

Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina

Análisis del repositorio
de normativas sobre
migración internacional
del Observatorio de
Igualdad de Género
de América Latina
y el Caribe

Lorena Fries Monleón

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

SERIE

ASUNTOS DE GÉNERO

157

Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina

Análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe

Lorena Fries Monleón



Este documento fue preparado por Lorena Fries Monleón, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión técnica de Alejandra Valdés, funcionaria de la misma División, y la dirección de Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, en el marco de las actividades del componente de igualdad de género del Programa de Cooperación Técnica CEPAL/AECID. Fue elaborado a partir del Repositorio de Normativas sobre Género y Migración Internacional con el que contribuyó la Misión de Chile de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. La recopilación fue realizada por Aricie Pascal y Philippine Vasseur, bajo la supervisión de Silvia Olego de Kozak (*in memoriam*). El repositorio contó con contribuciones de Vivian Souza Alves, Consultora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1564-4170 (versión impresa)
LC/TS.2019/40
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00271

Esta publicación debe citarse como: L. Fries Monleón, "Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 157 (LC/TS.2019/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen.....	5
Introducción.....	7
I. Breve contexto global y regional de la migración.....	9
A. Algunas cifras relevantes sobre migración.....	10
B. Trata y tráfico de personas migrantes.....	12
II. Marcos institucionales y normativos de gobernanza.....	13
A. Marco institucional global y regional.....	13
B. Marco normativo global y regional.....	17
III. Metodología.....	19
A. Marco jurídico internacional.....	20
B. Consistencia normativa.....	22
C. Enfoque de Derechos Humanos.....	23
D. Las mujeres migrantes y el enfoque de género.....	25
IV. Análisis y principales hallazgos.....	27
A. Rango jerárquico y ámbito de aplicación.....	27
B. Inclusión normativa de principios de derechos humanos.....	30
1. Principio de no discriminación.....	32
2. Principio de no devolución.....	36
3. Principio de unidad familiar.....	36
4. Principio del interés superior del niño/a.....	37
5. Otras disposiciones generales relevantes.....	38

C.	Análisis de normas específicas, derechos que reconoce y ámbitos de protección	39
1.	Leyes y normas de migración.....	39
2.	Leyes y normas sobre trata y tráfico de personas migrantes.....	43
3.	Normas conexas que refieren a las mujeres migrantes	46
V.	Conclusiones y recomendaciones	55
A.	Ratificación de tratados internacionales de derechos humanos.....	55
B.	Principio de no discriminación para las mujeres migrantes.....	55
C.	Marcos normativos y enfoques o lineamientos para el diseño e implementación de leyes y políticas públicas	56
D.	Derechos sociales y mujeres migrantes.....	57
E.	Violencia contra las mujeres migrantes.....	58
F.	Igualdad y protección	59
G.	Coordinación interinstitucional y las mujeres migrantes.....	60
	Bibliografía	61
	Anexos	63
	Anexo 1	64
	Anexo 2	71
	Anexo 3	79
	Serie Asuntos de Género: números publicados.....	81
 Cuadros		
Cuadro 1	América Latina (20 países): estado de ratificación de convenciones de Estados que registran normas en el Repositorio.....	22
Cuadro 2	América Latina (21 países): rango legal superior de las normas contenidas en el repositorio	27
Cuadro 3	América Latina (12 países): países que contienen normas sobre mujeres migrantes en leyes de migración	28
Cuadro 4	América Latina (14 países): normas sobre trata y tráfico de personas y su rango legal por país.....	29
Cuadro 5	América Latina (21 países): inclusión de principios en las normas del repositorio por país	31
Cuadro 6	América Latina (12 países): categorías incorporadas al principio de no discriminación en leyes migratorias, por país	34
Cuadro 7	América Latina (14 países): normas sobre trata y tráfico de personas e inclusión de categorías en el principio de no discriminación, por país.....	35
Cuadro A1	América Latina (16 países): derechos garantizados en leyes y normas inferiores sobre migración	64
Cuadro A2	América Latina (14 países): derechos y ámbitos de protección en leyes y normas sobre trata y/o tráfico de personas por país	71
Cuadro A3	América Latina (17 países): otras normas del repositorio que refieren a las mujeres migrantes, por país.....	79

Resumen

La División de Asuntos de Género de la CEPAL implementa el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), el que es una herramienta para dar seguimiento a los acuerdos globales y a la agenda regional de igualdad de género. El OIG tiene como objetivo generar información que brinde a los gobiernos antecedentes sobre la igualdad/desigualdad de las mujeres en América Latina y el Caribe. Para ello, mantiene en línea indicadores regionales de igualdad de género y repositorios legislativos actualizados y validados por los gobiernos de la región, articulando su trabajo con la Agenda Regional de Género, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tal como se establece entre las actividades del Componente 1 del Programa de Trabajo de la CEPAL con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se ha requerido realizar un análisis del repositorio de Leyes de Migración internacional, producto del aporte al OIG realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El repositorio en línea se enmarca en el contexto de la creciente feminización de los flujos migratorios en América Latina y visibiliza los instrumentos legales nacionales que contemplan a las mujeres migrantes como sujetos de derechos.

El documento busca responder al reconocimiento hecho por diversos estudios de que las migrantes sufren de manera más aguda la desigualdad, lo que refuerza la necesidad de marcos normativos específicos de protección y garantía de sus derechos. El repositorio contiene normativas que aluden explícita o implícitamente a mujeres, adolescentes o niñas migrantes y sus especificidades. En base a dicha normativa se ha realizado un análisis jurídico comparativo que toma como base los tratados internacionales en la materia, da cuenta de los avances e identifica algunos desafíos que pueden contribuir al pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y niñas migrantes.

Introducción

La migración es en la actualidad uno de los aspectos centrales de la agenda global. Mas de 244 millones de personas son migrantes internacionales que buscan nuevos horizontes y oportunidades para forjarse una vida plena en el extranjero. Sin embargo, no todos los movimientos migratorios se producen en circunstancias favorables o afectan a sus poblaciones de la misma manera. Las mujeres y las niñas migrantes suelen enfrentarse, durante todo el trayecto migratorio, a un continuo de desigualdades que limitan el pleno ejercicio de sus derechos y su protección, a lo que se suman las crisis políticas, económicas y desastres medioambientales que motivan la decisión de migrar. A pesar de que la mayoría de los procesos de migración internacional se producen por vías legales, algunas de las principales situaciones de inseguridad que afrontan los migrantes, así como buena parte de la preocupación de los países que suscita la inmigración, se asocian con la migración irregular.

En este contexto, los países han ido asumiendo un conjunto de compromisos que, a partir de los tratados de derechos humanos y de diversos acuerdo globales y regionales, buscan promover una migración segura, ordenada y regular. El Pacto Global para una Migración segura, ordenada y regular adoptado recientemente en Marrakesh, es sin duda el mayor esfuerzo logrado por asegurar una gobernanza institucional y normativa que promueva el mayor bienestar e integración de las personas migrantes en sus países de tránsito y de destino. No obstante, ello no siempre se ha visto reflejado en las normas legales que regulan la migración, que reconocen derechos a las personas migrantes y/o establecen mecanismos de protección frente a situaciones de especial vulnerabilidad, en este caso, de mujeres y niñas migrantes.

En este marco, el repositorio de normativas internacionales sobre migración del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL constituye una fuente relevante para el análisis del estado de situación de las normas que refieren a las mujeres y niñas migrantes en la región. En efecto, el repositorio registra un total de 95 normas que se distribuyen entre 20 países y cuyas disposiciones contienen : i) alusión explícita a mujeres,

adolescentes o niñas migrantes; ii) prohibición de todas las formas de discriminación basadas en el género y en la condición migratoria y; iii) respeto a las especificidades de género que trae consigo la condición migratoria.

Son importantes los avances normativos que en las últimas décadas ha tenido la regulación de la migración y algunas de las situaciones que más gravemente afectan los derechos de las personas migrantes, como la trata y el tráfico de personas. La Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación, las agendas de igualdad y la transversalización del análisis de género han contribuido de manera decisiva, en el último tiempo, a permear las legislaciones migratorias permitiendo reconocer a las mujeres y niñas migrantes como titulares de derechos y, bajo ciertas circunstancias, a considerarlas objeto de protección. Se trata del marco necesario para el diseño de políticas públicas que tengan por objeto la plena realización de los derechos de mujeres y niñas migrantes, así como su integración en las sociedades de destino. Este estudio pretende ser una contribución a este objetivo.

I. Breve contexto global y regional de la migración

La migración humana es un fenómeno que ha acompañado el desarrollo de la humanidad. En la actualidad, y producto del aumento de posibilidades gracias al desarrollo de tecnologías que acortan las distancias y al mayor acceso a viajes a bajo costo, la migración internacional ha ido aumentando en números absolutos a pesar de que su porcentaje dentro del total de la población mundial (3%) permanece más o menos estable. Se trata de un fenómeno global y complejo, con origen en múltiples factores de índole económico, social, cultural y de seguridad que expresan su diversidad y amplitud, y que se proyecta hacia el futuro como uno de los temas prioritarios de la agenda internacional.

Para millones de personas la esperanza de una mejor vida en los países de destino y también en sus retornos. En efecto, la migración reporta beneficios para los migrantes y sus familias, pero también puede generarlos para los países de acogida e incluso de origen (OIM, 2018). A pesar de los beneficios que reporta la migración, algunas poblaciones o grupos de estos se encuentran dentro de los grupos más vulnerabilizados de nuestras sociedades, sobre todo si se encuentran en condición irregular. En efecto, los/las migrantes son los primeros en perder sus trabajos durante las crisis económicas, trabajan por menores salarios, por más horas y en peores condiciones que los/las personas del país; otros/as ven afectados sus derechos humanos, son abusados y discriminados. El tráfico de personas, la trata y diversas formas de explotación que conllevan afectan preponderantemente a la población migrante y dentro de esta, a las mujeres y los/las niños/as.

Las mujeres han estado presentes en todos los procesos migratorios aunque no siempre consideradas en las reflexiones y debates que abordan el tema. Es más, muchos “abordajes teóricos de la problemática migratoria han invisibilizado a las mujeres como sus actores o bien han supuesto tratamientos inapropiados, a juzgar desde una perspectiva de género” (Martínez Pizarro (ed.), 2008, pág.40). Sin embargo, esta perspectiva ha debido cambiar frente al incremento de la presencia femenina en los movimientos migratorios experimentado en las últimas décadas. A nivel mundial

“las mujeres han tenido una gravitación importante en la migración internacional, que registra un aumento relativo virtualmente constante desde 1960, a pesar de que todavía no son mayoría. En la actualidad sí lo son en las principales regiones de inmigración, en rigor, desde 1990”(Martínez Pizarro, 2008, pág. 19).

La migración es hoy considerada una de las cuestiones de máxima prioridad para el futuro, como lo evidencian las legislaciones y políticas que han ido adoptando los países en las últimas décadas para regular los flujos migratorios y para resguardar los derechos de las personas migrantes. En efecto, para los Estados importa desafíos en relación con sus obligaciones en derechos humanos, así como para el desarrollo de sociedades integradas, la gestión de fronteras y la seguridad. En el plano internacional a su vez, el progresivo fomento de la cooperación internacional en materia de migración se ha visto reflejado en el creciente compromiso de los Estados a nivel global con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018 en el marco de la Agenda Sostenible 2030 y a nivel regional con el compromiso de los Estados en la implementación de estrategias derivadas de la Agenda Regional de Género derivada de la Conferencias Regionales sobre la Mujer y las Conferencias sobre Población y Desarrollo.

A. Algunas cifras relevantes sobre migración

Las estimaciones mundiales reflejan que la permanencia en los países de nacimiento sigue siendo la norma general. No obstante, en 2015 había aproximadamente 244 millones de migrantes internacionales, equivalente al 3,3% de la población mundial (ONU/DAES, 2008). Estas cifras están por encima de lo proyectado por las agencias especializadas en sus informes anteriores a dicho año y reflejan el incremento en número, proyección y ritmo que está teniendo la migración internacional (OIM, 2003). Dicho aumento en los últimos años se encuentra vinculado a diversas situaciones, entre ellas los conflictos internos, las crisis económicas que refuerzan desigualdades estructurales, las catástrofes naturales y las medioambientales.

América Latina y el Caribe acogieron en 2015, a un 4% de la población total de migrantes internacionales, lo que en términos comparativos es bajo frente a la tasa de migración en Europa o Asia que acogió, el mismo año, a un 62% del total de la migración mundial. Los Estados Unidos de América siguen siendo, desde 1970 el principal país de destino de los migrantes internacionales seguidos por Alemania y por la República Rusa, y en la región México es el único dentro de los principales países de procedencia de los migrantes internacionales.

En términos de las características de la población migrante, en 2015 un 52% eran hombres y un 48% mujeres. Aproximadamente el 72% del total se encontraba en edad de trabajar (entre 20 y 64 años) y de acuerdo a las últimas estimaciones de la OIT sobre migración laboral, en el año 2013 fueron cerca 150,3 millones de trabajadores, los/las que representaban casi dos tercios de la población mundial de migrantes internacionales de ese año (232 millones)(OIT, 2015). Los trabajadores migrantes hombres alcanzaron en ese mismo año 83,7 millones (55,7%) frente a 66,6 millones de trabajadoras mujeres (44,3%) en un contexto en el que el número de hombres en la población de migrantes internacionales en edad de trabajar era mayor que el de las mujeres (107,2 millones frente a 99,3 millones).

Las principales áreas de inserción laboral en el 2013, de acuerdo a la OIT se encuentran en el sector de los servicios (106,8 millones o el 71,1%), seguidos por el rubro manufacturas, de la construcción (26,7 millones o el 17,8%) y el sector agrícola (16,7 millones o el 11,1%). Cerca de 11,5 millones de trabajadores migrantes se desempeñaron como trabajadores domésticos remunerados, representando

más del 17% de todos los trabajadores domésticos remunerados (67,1 millones) y más del 7% de todos los trabajadores migrantes. De esos 11,5 millones, 8,45 millones eran mujeres, y 3,07 millones, hombres. La mayoría de estos ha migrado a países de ingresos altos.

En relación con la población refugiada, a finales de 2016, el número total de refugiados alcanzó los 22,5 millones, de los cuales 17,2 millones se encontraban bajo la protección del ACNUR y 5,3 millones habían sido registrados por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente. Esto constituye la cifra más alta desde 2012 si se considera que a partir de entonces la tasa de aumento venía desacelerándose. En 2016, de acuerdo a las estimaciones de ACNUR, el porcentaje de mujeres dentro de las poblaciones refugiadas fluctuó entre 47% y el 49%, manteniendo una relativa estabilidad (OIM, 2018).

La migración hacia países de las Américas sigue siendo para la mayoría de los países de la región, un fenómeno intrarregional, con una predominancia de migrantes de otros países del hemisferio. América Latina y el Caribe se caracteriza por una alta población migrante que se mueve hacia los Estados Unidos, siendo además éste uno de los corredores más grandes del mundo. En efecto, la tendencia predominante en América Central, México y el Caribe es la migración hacia el Norte, principalmente a Estados Unidos. No sólo México, que presenta la más alta tasa de migración hacia los Estados Unidos, sino que El Salvador, Guatemala y Honduras en Centroamérica y Colombia, Ecuador, Brasil y Perú son países con altos niveles de población de migrantes en Estados Unidos. En 2015, el 78% de los migrantes centroamericanos vivía en los Estados Unidos de América, y solo el 15%, en otros países de la región y en México. En los Estados Unidos, por su parte, la población migrante se ha incrementado de 10 millones en 1990 hasta casi 25 millones en 2015. El número total de migrantes de otras regiones que vive en América Latina y el Caribe se ha mantenido relativamente estable, en torno a los 3 millones durante los últimos 25 años (OIM, 2018).

Uno de los problemas más acuciantes en la región son los flujos de migración irregular, principalmente a través del corredor mexicano, los que además se han diversificado en los últimos años. En 2014, y nuevamente en 2016, los registros de detenciones de centroamericanos procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, superaron en número a las de mexicanos en la frontera de los Estados Unidos de América y México. Así mismo, migrantes provenientes del Caribe, asiáticos y africanos han llegado a las fronteras de México intentando cruzar hacia Estados Unidos. El 2015, 55.000 migrantes no latinoamericanos fueron detenidos en la frontera de los Estados Unidos de América y México, y en el 2016, más de 6.000 migrantes haitianos y 8.000 migrantes africanos y asiáticos alcanzaron los puestos de control de Estados Unidos y de México, sustantivamente más que en los años anteriores (OIM, 2018). Estos flujos han llevado a los países de la región a aumentar el control sobre sus fronteras y a restringir en algunos casos el ingreso de determinadas poblaciones de migrantes.

América del Sur, por otro lado, sigue siendo una región de emigración más que de inmigración. No obstante, entre 2010 y 2015 la población migrante aumentó un 11% entre 2010 y 2015. Se trata de poblaciones que migran por razones económicas y que buscan nuevos horizontes laborales en los países de destino, los que están caracterizados por una alta presencia de mujeres que se insertan en el sector de servicios. Chile, Argentina y el Brasil, presentan un aumento de la población migrante de un 16% a un 20% entre 2010 y 2015 provenientes, principalmente, de los países andinos y el Paraguay. En efecto, Argentina en 2015 contaba con la mayor población de origen extranjero de la región, con más de 2 millones de migrantes, seguida por la República Bolivariana de Venezuela, México y Brasil. Otros países de la región también han visto incrementada su población migrante, si bien no alcanzan a figurar entre los principales países de destino (OIM, 2018, pág.86).

En relación con la población solicitante de asilo en la región, el conflicto interno de más de 50 años en Colombia ha sido el motivo para que dicho país se encuentre entre los principales de origen de solicitantes de asilo con casi 1 millón de colombianos —principalmente refugiados— que migraron a la República Bolivariana de Venezuela en 2016. Haití con más de 20.000 solicitantes de asilo y México con 64.000 le siguen, de acuerdo a las cifras del Informe Mundial sobre Migración (OIM, 2018). A su vez, El Salvador, Guatemala y la República Bolivariana de Venezuela y Honduras con 62.000, 46.000, 45.000 y 35.000 solicitantes de refugio, respectivamente, también presentan altas tasas. Entre dichos solicitantes especial preocupación causa el incremento de solicitudes de asilo de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados procedentes de América Central y su relación con el aumento en un 1.200% de detenciones a menores no acompañados en la frontera de los Estados Unidos de América y México entre los años 2011 y 2014 (OIM, 2018, pág. 88).

B. Trata y tráfico de personas migrantes

Muchas veces las/los migrantes internacionales se ven afectados, en su trayectoria migratoria, por situaciones que afectan su seguridad. Las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran tanto en sus países de origen, de tránsito o de destino les convierten en víctimas idóneas de abuso, discriminación y tráfico de personas.

El tráfico de personas tiene diversos fines, siendo la explotación sexual y la explotación laboral las principales formas detectadas. En la mayoría de los casos se ha podido constatar que el origen y el destino de las víctimas se encuentran en la misma región y con frecuencia también en una única subregión. Las víctimas suelen ser trasladadas desde los países pobres hacia otros más ricos dentro de una misma región, atrayendo a víctimas de diferentes orígenes y de otros continentes, mientras que en países menos ricos se observa principalmente el fenómeno de la trata nacional o subregional. El perfil de las víctimas ha ido cambiando en la última década. Las cifras reflejan que las mujeres adultas en 2011 constituían aproximadamente la mitad de las víctimas de tráfico de personas (51%), y que en su gran mayoría, eran destinadas a fines de explotación sexual. Sin embargo, el incremento del tráfico de niñas entre 2011 y 2014, que pasó del 10% al 21%, y también el de hombres y niños, ubica a Centroamérica y el Caribe entre las principales subregiones de tráfico de niños y niñas, con un 62% de víctimas del total (UNODC, 2016. pág. 7).

La trata de personas con fines de explotación sexual, en 2016, era la principal forma de tráfico en varias regiones del mundo, incluida América Latina y el Caribe, donde constituye un 57% del total de formas de tráfico detectadas (UNODC, 2016. pág. 8). No obstante, desde la adopción del Protocolo contra la Trata de Personas de las Naciones Unidas en 2003, los Estados han realizado esfuerzos relevantes para generar información, investigar y sancionar este crimen. Más del 90% de ellos han adoptado o reformado sus legislaciones desde que entró en vigencia el tratado. En las Américas y el Caribe, 27 países han tipificado todas o la mayor parte de las formas en que se manifiesta este delito.

En lo relativo a las víctimas de tráfico con fines de trabajo forzoso, las mujeres representan casi un tercio de las víctimas detectadas. En América Latina un 68% de los casos registrados refiere a víctimas hombres y niños mientras que las mujeres y las niñas víctimas constituyen el 32%. En algunas regiones, sin embargo, esta proporción se altera, como en el caso de Asia, donde se detectó un 77% de mujeres que fueron objeto de trata con fines de explotación laboral contra un 32% de hombres (UNODC, 2016. pág. 10).

II. Marcos institucionales y normativos de gobernanza

A. Marco institucional global y regional

En las últimas décadas la migración internacional se ha constituido en un tema de cooperación relevante entre los Estados, a nivel global. Por primera vez, la comunidad internacional se ha comprometido a avanzar, sobre la base de los marcos normativos adoptados durante el último siglo, en un enfoque común, como se vio expresado en la adopción de la Declaración para los Refugiados y Migrantes de Naciones Unidas en 2016 (Declaración de Nueva York). Se trata de la antesala de la adopción del Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular, el mayor logro del sistema multilateral para la creación de una estructura y normativas que garanticen la gobernanza en estas materias.

La estructura institucional de la gobernanza mundial en migración se ha desarrollado progresivamente a partir de la década de los 80, principalmente en los foros e instancias globales, regionales y subregionales. Estos mecanismos han contribuido a generar las confianzas necesarias al interior de los bloques regionales y entre ellos para poner en común sus preocupaciones, ampliar su comprensión sobre los cambios que afectan los desplazamientos, migraciones y la movilidad humana, reforzando además la necesidad de abordarlos de manera colaborativa y dentro del marco de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos.

Las tres instituciones con los mandatos normativos u operacionales más sólidos relacionados con el ámbito de la gobernanza mundial de la migración son la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), además del Grupo Mundial sobre Migración y del Representante Especial del Secretario General, ambos de creación más reciente.

La OIM cuenta con un mandato no convencional referido fundamentalmente a las intervenciones humanitarias. Desde 2001 ha venido desarrollando anualmente el Diálogo Internacional sobre la Migración, un foro mundial que reúne a diversos interlocutores relacionados con las cuestiones que derivan de la gobernanza en materia de migración. El Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF), aprobado en 2015, define los elementos esenciales para facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable a través de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (OIM, 2015).

ACNUR, por su parte, es la principal institución mundial responsable de prestar protección y asistencia a refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, y supervisa el cumplimiento por parte de los Estados de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, adoptada en 1951 en la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de Naciones Unidas. Además es el órgano autorizado para elaborar directrices referidas a protección internacional sobre la base de la Convención. Su comité ejecutivo es el foro multilateral especializado encargado de contribuir a la formulación de normas internacionales relacionadas con la protección de los refugiados.

Por último, la OIT, una de las instituciones más antiguas del sistema de Naciones Unidas, es responsable del seguimiento del cumplimiento de varios de los convenios vinculantes que regulan ámbitos referidos a los trabajadores migrantes, en el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales¹. Esta es una instancia que tiene por objetivo asistir a los Estados en la aplicación de políticas más eficaces en la migración laboral, en particular en relación con los derechos, el empleo y la protección de los trabajadores migrantes y la prevención de la trata de personas.

A estas tres instituciones se han incorporado, a partir de la complejidad que ha ido adquiriendo la migración y su gobernanza, el Grupo Mundial sobre Migración y la Oficina del Representante Especial de las Naciones Unidas para la Migración, con el fin de intensificar los esfuerzos de cooperación, coordinación y protección de los derechos de las personas migrantes. Entre las atribuciones del Grupo Mundial está la adopción de respuestas institucionales exhaustivas y coherentes ante la migración internacional y la defensa del pleno respeto de los derechos de los migrantes internacionales, incluida la atención hacia aquella población migrante en situación de vulnerabilidad². Por su parte la actual Representante Especial del Secretario General para la Migración Internacional asiste al Secretario General en sus labores de promoción y defensa del programa de trabajo relativo a la migración internacional y coordina la intervención de las entidades de Naciones Unidas en lo relativo a migraciones. Entre las iniciativas desarrolladas con el fin de promover la cooperación internacional se encuentran las actividades de coordinación para la implementación de la Declaración de Nueva York.

Además de las instancias y mecanismos formales, existen un conjunto de iniciativas que han sido de gran relevancia para abordar el carácter multidimensional de la migración y su gobernanza y que sobre una base acumulativa han permitido arribar al Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas y a adoptar la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Los Migrantes, en 2016. Esta declaración reconoce por primera vez la necesidad de adoptar un marco común para la población refugiada y migrante superando el tratamiento normativo e institucional separado que habían

¹ Adoptado en la reunión tripartita de expertos celebrada entre el 31 de octubre y 2 de noviembre de 2005 y publicada y difundida por resolución del Consejo de Administración de la OIT en su 295 reunión en marzo, 2006.

