

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

Respuesta 1.

Si bien el concepto de “sensibilidad al género” no se encuentra definido en el marco jurídico vigente en materia de género en México, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), indica que el sensibilizar en género implica que las personas que diseñan, instrumentan y ejecutan políticas públicas y programas abran los ojos ante la realidad y la problemática de las desigualdades e inequidades de género. En este sentido, la sensibilidad debe encaminarse hacia la reflexión en torno a lo “femenino” y lo “masculino”, a las asimetrías y desigualdades para generar procesos de cambio tanto en el plano personal como institucional, con miras a diseñar políticas, programas y proyectos con una visión de igualdad y equidad para mujeres y hombres.

El Estado mexicano ha adoptado en su legislación el término de Perspectiva de Género (PEG) 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.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres define la igualdad de género como la situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar. Mientras que la igualdad sustantiva se refiere al acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Respuesta 2.

A pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y el seguimiento a los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que México ha firmado y ratificado, incluyendo las recomendaciones formuladas por los órganos especializados encargados de la supervisión de la aplicación de éstos, México aún enfrenta grandes desafíos estructurales que son además compartidos por los países de la región y derivan en el incremento de la pobreza, la violencia intrafamiliar y de género, así como la ausencia de oportunidades en las mujeres, especialmente en las que se encuentran en contextos de movilidad, debido a los riesgos que se enfrentan durante los procesos migratorios (manifestaciones de violencia física, sexual y psicológica; embarazos no deseados; enfermedades de transmisión sexual; VIH; secuestro; tráfico ilícito; trata de personas, entre otros).

En este contexto, el Gobierno de México ha instruido la transversalización de género desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que derivan del PND, para que se traduzcan en políticas públicas, programas y acciones encaminadas a alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Se han realizado importantes esfuerzos para sensibilizar en género al funcionariado público, así como a otros actores estratégicos en la atención de la población en contextos de movilidad, destacando los siguientes ejercicios:

- La Unidad de Política Migratoria (UPM) impartió ponencias en el II Simposio Internacional: Feminización de las Migraciones, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)- (2014); 5to Congreso de Género y Migración, Tapachula, Chiapas. (2015); IV Congreso Internacional de Género y Migración, Tapachula, Chiapas. (2016).
- El Instituto Nacional de Migración (INM) en 2015 impartió 22 cursos de capacitación en perspectiva de género en la migración a Agentes Federales de Migración.
- El INMUJERES impartió en 2014, el curso en línea Género e Interculturalidad en la Impartición de Justicia, dirigido a personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación (PJF), con el cual se logró capacitar a 263 personas (155 mujeres y 108 hombres).
- Ese mismo año, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) impartió 45 talleres, pláticas y conferencias, incluyendo perspectiva migratoria, en materia de género, lenguaje incluyente, prevención del hostigamiento y acoso sexual, y derechos de las mujeres, lo cual se logró capacitar a 1835 servidoras y servidores públicos (1199 mujeres y 636 hombres).

Otras acciones relevantes que se han realizado en materia de migración y género son:

- Presentación del Informe Técnico del Proyecto “Multicéntrico: Migración Internacional y derechos en salud sexual y reproductiva en migrantes en Centroamérica y México”, por parte del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) de la Secretaría de Salud. El proyecto proporciona información respecto de las acciones de promoción y defensa de los derechos humanos, así como el acceso a los servicios de salud, con el objetivo de replicar buenas prácticas y generar acciones, programas o políticas públicas que atiendan las necesidades específicas de la población migrante en tránsito por el territorio nacional, considerando criterios diferenciados para garantizar el acceso a servicios especializados. El estudio destaca la labor de las Casas del Migrante y la paulatina conformación de un Modelo de Atención Integral en Salud a Migrantes, que cuenta con un Sistema de Monitoreo de Riesgos y Acceso a Servicios de Salud que permite generar datos en formato digital, sobre la situación de riesgo de las personas migrantes (2016).
- Se autorizó la incorporación de las personas migrantes en situación irregular al Sistema de Protección en Salud (Seguro Popular) por un periodo de 90 días, lo que ha permitido a las personas migrantes acceder a un paquete de servicios que cubre 266 acciones de atención preventiva y curativa.

