas prácticas, como el fomento de la conciencia de las diferencias culturales desde la óptica del género, conocimientos de idiomas, la comunicación de números telefónicos de emergencia y aclaraciones sobre las leyes, los reglamentos y los sistemas locales;**

j) **Integrar enfoques receptivos a las cuestiones de género en los programas de formación impartidos a los encargados de formular políticas en la materia, las autoridades encargadas de la inmigración y el asilo, la policía fronteriza y otros agentes del orden, trabajadores sociales y proveedores de servicios que trabajan con mujeres y niñas migrantes; esa información debe suministrarse en relación con indicadores de vulnerabilidad, incluida la determinación de mecanismos de remisión apropiados;**

k) **Encargarse de identificar tempranamente a las mujeres y las niñas migrantes que pudieran ser víctimas de violencia de género o de trata de personas centrándose en la detección de las vulnerabilidades, empezando por la ubicación de los puntos de entrada en el país, rebajar el umbral del nivel de pruebas que debe emplearse en los procesos de identificación y prestar asistencia y protección siempre que quepa suponer que una persona es víctima de violencia de género o trata; esa asistencia deberá prestarse independientemente de si el delincuente es identificado, enjuiciado o condenado y al margen del estatuto jurídico, el origen étnico y la nacionalidad de la persona o de su nivel de cooperación en las actuaciones penales;**

l) **Garantizar el acceso a servicios sanitarios, incluidos servicios integrales de salud sexual y reproductiva; deben establecerse cortafuegos entre los servicios sanitarios y las autoridades de inmigración para que las mujeres y las niñas migrantes no se sientan desalentadas a acceder de forma efectiva a esos servicios;**

m) **Velar por que exista un cortafuegos claro entre las autoridades policiales locales y las de inmigración para fomentar la denuncia de delitos, en particular de casos de violencia de género; es importante que se preste a los supervivientes de violencia, incluidos los de violencia de género, asistencia incondicional, así como apoyo integrado, con independencia de si el delincuente es identificado, enjuiciado o condenado y al margen del estatus migratorio de la persona.**

116. **Aunque se alienta a los Estados a que practiquen la abolición progresiva de la práctica de detención administrativa de migrantes en el contexto de la migración internacional, han de adoptarse medidas inmediatas para velar por que las condiciones de detención respeten las normas internacionales mínimas, así como los derechos humanos de todas las personas migrantes, incluidas las mujeres, con independencia de su orientación sexual y su identidad de género. Entretanto, se insta a los Estados a que estudien alternativas a la detención, entre ellas mecanismos de cuidados comunitarios e instituciones para migrantes basadas en la protección.**

117. **En el caso de las niñas y los niños, los Estados deben poner fin a la práctica de detenerlos por motivo de su estatus migratorio, pues la detención nunca redundaría en el interés superior del niño.**

118. **Los centros de acogida de migrantes deben adaptarse a las necesidades en materia de género de todos ellos, lo cual comprende instalaciones bien iluminadas y seguras e instalaciones separadas de agua, higiene y saneamiento.**