² El Grupo Mundial para la Migración fue creado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2006 y es una ampliación del Grupo de Ginebra sobre la Migración creado el 2003. Coordina a las principales agencias del Sistema de Naciones Unidas.

recibido, considerando la universalidad de los derechos humanos y las circunstancias de vulnerabilidad similares a las que se enfrentan, entre otras, respecto de las personas que no reúnen las condiciones para solicitar asilo pero que se enfrentan a condiciones inseguras, las mujeres en situación de riesgo, niños/as, minorías étnicas y religiosas, víctimas de violencia, personas con discapacidad, pueblos indígenas, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y en general personas que son objeto de alguna forma de discriminación. Enfatiza además en la necesidad de asumir una responsabilidad compartida para enfrentar los grandes desplazamientos de migrantes y refugiados con un enfoque humanitario y centrado en las personas.

Una última fase en la convergencia de los Estados para abordar la gobernanza de la migración es la inclusión de estos temas en otros marcos institucionales y normativos al amparo de Naciones Unidas. Se busca así superar los marcos propios de los acuerdos formales e informales estrictamente ligados a la migración y temas conexos, para transversalizarlos en gobernanzas sobre cuestiones como: el desarrollo con su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³; el cambio climático a través de la Convención Marco sobre Cambio Climático⁴ y el Acuerdo de París adoptado en 2015; la reducción del riesgo de desastres en base al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; y la urbanización, con su Nueva Agenda Urbana adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible en 2016.

En América Latina y el Caribe, los esfuerzos por abordar con un enfoque interseccional la migración y el género, dan cuenta de la importante contribución realizada por las Conferencias de la Mujer y su Agenda Regional de Género para la igualdad y los derechos humanos de las mujeres en la región. Desde 1977 y hasta la fecha, se han realizado trece Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe con el propósito de identificar las necesidades regionales y subregionales de las mujeres, presentar recomendaciones, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema, y proporcionar un foro para el debate sobre estas materias.

A partir de 1995 estas Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe han dado lugar a los llamados Consensos de Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), los que han tenido la fuerza para impactar otros acuerdos internacionales y agendas como la de Población y Desarrollo (CEPAL, 2016). Los Gobiernos han refrendado, en un proceso gradual y acumulativo, su compromiso con la igualdad de género, debatiendo y haciendo propuestas en torno a un conjunto de temas que afectan e impactan específicamente a la vida de las mujeres, entre ellas a las mujeres migrantes⁵.

En 2016, y en el marco del desarrollo de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe los Gobiernos aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017). Esta

³ Al menos 10 de las 169 metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluyen referencias directas a la migración, la movilidad o los migrantes. El objetivo 10 referido a “reducir la desigualdad en y entre los países” insta a los países a “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en cumplimiento de la meta 10.7.

⁴ Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

⁵ Los debates y propuestas sobre la violencia contra las mujeres y el feminicidio, los derechos sexuales y reproductivos, la diversidad de situaciones e identidades, la migración, el trabajo no remunerado, la distribución del uso del tiempo, el cuidado, la división sexual del trabajo, las nuevas tecnologías, el desarrollo económico, la participación en los procesos de adopción de decisiones, la ciudadanía y la democracia paritaria, han sido temas abordados en dichas conferencias.

Agenda Regional de Género es la expresión de un proceso acumulativo de debates y propuestas adoptadas por los Gobiernos de América Latina y el Caribe que reafirman su compromiso con la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres, facilitando, de paso, la implementación de la Estrategia.

La referencia a las mujeres migrantes en las Conferencias es de reciente data. Una creciente preocupación respecto de ellas puede rastrearse desde 2010 en adelante. En la Estrategia de Montevideo se explicita que, en el marco del compromiso para promover la mayor participación de las mujeres en los procesos de participación popular y ciudadana, los Gobiernos se comprometen a contribuir en la creación de “un entorno seguro” para dicha participación mediante el apoyo a los procesos de organización, el fortalecimiento de las capacidades, el acceso a la información y a la justicia y el establecimiento de mecanismos de participación paritaria efectivos, institucionalizados, permanentes y representativos de la diversidad de organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, y a apoyar los diversos liderazgos políticos y sociales incluidos los de las mujeres migrantes.

Las tres Conferencias sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, por su parte han sido fundamentales para la adopción de agendas, estrategias y sinergias en relación con la migración y sus poblaciones.

En la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, los Gobiernos adoptaron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), que constituye un hito en la región al otorgar una hoja de ruta integral para la acción en el ámbito de la migración y sus poblaciones, entre otras materias. Los Gobiernos adoptaron un conjunto de medidas prioritarias en materia de igualdad de género, de derechos sexuales y reproductivos y en relación con la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes. Concretamente, respecto de las mujeres migrantes, el Consenso de Montevideo señala su preocupación por la “sistemática violación de los derechos humanos que sufren las personas migrantes, entre otros factores, por las problemáticas específicas que afectan a distintos grupos, en cuanto a discriminación, abuso, trata de personas, explotación y violencia, particularmente las mujeres, las niñas, los niños y los y las adolescentes” (CEPAL, 2013, pág. 25). Frente a ello acuerdan la elaboración de estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, entre ellos de las mujeres migrantes, evitar la criminalización de la migración y garantizar el acceso a servicios sociales básicos para todas las personas migrantes, con especial atención a los grupos en condición de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los menores no acompañados, las personas que se desplazan en situación irregular, las mujeres víctimas de la violencia, las víctimas de trata, las repatriadas y las que se desplazan forzosamente buscando refugio (CEPAL, 2013, pág. 26, párr. 72). Por último se acuerda dar prioridad a la coordinación intersectorial en los niveles nacionales y a la cooperación internacional entre países, incorporando la perspectiva de género (CEPAL, 2013, pág. 26, párr. 73).

En la Segunda Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, realizada en 2015, se adopta la “Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo (CEPAL, 2015), instrumento técnico que proporciona a los países de la región lineamientos específicos e indicadores para la implementación y monitoreo de las medidas priorizadas en el Consenso de Montevideo. En relación con la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, se priorizan 10 medidas, las que alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030 refieren a la emigración y a la inmigración, el retorno y el tránsito. Las medidas priorizadas mantienen vasos comunicantes entre sí permitiendo abordar e intersectar las situaciones que experimentan e impactan a la población migrante cuando son mujeres, y facilitando la adopción de medidas que garanticen su protección especial derivada de su especial vulnerabilidad.

La Tercera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe aprobó, recogiendo los aportes realizados por los Estados, el proyecto de Primer Informe Regional sobre la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2018), siendo además el aporte de la región para el examen y evaluación mundial cuatrienal del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014.

B. Marco normativo global y regional

En materia de migración internacional, se parte del principio que reconoce a los Estados la autoridad unilateral para gestionar los flujos migratorios. Esto es, la facultad de determinar quién ingresa a su territorio, bajo qué criterios de admisión, qué circunstancias permiten la expulsión de quienes no son sus nacionales, en qué casos estima realizar procesos de regularización de aquellos migrantes que se encuentran en situación irregular en su territorio y, por último, la obligación de dichas poblaciones a respetar las normas y leyes, así como la identidad cultural de los Estados de tránsito o de destino en que se encuentran. Los Estados, por su parte, han consentido en limitar voluntariamente su soberanía al ratificar un conjunto de tratados internacionales y regionales que los obligan a cumplir obligaciones de respeto, garantía y protección de los derechos humanos para las personas, incluidas las personas migrantes. Así, todas las personas tienen derecho a emigrar de sus respectivos países, a volver a ellos y a que una vez que se encuentran en países de tránsito y destino, se garanticen un conjunto de derechos. No obstante, es prerrogativa de los Estados definir el ingreso y los términos del mismo, respetando que ello se haga dentro de un marco de no discriminación.

Un amplio y extenso abanico de convenciones internacionales, regionales y acuerdos bilaterales, además de las legislaciones nacionales, proporcionan el marco normativo de la migración y sus poblaciones. Algunos de estos instrumentos son de aplicación general, es decir, para todas las personas, incluidas las personas migrantes, mientras que otros refieren específicamente a la población migrante, buscando garantizar sus derechos y fijando medidas para regular la migración y promover la cooperación entre los gobiernos. Un tercer grupo de tratados refiere a situaciones que impactan gravemente a las personas migrantes en el ejercicio de sus derechos humanos y requieren de tratados o estatutos jurídicos internacionales especiales que buscan garantizar su protección y asistencia. Es el caso de las y los refugiados, solicitantes de asilo y víctimas de trata y tráfico de personas, entre otros.

Los derechos de los migrantes se encuentran reconocidos, en el ámbito de las Naciones Unidas, principalmente en dos grandes grupos de instrumentos jurídicos⁶. Por un lado están los tratados de derechos humanos⁷ y por otro, el Derecho Internacional del Trabajo⁸.

⁶ Existen otros tratados y convenciones relacionados con algunos aspectos de la migración. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf, Pág.49-50.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006 y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990.

⁸ Con los dos convenios de la OIT relativos específicamente a la protección de los trabajadores migrantes (núm. 97 y 143).

El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados el deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos para todos los seres humanos. La Carta de Derechos Humanos constituye la piedra angular para la protección universal de los derechos humanos y la dignidad de las personas⁹. A partir de ella se han desarrollado otros tratados que reconocen y protegen a grupos y poblaciones que en consideración a las situaciones de discriminación estructural que los afectan, han requerido de instrumentos y regulaciones más específicas. En efecto, estas convenciones y tratados obedecen al imperativo de articular los derechos humanos en términos de igual acceso al disfrute y ejercicio efectivo de todos los derechos humanos en base al principio de no discriminación, elemento central en el desarrollo de los derechos humanos de las últimas décadas. A excepción de los derechos de participación política y de acceso a la función pública, en principio, las personas migrantes y los nacionales tienen los mismos derechos fundamentales¹⁰.

El derecho Internacional del Trabajo ha puesto, desde su origen, especial atención a los trabajadores migrantes. En principio, todas las normas internacionales del trabajo, salvo que se indique lo contrario, son aplicables a todos los trabajadores migrantes y están contenidas en los ocho Convenios de la OIT sobre derechos fundamentales que se identifican en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998. Entre dichos convenios algunos refieren solo a los trabajadores migrantes mientras que otros, aplicables a todos/as los trabajadores, contienen disposiciones específicas sobre los/las trabajadores migrantes¹¹. Se aplican a todos los trabajadores migrantes, independientemente de su estatus migratorio.

Tanto en el campo de los derechos humanos como en el del derecho internacional del trabajo la preocupación por la situación de las mujeres se ha hecho presente en tratados generales, en tratados específicos y en disposiciones expresas dentro de ellos, que refieren a su situación particular. Sin embargo, al igual que en los niveles nacionales, su inclusión no ha sido fácil y ha debido transitar desde una concepción de protección a una que las sitúa también como titulares de derechos en igualdad con los hombres, en todos los ámbitos de la vida.

⁹ Se denomina Carta de Derechos Humanos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁰ Art.25 Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos limita el derecho a participación política y de acceso a la función pública a la condición de ciudadanía que se deriva de la nacionalidad.

¹¹ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998; Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Protocolo de 2014 del Convenio sobre el trabajo forzoso; Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). – Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). – Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación en el empleo y ocupación, 1958 (núm. 111); Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189); Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); y Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), entre los principales.

III. Metodología

Este estudio tiene como objetivo el análisis de las normativas contenidas en el Repositorio de Legislación sobre Migración Internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, que coordina la CEPAL. El análisis se basa en tres componentes: el jurídico formal, de derechos humanos y de género. Estas tres entradas al análisis refieren a campos disciplinarios distintos, si bien encuentran en el sujeto de estudio, las mujeres migrantes en las legislaciones recopiladas, interrelaciones que permiten identificar avances y/o desafíos en el reconocimiento de derechos y protección de las mujeres migrantes.

Se analizan un conjunto de 95 normas contenidas en el repositorio, de distinta jerarquía y materias, que contienen referencias explícitas o implícitas a las mujeres migrantes. Son referidas explícitamente cuando una disposición las nombra en tanto sujeto y son implícitas cuando las disposiciones refieren a un principio o enfoque general que permite deducir claramente que están contenidas en ellas. Dentro del conjunto de normas que hacen referencia explícita a las mujeres migrantes, son objeto de revisión aquellas referencias a las mujeres migrantes en relación con las garantías en materia de derecho a la salud, a la educación y al derecho a vivir una vida libre de violencia. Se ha optado por privilegiar estándares en estas materias considerando que son ámbitos de la vida en los que las mujeres migrantes pueden verse más afectadas considerando tanto su diferencia sexo/género, los roles tradicionales que siguen ejerciendo en relación con el cuidado y crianza de los hijos/as y la violencia de que son objeto en todas las culturas de origen, tránsito y destino, limitando gravemente el ejercicio de todos sus derechos humanos.

El repositorio excluye aquellas legislaciones y normas jurídicas que si bien regulan la migración y la protección a las personas migrantes, o refieren a otras materias, no contienen referencias ni explícitas ni implícitas a ellas. Cabe advertir que ello constituye una limitación para el análisis puesto que, aun cuando las normas no refieran explícitamente o implícitamente a las mujeres migrantes, éstas pueden ser aplicables y pueden referirse a derechos u obligaciones que

les afectan. Aun así, resulta relevante explorar el lugar y las materias específicas en las que los Estados se han referido a ellas ya que, por una parte les otorga visibilidad como sujetos específicos de derechos y obligaciones, y medidas de protección y por otra, dependiendo de la relevancia jurídica de la norma, impacta en otras normas, políticas y planes que se concretan a partir de ellas.

En este sentido, el análisis que se hace se desarrolla en dos ejes. Uno vertical que dice relación con la jerarquía de las normas y disposiciones que refieren a las mujeres migrantes, y uno horizontal que dice relación con las materias en que son consideradas o incluidas. Así, la revisión de las normas contenidas en el repositorio identifica, el tipo de norma y las materias que cubre en relación a las mujeres migrantes, permitiendo establecer algunas conclusiones y recomendaciones generales en relación con los derechos humanos y medidas de protección para esta población, pudiendo destacarse áreas en las que se aprecia cierta consistencia o densidad normativa de otras que aparecen como aisladas o frágiles en el contexto de las regulaciones que las contienen.

Para el análisis de las normas contenidas en el repositorio se considera como parámetro los principales instrumentos de derechos humanos que regulan la migración y los derechos de las personas migrantes, y los derechos de las mujeres. Así, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias de Naciones Unidas, constituirá junto a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres los instrumentos articuladores tanto del enfoque de derechos humanos como del enfoque de género (Naciones Unidas, 1979; 1991).

A. Marco jurídico internacional

La Convención Internacional para la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias además de establecer un marco de referencia de amplio espectro para la creación de políticas nacionales sobre migración y cooperación internacional en la materia, considera en particular contribuir eficazmente en la prevención y eliminación de la explotación de los trabajadores migrantes, abordando de forma completa el proceso migratorio y estableciendo una serie de criterios para el tratamiento, el bienestar y los derechos humanos de todos los migrantes, documentados o no. Además de una serie de obligaciones que rigen para los Estados de origen y los de destino, la convención comprende los principios de no discriminación, de aplicación del derecho y las disposiciones contenidas en la convención, así como la obligación de reparación efectiva en caso de no cumplimiento, y un catálogo de derechos humanos para la población migratoria y sus familiares. El hecho que refiera a los trabajadores migratorios en su título, sólo es indicativo de que el mayor porcentaje de personas que migran, lo hace en búsqueda de nuevas oportunidades económicas y laborales, pero no excluye a quienes no se encuentran en dicha situación.

Respecto de los derechos que reconoce, la convención consagra a todas las personas migrantes el conjunto de derechos fundamentales que se establecen en las convenciones y pactos generales de derechos humanos, independiente de su condición migratoria y amplía dicho abanico de derechos cuando se trata de trabajadores migratorios en situación regular. En efecto, aunque la Convención distingue entre trabajadores migrantes documentados y aquéllos que son indocumentados o se encuentran en situación irregular, la Parte III de la Convención señala un conjunto de derechos integrales civiles, políticos, económicos y culturales, aplicables a todos los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias. De esta manera sus disposiciones recogen

los derechos humanos básicos reconocidos y protegidos en otros instrumentos internacionales. No obstante, cabe señalar que no hay referencia explícita a las mujeres migrantes dentro de la convención, sino a partir del principio de no discriminación y del enunciado de protección que otorga a las familias de los trabajadores migrantes.

A esta convención cabe agregar la aplicación de otros tratados específicos que se intersectan con la condición de migrante, como son las convenciones referidas a las personas con discapacidad, a las mujeres, a los niños y niñas o a las personas adultas mayores, entre otros. En particular, la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres. Resulta de relevancia para este estudio dado que el sujeto del mismo son las mujeres en su condición de migrantes. Esta última es uno de los primeros instrumentos jurídicos internacionales adoptados en los que se define lo que se entiende por discriminación —sobre la base del sexo/género— distinguiendo entre discriminación directa e indirecta, e incorporando el concepto de discriminación positiva para avanzar hacia una igualdad real entre hombres y mujeres. Junto con el catálogo de derechos que les reconoce, incorpora cláusulas innovadoras al comprometer al Estado a tomar medidas para eliminar los estereotipos de género que contribuyen a su inferiorización, y al sentar las bases para el desarrollo de las medidas temporales de acción afirmativa, y de su autonomía sexual y reproductiva. No obstante, no refiere a las mujeres migrantes en particular.

Estas ausencias en la referencia a las mujeres en la Convención Internacional para la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, y a las migrantes en la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres, han impulsado a los órganos que supervisan su cumplimiento a adoptar resoluciones que dotan de una interpretación actualizada a las normas contenidas en dichos instrumentos. En este sentido, las Recomendaciones Generales núm. 1 del Comité de Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CMW: 2010, párr.7) y la núm. 26 del Comité de la CEDAW (CEDAW: 2008, párr.2) buscaron suplir dicha ausencia. En efecto la ausencia de los factores de sexo/género y condición migratoria presentes en ellas da cuenta de la dificultad inicial que tuvieron los órganos de tratados para incluir enfoques interseccionales.

Los Estados de América Latina y el Caribe, en su gran mayoría, han ratificado la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación hacia las Mujeres, de las que se derivan obligaciones comunes para los Estados Partes. No obstante, es necesario constatar que a pesar de la mayor conciencia y compromiso de los Estados en relación a la situación de desventaja que viven las mujeres en el mundo, esta tarda o no se refleja necesariamente y de inmediato en los marcos legales y de políticas públicas nacionales. Poner el foco en las mujeres migrantes que comparten discriminaciones —entrecruzadas que se profundizan aún más cuando se involucran factores étnicos, de edad o discapacidad— y revisar las normas contenidas en el repositorio permite identificar las áreas de mayor desarrollo en dichos países y su mayor o menor concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos.

Cuadro 1
América Latina (20 países): estado de ratificación de convenciones de Estados
que registran normas en el Repositorio

País	Ratificación Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familias	Ratificación Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación hacia las Mujeres	Ratificación Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	Ratificación Protocolo Opcional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas; Especialmente Mujeres y Niñas
Argentina	✓	✓	✓	✓
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓	✓	✓	✓
Brasil	•	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	•	✓	✓	✓
Cuba	•	✓	✓	✓
Ecuador	✓	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓
Guatemala	✓	✓	✓	✓
Honduras	✓	✓	✓	✓
Haití	•	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓
Nicaragua	✓	✓	✓	✓
Panamá	•	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	✓	✓
Perú	✓	✓	✓	✓
República Dominicana	•	✓	✓	✓
Uruguay	✓	✓	✓	✓
Venezuela (República Bolivariana de)	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

B. Consistencia normativa

Las normas legales están sometidas a un principio jerárquico que fija desde su cúspide hasta su base la relación entre ellas. Desde la Constitución Política hasta una ordenanza municipal, los actos jurídicos a través de los cuales se expresa la acción del Estado requieren, en cada uno de sus niveles, subordinarse al marco que le da la norma superior. Una primera aproximación es el tipo y rango de la norma que se adopta. Un segundo paso del análisis jurídico formal dice relación con el ámbito o materia a que refieren las normas en las que están contenidas las disposiciones sobre las mujeres migrantes, constanding si la referencia a las mujeres migrantes está contenida en legislaciones referidas a la migración o bien en otras conexas. Así la robustez o consistencia normativa está dada por el mayor nivel jerárquico de la norma y por la presencia de las disposiciones en las leyes que centralmente se ocupan de la población migrante.

Cada norma, sea la Constitución, una ley, decreto o un instructivo, compromete el actuar de las autoridades en sus respectivos niveles y respecto de los temas que les son competentes. Existiendo diferencias entre los países de la región respecto de las modalidades y contenidos que pueden incluirse en los distintos niveles de la pirámide legal, el principio de legalidad sigue siendo un elemento insoslayable de todo Estado de Derecho que hace que los Estados reconozcan y garanticen derechos en sus normas de mayor jerarquía, esto es, constituciones y leyes. El hecho que el repositorio contenga leyes y normas sobre mujeres migrantes en otras materias permite explorar como se han ido haciendo cargo los Estados de transversalizar enfoques que le den un lugar a las mujeres migrantes en tanto sujetos de derechos y de protección.

C. Enfoque de Derechos Humanos

Los tratados de derechos humanos fijan obligaciones comunes para los Estados que los ratifican. Dichas obligaciones comprenden la promoción, protección y respeto de los derechos reconocidos obligando a la adopción de medidas —legislativas, judiciales y administrativas— para no entorpecer o interferir en el ejercicio de los derechos, para garantizarlos o investigarlos, sancionarlos y repararlos en caso de su violación, y proteger a la población de la vulneración de derechos por parte de terceros. La modalidad en la que los Estados cumplan dichas obligaciones en la práctica difiere tanto en profundidad como en el tipo de herramientas para hacerlo debido a los contextos políticos, sociales y económicos existentes. No obstante, los Estados deben respetar *in actum* ciertos principios en relación con los titulares de derechos a quienes se refieren. Su inclusión en las normas nacionales facilita la implementación adecuada y respetuosa de los derechos humanos.

En términos de la estructura legal, la elaboración de marcos legales de migración o de otros que buscan ser comprensivos de una población en particular, definen, en primer lugar, el objetivo y alcance que tendrá la ley, para luego referirse a los principios y enfoques que permiten su interpretación y aplicación. En tercer lugar los cuerpos legales establecen los derechos y obligaciones para luego ir definiendo las atribuciones y competencias de los organismos responsables. Si la referencia a las mujeres migrantes se encuentra en todos estos niveles dentro de la norma en cuestión, se entiende que dicha inclusión otorga una mayor garantía y protección de sus derechos. Al contrario, si la referencia es marginal esta garantía o protección tiene una mayor probabilidad de reproducir, en la práctica, situaciones de discriminación y desprotección. Esta constatación, por lo demás, ha llevado a las organizaciones de mujeres y feministas que se han involucrado en las tareas de reformas legales, a proponer cuerpos legales “maximalistas” en el sentido de incluir y explicitar tantas veces sea posible la inclusión de las mujeres.

En relación con las personas migrantes los principios jurídicos más relevantes son:

i) Principio de no discriminación¹²

Se entiende por discriminación toda distinción que tiene por objeto o por resultado limitar, menoscabar o anular el goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. De acuerdo a este principio no siempre la igualdad de trato es aplicable en materia de derechos humanos, y puede ser necesario adoptar medidas afirmativas que contribuyan a

¹² Art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos sociales y Culturales; Art. 24 de la Convención Americana; Art. 43 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Art.1 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de discriminación hacia la Mujer.

acelerar de facto la igualdad. La discriminación puede ser directa o indirecta en relación a si ésta se produce de manera explícita en relación a un grupo o población o si bien, a pesar de la neutralidad de las normas, en su resultado o impacto la genera. Este principio se ha desarrollado a partir del principio de igualdad introduciendo un elemento de justicia distributiva correctivo de una igualdad que puede entenderse sólo como igual trato. De allí que los términos de igualdad y no discriminación se encuentren presentes en la mayoría de las constituciones y marcos legislativos del mundo.