- El Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-SIDA (CENSIDA), en colaboración con el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), elaboró la Propuesta de Estrategia sobre Migración y Servicios de Salud Reproductiva, Prevención del VIH e ITS, así como el algoritmo de Atención Integral a personas migrantes, para unificar criterios y definir el proceso de atención en casos de violencia sexual, salud sexual y reproductiva, además de prevención y atención del VIH.
- La UPM en 2016 diseñó un documento de información estadística titulado “Migración y Movilidad internacional de mujeres en México, 2015” y en 2016 realizó el Boletín estadístico: Mujeres y Hombres, esta información se encuentra disponible en la página web de la UPM para los años subsecuentes.
- En el marco del Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) se creó el Grupo Técnico para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas de Atención y Protección de las Mujeres Migrantes, a través del cual se busca garantizar a las mujeres migrantes el acceso efectivo a sus derechos mediante la incorporación de la PEG y acciones afirmativas en las normas y procedimientos administrativos y en las políticas públicas que inciden en su desarrollo humano. Los objetivos del Grupo están dirigidos a dar cumplimiento a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Recomendación General No. 26, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, el Consenso de Quito aprobado en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, el Consenso de Brasilia aprobado en la Décimo Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe.
- A fin de prevenir la violencia contra las mujeres migrantes, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) implementó el modelo de atención consular “Ventanilla de Atención Integral a la Mujer” en toda la red consular en Estados Unidos.
- En el marco de la Conferencia Regional sobre Migración, el Estado mexicano tuvo una participación activa en la elaboración de los “Lineamientos para la Atención y Protección de Mujeres en contexto de Migración” (2018).
- La UPM de 2016 a 2018 impulsó la campaña de concientización “Soy Migrante”, en la que tanto mujeres como hombres ofrecían sus puntos de vista con respecto a la migración, compartieron sus experiencias y brindaron un mensaje a la sociedad y comunidad migrante sobre cómo fue su vida a partir de sus procesos migratorios. La campaña tuvo dos etapas en las que se difundieron historias de poco más de una decena de mujeres.

- En diciembre de 2018, el INMUJERES elaboró la “Cartilla para el Derecho de las Mujeres Migrantes a vivir una vida libre de violencia”.
- Asimismo, el Estado Mexicano cuenta con una serie de Protocolos de Atención con PEG para la Población Migrante, que sirven para articular el actuar institucional y asignar responsabilidades específicas a las autoridades nacionales. El establecimiento de estos Protocolos especializados ha servido para orientar la atención a grupos vulnerables como Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con necesidades de protección internacional, entre otros, bajo un enfoque integral, transversal e interseccional en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, nacionales y extranjeras. Entre estos Protocolos destacan:
 1. Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados,
 2. Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios,
 3. Protocolo de Atención Consular para Víctimas Mexicanas de Trata de Personas en el Exterior,
 4. Protocolo para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia, atención y protección de víctimas de trata personas,
 5. Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se Encuentren Albergados,
 6. Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afectan a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional.
 7. Protocolo para la Atención Consular dirigido a personas víctimas de violencia basada en género.

Para el Gobierno de México la migración es un asunto de la más alta prioridad. Por esta razón, se ha comprometido a implementar de manera efectiva una nueva política migratoria basada en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y la facilitación de una migración segura, ordenada y regular. Además, la política migratoria del Gobierno de México (2018-2024) coloca a la persona en el centro de las políticas para atender el fenómeno migratorio a partir de un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable, transversal, incluyente, interseccional y con PEG.

Adicionalmente, el Gobierno mexicano ha plasmado como uno de sus tres ejes transversales en el PND 2019-2024, la “Igualdad de género, no discriminación e inclusión”, para delinear acciones concretas que tiendan a reducir las desigualdades que existen en el país por motivos de sexo, género, origen étnico, edad, condición de discapacidad, social o económica y territorial.

Respuesta 3.

Existen aún grandes retos para que los programas, protocolos y demás preceptos contenidos en el marco normativo migratorio mexicano se traduzcan en acciones concretas para atender eficazmente las dimensiones de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes con PEG. Por una parte, se requiere que las instituciones consagradas a la materia migratoria (como son la UPM, el INM, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y las oficinas consulares) lleven a cabo las reformas estructurales necesarias que les permitan vincularse y complementar su actuar para atender el fenómeno migratorio de manera integral, transversal, interinstitucional y con enfoque de derechos humanos y PEG, así como recabar, procesar y sistematizar de manera periódica y permanente información estadística que provea de elementos para la adecuada toma de decisiones.

