



REPUBLICA DE EL SALVADOR

Insumos para informe sobre “Buenas prácticas o iniciativas de legislación, políticas y prácticas migratorias con enfoque de género”

El Estado de El Salvador atentamente se refiere a la comunicación recibida el día 06 de mayo de 2019, proveniente de la Oficina del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, mediante el cual solicitan al Estado salvadoreño que responda un cuestionario sobre el tema.

En atención a lo anterior, el Estado informa a la ilustre Oficina del Relator Especial, que se remitieron oficios a las siguientes instituciones: Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Instituto Salvadoreño para el desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA), Comisión de Relaciones Exteriores Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior y Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona migrantes y su Familia (CONMIGRANTES), mediante los cuales se traslada la información recopilada a partir de consultas con instituciones estatales competentes en el tema, se remiten los comentarios sobre el cuestionario antes referido:

1. ¿Cómo define su gobierno la “sensibilidad de género”?

El enfoque de género está relacionado con la valoración de cómo un suceso o situación puede afectar de forma diferente a hombres y mujeres. Este proceso ayuda a crear acciones afirmativas a fin de promover el goce y ejercicios de derechos en igualdad de condiciones. La sensibilidad de género requiere que los mecanismos, procesos o tipos de atención que se brindan en las Instituciones puedan ser adecuados de acuerdo a la realidad de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

Es de resaltar que en los instrumentos normativos y programáticos del país (Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las mujeres y Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019), se puede establecer que la sensibilidad de género **alude al proceso de considerar en cualquier acción pública, sea políticas, programas y acciones la forma de cómo operan las relaciones de género**, para lo cual se establecen criterios que las instituciones del Estado deben considerar como enfoque transversal en el desarrollo de sus funciones y respectiva planificación, entre estos: observar la realidad diferenciada de hombres y mujeres a lo largo del ciclo de su vida; tener en cuenta las necesidades e intereses específicos de mujeres y hombres determinados por sus roles tradicionales de género; considerar la condición de las mujeres y las niñas (relacionada al bienestar material) y su posición específica de género (vinculado a la valoración, reconocimiento y acceso al poder).

Respecto al fenómeno migratorio, la sensibilidad de género, en el marco de la actual Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la persona Migrante Salvadoreña y su Familia, implica:

- Considerar la discriminación contra las niñas y las mujeres en todas las etapas del proceso migratorio.
- Tomar en cuenta la discriminación múltiple, dado que la discriminación de género se articula con otros tipos de discriminaciones como la edad, el origen étnico, la condición de pobreza y la diversidad sexual.
- Reconocer que las diferencias de género condicionan los procesos de incorporación e integración de las personas migrantes en las sociedades de destino.

El Salvador ha llevado a cabo avances que el país tiene en favor de la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y las mujeres, que se traducen en legislación y políticas públicas específicas para la igualdad sustantiva; la creación y fortalecimiento de la institucionalidad; la generación de datos y evidencia científica, entre otros que se inspiran en un enfoque transformador de las relaciones de género.

La Procuraduría General de la República (PGR) actualmente está trabajando en una Política para la atención a personas en condiciones de vulnerabilidad que asistan a la PGR, a fin de adecuar el aparataje institucional, al de todas las unidades de Atención a la Población.

2. Buenas prácticas o iniciativas existentes o futuras de legislación, políticas o prácticas migratorias que tienen en cuenta la gestión de género en El Salvador.

2.1 Legislación

2.1.1 La ***Ley Especial de Migración y Extranjería*** (LEME)¹ que entró en vigencia en 2011; está encaminada a garantizar la protección y la defensa de los derechos humanos de los migrantes salvadoreños, así como la modernización de los procedimientos relacionados al tema migratorio. La nueva ley adopta principios que garantizan los derechos humanos de las personas migrantes, tales como: dignidad humana; movilidad humana; interés superior de la niña, niño y adolescente; debido proceso; igualdad; unidad familiar y reunificación; integración; y no devolución de personas.

