

Respuestas al cuestionario del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre buenas prácticas e iniciativas de legislación, políticas, y prácticas de migración con enfoque de género

Por: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
(México, Honduras, Guatemala, El Salvador)

1. ¿Cómo define el país en el que trabaja su organización la “sensibilidad de género”?

México es parte de diversos pactos de derechos humanos (como el pacto regional de la “Convención de Belem do Pará”), por los que se compromete a la elaboración, promoción y ejecución de políticas públicas que integren la perspectiva transversal de género; es decir, que promueva la protección de los derechos de grupos socialmente discriminados por razones de género como las mujeres, niñas, mujeres migrantes, población LGTBIQ, entre otros. En ese sentido existen las obligaciones internacionales y se ha plasmado, de cuando en cuando, en el discurso estatal.

No obstante, en la práctica, el concepto de género suele limitarse o relacionarse solo con las mujeres (a quienes aún se les niega en varios estados de México varios de los derechos básicos de salud sexual); además de no desarrollarse debidamente el concepto mismo, desde la perspectiva de las estructuras sociales, prejuicios y estereotipos que deben eliminarse. Esta realidad aún es definitoria para la creación de políticas públicas por parte del Estado. El tema de género se ha traducido en la creación de leyes y estructuras estatales “especializadas”, sin embargo no han generado resultados diferenciados ni han impactado en el acceso a la justicia ni en la prevención de prácticas, situaciones y delitos cometidos por razón de género. En ese sentido, México se ha caracterizado por crear leyes apegadas a los estándares internacionales, pero sin impacto real en la cotidianidad de la sociedad.

En el caso de Guatemala, se han ratificado tratados y pactos en materia de derechos humanos, garantes de los derechos de grupos vulnerables por motivos de género, sin embargo estos grupos vulnerables (niños y niñas, adolescentes, mujeres, mujeres indígenas, mujeres migrantes, mujeres refugiadas y población LGTBIQ) en la práctica son objeto de exclusión y discriminación. En abril de este año un grupo de congresistas presentó una iniciativa de Ley denominada Ley de Protección a la Vida y la Familia (Ley 5272) en la que se propone que el Estado criminalice totalmente el aborto y los matrimonios entre personas de la comunidad LGTBIQ. También establece que la familia debe estar integrada por mamá, papá e hijos, no reconociendo a familias diversas o monoparentales. En el tema de salud sexual los padres aparecen como los únicos legitimados para educar a sus hijos. La iniciativa contiene un artículo que prohíbe hablar en público o privado sobre el aborto y establece penas de cárcel para estos casos.

2. Información sobre las buenas prácticas o iniciativas existentes o futuras de legislación, políticas y prácticas de migración que tengan en cuenta las cuestiones de género en el país que trabaja su organización.

Una de las buenas prácticas que se han formado desde la base y a partir de la actuación de colectivos de familiares en Centroamérica, es el denominado Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE), adoptado finalmente en leyes mexicanas como la Ley General en materia de Desaparición

Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017); y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (2018).

Este Mecanismo incide directamente en el derecho de acceso a la justicia de los familiares de migrantes que por su paso por México han sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. El funcionamiento del mismo ha sido potenciado por mujeres, quienes conforman, en su mayoría, los Comités de familias constituidos para buscar verdad y justicia.

No obstante, falta aún más por parte del Estado para potencializar y garantizar la institucionalización del Mecanismo, para desarrollar sus capacidades y las del personal encargado de su operatividad (fiscalías, consulados, embajadas, agregadurías), en México, Centroamérica u otros países, garantizando la interconexión y colaboración efectiva entre todos los actores involucrados, así como entre los actores estatales y las víctimas.