El fortalecimiento institucional debe considerar también el capital humano suficiente para el cumplimiento de las funciones asignadas, sobre todo con personal especializado; por ello es necesario consolidar un servicio profesional de carrera; capacitar y profesionalizar permanentemente de acuerdo con los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, género, equidad y transparencia, e implementar medidas para aprovechar las competencias y habilidades del personal a fin de incentivar y generar oportunidades de permanencia y desarrollo.

Por otro lado, es importante mencionar que se llevó a cabo como parte del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018, una evaluación específica de PEG del “Programa Presupuestario (Pp) E008 Política y Servicios Migratorios” (EEPEG), con el propósito de valorar la incorporación de esta perspectiva en la planeación, operación y seguimiento al desempeño de los programas presupuestarios considerados relevantes respecto de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Dicho programa presupuestario está conformado por la UPM, el INM y la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS).

Como resultado de la EEPEG, se emitieron 19 recomendaciones a fin de mejorar el grado de consolidación de la PEG en el Pp E008, así como un análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

Al respecto, se ha solicitado que se incorpore la PEG en puntos específicos del Diagnóstico del Programa presupuestario; en la capacitación de las y los agentes migratorios; la inclusión de un apartado de desigualdad y discriminación hacia las mujeres migrantes, a fin de reducir las brechas de desigualdad para determinar con éxito los perfiles de las poblaciones migrantes femeninas; la incorporación de lenguaje incluyente y no sexista, sensible a las desigualdades en la normativa, documentos e informes generados; así como en la generación y publicación de estadísticas específicas de mujeres migrantes, entre otros aspectos.

Respecto a las recomendaciones sobre desagregación de la estadística, especialmente las vinculadas al seguimiento e impacto que el programa tiene en la población atendida, presenta

diversos retos en su implementación, toda vez que existen fuentes de información que se generan y acciones en materia migratoria que se implementan por dependencias o entidades del gobierno que no pertenecen al Programa presupuestario E008 Política y servicios migratorios, por lo cual este programa no puede incidir totalmente en la información que se recaba para cuantificar a la población atendida y desagregarla.

En este sentido, la mayoría de las recomendaciones son factibles de llevarse a cabo en la medida en que se vayan ampliando las fuentes de información disponibles y que las instituciones vinculadas al fenómeno migratorio que generan fuentes de información de forma complementaria al programa presupuestario o implementan acciones vinculadas con el tema migratorio, cuenten con la información desagregada, lo cual requiere de coordinación y colaboración interinstitucional. Por su parte el INM, podría coadyuvar mediante la identificación de criterios de interseccionalidad (sexo, origen, etc.) en sus registros y o bases de datos de trámites migratorios y de la resolución de los mismos.

Respuesta 4.

En primera instancia, se considera que lo que debe hacerse de manera diferente para maximizar el impacto de las intervenciones con enfoque de género es garantizar que en todos los procesos se cuente con los recursos humanos, materiales, tecnológicos y de infraestructura suficientes. De igual forma, es necesario que se desarrollen planes a mediano plazo (bianuales), más que de largo plazo, que incluyan indicadores de impacto, estos planes deben contemplar la participación y acompañamiento de todas las dependencias que tengan atribuciones en materia migratoria y de género. Es necesario impulsar acciones encaminadas a cambiar las narrativas de género; y en este sentido transversalizar la migración en todos los sectores desde el enfoque de género.

Es fundamental fortalecer las acciones de sensibilización y capacitación, para generar conciencia sobre la violencia que enfrentan mujeres, infancia y adolescencia y la población de la comunidad LGTTTI en contextos de movilidad. Desarrollar estrategias de formación permanente a través de cursos de formador de formadores, que tendría un impacto importante en los casos de rotación constante de personal.