En la actualidad este principio detenta la categoría de *ius cogens*, esto es, que obliga a todos los Estados aun cuando no haya ratificado los tratados que lo consagran. Los Estados, por lo tanto no pueden basarse en factores como el sexo, el género, la etnia, la nacionalidad, la condición de migrante, etc., para dejar a una población al margen de adelantos en materia de derechos humanos y si lo hacen deben fundamentar que no se trata de una discriminación. Así, toda medida, de cualquier índole, que implemente el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones debe llevarse a cabo sin discriminación, a menos que pueda fundamentarse objetivamente la necesidad y proporcionalidad de realizar una distinción. El fin último de las cláusulas es la igualdad y la libre determinación garantizando condiciones que permitan a todos/as acceder al pleno disfrute de los derechos humanos. La consagración de este principio en relación con la no discriminación por sexo, género y condición migratoria es central para todas las normas que regulan la migración y que reconocen derechos para las personas migrantes, así como para que las autoridades encargadas de su implementación lo hagan considerando particularmente a los grupos más desfavorecidos.

ii) Principio de no devolución¹³

Se trata de una prohibición impuesta a los Estados por el Derecho Internacional de Refugiados para expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o en el que pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales. Se trata de una garantía imprescindible del derecho de asilo y un componente fundamental de la prohibición consuetudinaria de la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. Los Estados deben, antes de la expulsión, asegurarse de que la persona podrá tener acceso a protección internacional dentro del país de retorno y que será sometida a procedimientos justos y públicos. Como es un principio rector, se ha establecido que debe ser aplicado tanto a las personas que han ingresado de forma legal e ilegal, como a aquellas que han llegado a un país de manera individual o colectiva. Es aún incipiente pero la tendencia es a ampliar esta prohibición a ámbitos no cubiertos por el Estatuto de Refugiados por lo que resulta relevante su inclusión en el análisis.

iii) Principio de reunificación familiar¹⁴

El respeto al principio de reunificación familiar se ha construido a partir de la obligación que tienen los Estados de proteger a la familia. Exige que los Estados se abstengan de realizar acciones que resulten en la separación familiar y que adopten medidas para mantener la unidad familiar y reunificar a los familiares que estén separados. Si bien no se trata de un derecho, a excepción del

¹³ Art.33.1 de la convención de Ginebra sobre Estatuto de Refugiados; Art.22.8 Convención Americana de Derechos Humanos Art.3.1 de la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

¹⁴ Art. 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. Convención sobre Estatuto para los Refugiados; Artículos 17 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Artículo 10 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), Artículos 9, 10 y 22 de la Convención de los Derechos del Niño (1989).

caso de los solicitantes de asilo y refugiados, si constituye un elemento que los Estados crecientemente han respetado en virtud de sus obligaciones en materia de vida familiar y protección a la familia. No obstante este principio pueda entrar en tensión con la soberanía de los Estados para definir los ingresos de extranjeros a sus respectivos territorios, se ha entendido que la protección a las personas migrantes contribuye a su plena integración. Ello es especialmente relevante cuando la familia no tiene posibilidades reales de disfrutar de ese derecho en otro sitio. Igualmente, la deportación o expulsión puede constituir una interferencia con el derecho a la unidad familiar, a menos que se justifique de acuerdo con las normas internacionales.

iv) Principio de interés superior del niño/a¹⁵

De acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño/a, en todas las medidas que conciernan a niños y/o niñas las instituciones públicas y privadas deben tener una consideración primordial de que se atenderá el interés superior del niño. Este principio es, de acuerdo al Comité de Derechos del Niño/a, una de las disposiciones fundamentales de la convención en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos humanos, que tiene por objeto garantizar el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos por la convención y su pleno desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño/a. Consagrar este principio significa que no hay una jerarquía de derechos y que todos los derechos previstos responden al interés superior del niño/a. Así, a la luz de su aplicación ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa.

El análisis legal de las normas y leyes contenidas en el Repositorio de Leyes de Migración del Observatorio de la CEPAL considera, en primer lugar, la referencia explícita a la inclusión de los principios de derechos humanos de las personas migrantes en los respectivos marcos legales nacionales. Se trata de principios que de ser incorporados en dichos marcos informan a las autoridades públicas del marco interpretativo a adoptar y de la prohibición de actuar en contra de los mismos, por lo tanto son significativos de los cambios en el abordaje de la migración y de las poblaciones migrantes.

D. Las mujeres migrantes y el enfoque de género

Las mujeres han estado presentes en todos los procesos migratorios, aunque no siempre han sido consideradas en las reflexiones y debates que abordan el tema. Es más, hasta hace unas décadas los “abordajes teóricos de la problemática migratoria han invisibilizado a las mujeres como sus actores o bien han supuesto tratamientos inapropiados, a juzgar desde una perspectiva de género” (CEPAL/CELADE, 2006, p. 240). Sin embargo, esta perspectiva ha debido cambiar frente al incremento de la presencia femenina en los movimientos migratorios experimentado en las últimas décadas. A nivel mundial “las mujeres han tenido una gravitación importante en la migración internacional, que registra un aumento relativo virtualmente constante desde 1960, a pesar de que todavía no son mayoría. En la actualidad sí lo son en las principales regiones de inmigración, en rigor, desde 1990” (CEPAL/CELADE/UNFPA, 2003, pág. 19).

En América Latina la mayor presencia de las mujeres en los flujos migratorios es un rasgo característico de la migración y confirma la tendencia en aumento observada en las últimas décadas. En efecto, la participación de las mujeres migrantes que residen en la región tiende a ser

¹⁵ Art. 3 Convención de Derechos del Niño/a; Art. 5b y 16 parr.1d Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer.

levemente predominante, pero es aún más pronunciada en el caso de los migrantes intrarregionales. Este proceso de feminización de la migración en todo caso no refiere solamente al aumento de la participación de las mujeres en los movimientos migratorios sino que alude también a su rol cada vez más activo en el ámbito económico y social. Ello ha requerido superar marcos teóricos existentes —anclados en los roles tradicionales de hombres y mujeres sobre la base de la división sexual del trabajo— por otros que incorporen la perspectiva de género permitiendo relevar las experiencias y los impactos diferenciados que enfrentan las mujeres en los procesos migratorios, tanto en los países de origen, de tránsito como de acogida. En efecto, el cambio de paradigma que han experimentado los roles de género en las sociedades hacen que en la actualidad ellas crecientemente estén desempeñando roles de proveedora principal o coproveedora de sus familias.

El desarrollo paralelo del derecho internacional en materia de protección de las poblaciones migrantes y del derecho internacional de los derechos de las mujeres han complejizado la incorporación de una mirada que identifique las necesidades de la población femenina migrante, cuestión que en parte ha sido subsanada desde los aportes realizados en las conferencias y mecanismos de consulta global, regional y subregional realizadas. En efecto, estos cambios cuantitativos y cualitativos en la migración femenina han dado lugar a su incorporación explícita en el conjunto de conferencias y mecanismos de consulta internacionales, regionales y subregionales que se han adoptado, aunque de manera dispar. En efecto, son las conferencias regionales de Población y Desarrollo las que más han avanzado, siendo más incipiente en las Conferencias Regionales de la Mujer. Ello, sin duda ha contribuido a la generación de una voluntad para avanzar en torno a las necesidades y problemas que enfrentan las mujeres migrantes y a su incorporación gradual pero explícita en las normas nacionales.

A propósito de la revisión de las normas que son objeto de este estudio, el enfoque o análisis de género permite identificar, a partir del rango legal en que se inscriben y las áreas o materias en las que se las “ nombra”, el rol de género que produce o reproduce la norma. En efecto, si las leyes son expresión de las fuerzas políticas y sociales en un contexto específico, dicha visión se verá refrendada en la norma. La *sobregeneralización* normativa, esto es, que el colectivo de mujeres quede subsumido en población masculina contribuye a su invisibilización y por ende a que en la aplicación de la ley puedan ser excluidas. Por otro lado, la *sobreespecificidad*, esto es, su inclusión excepcional en relación a una materia en particular, generalmente contribuye a su exclusión en la interpretación y aplicación de la ley. Ello no significa que en la aplicación práctica de la ley no pueda ser incorporada, pero considerando el contexto de subordinación en el que se encuentran es menos probable. Así, aplicado al análisis de las leyes del repositorio, el enfoque de género permite analizar, a la luz de las disposiciones y normas específicas que refieren a ellas explícita y/o implícitamente, la concepción de género tras ellas, y elaborar recomendaciones que apunten a la igualdad real entre hombres y mujeres en el ámbito de la migración internacional.

IV. Análisis y principales hallazgos

A. Rango jerárquico y ámbito de aplicación

El Repositorio de Leyes sobre Migración Internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL contiene 95 normas, las que se distribuyen entre 21 países de América Latina y el Caribe¹⁶. De este total, 31 cuerpos legales (incluidas las constituciones) refieren centralmente a la migración, su regulación y protección de las poblaciones migrantes; 19 a materias referidas a la prevención, sanción y asistencia a víctimas de trata y tráfico de personas y; 45 a materias conexas diversas.

Desde el punto de vista de la jerarquía o rango legal de normas que contiene, 3 países —México, Ecuador y Bolivia— registran normas constitucionales que las incorporan, es decir, la incorporación explícita o tácita de las mujeres migrantes se encuentra en la norma de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico de dichos países. 16 países contienen disposiciones sobre mujeres migrantes en leyes y sólo Chile y Perú hacen referencia a ellas en normas de rango inferior al legal.

Cuadro 2
América Latina (21 países): rango legal superior de las normas contenidas en el repositorio

Rango Legal	Países
Constitucional	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, México
Legal	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
Reglamentario e inferior	Chile, Perú

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

¹⁶ Cuba, Haití, Puerto Rico, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y México.

Respecto a la materia o ámbito que regulan las normas, 17 países refieren a las mujeres migrantes en normativas que independientemente del rango jerárquico, regulan en general o en particular aspectos de la migración y la protección a las personas migrantes, los 4 restantes lo hacen en normas conexas, es decir, en relación a materias que regulan, en lo principal, otros aspectos¹⁷.

Al cruzar el rango jerárquico de las normas contenidas en el repositorio, por país, con el ámbito que regulan, se constata que 12 países (cuadro 3) contienen referencias a mujeres migrantes en leyes que regulan la migración, lo que es relevante en la medida que se trata de leyes marco, esto es, normas que regulan ingresos, salidas, organismos responsables y que reconocen derechos y protección a las personas migrantes. En efecto, a mayor rango legal de la norma que contiene referencia explícita o tácita a las mujeres migrantes se establece un mayor rango de protección. Esto, considerando que su inclusión en normas de alto rango condiciona las normas inferiores que las deben considerar. Además de estos 12 países, Chile, Perú, Colombia, República Dominicana y Brasil también incorporan a las mujeres migrantes pero lo hacen en normas de rango inferior que regulan la migración. Cuba, Haití, Paraguay y Puerto Rico lo hacen sólo en normas conexas.

Cuadro 3
América Latina (12 países): países que contienen normas sobre mujeres migrantes en leyes de migración

País	Norma
Argentina	Ley 25.871, Ley de Migraciones (2004)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 370, Ley de Migración (2013)
Costa Rica	Ley 8.764, Ley General de Migración y Extranjería (2009)
Ecuador	Ley orgánica de movilidad humana (2017)
El Salvador	Decreto n° 655, Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia (2011)
Guatemala	Decreto 44/2016, Código de Migración (2016)
Honduras	Decreto 106/2013, Ley de protección de los hondureños migrantes y sus familiares (2013)
México	Ley de Migración (2011)
Nicaragua	Ley General de Migración y Extranjería (2011)
Panamá	Decreto Ley n°3 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones (2008)
Uruguay	Ley 18.250, que trata sobre la migración y sus normas (2008)
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley 37.944, Ley de Extranjería y Migración (2004)

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

¹⁷ Cuba, Haití, Paraguay y Puerto Rico.

En relación con otras normas que se registran en el repositorio y que no son leyes marco de migración, cabe destacar la inclusión de leyes y normas sobre trata de personas. La trata de personas y el tráfico de migrantes constituyen crímenes internacionales y una grave violación a los derechos humanos de las personas migrantes. Esto ha llevado a un tratamiento separado de la migración y sus poblaciones, si bien es una de las esferas en que los Estados han convenido en la necesidad de adoptar un enfoque internacional. En efecto, tal como se muestra en el cuadro 4, de los 21 países, 14 contemplan leyes que protegen a las mujeres migrantes frente a la trata o tráfico de personas, de las cuales 12 tienen rango legal, siendo las restantes inferiores a dicho rango y en su mayoría que regulan algún aspecto operativo derivado de las legislaciones. Se trata en general de leyes especiales aunque pueden estar contenidas en las leyes marco de migración, como es el caso de Ecuador y Venezuela. La consistencia de las legislaciones en esta materia, resulta concordante con los esfuerzos que han realizado los Estados a nivel global para combatir el fenómeno a partir de 2003, fecha en la que entró en vigor el Protocolo para Prevenir, Erradicar y Sancionar el Tráfico de Personas, especialmente en Mujeres y Niñas que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional. Ello explica que todas las leyes que buscan prevenir, sancionar y asistir a las víctimas de trata y tráfico recogidas en el repositorio, así como la normativa de rango legal inferior, contemplen referencia a las mujeres. Sin duda, la experiencia práctica en términos de la afectación mayoritaria a mujeres como víctimas de este delito, ha contribuido también a la inclusión de medidas específicas para garantizarles asistencia y protección, sin discriminación.

Cuadro 4
América Latina (14 países): normas sobre trata y tráfico de personas y su rango legal por país

País	Normas sobre trata y tráfico de personas migrantes y rango Legal
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 263, ley integral contra la trata y tráfico de personas (2012)
Brasil	Ley 13.344, que dispone sobre la prevención y represión al tráfico interno e internacional de personas y sobre medidas de atención a las víctimas (2016)
Colombia	Decreto 1.069 del Ministerio del Interior, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma (2014)
Costa Rica	Ley 9.095 contra la trata de personas, y que establece la creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas Directriz 057 del Poder Ejecutivo, Atención de personas en tránsito y condición irregular, personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de trata de personas, pertenecientes a los flujos migratorios mixtos que se encuentran en el territorio (2012) Decreto Ejecutivo 39.325, que reglamenta la ley contra la trata de personas y crea la Coalición Nacional contra el Tráfico de Personas y Creación de la coalición nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONNATT), (2015)
Ecuador	Ley orgánica de movilidad humana que regula la trata y tráfico (2017)

País	Normas sobre trata y tráfico de personas migrantes y rango Legal
Honduras	Decreto 59/2012, Ley contra la trata de personas (2012) Acuerdo Ejecutivo 36 de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, que aprueba el reglamento de la Ley Contra la Trata de Personas (2015)
Haití	Loi sur la lutte contre la traite des personnes (2014)
México	Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a víctimas de estos delitos (2014)
Nicaragua	Ley 896, Ley contra la trata de personas (2015)
Panamá	Ley n°79, sobre trata de personas y actividades conexas (2011) Ley n°36 sobre el tráfico ilícito de migrantes y actividades conexas (2013) Decreto ejecutivo n°303-2016, que reglamenta la Ley n°79 sobre trata de personas y actividades conexas (2016) Decreto ejecutivo n° 464 por el cual se aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas (2012)
Perú	Decreto Supremo 001/2016, que aprueba el Reglamento de la Ley 28.950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (2016)
República Dominicana	Ley 137/2003, sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (2003) Decreto 97/1999, que crea el Comité Internacional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM), (1999)
Uruguay	Ley 18.250, que trata sobre la migración y sus normas (2008)
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley 37.944, Ley de Extranjería y Migración que regula y sanciona la trata de personas. (2004)

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

B. Inclusión normativa de principios de derechos humanos

Al examinar las disposiciones del repositorio a la luz de la inclusión de los principios de no discriminación, no devolución, reunificación familiar e interés superior del niño/a, en tanto configuran un marco de protección a las personas migrantes y en particular a las mujeres y niñas migrantes, en un primer nivel normativo. Ello puesto que cada uno de estos principios determina una forma inequívoca de interpretar y aplicar las normas por parte de las autoridades competentes, prohibiéndose, en algunos casos actuar contraviniéndolos. Estos principios suelen incorporarse en los cuerpos legales de mayor rango jerárquico como las constituciones y las leyes marco. Sin embargo, pueden encontrarse también en normas de rango inferior o en normativas conexas en cuyo caso vienen a reforzar, en ese nivel o en ese ámbito, la protección de los sujetos que quedan amparados bajo el principio.

En el cuadro 5 se muestra la inclusión de estos principios en relación con el ámbito que regula la ley, distinguiendo si los principios se incorporan en la ley marco sobre migración (normal), en otras de menor jerarquía o en leyes o normas de rango inferior conexas (subrayado).

Ecuador, Guatemala y México incorporan en sus leyes de migración los cuatro principios, dotando a las personas migrantes de un marco de protección consistente. Nicaragua, por su parte, sólo incorpora en su ley marco el principio de no discriminación, incluyendo los otros principios en normas conexas o de rango inferior. En general, el principio de no discriminación es un principio consolidado en la mayoría de los países cuyas normas se encuentran en el repositorio. Lo mismo ocurre, aunque en menor grado, con el principio de interés superior del niño/niña y, en ambos casos, su incorporación resulta consistente con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y el compromiso que han adoptado los Estados en estas materias. En algunos casos, el principio de no discriminación se consagra como derecho y en otros como principio pero, dada la relevancia que tiene a nivel internacional y en los ámbitos nacionales, ello no marca necesariamente una diferencia.

Cuadro 5
América Latina (21 países): inclusión de principios en las normas del repositorio por país

País	Principio de no Discriminación	Principio de no Devolución	Principio de reunificación familiar	Principio de Interés Superior Niño/a	Otros principios o enfoques
Argentina	✓		✓		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓			✓	Equidad de género <u>Prioridad social y gratuidad a víctimas de trata</u>
Brasil	✓				<u>Respeto a especificidades de género, raza, etnia, orientación sexual</u>
Chile	✓				<u>Transversalidad de género</u>
Colombia	✓				
Costa Rica	✓	✓		✓	Equidad de género
Cuba					
Ecuador	✓	✓	✓	✓	Principio Pro persona
El Salvador	✓			✓	Protección especial a grupos vulnerables
Guatemala	✓	✓	✓	✓	
Honduras	✓	✓		✓	No discriminación de género en el retorno Principio de protección independientemente de la situación migratoria regular o irregular del migrante hondureño
Haití					<u>Especificidad de género y edad</u>
México	✓	✓	✓	✓	
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	<u>Principio de igualdad de género y principio de igualdad real y no discriminación</u>
Panamá	✓		✓	✓	<u>Perspectiva de género y enfoque de género</u>

País	Principio de no Discriminación	Principio de no Devolución	Principio de reunificación familiar	Principio de Interés Superior Niño/a	Otros principios o enfoques
Paraguay	✓				<u>Principio de igualdad entre hombres y mujeres</u>
Perú	✓	✓		✓	<u>Primacía de tratados internacionales</u>
Puerto Rico	✓				
República Dominicana	✓				<u>No distinción de género</u>
Uruguay	✓		✓		
Venezuela (República Bolivariana de)	✓				Igualdad entre nacionales y extranjeros

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

Nota: ✓: Principio comprendido en la Ley que regula la Migración; ✓: Principio incluido en leyes conexas o de menor rango legal.

1. Principio de no discriminación

Las cláusulas de no discriminación han estado presentes desde la creación de Naciones Unidas. Si bien inicialmente referían a determinados factores que al momento de la adopción de la carta aparecían como elementos en torno a los cuales en la práctica se verificaban situaciones directas o indirectas de discriminación, no es menos cierto que en el tiempo, dichas categorías se han ido ampliando gracias a la adopción de otros tratados, a la jurisprudencia y desarrollo evolutivo de la doctrina de derechos humanos. En la mayoría de las cláusulas, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha incorporado al final del enunciado el término "o cualquier otra distinción", dando cuenta de que dichos factores no constituyen una enumeración exhaustiva, cuestión que en la práctica ha permitido la aplicación de dicho principio a otros grupos o poblaciones que, en función de otros factores, han vivido situaciones de discriminación en el goce y ejercicio de derechos.

Dos factores o categorías cuya incorporación en el principio de no discriminación resulta de relevancia son el sexo/género y la nacionalidad. Es en la intersección de ambas que las mujeres migrantes cobran visibilidad y se constituyen en sujetos de derechos específicos. Ambas categorías o factores se encuentran consolidadas a nivel del derecho internacional de los derechos humanos y se encuentran presentes en la mayoría de los tratados y mandatos de los organismos internacionales.

En la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias su artículo 7 establece que: "Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición" introduciendo además otras condiciones que han venido ampliando la aplicación de dicho principio.

Este principio se encuentra también incorporado en los procesos de constitucionalización de los Estados de la Región, si bien no siempre se alude a la nacionalidad y/o al sexo en ellos. En efecto, al revisar las cartas fundamentales de los países cuyas normas están incluidas en el repositorio del Observatorio de Igualdad de Género solo cinco constituciones los incluyen explícitamente; Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador y México, ubicando el rango de protección de las mujeres migrantes al más alto nivel de la jerarquía legal¹⁸.

En aquellos países en los que el principio de no discriminación se incorpora en las leyes migratorias (cuadro 6), algunos Estados mantienen una formulación similar a las contenidas en los tratados de derechos humanos, con más o menos categorías, mientras que en otros se hace referencia a la inclusión de los tratados de derechos humanos, los que como se ha dicho incluyen el principio de no discriminación. En el primer caso se encuentran Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay y en el segundo caso un ejemplo es Costa Rica. La constante en estos países es la inclusión de la categoría nacionalidad y en segundo lugar el sexo/género y la edad. La inclusión de estas categorías otorga una protección directa a las mujeres y niñas migrantes en la medida que se explicitan, puesto que operan como un recordatorio de que éstas no pueden ser objeto de transgresión por parte de un Estado. A la vez dichas cláusulas suelen estar acompañadas de mecanismos judiciales efectivos para dar respuesta frente a dicha transgresión. En efecto, si bien los derechos humanos son universales y por tanto se aplican a todas las personas, en la práctica ello no siempre ocurre, por lo que consagrar dicho principio e incluir en él las categorías de nacionalidad, sexo/género y edad, refuerzan la visibilidad de sujetos que suelen quedar postergados. Cabe señalar además que en el caso de Ecuador se incorpora la condición migratoria elevando aún más el umbral de protección al cruzarlo con las categorías señaladas de sexo/género y nacionalidad.

En estos casos además, y a excepción de Guatemala y México, los países que incorporan el principio de no discriminación en sus legislaciones migratorias, los refuerzan con la incorporación de otros principios que refieren a la igualdad y a la equidad de género, así como a la transversalización del enfoque de género o a otorgar especial atención a sus especificidades, cuestión que se emplaza más en el ámbito de orientaciones en materia de concreción de las políticas públicas, planes y programas. En efecto, tratándose de leyes marco que regulan la migración y la protección de las personas migrantes, son principios que permiten concretar dicho marco legal en acciones que operacionalizan dicho principio. Es el caso de Bolivia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay. En otros casos, como Brasil, El Salvador y Haití, el énfasis está puesto en la necesidad de considerar las especificidades de género, la vulnerabilidad de las mujeres migrantes o de un grupo de ellas en particular.

En el caso de Honduras, y tratándose de una ley de migración que protege a sus nacionales en el exterior, se incorpora un principio de no discriminación sobre la base de la condición migratoria y, en el caso de Venezuela, se consagra un principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, que no incorpora el factor o categoría género.

¹⁸ El repositorio sólo incluye las constituciones políticas de Bolivia, Ecuador y México, pero se estimó pertinente revisar la inclusión del principio de no discriminación por sexo y nacionalidad en las constituciones de los otros países considerados en el repositorio.

Cuadro 6

América Latina (12 países): categorías incorporadas al principio de no discriminación en leyes migratorias, por país

País	Factores que incorpora el principio de no discriminación de manera explícita
Argentina	etnia, religión, nacionalidad , ideología, opinión política o gremial, sexo , género , posición económica o caracteres físicos
Bolivia (Estado Plurinacional de)	sexo , color, edad , origen, cultura, nacionalidad , idioma, credo religioso, estado civil, condición económica, social, política, grado de instrucción, discapacidad
Costa Rica	los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país
Ecuador	condición migratoria , origen nacional , sexo , género , orientación sexual u otra condición social, económica o cultural
El Salvador	raza, etnia, género , edad , creencias, religión, pertenencia a determinado grupo social u opinión política
Guatemala	sexo , orientación sexual , raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen étnico o social, nacionalidad , edad , situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento
Honduras	situación migratoria regular o irregular del migrante hondureño
México	origen, nacionalidad , género , etnia, edad y situación migratoria , con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito
Nicaragua	sexo , raza, idioma, religión, opinión política, origen social, nacionalidad , edad , situación económica o cualquier otra condición
Panamá	nacionalidad o condición económica o social, o por motivos de discapacidad, ideas políticas, etnia, género , idioma o religión
Uruguay	sexo , raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política, origen nacional, étnico o social, nacionalidad , edad , situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento
Venezuela (República Bolivariana de)	nacionalidad

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

En relación con las leyes marco que sancionan la trata y/o al tráfico ilícito de migrantes, ocurre algo similar. La nacionalidad, el sexo/género y la edad están incluidos en el principio de no discriminación. Las excepciones son México, Haití y Venezuela. Este último regula la trata en la ley de migración y consagra el principio de no discriminación sólo en base a la nacionalidad. En el caso de República Dominicana, se incluye sólo la categoría sexo y, en el caso de Perú, una norma de rango inferior al legal incorpora el principio de no discriminación sin hacer referencia a ningún factor o categoría.