Además, incorpora elementos novedosos en materia de género:

- a) En la Sub sección de Trata de Personas, se regula el intercambio con las autoridades migratorias de otros países, de información relacionada con este delito.
- b) Establece derechos para las personas sujetas al procedimiento de deportación, específicamente para mujeres embarazadas, quienes no podrán ser deportadas cuando el viaje ponga en peligro la salud.
- c) Instituye requisitos mínimos de los Centros de Atención Integral para personas extranjeras migrantes, tales como:

¹El texto original de esta normativa, puede descargarse de:

<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgme/documents/ley-principal-que-rige-a-la-institucion>

- Requerimientos alimenticios de las personas extranjeras, considerando a niñas, niños y adolescentes (NNA), adultos mayores, mujeres embarazadas, lactantes y personas con discapacidad.
 - Espacios de atención diferenciada, adecuados para cada necesidad.
 - Insumos diferenciados y utensilios de emergencia e higiene básicos que atiendan las particularidades por género.
 - Privilegiar que niñas, niños y adolescentes permanezcan junto a su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que sea contrario a su interés superior.
 - El derecho a la no discriminación en las actuaciones de las autoridades.
- d) Asimismo, otorga al ente rector al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), competencias para promover acciones de atención a las personas migrantes en condición de vulnerabilidad y capacitar en género a las autoridades migratorias.

1.2.2 La ***Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)***², aprobada en 2009, regula de manera específica la protección especial de niñas, niños y adolescentes frente al traslado y retención ilícitos, prohibiéndolo aun cuando dicha práctica tenga como origen el ejercicio de la autoridad parental, la guarda y cuidado personal o las normas sobre autorización para salir del país.

1.2.3 La ***Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia***³(2011); reconoce la protección especial a poblaciones en situación de vulnerabilidad incluyendo a Niños, Niñas y Adolescentes e incorporando el principio del interés superior de la niñez y adolescencia. Asimismo, establece como principio orientado la no discriminación y protección especial a grupos vulnerables.

La Ley en su artículo 1 establece como principal objeto de desarrollo de “ los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de las personas migrantes salvadoreñas y su familia”, entendidos estos principios como los de la libertad, seguridad jurídica y sobre todo, el de no discriminación, sea por razones de raza, religión y sexo.

Este principio da el fundamento constitucional al catalogo de derechos reconocidos y positivizados en la normativa de género y que se han convertido en ejes transversales de otras leyes sectoriales, que lo ha integrado como uno de sus principios rectores, al establecer en su artículo 2, lit. b: “la presente ley se regirá por los siguientes principios (...) **No discriminación**: los beneficios de esta ley serán brindados a las personas migrantes salvadoreñas y su familia, sin distinción de raza, etnia, genero, edad, creencia, religión, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, o cualquier otra condición.

² El texto original puede descargarse de: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/FC3868B6-5FEA-440B-9949-414222C42FFD.pdf>

³ El texto original puede descargarse de: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073010372_archivo_documento_legislativo.pdf

Por otra parte, también reconoce como principio rector la protección a grupos vulnerables, generando la obligación de brindar protección especial a población que históricamente se han considerado excluidos o en condiciones de riesgo, como es el caso de las mujeres.

2.2 Políticas

A continuación, se presenta un resumen sobre instrumentos de políticas que han retomado el tema de migración vinculando el enfoque de género:

2.2.1 **Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia 2013 (PNPNA)**⁴.

Contiene lineamientos para la protección de los derechos de la niñez migrante desde un enfoque de derechos y de género, tales como: Velar por la incorporación y adecuación de estos enfoques en las instituciones vinculadas a la ruta de atención de niñas, niños y adolescentes frente a situaciones de amenaza o vulneración de sus derechos; elaboración e implementación de protocolos interinstitucionales de atención especializada frente a casos específicos de amenazas o vulneraciones de derechos a niñas, niños y adolescentes, especialmente en caso de niñez retornada, víctimas de trata y peores formas de trabajo infantil; Impulsar programas de acción humanitaria, a nivel internacional, a niñez que requieran de atención especializada para salvaguardar su integridad personal por ser víctimas de desapariciones o de trata; Crear y fortalecer programas con enfoque de derechos humanos, que garanticen la protección inmediata de niñas, niños y adolescentes migrantes retornados y de seguimiento en el proceso de su incorporación al ámbito familiar.

2.2.2 **El Plan Nacional de Acción de la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia 2014-2019**⁵, establece que la niñez migrante retornada debe acceder a programas que garanticen su protección inmediata, así como su seguimiento en el proceso de incorporación al ámbito familiar, educativo y comunitario.