Cabe mencionar que desde la experiencia de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, en su acompañamiento a víctimas de delitos y violaciones graves a derechos humanos, tales como la desaparición y ejecución extrajudicial, encontramos claramente el papel sobresaliente de las mujeres, como familiares de víctimas en búsqueda de verdad y justicia, así como actoras que se han desarrollado en el campo haciendo frente a los riesgos y las diversas dificultades impuestas por las propias autoridades y la sociedad. Así, tenemos que:

	Total integrantes	Integrantes mujeres	Porcentaje mujeres
Comités con los que trabaja FJEDD	361	267	73,96%

Fuente: FJEDD, mayo 2019.

En Guatemala en el mes de abril de 2017 entró en vigencia el Código de Migración de Guatemala, que armonizó las normas internas a los estándares interamericanos de derechos humanos.

La CIDH celebró la entrada en vigor del Código de Migración Guatemalteco, señalando que *“Al respecto, el Comisionado Luis Ernesto Vargas Silva, Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH subrayó que: “Quiero felicitar la decisión de Guatemala de aprobar un Código de Migración basado fundamentalmente en un enfoque de derechos humanos, en lugar de utilizar uno de seguridad nacional. Este tipo de medidas van en mayor consonancia con las normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Asimismo, el Relator Vargas añadió que: “el Código es un importante esfuerzo por garantizar los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su situación migratoria, por lo que esperamos que se asegure su implementación mediante un proceso de reglamentación abierto y transparente, con una amplia y activa participación de la sociedad civil. Esta nueva legislación y toda aquella que se derive de ésta deben ir acompañadas de procesos de capacitación y sensibilización a los funcionarios migratorios”.* <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/079.asp> .

Sin embargo a dos años de su entrada en vigencia, apenas recientemente fueron publicados los reglamentos de este código, los cuales se desvinculan por completo del espíritu garante para el que fue creado.

En referencia a la República de El Salvador, se ha avanzado significativamente, en la norma, en materia de igualdad y equidad de género al incluir este enfoque en la agenda política nacional y al establecer marcos normativos como el de igualdad y equidad (2011), y el de derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres (2010). Asimismo, ha sido importante la aprobación de un conjunto de instrumentos de política pública, como la Política Nacional de las Mujeres (actualizada hasta el 2014) el Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas (2012), y el establecimiento de mecanismos de articulación interinstitucionales como el Sistema Nacional para la Igualdad Sustantiva y la Comisión Técnica Especializada (CTE). Otro avance relevante ha sido el diseño de modelos de atención pública para el apoyo integral a las mujeres. Destaca el exitoso Programa Ciudad Mujer, de la Secretaría de Inclusión Social, que se enfoca en cuatro servicios esenciales: atención integral a la violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva, empoderamiento económico y promoción y difusión de la autonomía de las mujeres, a través del conocimiento y ejercicio de sus derechos.

2. Problemas u obstáculos que se oponen a la aplicación de la legislación y las políticas de migración que tienen en cuenta las cuestiones de género

Desde nuestra experiencia podemos enumerar los siguientes obstáculos:

1. Falta de voluntad política para el reconocimiento y respuesta a las causas estructurales, sociales, económicas, delictivas y culturales, que afectan a las mujeres, niñas, población LGTBIQ, entre otros.
2. Falta de reconocimiento del impacto diferenciado que causa en mujeres, niñas, población LGGTBIQ, entre otros; la acción del crimen organizado, así como las brechas de desigualdad existentes.
3. Carencia de presupuesto y de voluntad política para el fortalecimiento del MAE.
4. Actualmente, la estigmatización que el gobierno tiene respecto de las organizaciones de sociedad civil que vienen trabajando en la protección de los derechos humanos.
5. Ausencia de una perspectiva transnacional de la problemática de las mujeres para acceder a sus derechos entre ellos el acceso a la justicia, así como el impacto diferenciado que la realidad de búsqueda de justicia de migrantes desaparecidos tiene sobre ellas.
6. El crecimiento de una perspectiva conservadora no solo en México sino también a nivel regional, incluyendo los derechos de las mujeres.
7. Retos en la estructuración de una estrategia colectiva desde el sistema regional e internacional de derechos humanos, para colaborar con el Estado en la identificación y real implementación de políticas públicas con perspectiva de género.
8. Ausencia de una contextualización estatal de las migraciones desde las necesidades de las mujeres y los roles determinados bajo los estereotipos patriarcales en la sociedad. No se está realizando un análisis de las tareas de cuidados. Aunque las mujeres son quienes