Si bien en la mayoría de los países que regulan la trata y tráfico y establecen medidas de protección, la cláusula es abierta o no considera una lista exhaustiva de categorías o factores de discriminación, hay algunos que han ido más allá incluyendo la condición migratoria. Es el caso de Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá¹⁹. Esto constituye una diferencia

¹⁹ Ecuador regula la trata y el tráfico de personas en la ley marco sobre movilidad humana.

importante con los marcos regulatorios de la migración si se considera que para efectos de titularidad de derechos fundamentales, como lo señala la convención sobre migrantes, las personas migrantes en situación regular o irregular tienen los mismos derechos fundamentales. Nuevamente, el hecho de que no se haga la distinción, no necesariamente significa que se desproteja a aquellos que están en una condición irregular, pero su inclusión garantiza que no pueden quedar al margen de la acción estatal en relación a la protección que se debe a las víctimas de dichos delitos.

Cuadro 7
América Latina (14 países): normas sobre trata y tráfico de personas e inclusión de categorías en el principio de no discriminación, por país

País	Normas sobre trata y tráfico de personas migrantes y rango legal
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Edad, sexo, nacionalidad , cultura, identidad, situación migratoria, orientación sexual, estado de salud y cualquier otra condición
Brasil	No discriminación por motivo de género , orientación sexual, origen étnico o social, procedencia, nacionalidad , actuación profesional, raza, religión, edad, situación migratoria u otro status
Colombia	Raza, etnia, identidad de género , orientación sexual, cultura, edad, origen nacional , lengua, religión, opinión política o filosófica, condición física, psicológica, social o económica, entre otras
Costa Rica	Etnia, condición de discapacidad, sexo, género, edad , idioma, religión, orientación sexual, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen, nacionalidad , posición económica o cualquier otra condición social o migratoria
Ecuador	Condición migratoria, origen nacional, sexo, género , orientación sexual u otra condición social, económica o cultural
Honduras	Etnia, sexo, edad , idioma, religión, orientación sexual, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen, nacionalidad , posición económica o cualquier otra condición social o migratoria
Haití	No lo incorpora
México	No lo incorpora
Nicaragua	Etnia, sexo , edad, idioma, religión, orientación sexual, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen, nacionalidad , posición económica o cualquier otra condición social o migratoria o ideología
Panamá	Raza, sexo , edad, religión, orientación sexual o política, nacionalidad , posición económica o condición social o migratoria , en la protección de la vida, la integridad física y la seguridad de los migrantes
Perú	No lo incorpora
República Dominicana	Sexo
Uruguay	Sexo , raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional , étnico o social, nacionalidad, edad , situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición
Venezuela (República Bolivariana de)	Nacionalidad

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

2. Principio de no devolución

Ecuador, Guatemala, México y Costa Rica son los únicos Estados que consagran dicho principio en sus legislaciones sobre migración. Ecuador refiere a dicho principio en términos generales, no sólo en relación con los/las refugiados/as y solicitantes de asilo señalando que: "La persona no podrá ser devuelta o expulsada a otro país, sea o no el de origen, en el que sus derechos a la vida, libertad o integridad y la de sus familiares corran el riesgo de ser vulnerados a causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, género, orientación sexual, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de derechos humanos de conformidad con esta Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos"²⁰. En el caso de Guatemala, México y Costa Rica, la inclusión de este principio en el artículo 46 del Código de Migración, el artículo 121 de la Ley de Migración y el artículo N°6 de la Ley General de Migración y Extranjería, respectivamente, se hace, en cambio, en relación con la negativa del reconocimiento del estatuto de refugiado/a o asilado/a.

Honduras incluye dicho principio en la Ley contra la Trata de Personas señalando que cuando una persona alegue ser víctima de tal, se aplicará este principio cuando manifieste temor al retorno²¹. Perú incluye esta cláusula en el decreto de aprobación del reglamento sobre Trata de Personas señalando que no se podrá expulsar o devolver a una persona a la frontera o lugar donde de algún modo su vida o su libertad pueda estar en peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas²².

La forma en que Ecuador ha incluido el principio de no devolución en su Ley de Movilidad Humana es un avance en relación a la mirada más restringida que tiene este en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y particularmente del Derecho de los Refugiados/as y solicitantes de asilo, ya que incluye los atentados a la vida, libertad o integridad que se originen en actos discriminatorios, o bien que se trate de graves violaciones a los derechos humanos, e incluye a todas las personas migrantes y sus familiares, sin hacer distinciones en relación con la condición de regularidad o de irregularidad. En este sentido cabe reforzar esta inclusión en tanto constituye una protección frente a la violencia de género u otras formas de discriminación grave de que pueden ser objeto las mujeres migrantes en todo el trayecto migratorio.

3. Principio de unidad familiar

Ecuador, Guatemala y México, como se ha dicho, incluyen el principio de unidad o reunificación familiar como parte del principio de interés superior del niño/a, poniendo en su centro el cumplimiento de la obligación del Estado de no ser separados de sus padres contra su voluntad a excepción que ello se determine por una autoridad competente y de acuerdo a un marco legal y siempre que dicha separación sea necesaria en el interés superior del niño/a. En este caso, y tal como lo establece Ecuador, siguiendo la Convención de los Derechos del Niño/a en su Art. 9., el Estado deberá respetar el derecho del niño a mantener relaciones personales y contacto con ambos padres de modo regular, salvo si ello fuera contrario al interés superior del niño. En el caso de Uruguay y Argentina, la reunificación familiar está contenido en el Art. 1 de la Ley 18.250 de

²⁰ Art.2, Capítulo I de la Ley de Movilidad Humana.

²¹ Art. 3 N°9 del Decreto 59/2012, Ley contra la Trata de Personas.

²² Art. 4 letra i) Decreto Supremo 001/2016, que aprueba el Reglamento de la Ley 28.950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

Migración y 10 de la Ley 25.871 de Migraciones, respectivamente, donde se lo reconoce como derecho para todos/as los extranjeros.

Nicaragua y Panamá, por su parte, incluyen dicho principio en las leyes que previenen, sancionan y brindan asistencia a las víctimas de trata y tráfico de personas. En efecto, Nicaragua incorpora este principio en el Art. 2 de la Ley contra la Trata de Personas y entiende que “La protección, desarrollo y fortalecimiento de la familia es obligación del Estado, la sociedad y los miembros que la integran a través de los vínculos de amor, solidaridad, ayuda, respeto mutuo que debe de existir entre sus integrantes para lograr una mejor calidad de vida y establecer las medidas para mantener la unidad familiar y reunificar a los familiares que se hayan separado, cuando esto no implique riesgos para la víctimas del delito de trata de personas”. Panamá lo incluye como un derecho inalienable de las víctimas cuando son menores de edad.

4. Principio del interés superior del niño/a

El principio de interés superior del niño/a es reconocido por Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México en las leyes marco sobre migración. Bolivia (Est. Plur. de), Nicaragua, Perú y Panamá lo hacen en leyes y normas conexas, y en el caso de Perú y Panamá lo hacen en el Reglamento de la Ley de Trata y en el Plan Nacional de Trata de Personas respectivamente.

Respecto del primer grupo de países, Guatemala, Ecuador y México incorporan dicho principio en conjunción con el de unidad familiar. En el primer caso, y aun cuando el Código de Migración guatemalteco no contiene una norma con los principios que lo informan, se incluye este principio a propósito del acápite y en relación con los derechos de las personas migrantes. Así, junto con señalar que no se puede deportar a niños/as de no ser en cumplimiento de dicho principio, se establece que: “Las personas migrantes y sus familias tienen derecho a permanecer juntas en todo momento. Si por razones administrativas y de manera estrictamente excepcional, deben ser separadas, esto deberá ser únicamente por el tiempo que dure la gestión debiendo informar a la familia el lugar en que se encontrará, la gestión que debe realizarse, y la autoridad que ha requerido y por la cual se le separa temporalmente. En el caso de niños/as, niñas y adolescentes, podrán ser separados de su familia, también de manera estrictamente excepcional y exclusivamente en razón de su interés superior” y que cuando se trate de niños/as o adolescentes no acompañados y/o separados “se promoverá la comunicación, las veces que sean necesarias, atendiendo a su interés superior.”

México por su parte, establece en su artículo 2 el conjunto de principios que informan la Ley de Migración y refiere tanto al interés superior como a la unidad familiar de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario para los distintos tipos de estadía (residencia temporal o permanente) junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, considerando la unidad familiar un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país. Ecuador por su parte, establece en el artículo 2 de la Ley de Movilidad Humana que “Cuando el interés superior de la niña, niño o adolescente exija el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de la no privación de libertad se extenderá a sus progenitores, sin perjuicio de las medidas alternativas que pudieran dictarse en el control migratorio”. Al vincular el interés superior con la unidad familiar el principio opera en función de la protección de los niños y niñas migrantes y su derecho a contar con una familia en los términos que establece la Convención sobre los Derechos de los Niños/as. En el caso de Costa Rica y el Salvador que lo hacen sin vincularlo con otro principio y particularmente en el caso de Ecuador, refuerza dicha protección incorporando el principio de

especialidad de niñez y adolescencia y los derechos a tener una familia, convivencia familiar y ser consultado en todos los asuntos que le afecten.

Por su parte, Bolivia, Honduras y Nicaragua incorporan el interés superior del niño/a en sus respectivas leyes de sanción a la trata y tráfico de personas mientras que en el caso de Panamá y, a pesar de contar con leyes marco que regulan por una parte el tráfico ilegal de migrantes y por otra la trata de personas, lo hace sólo en el Plan Nacional contra la Trata. En efecto, en su principio rector N°5, lo define en términos de que “Constituye toda acción pública o privada que involucre al niño, niña y adolescente, en el que debe prevalecer el interés superior de éstos, con la finalidad y objeto de garantizar sus derechos con la atención y protección adecuada, favoreciendo siempre su crecimiento y desarrollo”. Perú, por su parte, incorpora este principio señalando que “La niña y el niño son sujetos plenos de derechos que deben ser respetados por la familia, el Estado y la sociedad y, en todas las decisiones de política pública el interés del niño debe primar al momento de resolver sobre cuestiones que le afectan”. Fija, además, el sentido de la acción estatal al establecer que dicho principio obliga al Estado y a la sociedad a reconocer y garantizar los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, y otorga preminencia al interés superior del niño por sobre otros intereses y consideraciones.

5. Otras disposiciones generales relevantes

a) Referencia al Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Todos los países consideran en sus leyes marcos sobre migración, trata y tráfico alguna referencia al derecho internacional de los derechos humanos, lo que da cuenta del impulso que confiere la ratificación de los tratados internacionales a la adopción y adecuación de las legislaciones internas a los estándares internacionales. Esta recurrencia al derecho internacional, en algunos casos detallando los acuerdos y convenios vigentes en el país y en otros con una referencia general a las obligaciones que de ellos se derivan, dan cuenta de un compromiso que, acompañado de un mayor detalle en los principios u otras normas de orientación general, van enmarcando los límites de la acción estatal a la vez que sentando las bases para el desarrollo de enfoques que especifican la manera de llevarlos a la práctica.

b) Orientaciones, directrices y otros principios

Un segundo tipo de disposiciones generales en las leyes que regulan la migración y protección de las personas migrantes y/o en las que sancionan la trata y/o el tráfico son aquellas que constituyen orientaciones o directrices —en algunos casos elevadas a principios— que, en conjunto con los principios de derechos humanos, refuerzan la forma en que deben implementarse las medidas de políticas públicas, planes y programas. Entre ellas caben algunas que son importantes para reforzar la protección normativa de las mujeres y niñas migrantes. Es el caso de Bolivia y Costa Rica, que consagran la equidad de género. Ecuador, por su parte, incluye el principio pro-persona en la movilidad humana, esto es, que las normas de la ley marco deben ser desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas con el fin de que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado ecuatoriano. En el caso de El Salvador, la ley de migración contempla un principio de protección especial a grupos vulnerables, entre los que se incorpora a las mujeres y la niñez y adolescencia, lo mismo que en el caso de Costa Rica, aunque en su Reglamento de Extranjería.

Cabe resaltar que, si bien Chile no cuenta con una ley marco de migración, incluye en el instructivo presidencial que brinda lineamientos para la política migratoria, la necesidad de abordar

un enfoque transversal de género, señalando que, en la migración, la combinación de factores económicos, políticos, sociales y culturales impactan de manera diferenciada a hombres y mujeres, ubicándolas en una situación de mayor desprotección.

c) Perspectiva y/o transversalización de género

En relación con las leyes y normas de rango inferior sobre trata y/o tráfico de personas, México, Perú y Panamá incorporan la perspectiva de género y en ellas definen el alcance del término. Para México se trata de una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos mientras que en el caso de Perú implica reconocer las situaciones de desventaja y diferencia que existen entre hombres y mujeres al acceder a recursos y tomar decisiones, por lo que estimula la creación de condiciones especiales para facilitar la participación y empoderamiento de las mujeres en la toma de las mismas. Busca no solo el acceso igualitario a oportunidades, sino también el goce efectivo de los derechos humanos de mujeres y hombres. Ello implica cuestionar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la Trata de Personas en sus diversas modalidades. En el caso de Panamá, su Plan Nacional contra la Trata de Personas señala que la perspectiva de género considera la inclusión de acciones dirigidas a la atención especial que requieren las víctimas del sexo femenino.

d) Enfoque de derechos humanos, diferencial e intercultural

Hay además otros enfoques que están enunciados en las legislaciones y normas que sancionan y protegen o asisten a las víctimas de trata y/o tráfico de personas que pueden tener impacto preferente en la situación de las mujeres y niñas migrantes. Entre los presentes en las leyes registradas en el repositorio se incluyen el enfoque de derechos humanos, el principio de máxima protección para las víctimas y testigos de estos delitos, el principio de participación que incorpora la voz y necesidades de las personas migrantes en los procesos que los afectan, el principio de equidad considerando las necesidades de las personas, de prioridad social y gratuidad en la atención a las víctimas y el enfoque diferencial e intergeneracional de acuerdo al cual deberá considerarse el ciclo de vida como articulador de políticas públicas dando a cada etapa atención, de acuerdo a las especificidades de las mismas.

Como se señaló en su momento, las normas que sancionan la trata y tráfico de personas aparecen más consolidadas en relación a la inclusión de las mujeres migrantes y del enfoque con que se debe abordar la implementación de leyes y políticas públicas o planes. En particular, la necesidad de comprender la realidad y los impactos diferenciados que puede tener una norma o una política pública a través de la inclusión del enfoque o análisis de género está mucho más presente en este tipo de normas que en aquellas que regulan la migración.

C. Análisis de normas específicas, derechos que reconoce y ámbitos de protección

1. Leyes y normas de migración

El Repositorio de Leyes sobre Migración Internacional contiene un conjunto de normas con cláusulas específicas sobre mujeres migrantes que versan sobre las diferentes materias que abordan

las leyes, decretos, reglamentos u otras resoluciones jurídico-administrativas que las contienen y concretan (anexo 1).

Se analizan en este acápite aquellas que refieren a derechos, en particular los derechos sociales, que se reconocen a la población migrante en los países de acogida, y en algunos casos a los derechos de los nacionales en el extranjero. El análisis prioriza, en primer lugar, las leyes marco de migración y aquellas que, referidas a la migración, se sitúan en rangos legales inferiores. Ello en función de que es allí donde suele establecerse el catálogo de derechos (o disposiciones que los reconocen) de las personas extranjeras en el país de tránsito y/o de destino. Se analizan, por tanto, el conjunto de derechos y ámbitos de protección que les reconoce la legislación a las personas extranjeras, y en particular las disposiciones que refieren explícitamente a las mujeres migrantes.

Un primer elemento que limita el conjunto de derechos que los Estados reconocen a las personas migrantes está dada por la condición o estatus de la migración. En general, siendo el ingreso y permanencia acorde con la regulación que establece el país, dotan de plena vigencia y en igualdad de condiciones con el nacional, el conjunto de derechos que reconoce el Estado a sus nacionales. Así, las personas migrantes en situación regular acceden, en principio, en las mismas condiciones que los nacionales, al goce y ejercicio de los derechos y libertades que reconocen las constituciones y los tratados internacionales ratificados por el país que acoge. En materia de libertades y de derechos civiles no se hacen diferencias explícitas entre nacionales y extranjeros, y/o hombres o mujeres migrantes. En todo caso, las diferencias que existen por ejemplo en relación al derecho a participar en procesos electorales varía dependiendo de los países, el tipo de elección y los años de residencia. Cabe relevar en esta materia el indulto especial y conmutación de penas que con ocasión del Día de las Madres, se concedió a las mujeres nacionales y extranjeras condenadas por crímenes cometidos sin violencia o sin amenaza grave en Brasil. Ello permitió a las mujeres migrantes condenadas por tráfico de drogas con penas bajas quedar en libertad. Esta norma resulta relevante en el contexto global dado el crecimiento exponencial de condenas en el caso de mujeres por su participación, en las escalas más bajas del narcotráfico y en general para la subsistencia de sus núcleos familiares²³.

En materia de derechos sociales, las leyes contenidas en el repositorio incorporan a las personas migrantes residentes en los diversos sistemas, públicos o privados, en los mismos términos que los nacionales. Por su parte, la condición de irregularidad disminuye las garantías y la protección de las personas migrantes, en particular en lo que se relaciona con los derechos sociales, que es en torno a los cuáles se encuentra la mayor desprotección. En efecto, la garantía de derechos sociales es progresiva de acuerdo a los estándares internacionales de Derechos Humanos, lo que entrega cierta flexibilidad —que no es absoluta— para su implementación. Aun así, los Estados deben realizar esfuerzos por incluir ciertos mínimos que permitan el acceso a servicios de salud, educación pública y a vivienda, entre otros. Es el caso de los países que reconocen, aunque con diferente intensidad, dichos mínimos. También han incluido la protección de personas migrantes bajo ciertas condiciones o situaciones de mayor vulnerabilidad vinculadas con la maternidad, la adultez mayor y/o la discapacidad. En algunos países se incorpora la violencia sexual e intrafamiliar como en Bolivia, Chile y Ecuador como factor de vulnerabilidad.

²³ Decreto del 12 de abril de la Presidencia de la República, que concede indulto especial y conmutación de penas a mujeres presas por ocasión del Día de las Madres de 2017.

El anexo 1 sistematiza los derechos que reconocen las leyes y normas inferiores en materia de migración. En materia de derechos sociales, Uruguay establece en su ley de migraciones que: "Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso" no haciendo distinciones respecto de la situación de migración en dicha cláusula, pero incluyendo a los migrantes en situación de irregularidad sólo en el acceso a la educación. Respecto de los hombres y mujeres migrantes en situación de irregularidad, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela contienen normas explícitas que garantizan su acceso a la educación y salud en los sistemas públicos. En educación el mínimo está dado por la educación básica y media, sin embargo, Argentina, Bolivia y Guatemala garantizan también el acceso a la educación superior, independientemente de la condición migratoria. Algunos países como Honduras y Ecuador, que consagran derechos para sus nacionales en el extranjero, reconocen el derecho a la educación no presencial de sus nacionales en el extranjero y respecto de planes de estudio en su país de origen.

En materia de salud, Argentina, México y Perú establecen de manera general el acceso a la salud de las personas migrantes en situación irregular en sus respectivas leyes y normas de migración. Argentina establece que: "No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención, sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria" y México garantiza el acceso a cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, en igualdad de condiciones con los nacionales, independientemente de su situación migratoria. Perú, por su parte, no hace tampoco distinciones y garantiza el acceso en general al sistema de salud público. En el caso de Bolivia y de Guatemala, en cambio, se especifica que dicho acceso es para la salud sexual y reproductiva, siendo la oferta de prestaciones de salud más amplia en el caso de Guatemala, que refiere a servicios de salud sexual y reproductiva que incluyen servicios ginecológicos, de maternidad, así como servicios de planificación familiar y el derecho a recibir la vacuna de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.

La política migratoria del Estado de São Paulo, Brasil, alude al acceso universal en materia de salud considerando necesidades especiales, mientras que Chile y Ecuador garantizan el acceso de emergencia, a lo que se agrega en el primer caso el acceso a salud primaria para mujeres migrantes embarazadas. En estos países se incorporan requisitos derivados del tipo de asistencia y de urgencia médica.

República Dominicana, por su parte, si bien no consagra el derecho de acceso a la salud en caso de mujeres migrantes embarazadas en situación irregular de manera explícita, considera la asistencia a mujeres que dan a luz fijando un procedimiento de inscripción del hijo/a y la notificación a las autoridades migratorias.

En relación con el derecho a la vivienda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Guatemala y Uruguay lo establecen en sus respectivos catálogos de derechos en términos genéricos, junto al acceso a la salud y la educación, o en términos específicos como en el caso de Bolivia y Brasil.

Las normas incorporadas en el repositorio y que regulan la migración, como se ha dicho, reconocen a las mujeres migrantes como sujeto de derechos en distintos niveles; en los principios de no discriminación, en normas generales que no distinguen entre hombres y mujeres, en normas específicas que refieren explícitamente a ellas y, además, en normas que brindan especial protección a estas en determinadas circunstancias o por su condición de vulnerabilidad. Estas

últimas son una expresión normativa que, si bien no reconoce un derecho, o aún si se incorporan en el catálogo de derechos, no alcanzan a configurarse como tal, sea porque conceden un tipo de estatus migratorio especial acompañado de la priorización de la atención, se abocan a la prevención, o sea porque se trata directamente de una atención prioritaria o porque no especifican en qué concretamente se traducirá la acción del Estado y no son exigibles. Importan, en general, una especial atención hacia las mujeres migrantes por parte de las autoridades competentes en función de su condición de género. Dicha protección es, en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una de las primeras expresiones de un trato diferenciado entre hombres y mujeres, pero no necesariamente en base a la igualdad de derechos, sino que ubicando a estas mujeres como sujetos de protección en consideración a su maternidad y crianza temprana.

Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú, incorporan en sus leyes o normas migratorias de rango inferior al legal, disposiciones que refieren a la necesidad de un trato especial hacia población o colectivos vulnerables o que se enfrentan a situaciones que aumentan su desprotección. Para Bolivia se debe prevenir la violencia de género u otras circunstancias de vulnerabilidad que puedan afectar a la mujer migrante; en el caso de Política Municipal para la Población Migrante de São Paulo en Brasil, no se hace referencia explícita a las mujeres migrantes, pero se establece una oferta de servicios de acogida a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad social. En Costa Rica, la condición de vulnerabilidad bajo ciertas condiciones extraordinarias permite la obtención de un permiso por razones de humanidad que brinda la Dirección General de Migraciones en forma individual, cuando suponga una especial situación de vulnerabilidad de la persona extranjera derivada de su condición etaria, de género, de discapacidad, entre otras, siendo su regularización migratoria condición necesaria para atender tal situación²⁴. En Guatemala, frente a situaciones no previstas en la ley de migración, se establecen ciertos criterios para otorgar abrigo temporal a mujeres migrantes que declaran ser víctimas de violencia sexual o estar siendo perseguidas con esos fines, o víctimas de violencia intrafamiliar a las que se les otorgará asistencia en salud. Ante estas situaciones, el Estado guatemalteco les otorgará asistencia en salud²⁵. Pueden obtener además estatus de permanencia de atención especial las personas extranjeras que son víctimas de tortura, de trata, de violencia sexual, mujeres en circunstancias particulares, niños y niñas no acompañados o separados de sus familiares, personas mayores, personas con problemas psicológicos, entre otros²⁶. Perú considera a las mujeres embarazadas personas en situación de vulnerabilidad para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan para la protección de sus derechos, entre ellos el acceso a los servicios públicos, con énfasis en salud, educación y trabajo. Ecuador y El Salvador incorporan esta condición o situación de vulnerabilidad para sus nacionales en el extranjero, haciendo prioritaria la atención de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y mujeres embarazadas en el primer caso, y a grupos vulnerables entre los que se considera a niñas, mujeres, adultas mayores, entre otras, en el Ecuador²⁷.

México ha desarrollado una combinación entre reconocimiento de derechos y un umbral de protección alto en relación con condiciones y situaciones de vulnerabilidad. En primer lugar, establece

²⁴ Art. 135, Decreto núm. 37112-G, Reglamento de Extranjería (2012), Costa Rica.

²⁵ Art. 71, Código de Migración (2016), Guatemala.

²⁶ Art. 83, Código de Migración, (2016), Guatemala.

²⁷ Art. 21 de la Ley de Movilidad Humana (2017), Ecuador y Art. 2; Decreto núm. 655, Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia (2011), El Salvador.

la necesidad de implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que, por diferentes factores, o por la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad, como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores. Por otra parte, establece un conjunto de medidas para aquellas personas migrantes que se encuentran en estaciones migratorias y estancias provisionales, tales como: el respeto irrestricto de los derechos humanos con especial atención a grupos vulnerables, entre ellas mujeres y niñas; nutrición especial adecuada para niñas/os y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando; atención médica, psicológica y legal al ingreso y durante su alojamiento; y contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español. Se autoriza a la autoridad competente a regularizar la situación migratoria en el caso de mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas y eventualmente si por su condición de vulnerabilidad no pueden tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país, se tomarán las medidas pertinentes a fin de que, si así lo requieren, se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren. Si decidieran retornar a su país de origen, la autoridad migratoria deberá considerar su situación de vulnerabilidad para establecer la forma y términos en que serán trasladados.