2.2.3 **La Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (2017)**, recoge entre sus principios rectores la no discriminación, la igualdad sustantiva, la protección especial a grupos en condición de vulnerabilidad, el Interés superior de la niñez, la prioridad absoluta y el enfoque de género. Dentro de sus ejes estratégicos, divididos de acuerdo a los momentos del proceso migratorio:

- En cuanto al origen de la migración, promover programas para la atención de las familias de migrantes que se quedan en el país, con énfasis en las mujeres y las

⁴ El texto original puede descargarse de: <http://www.conna.gob.sv/?wpdmpro=politica-nacional-de-la-ninez-y-adolescencia>

⁵ Ampliada su vigencia hasta 2019, mediante Acuerdo No. 3 del Consejo Directivo del CONNA, sesión ordinaria No. IX realizada el 13 de septiembre de 2018. El texto original puede descargarse de: <http://www.conna.gob.sv/?wpdmpro=plan-nacional-de-accion-de-la-pnpna-2014-2017&wpdmdl=2078>

personas adultas mayores responsables de familia; y, tomar medidas para la erradicación de todas las formas de discriminación.

- En cuanto al tránsito, garantizar y fortalecer la protección y asistencia consular de la población migrante víctima de delitos, mujeres y niñez migrante en condiciones de vulnerabilidad; desarrollar un programa especial de atención a toda persona migrante víctima de violencia sexual y trata de personas, particularmente a NNA y mujeres; y, programas y servicios especializados para la protección de NNA que enfrentan situaciones de violencia.
- En cuanto al Retorno y Reinserción, la implementación de un modelo integral—con enfoque de derechos y género— de atención a la población retornada; diseño e implementación de protocolos integrados de atención a personas migrantes retornadas, haciendo los abordajes de acuerdo a edad, género y diversidad; y, la creación de programas con enfoque de derechos humanos y de género para la atención integral en el proceso de retorno e incorporación al ámbito familiar.
- Además, contempla como ejes estratégicos transversales: el diseño e implementación de un Sistema Nacional Único de Información Migratoria que abone a la toma de decisiones, desagregando la información por sexo, edad, identidad de género, orientación sexual y tipo de discapacidad; y, la definición de indicadores nacionales, con enfoque de género, que permitan evaluar de forma sistemática la evolución e implicaciones de la migración.

2.3 Herramientas y mecanismos de coordinación

2.3.1 Protocolo de Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante Salvadoreña⁶.

Establece procedimientos interinstitucionales de actuación, para la recepción, protección y atención de NNA migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, con el propósito de que se incorporen a sus comunidades. Este retoma los principios de igualdad, no discriminación y equidad; identifica la situación de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes migrantes, estableciendo perfiles de vulnerabilidad⁷, tales como: víctimas de violencia física, psicológica o emocional; víctimas de violencia en razón de su orientación sexual e identidad de género; niñez con otras condiciones de vulnerabilidad (Embarazo, discapacidad y condiciones médicas graves); y víctimas de violaciones a derechos humanos y/o hechos delictivos, durante el tránsito y retorno.

2.3.2 Mesa de coordinación para la atención y protección a niñas, niños y adolescentes migrantes. Surge en 2014 a partir del incremento de niñas, niños y adolescentes

⁶ El texto original puede descargarse de: https://issuu.com/oimntca/docs/protocolo_ar/1?ff=true&e=23336351/48930766

⁷ Basados en los Lineamientos Regionales para la Identificación Preliminar de Perfiles y Mecanismos de Referencia de Poblaciones Migrantes en Condición de Vulnerabilidad de la Conferencia Regional sobre Migración.

retornados al país por causa de la migración irregular. Está integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio de Salud (MINSAL), la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), la Policía Nacional Civil (PNC), la Procuraduría General de la República (PGR), Instituto Salvadoreño de Niñez y Adolescencia (ISNA) y Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CONNA) ;además, asisten técnicamente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Su finalidad es articular esfuerzos desde las capacidades y competencias institucionales y ha elaborado instrumentos que permiten el abordaje coordinado e integral en el proceso de retorno:

- Cartilla de ruta de atención y protección a niñez y adolescencia migrante;
- Protocolo de Protección y Atención de Niñez y Adolescencia Migrante Salvadoreña;
- Ruta interinstitucional para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes migrantes identificados en fronteras; y,
- Ruta interinstitucional para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes retornados víctimas de trata.
- Actualmente, de acuerdo al Protocolo de Atención de Niñez Migrante, se trabajó uno de los perfiles de vulnerabilidad siendo una sub ruta para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes que pudieran estar en riesgo al regresar a su lugar de origen o residencia habitual.