tradicionalmente tienden a quedarse atrás y cargar con la responsabilidad del cuidado de la familia, las economías de los países receptores como Estados Unidos requieren de ellas para que cuiden a los hijos de otras personas y mano de obra barata, convirtiéndose en polo de atracción laboral (ver Sánchez Molina, 2004). Sin embargo, como menciona Poggio (2007), la misma estratificación social, económica y de género del país de origen y destino son importantes en la configuración de corrientes migratorias y de los lugares que ocupan las mujeres en el mercado laboral. Esto permite que el mercado laboral existente termine calzando la estratificación de El Salvador de forma tal que la gran mayoría de mujeres acaban siendo empleadas como meseras, lavanderas, cocineras, niñeras y domésticas. Cuando el proceso migratorio se ve truncado en el trayecto hacia Estados Unidos, la explotación sexual se vuelve una realidad que muchas mujeres deben de enfrentar (Fernández-Casanueva, 2009).¹

En Guatemala, además, los obstáculos que se identifican son:

1. La persistencia de un sistema histórico excluyente de niñas, niños, adolescentes, mujeres, mujeres indígenas, mujeres migrantes, mujeres refugiadas y población LGTBIQ
2. Presencia y respuesta débil del Estado.
3. Cultura patriarcal.

3. Según su experiencia, ¿qué debería hacerse de manera diferente para maximizar el impacto de estas intervenciones con enfoque de género?

Algunas propuestas son:

- Atender políticamente el debate público y no rehuirlo.
- Focalizar las políticas públicas en los grupos poblacionales en especial estado de vulnerabilidad, para poder identificar a las víctimas de violencia de género y sus familiares, en contextos de migración (víctimas migrantes de desaparición, ejecución y feminicidio).
- Garantizar el presupuesto y los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para la implementación de esas políticas.
- Apertura y coordinación real de las autoridades con las víctimas, familiares de víctimas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil.
- Una coordinación real y efectiva entre las instituciones de los diversos ámbitos de gobierno involucradas en la implementación de la normatividad y políticas públicas correspondientes.
- Trabajar el tema migratorio desde una perspectiva coherente, relacionada y transnacional.

¹ https://elsalvador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/esperanza_sin_visa%20%282%29.pdf

4. ¿Qué apoyo podrían prestar otras partes interesadas (además del gobierno) para que las políticas, legislación y prácticas migratorias sean más sensibles a las cuestiones de género?

Desde el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de Derechos Humanos:

- Informes y recomendaciones focalizados sobre la situación de las mujeres, niños y niñas, y población LGTBIQ migrantes, pero además también, respecto de las familiares mujeres y LGTBIQ a quienes se les pone obstáculos en sus derechos de acceso a la justicia, reparación y no repetición.
- Medidas cautelares en resguardo de los derechos vulnerados a mujeres y personas LGTBIQ en su búsqueda por justicia frente a desaparecidos o ejecutados (acceso a la información de los casos o carpetas fiscales, eliminación de barreras burocráticas, medidas de seguridad adecuadas, apoyo social teniendo en cuenta los impactos económicos por las brechas de género, entre otros).
- Establecer mesas de coordinación efectivas, para el seguimiento de las recomendaciones emitidas.
- Establecer mecanismos de evaluación del cumplimiento de estándares internacionales por parte de los Estados, a la luz de los impactos reales de la legislación y sistemas oficiales (particularmente los especializados en la materia de interés), en la prevención, investigación y sanción de las prácticas y situaciones violatorias de derechos humanos.