Si bien no se puede asegurar que no existan leyes fuera de las incorporadas al repositorio que reconozcan otros derechos o ámbitos de protección, las normas migratorias, que constituyen la estructura central de la regulación de la migración y la protección a las personas migrantes incorporadas al repositorio, no siempre son evidentes en términos de si configuran un derecho o un ámbito de protección especial. No obstante, del análisis de ellas resulta evidente que la tendencia es a incorporar a las mujeres migrantes como sujetos de derechos que no pueden ser discriminados en razón de su nacionalidad y género, reconocer ciertas garantías en materia de derechos sociales y además protegerlas especialmente en relación a su maternidad, incluso previendo estatus migratorios especiales en esa condición. La innovación está dada más que nada por la inclusión de la violencia intrafamiliar o sexual que algunos países incorporan dentro de las condiciones o situaciones de vulnerabilidad.

2. Leyes y normas sobre trata y tráfico de personas migrantes

Los derechos y la protección que se les otorga a las víctimas de trata de personas y/o tráfico de migrantes son de distinta naturaleza. Al tratarse de crímenes internacionales y nacionales, los derechos y ámbitos de protección que se consideran dicen relación con garantizar una investigación adecuada y que las víctimas reciban el apoyo necesario antes, durante y después del proceso judicial. Se trata de una materia más consolidada en las legislaciones y normativas de la región y, por tanto, hay mucha más similitud entre los países que incorporan sus normas en el repositorio. Para empezar, estas legislaciones se aplican a extranjeros —eventualmente nacionales también— sin hacer distinciones sobre su situación migratoria, considerando que se trata de delitos que se rigen por la jurisdicción y la ley del territorio en que se cometen sea del Estado de origen, de tránsito y/o de acogida, donde deben ser investigados y sancionados. Por el carácter transnacional que puede tener la trata y tráfico de personas estas legislaciones refieren también a la necesaria cooperación internacional que debe existir en torno a la persecución de estos delitos y a la protección de sus víctimas, independientemente de su nacionalidad. Lo mismo ocurre a nivel de los principios y enfoques que se integran en las normas y en las que el principio de no discriminación por género y nacionalidad se encuentra presente.

De acuerdo a las cifras que entregan los organismos internacionales, y aun considerando que es difícil contar con información que dé cuenta real de la magnitud del tráfico de personas migrantes en el mundo y en la región, las estimaciones señalan que las mujeres y las niñas siguen siendo las víctimas mayoritarias de este flagelo. Las normas en esta materia suelen construirse de manera neutra en términos de la protección que ofrecen, en tanto se parte de la base de que se está frente a personas migrantes que se encuentran en una situación de vulnerabilidad dada por su condición de extranjero/a y víctima. No obstante, y como ya se señaló, es en este ámbito que se encuentra presente la inclusión de la perspectiva o enfoque de género, más que en las leyes que regulan la migración. En relación con cláusulas específicas, estas refieren específicamente a las mujeres y niñas migrantes y al trato diferenciado que los Estados les dan a las víctimas menores de edad, considerando la mayor indefensión en la que se encuentran y la necesidad de garantizar que las medidas que se adopten respeten su interés superior.

La consistencia de los Estados para legislar en materia de derechos y protección para las víctimas de trata de acuerdo a los estándares internacionales que existen en la materia es evidente (anexo 2). Algunos Estados reconocen derechos y además fijan medidas de protección. Otros sólo se refieren en estas normas a las medidas de protección, las que, a su vez, se dividen en inmediatas o urgentes y las de mediano plazo o mediatas. Dentro de estas, comunes a la mayoría de los países cuyas leyes y normas sobre trata y tráfico de personas se encuentran en el repositorio, están aquellas que dicen relación con asegurar su protección y evitar su revictimización durante el proceso judicial, como son el derecho a la reserva de la identidad de las víctimas o incluso el cambio de identidad, brindar asesoría y/o asistencia legal a las víctimas, incluidos familiares, y que esta sea entregada de manera clara y comprensible pudiendo solicitar un traductor o intérprete, y el derecho a participar de las distintas instancias del proceso, entre las principales. Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Haití, México, Panamá y Perú incluyen dichas medidas de distintas formas y con distinto nivel de profundidad. Así, por ejemplo, en el caso de Colombia se explicita que el Defensor del Pueblo brindará la asesoría y orientación jurídica inmediata y especializada respecto de sus derechos y procedimientos a seguir, mientras que Honduras establece que se brindará asesoría legal para las víctimas y familiares y México que esta asistencia jurídica es para todas las etapas del proceso penal, civil y administrativo.

Otro conjunto de medidas que incorporan los Estados para la protección de las víctimas de trata y tráfico son las que refieren al otorgamiento de un permiso migratorio o de permanencia en el país. Bolivia y Haití posibilitan el cambio de residencia temporal, cuando corresponda, mientras que Brasil, Costa Rica, y Honduras otorgan la residencia permanente. México por su parte establece en el Art. 75 de su respectiva ley en materia de trata, el derecho a permanecer en el país hasta la total recuperación de las víctimas u obtención de permanencia y Nicaragua da la opción de la permanencia temporal o definitiva e incorpora además el estatus migratorio por razones humanitarias otorgando visas a las víctimas extranjeras del delito de trata de personas, así como a las personas que convivan con la víctima en el país, durante el proceso penal. Panamá sólo refiere a otorgar protección migratoria por lo que, al menos, ello refiere a una permanencia temporal. Junto con ello, y considerando la voluntad de las víctimas, se fijan medidas para su retorno asistido o repatriación. Todo ello resulta consistente con los estándares de derechos de las víctimas de trata a nivel internacional.

En relación con las medidas de protección, sean inmediatas o de mediano plazo, que dicen relación con brindar las condiciones materiales a las víctimas de trata y tráfico para su estadía mientras se realizan las investigaciones e incluso después, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití,

Honduras, México, Nicaragua, Panamá incluyen la atención en salud física y psicológica, alojamiento apropiado y seguro y cobertura para necesidades básicas de alimentación y vestimentas. Ecuador no especifica las medidas de protección que adopta, pero se remite a la protección de emergencia prevista en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Colombia, Brasil y México incluyen el acceso a la educación de las víctimas y/o sus familiares, aunque no con la misma robustez. No obstante, considerando que en las leyes marco sobre migración de los países registrados en el repositorio esta se considera el acceso a la educación, esta recibe un tratamiento más explícito en las normas referidas a la prevención, sanción y protección de las víctimas de trata y tráfico de personas.

Una constante en todas las legislaciones y normas sobre trata y tráfico de personas es la situación de vulnerabilidad en que se encuentran niños y niñas de ser captados por redes delictivas transnacionales. En razón de ello la edad y la nacionalidad como factor de vulnerabilidad, o los niños y niñas como sujetos de especial protección son incluidos en todas las normas sobre trata y tráfico. La concatenación normativa incorpora en un primer nivel principios dentro de los cuales el interés superior del niño/a, la no discriminación por nacionalidad y por edad, y la unidad o reunificación familiar —incorporadas ya en las leyes de migración— también se incorporan en las leyes marco sobre trata y tráfico. A ello se suma el reconocimiento y garantía de derechos, los que se expresan en estas leyes marco. Descendiendo en la pirámide normativa, en un segundo nivel de regulación, se incluyen enfoques y/o directrices que orientan el quehacer estatal a nivel de políticas públicas, dentro de ellos el de vulnerabilidad por género, edad y nacionalidad, y que fijan atribuciones y facultades reglamentando el quehacer de las autoridades públicas y estableciendo las medidas concretas de protección, en este caso en relación con la infancia. Se considera además la especial circunstancia de que dicha infancia migrante no esté acompañada o bien que se encuentre separada de sus padres y consecuentemente la regulación de dicha situación acorde con los niveles de protección referidos. En todos los países que incluyen normas sobre trata y tráfico de personas puede apreciarse alguna referencia (anexo 2), en los distintos niveles de regulación, a la necesidad de proteger a los niños y niñas migrantes.

Siguiendo este mismo esquema de análisis, algunos países hacen mención específica también a las mujeres migrantes, en consideración a su condición y situación de vulnerabilidad. Brasil fija un criterio general para que se atiendan las necesidades específicas, especialmente en relación con cuestiones de género, orientación sexual, nacionalidad, origen étnico o social, procedencia, nacionalidad, raza, religión, edad, situación migratoria, lazos sociales o familiares, entre otros. Ecuador señala que la autoridad competente brindará la atención, protección, asistencia y reparación prevista en la ley, tomando en cuenta los enfoques de género, intergeneracional e intercultural y el principio de atención especializada. Haití hace mención a mujeres y niñas como personas vulnerables mientras que México establece que el diseño y la aplicación de las medidas de asistencia y protección deben considerar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente para mujeres, niñas, niños y adolescentes, mandatando a la autoridad para que adopte y ejecute todas las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino. Nicaragua establece en un artículo general que todas las instituciones públicas, dentro de su ámbito de competencia, deben garantizar en todo momento los derechos de las víctimas del delito de trata de personas, brindando la asistencia, atención, protección, seguridad y acceso a la justicia, teniendo

en consideración entre otros aspectos, la edad, el género, la salud, origen, idioma, y tendrán en cuenta los factores de vulnerabilidad según sea el caso.

En el caso de Perú, y tratándose de un reglamento a la ley de trata y tráfico de personas, no se establecen derechos o medidas de protección y refiere, por tanto, a las atribuciones que tienen en la materia los distintos ministerios. Así, el Ministerio de Salud prestará una atención integral a la población en situación de vulnerabilidad asociada a la trata de personas y tráfico ilícitos de migrantes, con especial énfasis en la reducción de la vulnerabilidad de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Agrega, en su Artículo 50, que las medidas de asistencia a migrantes objeto de tráfico comprende especialmente a aquellos cuya vida o seguridad se hayan puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de este delito y aquellos que por sus condiciones sean más vulnerables, como las niñas, niños y adolescentes, y las mujeres embarazadas.

República Dominicana y Venezuela, incluyen normas en el Repositorio que no permiten un análisis más general de las medidas de protección y asistencia referidas a las mujeres migrantes. En el caso de República Dominicana se incorpora el Decreto 97-99 que crea el Comité Internacional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM), que tiene por objeto desarrollar planes que fortalezcan la acción gubernamental y no gubernamental para la protección a la mujer migrante dominicana, especialmente aquellas que son traficadas a otros países con fines de explotación sexual. Considera medidas en materia de protección en cuanto a las leyes laborales; respeto y protección de sus derechos humanos, y considera el desarrollo en las zonas expulsoras de fuentes de trabajos, así como la elaboración del programa o planes de retorno. En el caso de Venezuela, y aun cuando la normativa incorporada en el repositorio es una ley marco sobre migración que incorpora la regulación sobre trata y tráfico de personas, la cláusula específica sobre mujeres migrantes está dada por una agravante para la sanción de la trata. En efecto, la violencia, intimidación, engaño o abuso de una situación de necesidad de la víctima, de su género o de los grupos vulnerables, reciben una sanción mayor.

3. Normas conexas que refieren a las mujeres migrantes

El Repositorio de Leyes sobre Migración Internacional contiene, además de cláusulas específicas sobre mujeres migrantes en leyes o normas inferiores sobre migración y trata, normas conexas que a propósito de otras materias hacen referencia a ellas.

Son diversas en rango, en número y en la materia que abordan. No obstante, desde un ámbito de regulación ajeno a la migración, permiten dar cuenta de buenas prácticas de los distintos Estados, las que contribuyen a explicitar en otros frentes, la condición de sujetos de derechos y reafirman la protección de las mujeres migrantes. El anexo 3 incorpora las normas que no se han analizado en otros acápite —constituciones, leyes marco y otras normas sobre migración, trata y tráfico de personas— y que refieren explícita o implícitamente, de acuerdo al parámetro que aplica el repositorio de leyes del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, a las mujeres y niñas migrantes. Se relevan aquellas que constituyen buenas prácticas para el reconocimiento de derechos y protección de las mujeres migrantes.

En general, se observa que estas leyes conexas recogen y regulan ciertos ámbitos que en mayor o menor escala están presentes también en las leyes de migración, tráfico y trata de personas: la violencia contra las mujeres, la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la protección a la maternidad, medidas en materia de integración y protección

laboral y también en relación con el reconocimiento de derechos para otros colectivos especialmente vulnerables.

a) Normas de prevención, tratamiento y sanción a la violencia contra las mujeres

Las leyes que previenen, sancionan y buscan erradicar la violencia contra las mujeres se encuentran más o menos consolidadas en la región desde finales de la década del 2000. Algunos de ellos han incorporado a las mujeres migrantes en sus legislaciones sobre violencia. Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Perú refieren a ellas en sus respectivas leyes.

En el caso chileno se incorpora al repositorio, por resolución exenta, el convenio celebrado entre el Servicio Nacional de la Mujer y el Ministerio del Interior con el fin de facilitar la atención y protección en las Casas de Acogida de las mujeres migrantes, refugiadas o solicitantes de refugio que sean víctimas de violencia intrafamiliar, que hubiesen iniciado acciones legales por este motivo y hubieran sido derivadas por el Ministerio Público, independientemente de su situación migratoria. El convenio incluye también la atención en los Centros de la Mujer a cualquier mujer extranjera, sin distinción respecto de su situación administrativa o de residencia²⁸.

El Salvador establece en su respectiva Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres, medidas de detección, prevención, atención, protección, sanción y reparación de la violencia hacia las mujeres. En su artículo 3, al referirse al ámbito de aplicación de dicha ley, señala que ésta se aplicará en "beneficio de las mujeres que se encuentren en el territorio nacional, sean éstas nacionales o no" extendiendo dicha protección a las mujeres salvadoreñas que se encuentren fuera del territorio nacional, siempre que dichos actos de violencia pudieran ser perseguidos extraterritorialmente. De esta manera refuerza la Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia que otorga protección a sus nacionales mujeres en el extranjero, en tanto son una población vulnerable. Incluye, además, un acápite sobre garantías para las mujeres víctimas de trata otorgándole asistencia jurídica gratuita, a permanecer en el país y a que no se le apliquen sanciones por delitos o infracciones vinculados con la trata de personas de la que es víctima²⁹.

México incorpora dos normas, una a nivel nacional que sanciona la discriminación, y una en el Distrito Federal sobre acceso a una vida libre de violencia. Respecto de la Ley para prevenir y eliminar la discriminación del año 2003, es destacable la existencia de este marco regulatorio que se centra en eliminar todas las formas de discriminación y promover la igualdad de oportunidades y de trato considerando, entre otros/as factores, el origen étnico o nacional, el sexo y el género. Considera además la implementación de medidas de nivelación, de inclusión y medidas afirmativas para garantizar la igualdad real, como parte del enfoque antidiscriminatorio que deben considerar todas las instituciones públicas. En relación con las medidas afirmativas establece, finalmente, que estas serán aplicables prioritariamente hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores³⁰. A nivel federal, se incorpora una cláusula que define la vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres como la mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en cuando

²⁸ Resolución Exenta 80.388 que aprueba el convenio de colaboración y acción conjunta entre el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de la Mujer (2009).

²⁹ Art. 57, Decreto 520 (2011).

³⁰ Arts. 1 y 15 Octavus de Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación (2003).

tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazadas, sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, se encuentre embarazada, entre otras circunstancias y factores³¹.

A partir de 2013, México adopta un marco legal que reconoce y garantiza el reconocimiento y protección de los derechos de las víctimas del delito de discriminación y de violaciones a los derechos humanos. Para ello, establece medidas de prevención, investigación, sanción y reparación brindando garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, mujeres y migrantes, para las que, en función de la gravedad del daño sufrido se determinará la prioridad en su asistencia y la prestación de servicios, tomando en cuenta además la pertenencia a un grupo en condiciones de vulnerabilidad y necesidades especiales, dentro de las que se encuentran, entre otros, mujeres, niñas y migrantes³². Este enfoque diferencial para la aplicación de medidas de asistencia de acuerdo a la vulnerabilidad, necesidades especiales y gravedad del daño se extiende también a los ámbitos de salud, educación y desarrollo social, entre otras³³.

Nicaragua, por su parte, adopta una política de Estado para prevenir la violencia en la familia a través de un conjunto de estrategias de prevención, de atención, de fortalecimiento institucional, territorial y comunitario, y comunicacional. Respecto de esta última, una de las líneas de acción es la de comunicación en valores en la que se postula estimular la participación de los medios de comunicación en acciones que eliminen conductas estereotipadas que "alienan, permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en todas sus modalidades, tomando en consideración las características propias de comunidades indígenas y afro descendientes, personas con discapacidad, personas migrantes y personas adultas mayores"³⁴. Introduce de esta manera, en 2014, un punto poco abordado que dice relación con la reproducción de los estereotipos de género ligado además a otros factores de vulnerabilidad que contribuyen a la inferiorización de las mujeres en el ámbito de la familia.

Panamá incorpora la referencia a las mujeres migrantes en su Manual de Funcionamiento de las Casas Albergue para Víctimas de Violencia Doméstica. Se trata, en este caso, de una norma que se inscribe dentro del proceso de revisión de la normativa para mejorar la calidad del servicio que se brinda a mujeres víctimas de violencia doméstica y a sus hijas e hijos cuando acuden a refugios. La normativa alude a los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para dejar una relación violenta, y entre los cuales se cuenta el miedo a ser deportada, si ella es migrante³⁵. Refuerza además que, para las mujeres en situación de riesgo de violencia, la combinación del sexismo y de otros factores tales como pobreza, discapacidades, aislamiento rural, edad, etnia y estatus migratorio, pueden intensificar el riesgo y restringir sus opciones para escapar de la violencia³⁶.

³¹ Art. 3, Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, (2008).

³² Art. 5 y 28 Ley General de Víctimas (2013).

³³ Art. 45 y 47 Ley General de Víctimas (2013).

³⁴ Punto 2, Decreto 43/2014, que instituye la Política de Estado para el fortalecimiento de la familia nicaragüense y prevención de la violencia (2014).

³⁵ Punto 2.4, Resolución núm. 48 por medio de la cual se adopta el Manual de Funcionamiento de las casas albergues para mujeres víctimas de violencia doméstica.

³⁶ Punto, 3.1, Resolución núm. 48 por medio de la cual se adopta el Manual de Funcionamiento de las casas albergues para mujeres víctimas de violencia doméstica.

Por último, Perú, que adopta su ley marco sobre violencia contra las mujeres recién el 2015, acompaña durante los años siguientes una reglamentación de esta y un Plan Nacional contra la violencia de género y en el año 2017 un decreto legislativo para reforzar su lucha contra el femicidio, la violencia intrafamiliar y de género. En todas ellas refiere a las mujeres migrantes de manera directa o indirectamente por la vía de factores de vulnerabilidad. En efecto, en la ley marco sobre violencia, al incorporar medidas de prevención, atención y protección a las víctimas de violencia, lo hace considerando un enfoque interseccional en tanto las experiencias de violencia están cruzadas por otros factores, entre los que se cuenta la condición de migrante o refugiada³⁷. A su vez, el respectivo reglamento que delimita las atribuciones que les competen a las instituciones del Estado en dicha prevención y protección, refuerza el concepto de vulnerabilidad y su mayor riesgo frente a la violencia, vinculándolo específicamente a la migración y el género³⁸. Ya a nivel de política pública, el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, fija los objetivos estratégicos a lograr, entre los que se cuenta la necesidad de cambiar los patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbaban la violencia de género, que afecta desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad, entre ellas las mujeres migrantes, para agregar luego, en el acápite sobre las modalidades de violencia, la que se ejerce contra las mujeres migrantes. En efecto, haciendo referencia y reforzando el artículo 17 del Decreto Legislativo N°1236 sobre Migraciones, que obliga a la autoridad migratoria a adoptar medidas específicas para extranjeros y extranjeras frente a la violencia intrafamiliar, explica por qué incluye a las mujeres migrantes y señala que el hecho de estar en un país distinto al lugar de origen, ubica a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la trata de personas, al tráfico ilícito de migrantes o a la violencia de género, por lo que deben adoptarse medidas específicas de atención y protección³⁹. El año 2017, el parlamento adopta una ley que incorpora la figura del feminicidio como expresión extrema de la violencia de género, introduciendo varias modificaciones al Código Penal. Entre ellas destaca la tipificación del delito de discriminación e incitación a la discriminación, que considera el sexo, la nacionalidad y la condición de migración como componentes de las actitudes discriminatorias que deben ser sancionadas⁴⁰.

b) Normas sobre igualdad de oportunidades e institucionalidad de género

Una segunda categoría de normas son las que ponen su foco en las mujeres como sujetos de derechos y/o en la institucionalidad responsable de garantizar políticas, planes y programas que promuevan la igualdad de género. México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay cuentan con este tipo de leyes en el Repositorio de Leyes sobre Migración Internacional.

En México se crea el Instituto Nacional de las Mujeres en el año 2001 con el fin de promover y fomentar las condiciones que posibiliten a las mujeres mexicanas dentro y fuera del territorio nacional, y a las extranjeras en México, la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato, el ejercicio pleno de sus derechos y su participación equitativa en todas las dimensiones de

³⁷ Art. 3, Ley 30.364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

³⁸ Art. 4, Decreto Supremo 009/2016, que reglamenta la Ley 30.364, "Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar".

³⁹ Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

⁴⁰ Artículos 108 y 323, Decreto Legislativo 1.323, que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género.

la vida⁴¹. Nicaragua por su parte, creó el Instituto Nicaragüense de la Mujer, órgano rector de la aplicación y seguimiento a las políticas públicas con enfoque de género, en el año 1987, y aprobó el 2008, una Ley e Igualdad de Oportunidades. Si bien ninguna de las dos normas están incluidas en el repositorio en tanto no mencionan directa o indirectamente a las mujeres y niñas migrantes, su reglamentación si lo hace. En efecto, el decreto añade una referencia a la necesidad de garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres migrantes, asegurando que en la implementación de la ley se las incluya y que, en particular, en la elaboración del informe anual de cumplimiento de dicha ley teniendo en cuenta "siempre a todos los sectores menos favorecidos, entre estos a mujeres y hombres migrantes"⁴².

En Panamá, la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres se organiza en torno a ejes temáticos, lineamientos y objetivos estratégicos, siendo el Instituto de la Mujer el organismo responsable principal. En todos ellos se hace referencia a las mujeres migrantes. Constituyen, bajo esta regulación, un lineamiento estratégico específico que forma parte del eje temático "Migración, Trata, Refugiadas y Privadas de Libertad" cuyos objetivos consisten en: crear programas de autogestión y de emprendimiento para las mujeres migrantes con el objeto de garantizar su estabilidad económica y su inserción en el mercado laboral; incorporar a las mujeres migrantes en los programas sociales que ofrece el Estado; dotar de presupuesto a los centros de información y albergues temporales para las mujeres migrantes y víctimas de trata; e implementar acciones de sensibilización del funcionario involucrado en el tema de migración de mujeres, niñas y adolescentes para evitar la estigmatización de éstas y establecer campañas de sensibilización sobre la migración y la trata de mujeres, niñas y adolescentes dirigidas a la población en general.

Por otro lado, las referencias a mujeres migrantes en dicha política se transversalizan hacia otros ejes temáticos. Así, en materia de equidad jurídica, se establece la necesidad de ampliar la divulgación de la normativa que consagra los derechos humanos de las mujeres migrantes y en materia de educación, la implementación de programas continuos de alfabetización y de post-alfabetización, que garanticen la participación de las adolescentes, jóvenes, mujeres adultas y adultas mayores migrantes. En materia de salud, uno de los objetivos estratégicos alude al desarrollo de campañas de sensibilización al VIH dirigidas a la población en general "sin distinción étnica, cultural, sexual, etaria y otras condiciones especiales como mujeres con discapacidad, refugiadas, migrantes y privadas de libertad". Por último, en relación con la violencia, prevé la creación de mecanismos legales e institucionales que posibiliten la detección y sanción de las diferentes formas de explotación y violencia a que son expuestas las mujeres migrantes, y el establecimiento de mecanismos destinados a eliminar la violencia institucional hacia las mujeres migrantes⁴³.

En 1999, República Dominicana crea la Secretaría de Estado de la Mujer, que pasaría a llamarse Ministerio de la Mujer en el año 2010⁴⁴. Es el "organismo responsable de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial, interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres"⁴⁵. Entre sus funciones comprende la producción de información estadística

⁴¹ Art. 3, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001), México.

⁴² Art. 19, Decreto 29/2010, que reglamenta la ley 648, "Ley de igualdad de derechos y oportunidades"(2010).

⁴³ Decreto Ejecutivo núm. 244 que adopta la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres (2012).

⁴⁴ Decreto 56-10 de 8 de Febrero de 2010.

⁴⁵ Art. 1, Ley núm.86-99 De creación de la Secretaría de Estado de la Mujer (1999).

para visibilizar las brechas e inequidades de género en todos los ámbitos, lo que incluye aquellos no cubiertos por los sistemas de información de entonces, entre los cuales refiere a modo de ejemplo a las trabajadoras domésticas y a las mujeres migrantes⁴⁶.