Otra cosa que debería hacerse diferente tiene que ver con la armonización legislativa, ya que ésta debe realizarse pensando en el impacto en todos los sectores, por ejemplo el ámbito laboral, en el que la legislación en materia migratoria debería valorar la vinculación coherente y congruente para el establecimiento de las condiciones laborales de las mujeres migrantes trabajadoras de acuerdo con lo que establece la legislación en materia laboral, y que a su vez, ésta contemple los preceptos que deben aplicar quienes empleen a mujeres migrantes trabajadoras. Lo anterior favorece una mayor protección en favor de las personas en contextos de movilidad, especialmente las mujeres.

En la Guía para desarrollar legislación migratoria con perspectiva de género en México (2015), realizado por ONU Mujeres en conjunto con el Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. se hacen algunas recomendaciones que podrían ser de utilidad para maximizar el impacto de las acciones, programas y protocolos establecidos con enfoque de género como son:

1. Generar un sistema de cuotas que garantice la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como un sistema de regularización migratorio sensible al género.
2. Fortalecer la inspección de las condiciones de trabajo y desvincular la autorización para trabajar en México de la oferta del empleador.
3. Precisar en la normativa aplicable las obligaciones de los servicios de salud y de educación para garantizar el acceso a estos servicios a las trabajadoras migrantes y sus hijos e hijas.
4. Vincular la legislación migratoria a un presupuesto con perspectiva de género.
5. Evaluar el impacto de la legislación migratoria en las relaciones de género.

Adicionalmente, en el eje sobre “Igualdad de género, no discriminación e inclusión” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, se sugiere fortalecer las siguientes propuestas con el objetivo de maximizar el impacto de las acciones con perspectiva de género:

1. Empoderar a las personas migrantes en todas las etapas del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno).
2. Generar condiciones de seguridad para que las personas migrantes puedan transitar por México de forma segura, ordenada y regular.
3. Fortalecer los esfuerzos para generar estadísticas migratorias que sean sensibles al género.
4. Generar un sistema de alerta en materia migratoria vinculado a la protección de Derechos Humanos, el cual prevea no sólo homicidios, sino riesgos, personas desaparecidas, trata de personas u otros eventos que ponen en peligro a las personas migrantes.

Por otro lado, se considera una gran área de oportunidad el trabajar en las recomendaciones procedentes de la EEPEG que de manera general podrían impactar en los documentos de planeación, como son el Programa Anual de Trabajo, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); así como en el Programa Especial en Materia Migratoria 2019-2024 y en la desagregación de información estadística; documentos que además deberán partir del lenguaje incluyente y no sexista.

De esta manera, los documentos de planeación contemplarán líneas de acción, objetivos y metas en materia de género, incluyendo al Programa Especial en materia migratoria 2019-2024, que también incluirá acciones desde la interseccionalidad con PEG e indicadores cuyos resultados se encuentren alineados a objetivos estratégicos.

Respecto a la información estadística, se trabajará en la desagregación de datos respecto a mujeres migrantes y vulnerabilidades en la infancia, los cuales estarán disponibles en la página oficial de la Unidad de Política Migratoria.

Se impulsará la incorporación de cursos de capacitación en materia de género en los Programas Anuales de Capacitación.

Respuesta 5.

El intercambio de información es fundamental para la elaboración de diagnósticos que visibilicen las características de las diversas poblaciones que participan en los procesos migratorios, tomando en consideración criterios diferenciados. En este sentido, los albergues podrían compartir información sobre la población de la comunidad LGBTTTI que ha permanecido en sus espacios. Esto también permitiría que se hiciera una mejor distribución de los recursos destinados al mejoramiento de los albergues, con el propósito de que éstos cuenten con espacios específicos para esta población en particular, en condiciones dignas.

Por parte de Organismos Internacionales y Organizaciones de la Sociedad Civil es necesario generar modelos que permitan transitar del asistencialismo al empoderamiento de las mujeres y niñas respecto a sus derechos en general, y concretamente sobre sus derechos sexuales y reproductivos. De esta manera se podrían eficientar los recursos por parte de estos actores.

Asimismo, se considera que la asistencia técnica que brindan Organismos Internacionales debería ser a mediano plazo (bianual-trianual), de tal manera que se cubra el diseño, implementación y evaluación de los proyectos. Además se podrían fortalecer los procesos técnicos de acompañamiento para realizar acciones de capacitación y asesoramiento en la formulación de legislación, programas y acciones con perspectiva de género.