

Contribución para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes sobre buenas prácticas e iniciativas de legislación, políticas y prácticas de migración con enfoque de género

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México (CDMX), así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, como consecuencia de un acto de autoridad en contra de cualquier persona o grupo social.

Con motivo de la convocatoria lanzada por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas, para enviar aportes para la elaboración de su informe a la Asamblea General, para su 74^º período de sesiones, sobre las buenas prácticas o iniciativas de legislación, políticas y prácticas en materia de migración que tengan en cuenta las cuestiones de género, esta CDHDF elaboró el presente documento, dando respuesta a las preguntas formuladas por el Relator, a partir de la experiencia y labor que este Organismo Público Autónomo realiza en la Ciudad de México desde hace 25 años.

- **¿Cómo define su gobierno la "sensibilidad al género"?**

Tanto la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Anexo 1), como la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres en el Distrito Federal (Anexo 2) establecen en su artículo 4, fracciones IV, V y VI, 5, fracciones III, IV, V y VI, respectivamente, que la perspectiva de género es: el “Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.”

A su vez, el “Protocolo para juzgar con perspectiva de género” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Anexo 3), define la perspectiva de género como: “un método que, bajo un esquema de interseccionalidad, detecta la presencia de tratos diferenciados -basados en el sexo, el género o las preferencias/ orientaciones sexuales-, y determina si dicho trato es necesario y, por lo tanto, legítimo, o si, por el contrario, es arbitrario y desproporcionado y, por lo tanto, discriminatorio.”¹ En el Protocolo y en su jurisprudencia, la Suprema Corte resalta la importancia de que las y los juzgadores apliquen la perspectiva de género, para que en todos los casos que juzgan, sean capaces de identificar y evaluar: “los impactos diferenciados de las normas; la interpretación y aplicación del derecho de acuerdo a roles estereotipados; las exclusiones jurídicas producidas por la construcción binaria de la identidad de sexo y/o género; la distribución inequitativa de recursos y poder que deriva de estas asignaciones; la legitimidad del establecimiento de tratos diferenciados en las normas, resoluciones y sentencias”²; y desechar cualquier estereotipo o

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2015, *página 62*. Véase

https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_perspectiva_de_genero_REVDIC_2015.pdf

² SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2015, *pág. 8*.

prejuicio de género, a fin de visibilizar las situaciones de desventaja o de poder por cuestiones de género o sexo, y garantizar los derechos humanos de todas las personas³.

En ese sentido, la perspectiva de género es una herramienta indispensable que coadyuva a que las y los juzgadores tengan en cuenta que “los casos de discriminación dejan de estar únicamente vinculados, de manera aislada, al evento discriminatorio que da origen a la demanda ante los tribunales (por ejemplo, un episodio de violencia doméstica) para colocarse dentro del proceso histórico y social que construye las desventajas y subordinación de ciertos grupos de personas”⁴.

- **Sírvase proporcionar 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 su país. (Si desea proporcionar información sobre legislación o políticas, sírvase enviar el texto original, acompañado de una traducción al inglés si está en un idioma distinto de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas).**

Desde hace varios años, México ha sentado bases institucionales y normativas encaminadas a fortalecer la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, a través de la transversalización de la perspectiva de género en el marco normativo, institucional y práctico, así como una cultura de igualdad y equidad de género. Sin embargo, los retos operativos para su real implementación y logro de objetivos aún son amplios.

Si bien la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Anexo 4), en el ámbito federal, así como la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres en el Distrito Federal en el ámbito local, hacen referencia a todas las mujeres, y establecen la protección e igualdad independientemente de su origen nacional, ninguna hace referencia explícita a las mujeres en contextos de movilidad humana.

Se identifica como buena práctica el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Anexo 5). En el mismo, se señala que la perspectiva de género es “fundamental en la visión que se tiene de la migración”, en atención a la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes y refugiadas, quienes huyen “de la discriminación o violencia de la que son objeto por distintas razones, incluida la orientación sexual; otras, de la falta de oportunidades en sus países de origen; la mayoría migra para gozar de sus derechos humanos”⁵. La Suprema Corte enfatiza que “Analizar los asuntos judiciales y las políticas migratorias con perspectiva de género es indispensable para garantizar que se cumpla con el derecho a la igualdad y que las mujeres puedan, por lo tanto, defender sus derechos de una manera efectiva, sin discriminación y con las medidas adecuadas para su protección en caso de haber sufrido algún abuso o violencia de género durante su trayecto”⁶.

³ SCJN, Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género. Primera Sala, Décima época, Tesis 1a./J. 22/2016, abril de 2016.

⁴ SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2015, pág. 41.

⁵ SCJN, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional, segunda edición, noviembre de 2015, pág. 58

⁶ SCJN, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional, segunda edición, noviembre de 2015, pág. 60.

A pesar de los estándares establecidos en el referido Protocolo para Juzgadores, aún no se armoniza la legislación en la materia. La Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, si bien consideran la presencia de las mujeres en los flujos migratorios, y establecen algunas medidas operativas para su atención, por ejemplo, el tener áreas diferenciadas para hombres y mujeres en la estación migratoria, hasta el momento éstas no han trascendido a la creación de políticas o acciones afirmativas que impacten en la garantía y acceso a los derechos de esta población.

Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017 (Ver Anexo 6), ha sido reconocida por la incorporación de una amplia carta de derechos que incorpora como principios transversales la igualdad y la perspectiva de género, además de reconocerse diversos derechos de las mujeres y de las personas migrantes, señalando que la ciudad es intercultural y abierta para las personas extranjeras.

En lo que respecta al trabajo de esta Comisión, durante el último y primer trimestre de 2018 y 2019 diversos contingentes de personas migrantes y sujetas de protección internacional arribaron a la Ciudad de México, los cuales fueron atendidos en coordinación con Gobierno local, organismos internacionales y sociedad civil. Esta experiencia fue materializada por la CDHDF en la construcción del *Protocolo para la atención humanitaria de emergencia a personas migrantes y/o sujetas de protección internacional en la Ciudad de México. En albergues o campamentos* (Anexo 7) temporales la cual recoge las lecciones aprendidas de la Comisión así como la de las instancias colaboradoras, y cuyo objetivo es ser una herramienta útil para los gobiernos locales y las instancias colaboradoras en la instalación de la asistencia humanitaria que se brinde en casos de atención a grupos masivos de personas que de manera forzada han sido desplazadas de sus comunidades de origen, ya sea nacionales o extranjeras, con el objetivo de garantizar sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la alimentación y nutrición, a la salud, al agua y el saneamiento, y a solicitar asilo y considerando de manera transversal la perspectiva de género y de infancia.

Por otro lado algunos organismos internacionales y organizaciones en la sociedad civil han implementado y desarrollado algunos proyectos e iniciativas que han permitido avanzar en el tema. Entre ellos:

- De 2013 a 2017, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.; el Instituto de Investigaciones Económicas, IIEc-UNAM; Sin Fronteras, I.A.P.; Salud Integral para la Mujer, SIPAM, A.C.; el Instituto para las Mujeres en la Migración, IMUMI, A.C. y el Instituto Nacional de Salud Pública, INSP junto con otros aliados, impulsaron la realización de cuatro simposios internacionales sobre feminización de las migraciones, cuyo objetivo fue visibilizar a este grupo de población y brindar información cuantitativa y cualitativa sobre las mujeres en las migraciones y analizar la implementación de las políticas públicas dirigidas a esta población desde los tres poderes de gobierno y su impacto en las regiones norte, centro y sur de México, desarrollando algunas propuestas de seguimiento.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C. y Sin Fronteras, I.A.P. publicaron un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de la violencia sexual en México, acompañado de una guía de atención inmediata en albergues o casas del migrante, los cuales han sido impulsados e implementados en diversos estados. (Ver anexo 8)

- ONU Mujeres y el Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. elaboraron una serie de documentos sobre la situación de las trabajadoras migrantes con recomendaciones de política pública y herramientas para fortalecer el marco normativo, como es la “Guía para desarrollar legislación migratoria con perspectiva de género en México”. Una herramienta práctica para los y las legisladoras para construir una normativa migratoria mexicana con perspectiva de género, en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos. Plantea siete pasos prácticos para formular e instrumentar leyes de migración con perspectiva de igualdad de género, haciendo referencia al contexto del país. (Ver Anexo 9 al 21)
- **¿Cuáles son los 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?**

A partir de la investigación de violaciones a derechos humanos de las mujeres, así como de la vinculación con distintas organizaciones e instancias públicas, podemos identificar que uno de los obstáculos principales es la “normalización de la violencia a la que se encuentran expuestas las mujeres en todos los ámbitos de su vida. En el caso particular de quienes son detenidas por las fuerzas de seguridad, sin importar su adscripción o jurisdicción, es la posibilidad de que el abuso y otras formas de violencia física y sexual sean parte de las “técnicas de investigación”⁷ y de control social⁸. Lo anterior, deriva de un contexto sociocultural androcéntrico y machista en México, “caracterizado por un desequilibrio de derechos y oportunidades, el uso de la violencia en la resolución de conflictos, una visión patriarcal de las pautas de comportamiento individual o familiar, roles de género rígidos, y normas sociales y culturales que privan a las mujeres de poder y que se han institucionalizado en el derecho, las estructuras políticas, las ideologías formales y en el discurso público ante la inacción o la deficiente atención del Estado”⁹.

A esto se suman las deficiencias estructurales en el sistema de impartición de justicia, que tiene como efecto, la impunidad de la violencia de género en sus diversas expresiones, desde los feminicidios, violencia doméstica, violencia obstétrica, violencia transfeminicida y otros crímenes por razones de género contra mujeres y personas pertenecientes a la comunidad LGTBTTTQA+, lo cual envía un mensaje a la sociedad de que el Estado tolera este tipo de conductas. Además, las redes de delincuencia organizada continúan operando sin ser sancionadas, éstas y cometen diversos delitos contra las mujeres en México, incluyendo mujeres migrantes, por ejemplo, trata de personas con fines de explotación sexual y también laboral.

Derivado de las condiciones estructurales antes señaladas, aun cuando las dependencias reciben capacitación sobre perspectiva de género, las y los servidores públicos no la interiorizan ni la aplican en la práctica. Además, la CDHDF observó que no hay indicadores para medir su efectividad. Para medir la efectividad de éstas, sería importante contar con programas institucionales de capacitación permanente y sistemática, encaminadas a instaurar sistemas

⁷ CDHDF, Recomendación 9/2018, 16 de agosto de 2018, párr. 29. Disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0918.pdf

⁸ Véase: Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 200-204.

⁹ CDHDF, Recomendación 1/2018, 2 de mayo de 2018, párr. 29. Disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/reco_0118.pdf

profesionales de carrera en todas las dependencias de la Ciudad de México que permitan mostrar resultados y dar seguimiento a dichos programas.

La visión familista y paternalista del derecho no han sido eliminadas por completo de la legislación, tampoco se han derogado las disposiciones discriminatorias contra las mujeres y las niñas, de conformidad con el artículo 2 inciso g de la CEDAW.

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil han identificado que las condiciones de trabajo peligrosas, abusivas y de explotación que enfrentan las mujeres migrantes, pone en evidencia una débil implementación de la política pública. La información pública disponible no es suficiente para conocer el acceso de las trabajadoras migrantes a sus derechos y/o servicios, así como el impacto de los programas públicos en las condiciones de vida, trabajo y tránsito de las trabajadoras migrantes.¹⁰

- **Sobre la base de la experiencia acumulada hasta ahora con estas intervenciones, así como de las lecciones aprendidas, ¿qué debería hacerse de manera diferente para maximizar el impacto de estas intervenciones con enfoque de género?**

Es importante impulsar que los Estados implementen la Recomendación General 26 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), a fin de eliminar las violaciones y barreras de acceso a derechos que enfrentan las mujeres en contextos de movilidad en todo el proceso migratorio.

Así mismo, es importante reconocer que las mujeres son un grupo colocado en contexto de vulnerabilidad históricamente y que los casos deben ser analizados uno a uno, a fin de identificar la interseccionalidad de las exclusiones y discriminaciones. Las mujeres migrantes indígenas, niñas, con alguna discapacidad u otra situación de exclusión, van enfrentando acumuladas violaciones y barreras para acceder y gozar de sus derechos, sin que las políticas públicas y la propia legislación reconozcan y atiendan estos impactos diferenciados.

Para crear política pública y mejorar la normatividad, es necesario fortalecer primero los sistemas de diagnóstico de problemáticas, para contar con información cuantitativa y cualitativa de las causas, dimensiones y efectos de la problemática. En ese sentido uno de los principales retos se encuentra en el fortalecimiento de los sistemas de información o bases de datos, tanto a nivel nacional como local, en general, existe una carencia de información estadística actualizada y desagregada por sexo, edad, nacionalidad, situación y condición migratoria y otras variables que permitan realizar un análisis particular de las diferentes manifestaciones de la violencia que enfrentan las mujeres y las niñas.

Además, es necesario fortalecer la coordinación entre los niveles federal y local, y en los tres poderes de gobierno, clarificando rutas de trabajo conjunto de acuerdo a sus atribuciones y garantizando la progresividad del marco normativo y de política pública en la materia.

¹⁰ ONU Mujeres e IMUMI (2015), *Las trabajadoras migrantes centroamericanas en Chiapas. Recomendaciones de política pública para garantizar el ejercicio de sus derechos*, p.24, <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/las%20mujeres%20migrantes%20en%20chiapas%20%20recomendaciones%20de%20politica%20pblica%20pa.pdf>

Asimismo, el diálogo y trabajo conjunto con otros actores como organismos internacionales, organismos públicos de derechos humanos, academia y organizaciones de la sociedad civil resulta fundamental para el desarrollo de nueva normativa y política pública dada la experiencia operativa y técnica de éstos, misma que puede enriquecer su elaboración, pero también la implementación y evaluación del impacto de éstos.

- **¿Qué apoyo podrían prestar otras partes interesadas (aparte de su Gobierno) para que sus políticas, legislación y prácticas migratorias sean más sensibles a las cuestiones de género?**

Los Organismos Internacionales, Organismos Públicos de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil, dada su experiencia teórica y práctica, podrían apoyar el desarrollo de programas de formación para las y los servidores públicos en la materia, así como brindar apoyo técnico en la construcción, implementación y evaluación de marcos normativos y de políticas públicas encaminadas a la igualdad de género, a la erradicación de la discriminación interseccional (por razones de género y de origen nacional), así como la creación de acciones afirmativas para las mujeres migrantes. Además, de manera prioritaria, apoyar el desarrollo de protocolos de atención intersectorial, mecanismos de supervisión y herramientas operativas que fortalezcan la atención con perspectiva de género en todos los órdenes de gobierno.