Uruguay, en tanto, aprobó en 2007 su primer "Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011", elaborado por el Ministerio del Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de las Mujeres, y que se deriva de la Ley 18.104 sobre Promoción de la Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres de dicho país. En el eje relativo a medidas dirigidas hacia personas en situación de discriminación agravada prevé la sensibilización y concientización de la ciudadanía, a través de campañas que promuevan la no discriminación hacia mujeres migrantes. Considera la creación de espacios de atención y de medidas de inclusión dirigidas a éstas. En el eje relativo al desarrollo de medidas para la efectivización de los derechos de las mujeres en la integración internacional, el plan considera la generación de instancias de coordinación de actividades para la igualdad con las mujeres migrantes residentes en el país⁴⁷.

c) Normas de protección a la maternidad

Costa Rica, Ecuador y Guatemala consideran dentro de sus normas generales de protección a la maternidad a las mujeres migrantes. En el primer caso, el año 2009 el país adopta la Norma Oficial Atención Integral a la Mujer durante el Embarazo de Bajo Riesgo Obstétrico, de responsabilidad del Ministerio de Salud, que consagra que "la atención prenatal está dirigida a toda mujer embarazada independientemente de su edad, etnia, nacionalidad, religión, y estatus migratorio" y refuerza además la importancia de considerar las necesidades diferenciadas del grupo de mujeres atendidas, entre las que considera a las embarazadas con discapacidad, embarazadas indígenas, embarazadas analfabetas, embarazadas inmigrantes, entre otras⁴⁸. Con posterioridad, en 2015, a través de otro decreto, se oficializa la aplicación obligatoria de la Norma Nacional para la Atención Integral a las Mujeres en Post Parto y establece que la atención post-parto está dirigida a todas las mujeres independientemente de su edad, etnia, estado civil, nacionalidad, religión, estatus migratorio y tipo de aseguramiento⁴⁹.

En Ecuador, a propósito de normar el funcionamiento de las compañías que financien servicios de atención integral a la salud prepagada y controlar la prestación de dichos servicios, la ley define que los planes y programas que garantizan la salud de las personas deberán ofrecer una cobertura en razón de las personas, prohibiendo toda forma de discriminación sobre la base del sexo o de la condición migratoria, entre otros, los que no pueden, por tanto, constituirse en motivo de rechazo de cobertura o suscripción o renovación de los contratos⁵⁰. Guatemala, en 2010, aprueba una ley marco para la garantía del derecho a la salud y la calidad de vida de las mujeres y del recién nacido. Uno de los fines de la norma es el reconocimiento de la maternidad saludable

⁴⁶ Art. 3, Ley N°86-99 De creación de la Secretaría de Estado de la Mujer.

⁴⁷ Decreto 184, que aprueba el "Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidad y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011"

⁴⁸ Art. 4.3.4 del Decreto Ejecutivo 35.262-S, sobre la oficialización de la Norma Oficial Atención Integral a la Mujer durante el Embarazo de Bajo Riesgo Obstétrica (2009).

⁴⁹ Decreto Ejecutivo 39.470-S, que oficializa la Norma nacional para la atención integral a las mujeres en el post parto, (2015).

⁵⁰ Art. 20, Ley orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica (2016).

como asunto de urgencia nacional y fomentar acciones para reducir las tasas de mortalidad materna y neonatal, especialmente en la población vulnerable, como la población migrante⁵¹.

d) Normas que reconocen derechos y protegen a otros sujetos de derechos y/o grupos vulnerables que requieren de protección especial

Brasil, Colombia y México registran leyes marco sobre infancia y discapacidad que incorporan de manera explícita o tácita a los sujetos migrantes. Brasil adopta en 2017 una ley que establece el sistema de garantías de derechos para niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos de violencia y dispone en su Artículo 5 que dicha norma tiene como marco normas nacionales e internacionales de protección de los derechos de los niños y adolescentes, entre los cuales el derecho fundamental a ser protegidos contra cualquier tipo de discriminación, sin distinción de sexo o condición migratoria, garantiza los derechos de las niñas migrantes⁵². Colombia, en 2006, aprueba el Código de la Infancia y la Adolescencia por el que fija que el ámbito de aplicación de la norma es para todos los niños, las niñas y los adolescentes nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional. Define que debe entenderse por perspectiva de género el reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social, y que esta debe tenerse en cuenta como criterio interpretativo para la aplicación de dicho código⁵³.

México también cuenta con una ley marco en la que se reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Considera las condiciones particulares de niños, niñas y adolescentes en los diferentes grupos de población con el fin de proteger el ejercicio igualitario de todos sus derechos, para lo cual "las autoridades federales de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, alimentario, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apatridia, o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos" ⁵⁴. A su vez, y en relación con dicha ley, la Ciudad de México adopta dos normas, una referida a niñas y niños y la segunda, a las personas jóvenes. La Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México, es el marco jurídico de promoción, respeto, protección y goce de los derechos humanos para la infancia que habita o transita en dicha ciudad, incluyendo a nacionales y extranjeros. Refuerza dicha aplicación al consagrar el derecho a no ser discriminado por razón de género, embarazo, identidad de género o calidad de persona migrante, refugiada y/o desplazada, en particular en materia de acceso a la educación. Incluye también medidas de protección hacia aquellos grupos que sufren un mayor riesgo de vulnerabilidad⁵⁵. También en 2015, adopta la Ley de los derechos de las personas jóvenes que busca garantizar educación, salud y trabajo para esta población y prevé mecanismos y políticas que permitan sistematizar la información sobre la juventud y lograr su desarrollo integral. En el caso específico de las mujeres migrantes, la ley atribuye

⁵¹ Art. 2 y 4, Decreto 32/2010, Ley para la maternidad saludable (2010).

⁵² Ley 13.431, que establece el sistema de garantía de derechos de los niños y adolescentes víctimas o testigos de violencia, (2017).

⁵³ Art. 12, Ley 1.098, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia (2006).

⁵⁴ Art. 10, Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes (2014).

⁵⁵ Art. 36, 58, 99 y 115, Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México (2015).

a las Secretaría de Cultura del Distrito Federal el rol de promover entre los jóvenes “el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres jóvenes, de aquellas que pertenezcan a un pueblo o barrio originario, integrantes de comunidades indígenas en el Distrito Federal, o de las poblaciones migrantes particularmente de origen indígena”⁵⁶.

También a nivel de Estado, México adopta la Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad que garantiza la promoción y protección, y asegura el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad con el fin de lograr su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. El goce de los derechos de las personas con discapacidad no puede ser sometido a ninguna discriminación que sea basada en motivos de género o situación migratoria⁵⁷.

e) Normas que reconocen derechos y protegen a otros sujetos de derechos y/o grupos vulnerables que requieren de protección especial

Son escasas las normas sobre estas materias en el repositorio. Chile, a propósito de la adopción de la política nacional de seguridad y salud en el trabajo, fija los principios de universalidad e inclusión, en las que se tomarán en cuenta las especificidades de los trabajadores y trabajadoras en situación de vulnerabilidad, como los migrantes. Además se especifica que las acciones implementadas con tal objetivo deberán ser aplicadas “en forma equitativa, inclusiva, sin discriminación alguna, considerando las particularidades de género y de los pueblos originarios”⁵⁸.

México, cuenta con un marco regulatorio que rige las relaciones de trabajo que desde 2012 incluye el principio de no discriminación y prohíbe actos discriminatorios entre los trabajadores que se funden en base al origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana⁵⁹. La aplicación de una perspectiva de género se ve expresada en general en todos los acápites con referencias a la igualdad entre trabajadores y trabajadoras y a la protección de su maternidad.

Paraguay cuenta con un Código del Trabajo que data de 1993 que regula las relaciones entre los/las trabajadores y empleadores nacionales y extranjeros. El capítulo II de la sección dos de dicho código regula las relaciones laborales de las mujeres trabajadoras a partir del Art. 128 y señala que éstas tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones que los trabajadores hombres para luego referirse a las normas de protección de la maternidad. Así, prohíbe las labores peligrosas e insalubres para la salud de la mujer trabajadora embarazada, el derecho a suspender el trabajo acreditando circunstancias de salud, el otorgamiento, durante la licencia, de la atención médica y las prestaciones necesarias⁶⁰.

Por último, Puerto Rico cuenta con una ley “Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico” y para otros fines relacionados. Estandariza las normas aplicables a cualquier contrato de trabajo al trabajo doméstico, las que benefician a trabajadores nacionales y extranjeros, consignando en su preámbulo que la mayor parte de las personas que se dedican al

⁵⁶ Art. 105, Ley de los derechos de las personas jóvenes en la Ciudad de México (2015).

⁵⁷ Art. 4, Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad (2011).

⁵⁸ Art. 1, Decreto 47, que instituye la política nacional de seguridad y salud en el trabajo, 2016.

⁵⁹ Arts. 2 y 3, Ley Federal del Trabajo.

⁶⁰ Arts. 3, 128 y siguientes, Ley núm. 213, que establece el Código del Trabajo.

trabajo doméstico son mujeres, muchas de éstas migrantes que están más expuestas a trabajar en ambientes hostiles y en condiciones de trabajo injustas, siendo el único sustento de su familia. Alude también a la discriminación que sufren los empleados domésticos por razón de género, clase, raza, nacionalidad y estatus migratorio, lo que empeora en el caso de los migrantes sin estatus migratorio oficial, quienes suelen inhibirse de reclamar contra abusos extremos, así como la privación de alimentos y de libertad, por miedo a perder sus trabajos o a ser deportados⁶¹.

⁶¹ Arts. Ley 206/2016, para crear la "Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico" y para otros fines relacionados.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Ratificación de tratados internacionales de derechos humanos

Uno de los aspectos que fortalecen el reconocimiento de derechos y la protección a la población migrante es la ratificación de los tratados internacionales, en particular aquellos que resguardan a las mujeres migrantes. En este sentido, la adhesión de los países cuyas leyes se encuentran en el repositorio a la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación y a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, brinda un marco de protección y garantía de estos derechos. Los países en sus marcos legislativos, incorporan su adhesión a dichos tratados, a los que se suman los instrumentos internacionales de protección y sanción a la trata de personas y los Estatutos sobre Refugiados. Se recomienda a los países de la región la ratificación en particular de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares que es el marco más amplio de regulación de los derechos de las personas extranjeras.

B. Principio de no discriminación para las mujeres migrantes

El análisis sobre la jerarquía legal de las normas del repositorio que refieren a las mujeres migrantes en cada uno de los países, informa sobre la relevancia que se les otorga en los diferentes ordenamientos jurídicos. Así, aquellos países que hacen referencia en sus constituciones a las mujeres migrantes ya sea a través del principio de no discriminación o refiriéndose a ellas explícitamente, elevan el umbral de visibilidad. Es el caso de Bolivia, Ecuador y México que al incorporarlas en sus respectivos textos constitucionales, junto con mandar a las leyes inferiores, ponen a disposición los mecanismos jurídicos constitucionales para su protección.

En un segundo nivel se encuentran las leyes marco, es decir, aquellas que regulan la gestión de la migración, reconocen derechos y obligaciones para los/las extranjeros y fijan las competencias de los principales órganos encargados de operacionalizar la política pública. El principio de no discriminación se encuentra incorporado en todas las leyes de migración y en las que regulan la trata y tráfico de personas que constan en el repositorio. De esta forma, se fija un segundo umbral de protección, ya sea que se formule en términos de principio o de derecho, garantizando el reconocimiento igualitario como titulares de derechos, de todas las personas, en sus diferencias.

La inclusión de las mujeres, niñas y/o de las personas migrantes, o de las mujeres migrantes, o de las categorías de sexo/género y nacionalidad en el principio de no discriminación es un paso sustantivo para dar cuenta de las intersecciones que se producen cuando se acumula más de un factor de discriminación. Algunos países incluso han incorporado la condición migratoria como una categoría a ser protegida bajo el principio de no discriminación. En la práctica esta incorporación no permitiría hacer distinciones, por ejemplo, entre aquellas mujeres que se encuentran en situación regular y aquellas que no. Países como Brasil y México incorporan los tres factores aludidos en el principio de no discriminación en sus leyes marco sobre migración, constituyéndose en un modelo a seguir en la región.

Las leyes marco sobre prevención, asistencia y sanción a la trata y tráfico de personas, también consagran el principio de no discriminación en base a la categorías sexo/género y nacionalidad pero incorporan de manera más frecuente la no discriminación en base a la condición migratoria que en las leyes que regulan la migración. Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá lo hacen de manera explícita, no haciendo distinciones entre las víctimas migrantes en situación irregular y aquellas en situación regular. Considerando la gravedad de la trata y el tráfico de personas en el ejercicio de los derechos humanos, la inclusión de las mujeres en situación irregular contribuye a generar una respuesta inmediata de parte de las autoridades sin hacer distinciones para estos efectos.

C. Marcos normativos y enfoques o lineamientos para el diseño e implementación de leyes y políticas públicas

Tradicionalmente, los marcos normativos se formulan alejados de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, a pesar que éstas se fundan, en última instancia, en aquellas. En las últimas décadas, se ha iniciado un proceso de convergencia entre estos dos ámbitos, haciendo de los derechos humanos consagrados tanto en el ámbito internacional como nacional, el marco conceptual y o propósito al que las políticas sociales deben apuntar. Así, el proceso de armonización entre ambas lógicas, la jurídica y la de políticas públicas, se alza como uno de los desafíos que tienen los marcos regulatorios en la actualidad para que tanto las leyes como las políticas migratorias se desarrollen de manera armónica y cumplan con sus objetivos. Uno de los elementos presentes en las legislaciones contenidas en el repositorio son los lineamientos, directrices u otros principios que contribuyen a dotar de direccionalidad a la implementación de las normas y de las políticas públicas migratorias. Estos operan como un mandato para quienes deben hacerse cargo de cumplirlas permitiéndoles comprender el sentido de su implementación, corregir o incluso dar contenido a aquellos ámbitos que no se encuentran regulados o que requieren una especial preocupación.

El principio pro persona en la Ley de Movilidad Humana del Ecuador, el principio de equidad de género en el caso de Bolivia, el respeto a las especificidades de género como directriz en la ley

que instituye la política municipal en materia de migración del Estado de São Paulo, Brasil, o la transversalización del enfoque de género en el Instructivo Presidencial para los lineamientos de una política migratoria en Chile, son buenos ejemplos que incorporan elementos que orientan, desde el campo jurídico y hasta la formulación de políticas públicas, la manera de aproximarse a la implementación de las normas. A la vez, dichos lineamientos permiten la identificación de las capacidades que se requieren en las instituciones públicas para abordar la migración considerando a las mujeres y niñas migrantes como una población específica, como en el caso de Bolivia, que junto con instituir el principio de no discriminación en base al sexo/género y nacionalidad, incluye el principio de equidad de género e incorpora en la misma ley la obligación del órgano rector migratorio a gestionar la información y datos estadísticos migratorios asegurando la disponibilidad de indicadores diferenciados por género. Así mismo, Panamá incorpora el enfoque y la perspectiva de género, como elemento a considerar en la aplicación de sus respectivas normas sobre migración.

D. Derechos sociales y mujeres migrantes

En relación con el reconocimiento, garantía y respeto de los derechos humanos y considerando que el aspecto más problemático de la migración en la actualidad dice relación con la garantía de los derechos sociales, cabe señalar que la condición de regularidad o irregularidad de las personas migrantes, condiciona el abanico de derechos que se les reconoce en las leyes de migración, así como el tipo de acceso que se garantiza.

En las leyes marco sobre migración, el acceso al ejercicio de los derechos sociales en su amplia gama se reserva a quienes se encuentren en situación de regularidad, en las mismas condiciones que los nacionales. Sin embargo, respecto de las personas migrantes que se encuentran en un país de tránsito o de destino en situación de irregularidad, el umbral de garantía es menor y en orden de frecuencia refieren a la educación, a la salud, y a la vivienda. Respecto de estos mínimos, tanto en materia de educación como de salud existen marcos regulatorios en el repositorio que dan cuenta de una relativa consolidación en la garantía de salud con la prestación de asistencia médica de urgencia y para mujeres embarazadas. Es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay que incorporan de manera explícita el derechos de las personas migrantes a acceder a los sistemas de salud.

A pesar de la consagración de estos mínimos comunes entre dichos países, existen diferencias. Mientras en algunas legislaciones solo se comprende atención básica, de urgencia o en el embarazo, en otros la atención es más amplia, e incluye el tratamiento del VIH, las vacunas contra enfermedades infecciosas y las que hacen parte de los planes nacionales de inmunización. En particular, resulta relevante que Guatemala refuerce dicha garantía al incluir además de su cláusula general sobre acceso a la salud, una especial en relación a la maternidad y la salud sexual. Estos derechos se refuerzan más en las leyes sobre prevención y sanción a la trata de personas en los que las legislaciones consideran a las personas migrantes, mayoritariamente aún mujeres y niñas, explícitamente sin distinción de condición migratoria.

En relación al derecho a la educación, el cuadro es similar. Prácticamente los mismos países que brindan una garantía mínima de salud en las leyes marco de migración, también lo hacen explícitamente en materia de acceso y permanencia en la educación. También existen diferencias pues mientras algunos países garantizan el acceso a la educación básica y media, otros incorporan

la educación superior, o incluyen la educación para adultos, especificando en todos los casos que no se hace distinciones por la condición de irregularidad de las personas migrantes.

En materia de derecho a la vivienda y un hábitat adecuado, se observa una menor frecuencia en su inclusión expresa. Bolivia y Uruguay incorporan el derecho a las personas migrantes a los servicios o programas de vivienda, no considerando para ello la condición migratoria.

Las leyes que previenen, sancionan y protegen a las víctimas de trata y/o tráfico de personas no hacen distinciones en la fase de atención o asistencia inmediata entre personas migrantes en situación regular e irregular y garantizan en general el conjunto de garantías que permiten la sobrevivencia, incluyendo, la alimentación y la vestimenta, lo que resulta evidente considerando el extremo grado de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse.

A pesar de existir mínimos que aseguran el acceso a derechos fundamentales básicos como los señalados, cabe evaluar críticamente las limitaciones que tienen las personas migrantes que se encuentran en situación irregular. No existe estándar internacional en esta materia que limite su acceso a las condiciones mínimas que garantizan los derechos humanos para las personas migrantes, aun cuando algunas normas que garantizan derechos, consideran la situación de vulnerabilidad de niños/niñas, mujeres, adultos mayores y, aunque menos, a personas con discapacidad, pero entregan a la autoridad migratoria la facultad de determinar dicha condición. Estos derechos se tensionan con los modelos de protección social o la ausencia de estos, en los países de tránsito y de destino los que producto de la reducción del Estado y de las garantías en materia de derechos sociales y la creciente privatización de dichos servicios, han reducido también las prestaciones sociales que entregan a su población nacional, las que además se han precarizado y no necesariamente alcanzan niveles mínimos de accesibilidad, oportunidad y calidad. Se requiere un esfuerzo mayor por parte de los Estados para garantizar derechos sociales a la población migrante sin distinción de su condición migratoria. En buena parte de ello dependen las posibilidades de integración a la sociedad que los acoge y su posibilidad de contribuir al desarrollo de los países en beneficio de todos y todas.

E. Violencia contra las mujeres migrantes

Dentro de la población migrante existen grupos que se encuentran en una situación de mayor desprotección y que requieren un trato especial por su condición de vulnerabilidad. Los niños y niñas migrantes, las mujeres migrantes embarazadas, las personas migrantes adultas mayores y con discapacidad, suelen ser los colectivos que más se mencionan en las leyes que regulan la migración. En algunos casos como en Ecuador, la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar es motivo de asistencia prioritaria y en Guatemala, la condición de vulnerabilidad dada por ser víctima de violencia de género o de violencia sexual son criterios a considerar o bien motivos para otorgar permisos especiales y no obligarlas a retornar a los países en los que se encuentran en situación de riesgo. Que la vulnerabilidad tenga como base la violencia contra las mujeres es una señal potente para avanzar en su prevención y erradicación.

En términos jurídicos la protección a las mujeres migrantes embarazadas se encuentra al mismo nivel que la protección que deben los Estados a las mujeres que se encuentran en riesgo o que viven violencia. En ambos casos se encuentran en situación de vulnerabilidad, no obstante, la mayoría de los países protege la condición de embarazo y no así la de víctima de violencia de género. Correspondería en rigor dar un trato equivalente a ambas situaciones y acercarse cada vez

más a otorgar una protección completa frente a las distintas formas de violencia contra las mujeres, las que al igual que el delito de trata y tráfico, comprometen el goce efectivo de todos los derechos humanos de las mujeres, independientemente de si son migrantes o no. Más aún, si bien las principales razones para migrar no parecen incluir la violencia contra las mujeres, es evidente que esta existe, tanto en los países de origen como en los de destino, que puede acompañar a las mujeres en su trayectoria migratoria sea porque caen en redes de trata, o porque se encuentra inserta en sus relaciones familiares, y puede también que el país de destino aumente o reduzca las posibilidades de ser víctima de la misma.

Existiendo un alto consenso entre los países de la región para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, ello debiera expresarse también en relación con las mujeres migrantes y su derecho a vivir una vida libre de violencia, independientemente de las fronteras que crucen y de su condición migratoria. Así, si se brindan garantías de no retorno frente al riesgo de violencia en su país de origen, o se entregan permisos de estadías especiales o visas humanitarias, y/o de regularización, y asistencia frente a situaciones de violencia en los países de tránsito y de acogida, se contribuirá a la protección de las mujeres en todo su proceso migratorio. Es en este sentido que las leyes conexas incorporadas en el repositorio que previenen, atienden y sancionan la violencia contra las mujeres contribuyen, con la inclusión de referencias explícitas a las mujeres migrantes e independientemente de su condición migratoria, a la prevención y erradicación del fenómeno para todas.

F. Igualdad y protección

La revisión de las leyes y normas contenidas en el repositorio permiten elaborar, aunque de manera parcial, la concepción que existe en torno a las mujeres migrantes en el ordenamiento jurídico migratorio, incluidas las leyes que previenen, sancionan y protegen a las víctimas de trata y tráfico. En términos generales las legislaciones se encuentran en un punto de inflexión entre reconocer a las mujeres migrantes como sujetos de derechos en igualdad de condiciones con los hombres y mujeres nacionales, o como sujetos de protección, concepción que inspiró buena parte de las legislaciones anteriores a la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las mujeres.

El sexo/género constituye una categoría que reconocen las constituciones y leyes que regulan, reconocen derechos y protegen a las poblaciones migrantes. A la vez, esas mismas leyes cuando refieren en sus disposiciones o cláusulas específicas a las mujeres migrantes, las remiten a la maternidad o a la condición de vulnerabilidad. Ambos tipos de normas son necesarias, pero, para que estas no se configuren aisladamente y hasta contradictoriamente, reproduciendo por una parte una igualdad abstracta y jurídica, y por otra los roles y estereotipos más tradicionales de las mujeres (migrantes) reconduciéndolas exclusivamente a su necesidad de protección, se requiere que su formulación sea más inclusiva y que se incorporen lineamientos, o enfoques de género que guíen su interpretación. Así también lo es la necesidad de incluir, en dichas normas, la formación en enfoque de género a funcionarios públicos de los servicios que se relacionan directamente con la población migrante.

G. Coordinación interinstitucional y las mujeres migrantes

La institucionalidad pública en materia de migración y el rol rector que se les otorga a organismos especialmente creados para ello exigen altos niveles de coordinación interinstitucional en la medida que se centran en un sujeto específico que requiere de respuestas en prácticamente todos los ámbitos sectoriales. Los diferentes niveles de coordinación interinstitucional son una condición necesaria para lograr un impacto que aborde integralmente, considerando el marco de derechos humanos, las necesidades de la población migrante y facilitar la integración y desarrollo de dichas comunidades en el país de tránsito y/o acogida.

En algunas leyes y normas de rango inferior al legal sobre migración, se explicitan los distintos niveles de coordinación que requiere la institucionalidad pública para brindar asistencia y protección a las mujeres migrantes, incorporando para estos efectos a los organismos o institucionalidad pública de género. Así, a la dimensión vertical del análisis (rango legal) se incorpora una dimensión horizontal operativa que posibilita la acción estatal. En efecto, si las normas jurídicas contenidas en las leyes marco sobre migración las incorporan a través del principio de no discriminación y de cláusulas específicas para garantizarles derechos y brindarles protección, las normas que reglamentan las competencias y atribuciones de los diferentes organismos públicos en estas materias, al incluir a las instituciones rectoras de políticas de igualdad de género, fijar funciones específicas en relación con la producción estadística desagregada por sexo/género y la capacitación de sus funcionarios en el enfoque de género, ayudan a transversalizar el género y su enfoque en el aparato público en relación con las mujeres migrantes.

Los planes de igualdad y la institucionalidad de género creada para la promoción y protección de los derechos de las mujeres son un importante aliado para la garantía de derechos y protección de las mujeres migrantes. En general más abiertas a la inclusión de aspectos que impactan en el ejercicio de los derechos de las mujeres, pueden incorporar más fácilmente, dada además su calidad de órganos rectores, respuestas estatales para ellas. Panamá es un caso de interés en estas materias puesto que las incorpora en términos transversales y específicos en su Política de Igualdad de Oportunidades. De todas maneras se trata de un campo de acción e intervención en el que la institucionalidad pública de género en los países de tránsito y destino puede hacer más esfuerzos que los actuales por la integración y protección de las mujeres migrantes. La política en materia de migración es una política dura en tanto involucra componentes de seguridad, ámbito que en general ha sido esquivo a la inclusión del enfoque de género, de allí que los organismos rectores en materia de igualdad de género tengan más posibilidades de intervenir en la política migratoria en relación con las mujeres. Ello obligaría a una mayor presencia del tema en las Conferencias Regionales de la Mujer en las que prácticamente no existen como sujeto específico.

Bibliografía

- Cano, M. Ángeles (2010), "Protección internacional de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios", Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Tercera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Lima entre el 7 y el 9 de agosto de 2018 (LC/CRPD.3/3), Santiago, Chile.
- _____ (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, (LC/CRM.13/5) Santiago, Chile.
- _____ (2017), *40 años de Agenda Regional de Género*. Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (LC/G.2682/Rev.1), Santiago, Chile.
- _____ (2015), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, 14 de septiembre de 2015 (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1), Santiago, Chile.
- _____ (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. Primera reunión de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014 (LC/L.3697), Santiago, Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2006), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, (LC/W.98), Santiago, Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)/UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2003), *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, (LC/L.1974-P), Santiago, Chile.

- CIDH (2015), *Informe sobre Movilidad Humana. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. (Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015. OEA/Ser.L/V/II.), Washington, Estados Unidos de América.
- Martinez, Jorge y Cristián Orrego, Rivera (2016), *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo N°114, CEPAL y OIM (LC/L.4164), Santiago, Chile.
- OIM (2015), *Marco de Gobernanza para la Migración: Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (C/106/40)*. Ginebra, Nueva York.
- _____(2018), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, Ginebra, Suiza.
- ONU (2008), *Recomendación General núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias*. Comité CEDAW(A/64/38).
- _____(2010), *Observación general N° 1 sobre los trabajadores domésticos migratorios*. Comité de Derechos de las Personas Migrantes (CMW/C/GC/1), Ginebra, Suiza.
- _____(2016a), *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (A/71/285)*, Ginebra, Suiza.
- _____(2016b), *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (A/RES/71/1)*, Nueva York, Estados Unidos de América.
- _____(2017), *Compendio de principios, buenas prácticas y políticas para una migración segura, ordenada y regular, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, septiembre (A/HRC/36/42), Ginebra, Suiza.
- _____(2018), *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los Migrantes (A/HRC/38/41)*, Ginebra, Suiza.
- Stefoni, Carolina (2017), *Panorama de la migración internacional en América del Sur* en Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional Preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, CEPAL, Santiago, Chile.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito), *Informe Ejecutivo Global sobre Tráfico de Personas*, 2016, número de venta (E.16.IV.6).

Anexos

Anexo 1

Cuadro A1

América Latina (16 países): derechos garantizados en leyes y normas inferiores sobre migración

País	Derechos y ámbitos de protección
Argentina	<p><u>Artículo 4:</u> El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad.</p> <p><u>Artículo 5:</u> El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes.</p> <p><u>Artículo 6:</u> El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.</p> <p><u>Artículo 7:</u> En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.</p> <p><u>Artículo 8:</u> No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.</p> <p><u>Artículo 9:</u> Los migrantes y sus familiares tendrán derecho a que el Estado les proporcione información sobre sus derechos y requisitos para ingreso, permanencia y egreso.</p> <p><u>Artículo 16:</u> La adopción por el Estado de todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación laboral en el territorio nacional de inmigrantes en situación irregular, incluyendo la imposición de sanciones a los empleadores, no menoscabará los derechos de los trabajadores inmigrantes frente a sus empleadores en relación con su empleo.</p> <p><u>Artículo 18:</u> El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros.</p>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<p><u>Artículo 12:</u> El Estado garantiza a las personas migrantes extranjeras, el ejercicio y goce de los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A la migración sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y reciprocidad. 2. A la salud, derechos sexuales y reproductivos. 3. A un hábitat y vivienda adecuada. 4. Al trabajo, a la seguridad social, a los servicios y prestaciones sociales básicas; a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, de acuerdo a lo previsto en esta Ley. 5. Al acceso a una enseñanza básica y superior. 6. A la petición individual o colectiva, oral o escrita para obtener una respuesta pronta y oportuna. 7. A la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, en el marco del ordenamiento jurídico. 8. A la reunificación familiar con sus padres, cónyuges, hijos dependientes o hijos mayores con discapacidad. 9. A sufragar en las elecciones municipales conforme a normativa específica. 10. A pedir y recibir refugio, en el marco del ordenamiento jurídico, de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia. 11. A la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto. 12. A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones. 13. A acceder a la información conforme a Ley. 14. A establecer y formar parte de asociaciones con las limitaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, las leyes y la normativa vigente. 15. A que se prevenga la violencia de género y situaciones de vulnerabilidad que pueda sufrir la mujer por su condición de migrante.

País	Derechos y ámbitos de protección
Brasil	<p><u>Artículo 7:</u> Son acciones prioritarias en la implementación de la Política Municipal para la Población Migrante de São Paulo:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Garantizar la asistencia social, asegurando el acceso a mínimos sociales y brindando servicios de acogida al inmigrante en situación de vulnerabilidad social. II. Garantizar el acceso universal a la salud de la población migrante de acuerdo a las necesidades especiales del proceso migratorio, las diferencias de perfiles epidemiológicos y las características del sistema de salud del país de origen. III. Promover el derecho del inmigrante al trabajo decente, atendidas las siguientes orientaciones: igualdad de trato, inclusión de la población migrante al mercado formal del trabajo y el fomento al emprendimiento. IV. Garantizar a todos los niños, niñas, adolescentes y personas adultas inmigrantes el derecho a la educación en la red pública y municipal. V. Valorizar la diversidad cultural garantizando la participación de la población migrante en la agenda cultural del Municipio. VI. Coordinar acciones en el sentido de dar acceso a la población migrante a programas habitacionales promoviendo su derecho a una morada digna, sea provisoria, de corto o mediano plazo o definitiva.
Costa Rica	<p><u>Artículo 31:</u> Las personas extranjeras gozarán de los derechos y las garantías individuales y sociales reconocidos para las personas costarricenses en la Constitución Política, salvo las limitaciones que esta establezca.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Toda persona extranjera tendrá derecho de acceso a la justicia, al respeto de las garantías del debido proceso, al derecho de defensa y al derecho de petición y respuesta. 2) Las personas extranjeras que cuenten con autorización para permanecer en el país podrán circular libremente por el territorio nacional, por el tiempo que defina la autorización. 3) Las personas extranjeras estarán sujetas a los requisitos fijados en esta Ley, su Reglamento y en otras normas jurídicas aplicables, para ingresar al país, permanecer en él o egresar de él. 4) Las personas extranjeras podrán ser compelidas a abandonar el país, cuando sean sujetas a sanciones administrativas, según lo dispuesto en la presente Ley o cuando así lo disponga la autoridad judicial. 5) Las personas extranjeras únicamente podrán ser detenidas según lo dispuesto por la Constitución Política, las leyes y las disposiciones contempladas en la presente Ley. Para la aplicación de la legislación migratoria, este derecho podrá ser limitado bajo los siguientes supuestos y condiciones de carácter excepcional, siempre y cuando no exista otra medida menos gravosa: a) Aprehensión cautelar por un máximo de veinticuatro horas, para efectos de verificar su condición migratoria. Este plazo podrá ser ampliado en situaciones especiales y bajo resolución justificada y emitida por el director general. Confirmada la infracción migratoria y al descartarse otra medida menos gravosa, la Dirección General deberá dictar el procedimiento de deportación. b) Una vez resuelta la identificación de la persona extranjera, por parte del consulado de su país de origen, la detención administrativa no podrá exceder el plazo máximo de treinta días naturales y en dicho término deberá ejecutarse la deportación dictada. Este plazo podrá ser ampliado en situaciones especiales y justificadas por parte de la Dirección General. c) En caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el período de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad. 6) Las personas extranjeras tendrán acceso al sistema de seguridad social costarricense, de acuerdo con la legislación vigente y su categoría migratoria. Asimismo, tendrán el deber de contribuir con la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de contribuir con los gastos públicos. 7) Toda persona extranjera que se encuentre sometida al control y los procedimientos migratorios deberá ser informada de las razones de su aprehensión, ofrecérsele posibilidad de comunicación, incluida la requerida para la asistencia consular, acceso a un abogado por cuenta propia; además, deberá contar con un intérprete, en caso de que sea necesario, así como el pleno acceso al expediente administrativo. En caso de aprehensión, tendrá derecho a que se le garantice un trato digno y adecuado, tomando en cuenta las especificidades en razón de género, edad, discapacidad y otros.

País	Derechos y ámbitos de protección
	<p>8) Toda persona extranjera tiene derecho a buscar y recibir asilo en el territorio nacional, en razón de los convenios internacionales suscritos y ratificados por el país.</p> <p>9) Ningún extranjero solicitante de refugio o que se le haya otorgado dicha condición, podrá ser expulsado, deportado o rechazado a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida esté en riesgo.</p> <p>10) Toda persona extranjera autorizada a permanecer legalmente en el país tiene derecho a integrarse plenamente a la sociedad costarricense.</p>
Chile	<p>Oficio circular 6.232</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso a salud primaria para mujeres migrantes incluidas aquellas en situación de irregularidad, que estén embarazadas - Acceso a educación básica y media para hijos/as de migrantes, incluidos aquellos/as en situación de irregularidad - Acceso a la justicia para migrantes en casos en los que sean parte y para las personas privadas de libertad.
Ecuador	<p>Personas Ecuatorianas en el extranjero</p> <p><u>Artículo 5.</u> Derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior.</p> <p><u>Artículo 6.</u> Derecho al envío y la recepción de remesas.</p> <p><u>Artículo 7.</u> Derecho a la confidencialidad de sus datos.</p> <p><u>Artículo 8.</u> Derecho a la protección consular.</p> <p><u>Artículo 9.</u> Derecho a la información.</p> <p><u>Artículo 10.</u> Derecho a la identidad cultural ecuatoriana.</p> <p><u>Artículo 11.</u> Derecho a la salud.</p> <p><u>Artículo 12.</u> Derecho de acceso a la justicia.</p> <p><u>Artículo 13.</u> Derechos de participación política.</p> <p><u>Artículo 14.</u> Derecho a solicitar la localización de familiares de ecuatorianos en el exterior extraviados o incomunicados.</p> <p><u>Artículo 16.</u> Derecho a los servicios de registro civil e identidad.</p> <p><u>Artículo 17.</u> Derecho a la educación media, superior y acceso a becas en el exterior.</p> <p><u>Artículo 18.</u> Derecho de asociación.</p> <p><u>Artículo 19.</u> Derecho de acceso al Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.</p> <p><u>Artículo 20.</u> Derecho a la seguridad social.</p> <p><u>Artículo 21.</u> Identificación de vulnerabilidad. 4. Ser adulto mayor, mujer embarazada, persona con discapacidad, o persona con enfermedades catastróficas o de alta complejidad que al no contar con tutores, curadores, familiares o recursos económicos suficientes se encuentren en grave situación de riesgo; 5. Ser víctima de violencia intrafamiliar o de género;</p> <p>Personas extranjeras en el Ecuador</p> <p><u>Artículo 43.</u> Derecho a la libre movilidad responsable y migración segura.</p> <p><u>Artículo 44.</u> Derecho a solicitar una condición migratoria.</p> <p><u>Artículo 45.</u> Derecho a la información migratoria.</p> <p><u>Artículo 46.</u> Derecho a la participación y organización social sin importar su condición migratoria.</p> <p><u>Artículo 48.</u> Derecho a la integración de niñas, niños y adolescentes.</p> <p><u>Artículo 49.</u> Derecho a la participación política.</p> <p><u>Artículo 50.</u> Derecho al registro de títulos.</p> <p><u>Artículo 51.</u> Derecho al trabajo y a la seguridad social de trabajadores residentes.</p> <p><u>Artículo 52.</u> Derecho a la salud. Las instituciones públicas o privadas que prestan servicios de salud no podrán, en ningún caso, negarse a prestar atención de emergencia en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de una persona.</p>
El Salvador	<p>Para personas migrantes salvadoreñas y sus familias:</p> <p><u>Artículo 2:</u> El respeto a los derechos humanos, independientemente de su condición migratoria.</p> <p><u>Artículo 5:</u> Beneficios de la ley se brindan a las personas migrantes salvadoreñas y su familia, sin distinción de raza, etnia, género, edad, creencias, religión, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, o cualquier otra condición.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
Guatemala	<p><u>Artículo 1</u>: Derecho a migrar</p> <p><u>Artículo 2</u>: Acceso a servicios públicos de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda y todos los servicios que sean necesarios a todo extranjero</p> <p><u>Artículo 3</u>: Derecho a la nacionalidad guatemalteca</p> <p><u>Artículo 4</u>: Derecho a la Familia</p> <p><u>Artículo 5</u>: Derecho a la propiedad e inversión</p> <p><u>Artículo 6</u>: Derecho al trabajo</p> <p><u>Artículo 7</u>: Derecho a la educación</p> <p><u>Artículo 8</u>: Derechos inherentes a la persona de acuerdo a tratados internacionales</p> <p><u>Artículo 10</u>: Derecho a la protección del Estado</p> <p><u>Artículo 11</u>: Derechos de los niños/niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, niñas y adolescentes embarazadas o con hijo a ser atendidos de manera especializada</p> <p><u>Artículo 12</u>: Protección contra la violencia, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluida la violencia sexual o laboral y deberán ser atendidas inmediatamente conforme a las medidas que pongan a salvo su integridad, salud y vida</p> <p><u>Artículo 13</u>: Maternidad y salud sexual: Mujer migrante tienen derecho a acceso, independientemente de su situación migratoria y en igualdad con las nacionales, a salud sexual y reproductiva, incluidos servicios ginecológicos y de planificación familiar</p> <p><u>Artículo 14</u>: Personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad tiene derecho a ser atendidas y abrigadas</p> <p><u>Artículo 17</u>: Derecho a la información y documentación</p> <p><u>Artículo 18</u>: Prohibición de esclavitud o prácticas análogas</p> <p><u>Artículo 19</u>: Derecho a la comunicación y contacto familiar para personas migrantes en casas especiales de abrigo, centros de abrigo y centros de cuidado temporal</p> <p><u>Artículo 20</u>: Derecho a ser retornado a su país de origen o residencia.</p>
Honduras	<p>Para los nacionales y sus familias en el extranjero</p> <p><u>Artículo 3</u>: Derecho a la nacionalidad</p> <p><u>Artículo 4</u>: Derecho a elegir y ser elegido</p> <p><u>Artículo 5</u>: Asistencia y protección en el extranjero</p> <p><u>Artículo 6</u>: Derecho a petición</p> <p><u>Artículo 7</u>: Derecho a recurrir a la comisión Nacional de Derechos Humanos</p> <p><u>Artículo 8</u>: Derecho a la información</p> <p><u>Artículo 9</u>: Derecho a la participación</p> <p><u>Artículo 10 y 11</u>: Derecho a asociación, incluidos sindicatos y asociaciones gremiales</p> <p><u>Artículo 12</u>: Derecho a la seguridad social</p> <p><u>Artículo 13</u>: Acceso a información socio laboral y participación en programas de formación laboral y profesional</p> <p><u>Artículo 14</u>: Derechos en materia de empleo</p> <p><u>Artículo 15</u>: Derecho a la educación</p> <p><u>Artículo 16</u>: Mecanismos para la incorporación de títulos</p> <p><u>Artículo 17</u>: Derecho a estar informados.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
México	<p>Ley de Migración</p> <p><u>Artículo 6.</u> El Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria.</p> <p><u>Artículo 7.</u> La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p><u>Artículo 8.</u> Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.</p> <p>Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.</p> <p>Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.</p> <p><u>Artículo 9.</u> Los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte.</p> <p><u>Artículo 11.</u> En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.</p> <p><u>Artículo 12.</u> Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.</p> <p><u>Artículo 13.</u> Los migrantes y sus familiares que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos tendrán derecho a que se les proporcione información acerca de sus derechos y obligaciones, conforme a la legislación vigente; los requisitos para su admisión, permanencia y salida, y para solicitar refugio.</p> <p><u>Artículo 14.</u> Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación.</p> <p><u>Artículo 15.</u> El Estado mexicano promoverá el acceso y la integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y residentes permanentes, a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural.</p> <p>Ley de Interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humanas en el Distrito Federal</p> <p><u>Artículo 13:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> I. Gozar de las garantías y libertades fundamentales, con plena seguridad jurídica en un marco de igualdad y equidad entre mujeres y hombres; II. Decidir sobre su libre movilidad y elección de residencia; III. Regularizar su situación migratoria y acceder a un trabajo digno que integre libertad, igualdad de trato y prestaciones, así como contar con una calidad de vida adecuada que le asegure la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y educación pública en sus diversas modalidades, de conformidad con la legislación aplicable; IV. Evitar cualquier tipo de esclavitud y forma de opresión, incluidas la fianza laboral, el matrimonio servil, la explotación del trabajo infantil, la explotación del trabajo doméstico, el trabajo forzado y la explotación sexual; Ser protegidos contra cualquier tipo de discriminación; V. Solicitar una protección adecuada y que se generen políticas y programas específicos para de niños, niñas, jóvenes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas discapacitadas, personas con distinta orientación sexual, y demás en mayor grado social de exposición; VI. Denunciar toda forma de dominación, explotación y hacer valer sus derechos, fortaleciendo sus organizaciones y las redes de apoyo mutuo; VII. Ser protegidos contra cualquier tipo de discriminación;

País	Derechos y ámbitos de protección
	<p>VIII. Solicitar una protección adecuada y que se generen políticas y programas específicos para de niños, niñas, jóvenes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas discapacitadas, personas con distinta orientación sexual, y demás en mayor grado social de exposición;</p> <p>IX. Propiciar que los medios de comunicación generen el fortalecimiento de la interculturalidad y movilidad humana;</p> <p>X. Ser reconocidos los procesos de hospitalidad, interculturalidad, movilidad humana y migración en el contexto de la otredad en un marco de receptividad, respeto, solidaridad y aceptación de la diversidad cultural hacia una convivencia y cohesión social;</p> <p>XI. Proteger sus valores culturales propios;</p> <p>XII. Ser protegidos contra la persecución y hostigamiento, así como a las detenciones arbitrarias;</p> <p>XIII. Ser protegidos contra cualquier daño físico, psíquico o moral y de todo modo de tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradante;</p> <p>XIV. No ser molestados en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación;</p> <p>XV. Contar con interpretación y traducción cuando su idioma sea distinto al español en procesos y trámites legales; y</p> <p>XVI. Los demás que establecen esta Ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p>
Nicaragua	<u>Artículo 11</u> : Derechos. En Nicaragua, las personas extranjeras gozan de los mismos derechos y garantías individuales y sociales reconocidas para los nicaragüenses en la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos y en materia migratoria debidamente ratificados por Nicaragua, salvo las limitaciones que establezca la Constitución Política y las leyes de la República.
Panamá	<u>Artículo 318</u> . Toda persona que deba alojarse en los albergues preventivos será registrada y se ubicará dentro de la sección que corresponda según su género o condición física.
Perú	<p><u>Artículo 7</u>. Acceso a los servicios de salud pública, independiente de su condición migratoria</p> <p><u>Artículo 8</u>. Acceso a los servicios de educación pública independientemente de su condición migratoria.</p> <p><u>Artículo 9</u>. Acceso a la justicia sin discriminación por condición migratoria.</p> <p><u>Artículo 10</u>. Acceso a programas y servicios sociales para personas extranjeras en situación de vulnerabilidad.</p> <p><u>Artículo 11</u>. Protección de los derechos laborales sujetas al régimen privado, aún cuando se encuentre en situación irregular. La situación de irregularidad no impide ejercer acciones en defensa de sus derechos.</p>
República Dominicana	<p><u>Artículo 32</u>. Garantía de todos los derechos para los residentes extranjeros</p> <p><u>Artículo 36</u>. Para los casos de las extranjeras que hayan entrado sin la debida autorización, o que, aun habiendo entrado legalmente en categoría de no residente, hayan violado los plazos para su estadía, y que bajo las circunstancias indicadas den a luz a un niño en el territorio dominicano, deberán agotar un procedimiento especial para el registro de sus hijos.</p>
Uruguay	<p><u>Artículo 7</u>. Las personas extranjeras que ingresen y permanezcan en territorio nacional en las formas y condiciones establecidas en la presente ley tienen garantizado por el Estado uruguayo el derecho a la igualdad de trato con el nacional en tanto sujetos de derechos y obligaciones.</p> <p><u>Artículo 8</u>. Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso.</p> <p><u>Artículo 9</u>. La irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. Las autoridades de dichos centros implementarán los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país.</p> <p><u>Artículo 10</u>. El Estado uruguayo garantizará el derecho de las personas migrantes a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución de la República.</p> <p><u>Artículo 11</u>. Los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales. El acceso de los hijos de trabajadores migrantes a las instituciones de enseñanza pública o privada no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular de los padres.</p> <p><u>Artículo 12</u>. Toda persona migrante tendrá derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
	<p><u>Artículo 13.</u> El Estado implementará acciones para favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública.</p> <p><u>Artículo 14.</u> El Estado velará por el respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares y fomentará que éstas mantengan vínculos con sus Estados de origen.</p>
Venezuela (República Bolivariana de)	<p><u>Artículo 13.</u> Los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

Anexo 2

Cuadro A2
América Latina (14 países): derechos y ámbitos de protección en leyes
y normas sobre trata y/o tráfico de personas por país

País	Derechos y ámbitos de protección
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<p><u>Artículo 29:</u> Proteger el derecho a la intimidad, privacidad y guardar en absoluta reserva la identidad de las víctimas, testigos y denunciantes, así como de su entorno familiar; Precautelar la dignidad de las víctimas en todas las etapas del proceso de investigación y juicio oral, así como en programas de reinserción.; Posibilitar el cambio de identidad de las víctimas, testigos, denunciantes o familiares, cuando consideren que sus vidas están en peligro, previo consentimiento y/o autorización, en coordinación con las instituciones públicas competentes y en estricta reserva. 5. Posibilitar el cambio de residencia temporal, cuando corresponda. 6. Brindar seguridad y protección temporal en el entorno familiar y actividades propias que desarrolle la víctima.</p> <p><u>Artículo 30:</u> Los niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos, recibirán cuidados y atención especializados, adecuados e individualizados de conformidad a sus características especiales; deberán ser escuchados y sus opiniones acogidas durante el proceso de investigación; entrevistas y exámenes deberán realizarse en audiencias reservadas y por personas especializadas; durante el proceso recibirán asistencia de la Unidad de Víctimas y Testigos de Trata del Ministerio Público.</p> <p><u>Artículo 31:</u> El nivel central y las entidades territoriales autónomas, deben garantizar la atención física y psicológica, y la reintegración, social, económica y cultural de víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos. II. Las entidades territoriales autónomas, en el marco de sus competencias, crearán Centros de Acogida especializados para la atención y la reintegración a víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos.</p> <p><u>Artículo 32:</u> Los operadores del servicio de transporte de pasajeros, deberán trasladar de forma gratuita a las víctimas de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, cuando decidan retornar a su lugar de origen u otro distinto.</p> <p><u>Artículo 33:</u> El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, a través del Servicio Público de Empleo, adoptará un programa especial que viabilice la inserción laboral de la víctima de Trata y Tráfico de Personas, y delitos conexos, de acuerdo a Reglamento.</p>
Brasil	<p><u>Artículo 6:</u> La protección y atención a las víctimas directas e indirectas del tráfico de personas comprenden: asistencia jurídica, social, de trabajo y empleo, de salud, incorporando en este caso aspectos de recuperación física y psicológica; acogida y abrigo provisorio; atención a sus necesidades específicas, especialmente en relación a cuestiones de género, orientación sexual, origen étnico o social, procedencia, nacionalidad, raza, religión, franja etaria, situación migratoria, atención profesional, diversidad cultural, idioma, lazos sociales y familiares u otro status; preservación de la intimidad e identidad; prevención de la revictimización en la atención y procedimientos de investigaciones judiciales; información sobre procedimientos administrativos y judiciales.</p> <p>La atención a las víctimas dar-se-á com a interrupção da situação de exploração ou violência, a su reinserción social, la garantía de facilitar el acceso a educación, a la cultura, a la formación profesional en el trabajo y en el caso de niños, niñas y adolescentes, a buscar su reinserción familiar y comunitaria.</p> <p><u>Artículo 7:</u> Se concederá la residencia permanente a las víctimas independientemente de su situación migratoria y de si colabora o no con la justicia.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
Colombia	<p><u>Artículo 8:</u> Retorno de las víctimas a su lugar de origen si éstas lo solicitan, seguridad, alojamiento digno, asistencia médica, psicológica, y material e información y asesoría jurídica respecto de los derechos y procedimientos legales a seguir;</p> <p><u>Artículo 9:</u> Repatriación de la víctima extranjera al país de origen; las autoridades competentes prestarán la protección y asistencia a que hubiere lugar y gestionarán inmediatamente, en coordinación con el consulado del respectivo país, el retorno a su lugar de origen.</p> <p><u>Artículo 10:</u> Recepción de la víctima de trata externa; Las víctimas recibirán información y orientación básica de derechos y deberes.</p> <p><u>Artículo 11:</u> Expedición de la documentación para el retorno al lugar de origen.</p> <p><u>Artículo 12:</u> Alojamiento digno. Consiste en garantizar a las víctimas, por el término establecido en la asistencia inmediata, un espacio seguro y con instalaciones cómodas para un hospedaje adecuado, el cual contará con recurso humano especializado, cuando se requiera.</p> <p><u>Artículo 13:</u> El Ministerio del Interior destinará recursos para la prestación del servicio de transporte a las víctimas de la trata de personas, ya sea directamente o mediante contrato o convenio, a fin de brindar este servicio en los traslados que deban realizar para efectos del desarrollo del programa de asistencia inmediata y/o mediata.</p> <p><u>Artículo 14:</u> Asistencia médica y psicológica inmediata. Cuando una víctima ingrese al programa de asistencia y protección de que trata el presente decreto y no se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, contará con una valoración de su estado de salud física y mental.</p> <p><u>Artículo 15:</u> Responsabilidad de la atención médica y psicológica en las medidas de asistencia inmediata.</p> <p><u>Artículo 16:</u> Asesoría jurídica. La Defensoría del Pueblo, de acuerdo a sus funciones, brindará a las víctimas, de manera gratuita, inmediata y especializada, información, asesoría y orientación jurídica respecto de sus derechos y procedimientos legales a seguir.</p> <p><u>Artículo 22:</u> Educación. Se garantizará el acceso de las víctimas al sistema educativo oficial, desde preescolar hasta la media.</p> <p><u>Artículo 30:</u> Programa de asistencia y protección inmediata y mediata a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata de personas; Deberán ser priorizados e incluye a niños/as colombianos.</p> <p><u>Artículo 31:</u> Asistencia médica y psicológica en los servicios de urgencia en el caso de niños, niñas y adolescentes. garantizar como mínimo asistencia médica y psicológica prestada por personas especializadas, alojamiento temporal en lugares adecuados, reincorporación al sistema educativo, asesoramiento jurídico durante todo el proceso legal a su representante legal, y reintegración del niño, niña o adolescente previa valoración del entorno familiar, con el propósito de evitar la revictimización.</p>
Costa Rica	<p><u>Artículo 37:</u> Derechos: a) Protección de su integridad física y emocional. b) Recibir alojamiento apropiado, accesible y seguro, así como cobertura de sus necesidades básicas de alimentación, vestido e higiene. c) Como parte del proceso de recuperación, tener acceso a servicios gratuitos de atención integral en salud, incluyendo terapias y tratamientos especializados, en caso necesario. d) Recibir información clara y comprensible sobre sus derechos, su situación legal y migratoria, e) Contar con asistencia legal y psicológica. f) Contar con el tiempo necesario para reflexionar, con la asistencia legal y psicológica correspondiente, sobre su posible intervención en el proceso penal en el que figura como víctima, si aún no ha tomado esa decisión; g) La protección de su identidad y privacidad. i) Protección migratoria incluyendo el derecho de permanecer en el país, de conformidad con la legislación migratoria vigente, k) Que la repatriación o el retorno a su lugar de residencia sea voluntaria, segura y sin demora.</p> <p><u>Artículo 38:</u> Medidas de atención primaria: a) Disponer de un alojamiento adecuado, accesible y seguro. b) Atención de la salud y la asistencia médica necesarias, incluidas, cuando proceda y con la debida confidencialidad, las pruebas para el VIH, embarazo, desintoxicación y otras enfermedades. c) Asesoramiento y asistencia psicológica. d) Información clara y comprensible acerca de la asistencia jurídica, e) Servicios de traducción e interpretación.</p> <p><u>Artículo 41:</u> Derecho a la privacidad y reserva de identidad</p> <p><u>Artículo 42:</u> Atención especial para menores víctimas: a) Recibir especial atención y cuidado, en especial cuando se trate de lactantes, b) asistencia será proporcionada por profesionales capacitados, c) Representación legal si no la tiene, d) derecho a ser informados sobre las medidas de asistencia, e) procedimientos judiciales por audiencias reservadas.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
Ecuador	<p><u>Artículo 47:</u> Medidas de protección contra la Trata: Las autoridades competentes deberán facilitar la repatriación voluntaria de las víctimas de trata de personas y personas dependientes de la víctima nacionales en el exterior, Reasentamiento si no pueden volver a su país; Reintegración estableciendo programas orientados a facilitar y apoyar la reintegración familiar, comunitaria, social, educativa, laboral y económica de las víctimas de trata de personas y sus dependientes.</p>
Honduras	<p><u>Artículo 25:</u> Derechos: Atención inmediata integral; Protección de integridad física y emocional; Recepción de información clara y comprensible; Protección migratoria incluido el derecho a permanecer en el país; Repatriación voluntaria o reasentamiento; reparación integral por el daño sufrido; protección y restitución de derechos. En el caso de niños/as, se garantizará que los procedimientos reconozcan sus necesidades específicas</p> <p><u>Artículo 26:</u> Atención primaria: Suministro de insumos para higiene, alimentación, salud y vestuario; atención en salud y asistencia médica necesaria, incluyendo tratamientos por enfermedades VIH; Asistencia psico-social y legal; Servicios de traducción</p> <p><u>Artículo 27:</u> Medidas de Atención secundaria: Brindar tratamientos necesarios para la mejora física y mental de la víctima; Proporcionar condición migratoria prolongada o permanente; repatriación o asentamiento; alojamiento propio y seguro y oportunidades de estudio y trabajo.</p> <p><u>Artículo 28:</u> Se crean Centros de o lugares especializados para víctimas público o privados</p> <p><u>Artículo 33:</u> Derecho a la privacidad y reserva de identidad;</p> <p><u>Artículo 34:</u> participación de la víctima en el proceso;</p> <p><u>Artículo 35:</u> Protección y privacidad de la información;</p> <p><u>Artículos 37 y 38:</u> Protección a las víctimas en y fuera del proceso penal;</p> <p><u>Artículo 40:</u> Restitución de derechos;</p> <p><u>Artículo 41:</u> Reparación de daño;</p> <p><u>Artículos 43 y 44:</u> Repatriación o reasentamiento;</p> <p><u>Artículo 53:</u> Permiso especial de permanencia.</p>
Haití	<p><u>Artículo 8:</u> Protección de víctima y testigos en particular, en particular para las personas vulnerables como mujeres y niñas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia psicológica, médica y social acorde a la víctima de la trata de personas - Asistencia jurídica y servicios de un interprete - Residencia temporal para extranjeros víctimas <p><u>Artículo 9:</u> Medidas de protección para niños/as y adolescentes: Audiencias reservadas, protección de los testimonios e identidades.</p>
México	<p><u>Artículo 62:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Crear programas de protección y asistencia previos, durante y posteriores al proceso judicial, así como de asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento penal, civil y administrativo; - Diseñar y poner en marcha modelos de protección y asistencia inmediatas a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión de los delitos previstos en esta Ley; - Proveer la debida protección y asistencia en albergues durante su recuperación, rehabilitación y resocialización, así como en los lugares adecuados para garantizar su seguridad.; - Diseñar y aplicar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes;

País	Derechos y ámbitos de protección
	<p><u>Artículo 65:</u> La protección de las víctimas, ofendidos y testigos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización. III Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación. <p><u>Artículo 66:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Estar presentes en el proceso, en sala distinta a la que se encuentre el inculpado; - Obtener la información que se requiera de las autoridades competentes; - Solicitar y recibir asesoría por parte de autoridades competentes; - Apoyo permanente de un grupo interdisciplinario de especialistas que las asesore y apoye en sus necesidades durante las diligencias, <p><u>Artículo 68:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización; - Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación. <p><u>Artículo 69:</u> Las víctimas, ofendidos y testigos recibirán la asistencia material, jurídica, médica y psicológica que sea necesaria,</p> <p><u>Artículo 75:</u> Derecho a permanecer en el país hasta su total recuperación o obtención de permanencia, retorno voluntario,</p> <p><u>Artículo 102:</u> La Secretaría, adoptará y ejecutará todas las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino.</p> <p>Reglamento de la Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal</p> <p>Corresponde al Instituto de La Mujer del Distrito Federal: Desarrollar mecanismos para coadyuvar a la protección y atención antes, durante y después de las diligencias y actuaciones ministeriales y judiciales en las que participen todas las mujeres víctimas, ofendidas de los delitos contenidos en la Ley General;</p> <p><u>Artículo 24:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientación jurídica, incluida la migratoria, asistencia social, educativa y laboral a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley; - Asistencia social, humanitaria, médica, psicológica, psiquiátrica, aparatos ortopédicos y prótesis a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley, hasta su total recuperación; III. Oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito a través de su integración en programas sociales; - Construcción de albergues, refugios y casas de medio camino especializados para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley, donde se garantice un alojamiento digno por el tiempo necesario, asistencia material, médica, psiquiátrica, psicológica, social, alimentación y cuidados atendiendo a sus necesidades y a su evolución; - Garantizar que la estancia en los refugios, albergues, y casas de medio camino o en cualquier otra instalación diseñada para la asistencia y protección de las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley sea de carácter voluntario y cuenten con medios para poder comunicarse, - Medidas para garantizar la protección y asistencia, incluyendo, por lo menos, protección física, adjudicación a cargo de la Procuraduría de un nuevo lugar de residencia, cambio de identidad, ayuda en la obtención de empleo.

País	Derechos y ámbitos de protección
Nicaragua	<p><u>Artículo 28:</u> Las instituciones públicas, en su ámbito de competencia, deben garantizar en todo momento los derechos de las víctimas del delito de trata de personas, brindando la asistencia, atención, protección, seguridad y acceso a la justicia; teniendo en consideración entre otros aspectos, la edad, el género, la salud, origen, idioma, y tendrán en cuenta los factores de vulnerabilidad según sea el caso;</p> <p><u>Artículo 29:</u> Atención primaria a las víctimas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección a la integridad física de la víctima, su identidad y privacidad; - Insumos para atender las necesidades básicas de higiene personal, alimentación y vestuario; - Asistencia médica y psicológica especializada según corresponda; - Realización de la prueba del VIH, ITS, u otros que sean requeridos bajo los protocolos médicos - Alojamiento seguro y adecuado. - Proporcionar asistencia a los familiares o personas que tengan relación directa e inmediata con la víctima, así como a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización del tercero. - Asesoría legal para las víctimas y familiares; - Asistencia psicosocial para las víctimas y familiares, en el idioma y/o lenguaje que comprenda, - Garantizar el derecho a la comunicación facilitándole los medios para ejercer este derecho, - Facilitar la asistencia consular <p><u>Artículo 30:</u> Atención secundaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brindar tratamientos médicos y psicológicos con el objetivo de mejorar la salud física y psíquica de la víctima y sus familiares; - Proporcionarle una condición migratoria temporal prolongada o permanente cuando corresponda - Gestionar la repatriación o el retorno a su lugar de origen, cuando corresponda, con el consentimiento de la víctima - Garantizar la protección de las víctimas cuando requieran albergues por periodos que resulten necesarios en alojamientos adecuados y seguros, - Gestionar la inclusión a la formación técnico vocacional de la víctima para su reintegración socioeconómica; - Gestionar la inclusión a la formación universitaria de pregrado, según sea el caso; - Diseñar y desarrollar programas individualizados o personalizados de atención, protección y reintegración de las víctimas <p><u>Artículo 31:</u> Derechos de las víctimas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resguardo y seguridad de la vida, integridad física, libertad e identidad de la víctima y sus familiares; - Atención con calidez humanitaria, respeto, dignidad, - Recibir atención material, médica, psicológica, jurídica y social; - Acceso inmediato a la justicia; - Ser oída e intervenir en todas las instancias del proceso cuando ésta lo solicite; - Recibir información clara y comprensible sobre su situación legal y estatus migratorio - Reparación del daño causado en los ámbitos psicológicos, sociales, médicos, laborales y educativos, así como la restitución de sus derechos humanos; - Repatriación voluntaria y reunificación familiar en un entorno seguro; - Garantizar un entorno seguro durante las actuaciones investigativas <p><u>Artículo 33:</u> Asistencia a nacionales en el extranjero: garantizar, sin excepción alguna, la información, orientación, protección y asistencia a nacionales víctimas de la trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica,</p> <p><u>Artículo 35:</u> Asistencia a las víctimas extranjeras</p> <p><u>Artículo 37:</u> Estatus migratorio La autoridad migratoria otorgará visas por razones humanitarias a las víctimas extranjeras del delito de trata de personas, así como las personas que convivan con la víctima en el país, durante la investigación y el proceso penal. En los casos que así lo ameriten, estas visas contarán con permisos para residir y laborar.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
Panamá	<p>Ley de trata:</p> <p><u>Artículo 36:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección física y emocional - Protección de su identidad y privacidad - A recibir información clara y comprensible sobre sus derechos y su situación legal - A recibir alojamiento apropiado, accesible y seguro así como a sus necesidades básicas de alimentación, vestimenta e higiene 5) A recibir asistencia médica y psicológica - A la protección migratoria - A la repatriación voluntaria - A las garantías procesales <p><u>Artículo 43:</u> Medidas de acción inmediata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alojarla a la víctimas en instalaciones adecuadas y seguras - Atención interdisciplinaria en los albergues - Brindar asesoría jurídica en cualquier caso que sea parte - Proporcionar servicios de traducción e interpretación <p><u>Artículo 50:</u> En adición, cuando se trate de niños/as;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención especial y particularmente a lactantes - Asistencia por profesionales capacitados, en particular alojamiento, educación y cuidados - Atención legal adecuada <p>Ley de tráfico</p> <p><u>Artículo 20:</u> Medidas de Asistencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección física y emocional - Protección de su identidad y privacidad - A recibir información clara y comprensible sobre sus derechos y su situación legal - A recibir alojamiento apropiado, accesible y seguro dentro de los centros establecidos - Recibir atención médica y psicológica que se determine como urgente - Estadía condicionada - Retorno voluntario y seguro - Respeto a garantías procesales <p><u>Artículo 26:</u> Medidas de Asistencia inmediata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alojarla en instalaciones adecuadas y seguras - Atención interdisciplinaria en los albergues - Brindar asesoría jurídica en cualquier caso que sea parte - Proporcionar servicios de traducción e interpretación <p><u>Artículo 30:</u> En adición, cuando se trate de niños/as;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención especial y particularmente a lactantes - Asistencia por profesionales capacitados, en particular alojamiento, educación y cuidados - Atención legal adecuada <p>Decreto Ejecutivo 320</p> <p><u>Artículo 317:</u> Los albergues preventivos funcionarán ininterrumpidamente velando por el respeto de los derechos humanos y cumpliendo con los estándares y servicios mínimos de salubridad y alimentación. Artículo 318. Toda persona que deba alojarse en los albergues preventivos será registrada y se ubicará dentro de la sección que corresponda según su género o condición física.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
Perú	<p>Decreto supremo que reglamenta Ley de trata y tráfico:</p> <p><u>Artículo 11:</u> Ministerio de Salud: a una atención integral de salud, de la población en situación de vulnerabilidad asociada a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, con especial énfasis en la reducción de la vulnerabilidad de mujeres, niñas, niños y adolescentes, promoviendo entornos seguros o de protección.</p> <p><u>Artículo 12:</u> Ministerio de Justicia: Defensa legal y asesoría técnica</p> <p><u>Artículo 13:</u> Ministerio de Educación: c) Garantizar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad asociada a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, a los servicios educativos en sus diferentes niveles, modalidades y formas.</p> <p><u>Artículo 34:</u> Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Priorizar y gestionar el alojamiento temporal para las víctimas del delito de Trata de Personas; - Fortalecer e implementar equipos interdisciplinarios para la atención integral y oportuna a las víctimas e) Diseñar e implementar programas, proyectos y acciones para la atención y reintegración de las víctimas de Trata de Personas, así como a sus familiares dependientes <p><u>Artículo 38:</u> Ministerio de Justicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la asistencia y la defensa legal gratuita de las víctimas del delito de Trata de Personas y de las personas objeto de tráfico de migrantes. <p><u>Artículo 49:</u> Cláusulas de protección de los migrantes objeto de tráfico ilícito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la seguridad y el trato humano de las personas objeto de Tráfico Ilícito de Migrantes. - No poner en peligro la seguridad de las personas objeto de tráfico. - Adoptar las medidas apropiadas para otorgar a las y los migrantes protección adecuada contra toda violencia que puedan infligirles personas o grupos por el hecho de haber sido objeto de este delito. - Garantizar la protección de su identidad y privacidad, <p><u>Artículo 50:</u> Cláusulas de asistencia a migrantes objeto de tráfico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar las acciones de asistencia a las y los migrantes objeto de Tráfico Ilícito, especialmente a aquellos cuya vida o seguridad se hayan puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de este delito y aquellos que por sus condiciones sean más vulnerables, como las niñas, niños y adolescentes, y las mujeres embarazadas; - Las y los migrantes objeto de Tráfico Ilícito tienen derecho a recibir asistencia médica que necesiten, ya sea bajo la condición de emergencia o urgencia, así como acceder a la atención integral de salud. <p><u>Artículo 51:</u> Niños/as: Toda entrevista o examen de un/a migrante objeto de Tráfico Ilícito que sea una niña, niño o adolescente se realizará por un profesional especialmente capacitado, en un entorno adecuado, en un idioma que el niño utilice y comprenda y en presencia de sus padres, su tutor legal, un funcionario de la embajada o consulado de la nacionalidad del niño en caso sea extranjero y viaje solo, o una persona de apoyo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si un/a migrante objeto de Tráfico Ilícito es una niña, niño o adolescente no acompañado: - Se deberán adoptar las medidas de protección que correspondan para garantizar su integridad física y psicológica. - Tomar las medidas necesarias para determinar su identidad y nacionalidad. - Realizar acciones para localizar a su familia con el fin de facilitar la reunificación familiar
República Dominicana	<p><u>Artículo 1:</u> Se crea el Comité Internacional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM), con el objeto de desarrollar planes que fortalezcan la acción gubernamental y no gubernamental para la protección a la mujer migrante dominicana, especialmente aquellas que son traficadas a otros países con fines de explotación sexual.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La protección adecuada en cuanto a las leyes laborales. - La debida protección y respeto de sus derechos humanos, y - Desarrollar en las zonas expulsoras fuentes de trabajos; así como la elaboración del programa o planes de retorno para el beneficio de los que retornen en interés de su mejor integración al desarrollo sostenible del país.
Uruguay	<p>Se aplican los derechos y obligaciones para todas las personas extranjeras. Art.7 -23 de Ley 18.250, que trata sobre la migración y sus normas.</p>

País	Derechos y ámbitos de protección
Venezuela (República Bolivariana de)	<u>Artículo 57</u> : Agravante: Los que realicen las conductas descritas en el artículo 56 de esta Ley, con ánimo de lucro, o empleando violencia, intimidación, engaño o abusando de una situación de necesidad de la víctima, de su género o de los grupos vulnerables, serán castigados con pena de prisión de ocho (8) a diez (10) años.

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.

Anexo 3

Cuadro A3
América Latina (17 países): otras normas del repositorio que refieren a las mujeres migrantes, por país

País	Otras normas
Argentina	Ley 4.409 que instituye el 10 de enero como el "Día de las Mujeres Migrantes" en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo la supervisión de la Dirección General de la Mujer dependiendo del Ministerio de desarrollo social de la CABA. 2009
Brasil	Ley 13.431 , que establece el sistema de garantía de derechos de los niños y adolescentes víctimas o testigos de violencia, 2017.
Chile	Resolución Exenta 80.388 que aprueba el convenio de colaboración y acción conjunta entre el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de la Mujer, 2009. Decreto 47 , que instituye la política nacional de seguridad y salud en el trabajo, 2016
Colombia	Ley 1.098 , por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, 2006
Costa Rica	Decreto Ejecutivo 35.262-S , sobre la oficialización de la Norma Oficial Atención Integral a la Mujer durante el Embarazo de Bajo Riesgo Obstétrica, 2009. Decreto Ejecutivo 39.470-S , que oficializa la Norma nacional para la atención integral a las mujeres en el post parto, 2015. Patronato Nacional de la Infancia JD 003-2016 Reglamento para la asignación, giro, control y fiscalización de las becas educativas dirigidas a adolescentes embarazadas y/o adolescentes madres en condición de vulnerabilidad, 2016.
Cuba	Ley 116 , Código de Trabajo, 2013
Ecuador	Ley orgánica de participación ciudadana , 2010. Ley orgánica de educación superior , 2010 Ley orgánica de comunicación , 2013 Código orgánico integral penal , 2014 Ley orgánica que regula a las compañías que financien servicios de atención integral de salud prepagada y a las de seguros que oferten cobertura de seguros de asistencia médica , 2016 Código orgánico de las entidades de seguridad ciudadana y orden público , 2017
El Salvador	Decreto n°520 , Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres, 2011
Guatemala	Decreto 32/2010 , Ley para la maternidad saludable, 2010
México	Ley General de Educación (reformas del 2009, 2013 y 2017) Ley de vivienda del Distrito Federal, 2000 Ley del Instituto Nacional de las Mujeres , 2001 Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación , 2003 Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, 2008 Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad , 2011 Ley Federal del Trabajo , 2012 Ley general de víctimas , 2013 Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes , 2014 Ley de los derechos de las personas jóvenes en la Ciudad de México , 2015 Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México , 2015
Nicaragua	Decreto 29/2010 , que reglamenta la ley 648, "Ley de igualdad de derechos y oportunidades" Decreto 43/2014 , que instituye la Política de Estado para el fortalecimiento de la familia nicaragüense y prevención de la violencia
Panamá	Decreto ejecutivo n°244 que adopta la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres, 2012
Paraguay	Ley N°213 , que establece el Código del Trabajo, 1993

País	Otras normas
Perú	<p>Ley 30.364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, 2015</p> <p>Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, que aprueba el "Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021", 2016</p> <p>Decreto Supremo 009/2016, que reglamenta la Ley 30.364, "Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, 2016</p> <p>Decreto Legislativo 1.323, que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género, 2017</p>
Puerto Rico	<p>Ley 157, para enmendar el inciso (b) del Artículo 2, enmendar el Artículo 81, de la Ley Núm. 205 de 2004, a los fines de aclarar la forma en que se crearán los cargos de procuradores de familia y de menores, 2013</p> <p>Ley 109/2014, para enmendar la Ley 43 de 1932, "Ley del Colegio de Abogados"</p> <p>Ley 205/2015, para añadir un subinciso (d) al inciso (10) del Artículo 3 de la Ley n°195 de 2012, "La Carta de Derechos del Estudiante",</p> <p>Ley 206/2016, para crear la "Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico" y para otros fines relacionados</p>
República Dominicana	Ley 86/1999 , de creación de la Secretaría de Estado de la Mujer
Uruguay	Decreto 184 , por el cual se aprueba el "Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidad y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011", 2007

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Normativas sobre migración internacional". Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/laws/6>.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Asuntos de Género

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

157. Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Lorena Fries Monleón (LC/TS.2019/40), 2019.
156. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador, Sonia García A. (LC/TS.2019/28), 2019.
155. Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe, Carolina Muñoz Rojas (LC/TS.2019/26), 2019.
154. Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo, Iliana Vaca Trigo (LC/TS.2019/3), 2019.
153. Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza: el caso del Uruguay, Alma Espino (LC/TS.2018/104), 2018.
152. ¿Quién cuida en la ciudad? Recursos públicos y necesidades de cuidado en Ciudad de México, Lucía Pérez Frago (LC/TS.2018/13), 2018.
151. ¿Quién cuida en la ciudad? Tiempos de espera en los servicios de salud pediátrica públicos y privados en Montevideo, Cecilia Rossel (LC/TS.2018/12), 2018.
150. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en los municipios de Boyeros y Guanabacoa (La Habana), Ana Violeta Castañeda Marrero (LC/TS.2018/10), 2018.
149. Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: el caso de Chile, Carolina Muñoz Rojas (LC/TS.2017/118), 2017.
148. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Bogotá (Colombia), Marisol Dalmazzo Peillard (LC/TS.2017/106), 2017.
147. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en San Salvador, Morena Herrera (LC/TS.2017/99), 2017.
146. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México, Ana Gabriela Buquet Corleto y Hortensia Moreno (LC/TS.2017/35), 2017.
145. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina, Cristina Bloj (LC/TS.2017/25), 2017.
144. La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género, Leandro Sepúlveda (LC/TS.2017/13), 2017.

ASUNTOS DE GÉNERO

Últimas publicaciones:

- 157 Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina
Análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe
Lorena Fries Monleón
- 156 Trayectorias de mujeres
Educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador
Sonia García A.
- 155 Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe
Carolina Muñoz Rojas
- 154 Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo
Iliana Vaca Trigo