2.3.3 Sistema de Información de Niñez y Adolescencia en El Salvador (SINAES). En 2015, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA) desarrolló y ejecutó un módulo del SINAES para el registro de datos de entrevistas realizadas a niñez retornada por migración irregular⁸; este es accesible (con usuario), mediante cualquier dispositivo con acceso a internet. Además, el SINAES genera estadísticas migratorias sobre niñez y adolescencia retornada por migración irregular⁹. El sistema se alimenta con datos proporcionados por la Dirección de Atención al Migrante (DAMI), de la DGME y reporta información desagregada por grupo etario y sexo¹⁰, lo que permite visibilizar y analizar las variables de forma diferenciada, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad específicas de niñas y adolescentes mujeres (ver anexo 1).

Asimismo, en 2018 se cooperó en el proyecto de boleta única liderado por Consejo Nacional para el Desarrollo de la Persona Migrante y su familia (CONMIGRANTES y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el cual centraliza los datos generales de las personas migrantes para evitar la revictimización durante las entrevistas realizadas por las diferentes instituciones. Adicionalmente, se inició la integración de dicha

⁸ El enlace para acceder al submódulo es <http://app.conna.gob.sv/sinaesv0.1.1>

⁹ El enlace para información estadística es <http://app.conna.gob.sv/sinaes/estadisticas.html?t=-1>

¹⁰ La información del SINAES incluye: año, mes, sexo, fecha nacimiento, edad, grupo etario, etapa de vida, razones de la migración, acompañado, departamento, municipio, cantón, vía de ingreso, acción, Junta de Protección, centro de acogida y reincidencia.

herramienta con el SINAES para que funcionen en sincronía y disminuir el tiempo de entrevista para la identificación de posibles vulneraciones que afectan a NNA antes, durante y después del tránsito migratorio; este trabajo de integración se realiza con la contribución de ACNUR y se espera finalizar en 2019.

Por otra parte instituciones como la Procuraduría General de la República desarrollan diversas actividades en pro de los derechos humanos de las mujeres tales como:

- Brindar atención especializada para las mujeres que enfrentan hechos de violencia y discriminación a través de equipos multidisciplinarios en 15 de las 17 sedes de la PGR a nivel nacional, desde las unidades de atención especializada para las mujeres.
- Facilitar Grupos de Autoayuda con mujeres sobrevivientes de hechos de violencia y discriminación a fin de transmitirles las herramientas de empoderamiento y búsqueda de redes de apoyo; estos grupos son de permanencia voluntaria, no se tienen un plan de facilitación establecido ya que dependen de lo que los integrantes necesiten abordar, y se reúnen una vez por semana; no se tiene un tiempo de duración, por lo que los grupos siempre están abiertos, se cuenta con 14 grupos a nivel nacional con un promedio de 160 mujeres, Actualmente se está en revisión sobre el funcionamiento de los grupos, a fin de cumplir con su auto sostenibilidad.
- Facilitación de grupos de apoyo y formación, en el centro de Readaptación y Cumplimiento de pena de Ilopango, Centro penitenciario Granja de Izalco y Centro de Inserción Social Femenino CIS (ISNA), a diferencia de autoayuda, en estos la permanencia es obligatoria ya que han sido incorporadas en las pautas de comportamiento de Centros Penales y son programas que se toman en cuenta cuando las internas quieren optar por beneficios penitenciarios, el tiempo de duración es de 6 meses y se imparten dos horas semanales. En estos grupos se tienen temas establecidos ya que se busca la formación en derechos de las mujeres y el apoyo sicosocial. Se cuenta con cuatro grupos activos actualmente.
- A nivel interno la Unidad de Género Institucional, con el apoyo de diversas agencias de cooperación, realizan procesos de formación que buscan generar cambios en las construcciones sociales sobre el tema de violencia y discriminación contra las mujeres; se realizan campañas comunicacionales y de divulgación de derechos y reproducción de material. También se cuenta con el mecanismo de transversalización del principio de igualdad y no discriminación al interior y en todo el que hacer de la PGR, que es la política de igualdad y No Discriminación a través de seguimiento y apoyo a las diferentes Unidades para la ejecución del Plan de Acción, se coordina el Comité de Género que tiene como finalidad, ser el ente implementador por excelencia de la política de Igualdad y no discriminación.

- En el año 2017 El Salvador ostentó la Presidencia Pro t mpore de la Conferencia Regional para las Migraciones, al tener un reto en el tema de mujeres migrantes, se trabajó los lineamientos para la atención y protección de las mujeres en el contexto migratorio, el cual tiene como objetivo brindar líneas de acción para atender, desde una perspectiva integral y con un enfoque de derechos humanos, a las mujeres migrantes durante todo el proceso migratorio a través de medidas efectivas que permitan superar la brecha de género en la migración, siendo este un instrumento regional.

3. 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.

Entre las dificultades que se observan y que limitan la protección y defensa de los derechos de las personas migrantes podemos destacar:

- a) La aplicación de los contenidos de género existentes en la atención hacia las personas migrantes, está mediado por los imaginarios simbólicos y visiones de las y los funcionarios, que durante el proceso migratorio reproducen o fomentan la desigualdad de género. Es importante establecer acciones de sensibilización y promoción del derecho a una vida libre de violencia, dirigido tanto al personal de puestos migratorios como en agentes de seguridad.

- b) Las determinaciones de género est n abordadas en forma insuficiente en las políticas sociales. Los datos y evidencia recopilada con base en los retornos de las personas en 2015, muestran variaciones relacionadas a los estereotipos y roles de género que alientan la migración; en su mayoría, los hombres migran por expectativas de mejora económica para su proyecto de vida y las mujeres para el bienestar colectivo de su familia o para huir de situaciones de opresión y violencia intrafamiliar.

Además, cuando la migración de las niñas y las mujeres se da en forma irregular, el nivel de exposición es mayor y acarrea una serie de riesgos como la violencia sexual. Para estas especificidades, las directrices de política pública requieren fortalecerse con acciones para proteger los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual.

- c) La doble discriminación que viven las niñas y las adolescentes durante el proceso migratorio, requiere lineamientos específicos para la protección de sus derechos.
- d) Por otra parte es de resaltar que las dificultades también se enmarcan en la naturalización de la violencia y discriminación contra las mujeres. Cuando el termino género hace referencia a las mujeres nada más, la visibilización de necesidades y realidades diferentes hace que el tema no se aborde con claridad y respuestas puntuales que impacten en el tema y más en las personas beneficiarias.

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

Es fundamental la formación de Derechos Humanos, ya que se requiere ver a las persona como sujetas de derechos, independientemente de su sexo y de otras características que puedan significar vulneraciones de derechos; el fenómeno del respeto a las diferencias y el transformarlo en un tema prioritario de país, podría significar cambios en la realidad de las personas que a diario viven violencia o discriminación en razón del género.

De igual forma es necesario que previo a la formulación de políticas, medidas o acciones estatales para la prevención y atención de la migración, sobre todo la migración en forma irregular, se considere el análisis de las causas y efectos de manera multidimensional, que expliquen en forma diferencial las causas y las expectativas que impulsan la migración de niñas, niños y adolescentes y mujeres. Asimismo, los componentes de los programas de atención deben responder a las causas que motivan el fenómeno migratorio, generando condiciones sociales, económicas y políticas para desincentivar sobre todo la migración en forma irregular.

Garantizar que el personal que tiene a cargo los procedimientos migratorios adquiera sensibilidad de género, para lo cual es necesario implementar programas de formación que construyan nuevos imaginarios orientados a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Para evitar la reincidencia de niñas, niños y adolescentes en la migración irregular, es clave implementar programas para la restitución de sus derechos, que garanticen oportunidades para un nivel de vida digno; de igual manera, asegurar la sostenibilidad de estos programas.

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

Los procesos de formación especializados para operadores/as de justicia, enfocar el apoyo a estos temas específicamente tendría que llevar al Estado, a seguir este camino para poder optar al apoyo; muchas mujeres migran de forma irregular por la violencia social, por la violencia de su pareja o porque no cuentan con un proyecto de vida que garantice el bienestar de sus hijo e hijas, se deberá trabajar entonces en proyectos destinados a fomentar la mejora social, la seguridad para las mujeres que denuncian violencia y la creación de redes de apoyo para iniciativas económicas y laborales.

Se requiere que la academia contribuya con la generación de datos y evidencia científica sobre la migración y los impactos de género que ésta tiene en los departamentos o municipios con mayor flujo migratorio.

Que las organizaciones de sociedad civil con experticia en el abordaje de género, fortalezcan a través de la formación al personal técnico y gerencial de los diferentes espacios o mecanismos de coordinación interinstitucional que existen en materia de migración, para avanzar en la implementación de lineamientos con enfoque de género y se adecuen los servicios en forma progresiva con este enfoque.

De igual forma, que los organismos de cooperación apoyen a fortalecer la institucionalidad en proyectos, procesos, actuaciones, ect, basado desde la perspectiva de género en todo el ámbito migratorio, a fin de coadyuvar y apoyar a las mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes.