

INFORMACIÓN ANALÍTICA

tes internacionales. Análisis jurídicos en materia de violencia contra las mu
perspectiva de género. Medidas de protección en situaciones de viole
en materia de violencia contra las mujeres. Conflictos armados y su rela
ponsabilidad entre la vida familiar y la vida laboral. Aproximación al imp
derivado de la falta de corresponsabilidad entre la vida familiar y l
del Estado mexicano en materia internacional. Los derechos económico
el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Comprom
Pará: periodo 2006 – Segundo Trimestre 2011. (Educación básica y mo
ción de la perspectiva de género en la legislación. Análisis de la incorpo
reformas a la reforma agraria presentada por los diversos grupos parlament
de la Legislatura. Participación política de las mujeres
Mujeres en el ámbito público. General orientadas a preveni
Análisis de la atención de las mujeres. Dudas mayor
cas federales orientadas a su atención. Análisis sociodemográficos y estadísticos c
cáncer de mama y cáncer cervicouterino en mujeres indígenas. Ga

LXI. CEAMEG. DP2. IA47DF. ECHR.26-12-11

Elementos sobre migración internacional e instrumentos marco de política pública en México para la atención de las mujeres en su condición de migrantes internacionales

Elementos sobre migración internacional e instrumentos marco de política pública en México para la atención de las mujeres en su condición de migrantes internacionales

O B J E T I V O P A R L A M E N T A R I O

PRESENTACIÓN: El documento “Elementos sobre migración internacional e instrumentos marco de política pública en México para la atención de las mujeres en su condición de migrantes internacionales”, se desarrolló con el fin de dar cumplimiento al proyecto “Análisis de las políticas orientadas a atender la migración, especialmente a las mujeres migrantes” del Programa Operativo Anual (POA) 2011.

El documento se centra en la revisión de elementos sobre migración internacional e instrumentos marco de política pública en México para la atención de las mujeres en su condición de migrantes internacionales.

OBJETIVO: Proporcionar elementos de análisis que apoyen la toma de decisiones de las diputadas y los diputados, en relación a política pública del Estado mexicano para la atención de las mujeres en su condición de migrantes internacionales, sobre una base del reconocimiento de sus derechos humanos como mujeres migrantes.

Se busca brindar de manera objetiva, oportuna e imparcial, información técnica que contribuya al cumplimiento de las funciones y atribuciones de las diputadas y los diputados en términos de los principales instrumentos normativos y de política pública en la materia, a saber: La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia (LGAMVLV), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 – 2012, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad, 2009-2012), el Programa Sectorial de Gobernación, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores y el Programa Nacional de Derechos Humanos.

UTILIDAD LEGISLATIVA: Los resultados de este análisis se ponen a disposición de las diputadas y diputados, a fin de apoyar el trabajo legislativo y coadyuvar con ello al diseño, la elaboración y aplicación de las políticas públicas en la materia, por parte de la Administración Pública Federal (APF).

OTROS DOCUMENTOS DEL CEAMEG SOBRE EL TEMA:

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), además del presente documento pone a disposición de la lectora o lector los siguientes títulos del tema de análisis de la política pública en México para la atención de las mujeres en su condición de migrantes internacionales, mismos que podrán ser consultados.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2007). *Derechos humanos de las mujeres. Marco Jurídico básico nacional e internacional*. México: Maldonado, Márdero y Hernández (Comp.). Versión electrónica disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/215911/541637/file/dermuj1\[1\].pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/215911/541637/file/dermuj1[1].pdf)

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2008). *Migración México- Estados Unidos. Las remesas y sus efectos en las relaciones de género*. México: Medina, Adriana.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (2011). *Violencia de Género en México. Estadísticas, marco jurídico, presupuesto y políticas públicas*. México.

Contenido

Introducción	4
I. Elementos teórico-conceptuales acerca de las mujeres migrantes internacionales	6
1. Acercamiento al fenómeno de la migración internacional	6
2. Elementos básicos sobre la migración	7
3. La migración desde una mirada de género	11
4. El Estado frente a la migración: acercamiento a los principales enfoques de análisis de política pública migratoria	16
II. Información estadística sobre la migración de las mujeres	20
1. El estado actual de las migraciones internacionales	21
2. Las mujeres en las migraciones internacionales	23
3. Las mujeres mexicanas como migrantes internacionales	28
III. Marco normativo de políticas públicas en México en torno a los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes	38
1. Marco jurídico internacional aplicable a los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales	38
A. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes	42
B. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará)	47
2. Marco jurídico nacional aplicable a los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales	48
A. Marco jurídico general	48
B. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	53
C. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	54
D. Legislación en materia migratoria	55
a. Ley General de Población	55
b. Ley de Migración	57
3. Instrumentos marco de política pública aplicable a los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales	62
A. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012	62
B. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009 – 2012	68
C. Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 – 2012	71

D. Programa Sectorial de Gobernación 2007 – 2012	74
E. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2008 – 2012	78
IV. Revisión de programas presupuestarios (PP) con gasto etiquetado para la protección de los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales	86
1. Antecedentes del Gasto Etiquetado para Mujeres y la igualdad de Género (GEMIG)	86
2. GEMIG y PP que abordan el tema de la migración internacional	86
A. Ramo 04 Gobernación	87
B. Ramo 09 Comunicaciones y Transportes	88
C. Ramo 11 Educación Pública	92
D. Ramo 05 Relaciones Exteriores	94
3. Programa presupuestario “Protección y asistencia consular”	98
Consideraciones finales	107
Glosario	113
Referencias	115
Notas	120

Introducción

El presente estudio tiene como propósito identificar y exponer aquellos elementos relevantes del marco normativo fundamental en México en materia de los derechos humanos de las mujeres migrantes internacionales, además de ofrecer una revisión de los planteamientos en el diseño de las políticas públicas respecto a la inclusión de las mujeres, en su condición de migrantes internacionales, como tema emergente de la agenda de política pública nacional.

Como parte del marco de referencia, se presenta la revisión de instrumentos primordiales del ámbito internacional y regional en materia de los derechos humanos de las mujeres, específicamente la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), respectivamente, en cuanto a sus planteamientos y mandatos a los Estados Partes en el ámbito de las políticas públicas con relación al tema de estudio.

Asimismo, se considera el contenido de instrumentos normativos de los cuales derivan las acciones de política pública en el ámbito nacional, que guardan estrecha relación con el tema de análisis, en particular: La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 – 2012 y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2009 – 2012.

Con base en lo anterior, se expone una revisión del programa presupuestario (PP) “Protección y asistencia consular”, adscrito al ramo administrativo 05 Relaciones Exteriores, identificado como el programa específico con Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), cuyas acciones estratégicas incluyen la atención de las mujeres mexicanas migrantes en el

extranjero, principalmente en los Estados Unidos de América (migrantes internacionales).

La información expuesta en torno al PP referido, se basa en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, concretamente en lo relativo a los anexos 9 y 9A para los ejercicios fiscales 2008 y 2009, así como el anexo 10 para los ejercicios fiscales 2010 y 2011 (éste último al tercer trimestre, en tanto es la información más reciente con la que se contó al momento de realizar el estudio), publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Al cierre del estudio se presentan las consideraciones finales, en las que se destacan los hallazgos más relevantes expuestos en el desarrollo del texto.

I. Elementos teórico-conceptuales acerca de las mujeres migrantes internacionales

1. Acercamiento al fenómeno de la migración internacional

La migración constituye un fenómeno que ha marcado el desarrollo de la humanidad. A lo largo de la historia, es posible observar diversos patrones de movimientos poblacionales que tienen, entre sus principales factores, la búsqueda de mejores condiciones de vida, relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas (provisión de alimento, vivienda, salud, protección ante fenómenos naturales, etcétera), así como también con factores sociales, políticos y económicos complejos.

La expansión de la población humana ha motivado, entre otras instituciones, el surgimiento del Estado – Nación, así como los retos que éste enfrenta en el siglo XXI en materia de migración. En su inserción en los circuitos mundiales de la interdependencia asimétrica y compleja, conocida como globalización, las fronteras físicas del Estado se resignifican y fluctúan entre el desdibujamiento y el reforzamiento, ante procesos económicos, sociales, culturales, políticos e incluso ambientales que van más allá de éstas (Giddens, 2007).

Si bien la historia de la migración es equiparable a la historia misma de la humanidad, los movimientos internacionales de población constituyen una dinámica clave dentro de la globalización –proceso complejo que se intensificó a partir de mediados de la década de 1970, con la mundialización de los mercados de bienes y servicios; la llegada de nuevas tecnologías de la información, así como los procesos de democratización y descentralización que promovieron el surgimiento de nuevos actores no estatales –entendidos como actores no gubernamentales, sociales, etcétera– (Castles, 2004), los cuales ampliaron el contenido e incidencia de la agenda de política pública de los Estados (países),

contenido en el cual se ha insertado el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.

Ante el resquebrajamiento del Estado de bienestar, la polarización y concentración de la riqueza producida a nivel mundial, se pone en jaque el acceso de millones de personas a la educación, la salud y la vivienda. Los países, sobre todo aquellos en desarrollo, no logran generar aún condiciones suficientes para que vastos sectores de la población tengan acceso a los satisfactores básicos para su desarrollo, lo cual contraviene el ejercicio y vigencia plena de los propios derechos humanos y ejerce presión sobre la población, motivándola a sumarse a los circuitos migratorios, los cuales observan cada vez una mayor presencia de mujeres, “principalmente en su condición de migrantes laborales” (OIM, 2010: 3).

2. Elementos básicos sobre la migración

Para los objetivos de la presente investigación, resulta pertinente establecer que, por migración se entiende “el traslado de población de un lugar de origen o de partida a otro denominado receptor o de llegada” (Mármora, 1997: 99).

Desde el punto de vista del territorio, existen dos tipos generales de migración: la interna y la externa:

- a) La migración interna o nacional es aquella en la que las personas se mueven dentro del territorio del mismo Estado (entendido en términos de país).
- b) La migración externa o internacional, tiene lugar cuando la población migrante cruza las fronteras del Estado de origen, o expulsor, para internarse en otro Estado (OIM, 2006: 43).

Desde el punto de vista del sujeto, en relación al origen de la migración, es decir, del país expulsor, se considera como emigrante a aquella persona que sale del territorio de un Estado para trasladarse a otro; mientras que inmigrante es la persona que arriba a otro Estado, es decir, que se interna en el territorio de un Estado distinto al de su origen o procedencia, independientemente de su nacionalidad, y cuya permanencia, en principio, se considera como temporal y generalmente circular, con tendencia a generar flujos migratorios de retorno al lugar de origen, aunque con el tiempo y los procesos de asimilación a la sociedad receptora, puede evolucionar a la condición de inmigrado (Mármora, 1997).

La condición de "inmigrado" corresponde particularmente a una categoría migratoria que implica, entre otros elementos, la residencia legal y permanente de la población que ha llegado al territorio de un Estado distinto al de su origen y que se constituye en Estado receptor.

Además de estos tipos de migrantes, también existe la condición de transmigrante, constituida por aquella persona que migra de su Estado de origen y cruza uno o más Estados con el objetivo de arribar a otro Estado diferente al de su procedencia y al de cruce, es decir, se trata de migrantes que van en tránsito hacia terceros Estados, sin la pretensión de asentarse en los países por donde cruza su ruta migratoria.

En este sentido, es posible observar en los actuales patrones migratorios una doble dinámica: 1. La expulsión de hombres y cada vez más mujeres migrantes, particularmente de países en desarrollo y hacia países desarrollados o con mayor nivel de desarrollo respecto a sus países de origen, y 2. La aplicación de políticas estatales restrictivas que, en su afán de preservar las fronteras y la estabilidad nacionales, atentan incluso contra los derechos humanos de la población migrante, la cual generalmente cruza las fronteras sin la calidad y la autorización migratoria adecuada, situación que refuerza su condición de

vulnerabilidad social, especialmente en el caso de las mujeres que migran de manera indocumentada o ilegal (Castles, 2004).

La migración internacional de las mujeres se ha vuelto un tema emergente en la agenda de los organismos internacionales y de los propios Estados, particularmente a partir de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en la década de los años noventa, cuando comienza a ponerse especial énfasis en que se trata de un fenómeno donde la mayor presencia de mujeres en los flujos migratorios amerita una atención específica de los Estados desde el diseño mismo de las políticas públicas en materia migratoria y de fomento y respeto a los derechos humanos de las mujeres.

Debido a su complejidad y trascendencia, el fenómeno de las migraciones humanas (nacionales e internacionales) ha sido abordado para su estudio desde distintos enfoques los cuales, cabe puntualizar, no suelen considerar la inclusión de la perspectiva de género como corriente analítica central u “objeto de problematización teórica” (Ariza, 2001:18).

El análisis de las migraciones ha sido abordado por diversas corrientes teóricas, desde la perspectiva de la “economía neoclásica, de las nuevas economías domésticas, de la teoría dual del mercado laboral, la teoría de las redes, la teoría de los sistemas mundiales, la causalidad acumulativa y los acontecimientos más recientes en el ámbito de la teoría del transnacionalismo” (OIM, 2011:29).

De manera general, es posible identificar dos grandes enfoques para el análisis de las políticas públicas migratorias:

- A. El enfoque estatocéntrico, basado en la preponderancia del interés nacional y la razón de ser del Estado (*raison d'être*), entendida ésta como la necesidad de la preservación de sus elementos integrantes: población, gobierno, leyes y territorio; partiendo de la visión del Estado como la

autoridad monopólica responsable de la seguridad nacional y el uso legítimo de la fuerza, con la facultad y obligación legal y legítima (es decir, jurídica y de consenso social) del ejercicio del poder y del gobierno, por ende, del control de las fronteras nacionales.

- B. El enfoque basado en los derechos de las personas y de los pueblos (*right based approach*), que tienen como eje central a la persona misma, por el hecho de ser humano, y en reconocimiento del Estado a la diversidad de las colectividades humanas (Mármora, 1997).

Este último enfoque refiere a una visión del individuo más allá de su ciudadanía y nacionalidad, condición social, económica o cultural, de su pertenencia a determinado grupo racial o étnico, de su sexo, etcétera. En las décadas recientes ha evolucionado a raíz de los movimientos sociales en favor de los derechos humanos, los cuales incluyen los derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales de las personas migrantes.

El enfoque basado en los derechos ha venido consolidándose a partir de los diversos procesos de democratización, experimentados al interior de los Estados y desde los organismos internacionales que promueven los derechos humanos de las personas migrantes, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) principalmente a partir de mediados del siglo XX.

La enunciación de los enfoques previos resulta de utilidad para comprender que, dependiendo del contexto histórico, socio económico e incluso cultural, así como de la interpretación que los agentes gubernamentales conciban en torno al interés nacional, el Estado puede generar políticas migratorias restrictivas, permisivas o de aliento a la migración, dependiendo de los tipos, modalidades y categorías migratorias, que incluyen o excluyen el reconocimiento explícito de los derechos humanos de las mujeres, así como la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas públicas en la materia.

En la actualidad, frente a la complejidad que reviste la migración internacional, desde cierta óptica pareciera pensarse que el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, sustentada por la comunidad internacional, se enfrenta a la soberanía de los Estados. Algunos de ellos, a través de sus gobiernos, reducen su política migratoria al control de las fronteras o a la elaboración de instrumentos jurídicos acotados que no consideran la realidad multifactorial y multidimensional del fenómeno migratorio (Mármora, 1997).

En lo que respecta a los derechos humanos de las mujeres, independientemente de su condición de migrantes, éstos son reconocidos como parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos, de acuerdo a los instrumentos internacionales y regionales jurídicamente vinculantes para los Estados Partes como: “la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará), entre otros” (CEAMEG, 2011a: 19-20).

Es importante enunciar que, en términos del estudio de las migraciones internacionales, el andamiaje teórico y analítico suele partir de una visión androcéntrica (es decir, centrada en la interpretación, posición y condición de género masculino), desde esta visión existen vastas referencias documentales.

3. La migración desde una mirada de género

Para motivos del presente estudio las principales referencias conceptuales que resultan aplicables al mismo, se inscriben en la Teoría de género y el paradigma de los derechos humanos de las mujeres, en razón de sus aportaciones teórico – analíticas a la construcción de modelos sociales orientados a la democratización de las relaciones de poder entre los géneros y al énfasis en la importancia de la incorporación transversal de la perspectiva de género en la política pública y en las relaciones sociales en general.

La literatura en torno a la migración no suele abordar, de manera particular, el tema de los derechos humanos de las mujeres migrantes, ni se plantea de manera generalizada la incorporación de la perspectiva de género para su análisis, reduciéndose a la desagregación por sexo de la población migrante. Es decir, en los estudios sobre la migración la variable “sexo” no constituía una categoría de análisis (Poggio y Woo, 2000: 10).

Cuando se aborda como sujeto de estudio a las mujeres en su condición de migrantes internacionales, generalmente se observa que el análisis las ubica de manera preponderante en calidad de acompañantes de los hombres que migran (como esposas, cónyuges, hijas, madres), aunque “cada vez son muchas más las mujeres que se trasladan por su cuenta como trabajadoras independientes, [lo que muestra un cambio en el patrón migratorio], respecto a los primeros flujos cuando mayormente acompañaban a sus esposos” (ONU Mujeres, 2011a).

Organismos internacionales como la ONU Mujeres y la Organización Internacional para las Migraciones coinciden en que el número de mujeres que emigra hoy de manera independiente, o como cabeza de familia, es considerablemente mayor, con relación a décadas previas. Estas mujeres generalmente “viven y trabajan en el extranjero en situación irregular y su patrón de comportamiento migratorio es, generalmente, de tipo temporal y de circulación, es decir, se observa una mayor tendencia entre las mujeres migrantes a retornar a sus lugares de origen” (OIM, 2010b: 3).

Resulta entonces pertinente ubicar teórica y conceptualmente el tema de los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes internacionales, a fin de comprender la relevancia de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas en materia migratoria, en particular en el caso de México.

Al respecto, es importante señalar que la teoría de género, “en tanto construcción conceptual que apoya la reivindicación acerca de los derechos humanos de las mujeres”, resulta oportuna para identificar y analizar las múltiples expresiones de

discriminación y violación de sus derechos humanos (CEAMEG, 2007:26), en lo que concierne a su condición de migrantes.

La teoría de género permite visibilizar que la vida de las mujeres enfrenta condiciones de desigualdad frente a los hombres, por el hecho mismo de ser mujeres. Pone de manifiesto la desigualdad de género:

(...) es consecuencia de las jerarquías que mantienen y sostienen la subordinación de las mujeres, teniendo como sustento prácticas culturales discriminatorias naturalizadas hasta el punto de pasar desapercibidas, y que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las instituciones” (Incháustegui y Ugalde, 2004: 9).

La teoría de género tiene por herramienta central:

(...) el análisis de las diferencias entre sexo y género, aunque esta diferencia abarca la concepción de cada sociedad respecto a las relaciones entre los sexos. Permite identificar la diversidad de formas en que se presentan las relaciones de género al interior de las distintas sociedades humanas, mostrando la identidad genérica de mujeres y hombres de acuerdo con los patrones y costumbres culturales de cada una de ellas” (Inmujeres, 2007: 104).

Derivado de lo anterior, una categoría central para el análisis de la migración es precisamente el género en tanto permite identificar la “definición, representación y simbolización de las diferencias sexuales” y la construcción social de los roles de mujeres y hombres “en una determinada sociedad” (CEAMEG, 2008: 13).

La importancia de analizar el tema de la migración, desde la teoría de género, permite:

(...) comprender cómo la valoración de lo masculino sobre lo femenino en los procesos migratorios deviene del posicionamiento social, de las representaciones y significados culturales atribuidos a la masculinidad y a la feminidad, así como de los principios sexistas incorporados en las reglas de funcionamiento de las instituciones sociales construidas en torno a este fenómeno. [Hace] visible cómo el ser mujer u

hombre influye en las características y comportamiento de la migración (CEAMEG, 2008: 14).

En la actualidad, los patrones migratorios observan importantes transformaciones en relación a la composición de la población migrante. Quizá el cambio más relevante sea precisamente el incremento de la presencia de las mujeres en las corrientes migratorias internacionales, situación que resulta un reflejo de su propia incorporación y la resignificación de su participación en las principales instituciones sociales: la familia, el mercado y el Estado. Se trata de rutas de cambio en la socialización de los roles de género de las mujeres y los hombres.

En este contexto, el género como categoría de análisis se constituye en “un principio estructurante de la migración” y permite poner en relieve la “heterogeneidad de los procesos migratorios de mujeres y hombres, así como definir las situaciones que derivan en mayor vulnerabilidad de las mujeres debido a su condición y posición de género” (CEAMEG, 2008: 15).

De acuerdo con el Inmujeres, por condición de género se entienden:

(...) las circunstancias materiales en que viven y se desarrollan las mujeres y los hombres, respectivamente. Éstas se expresan en el nivel de satisfacción de las necesidades prácticas e inmediatas y en los niveles de bienestar de los individuos y los hogares. Se utilizan como indicadores de las condiciones sociales y del acceso a la educación, a la salud, al agua potable, la vivienda, la higiene, entre otras variables que dan cuenta de la calidad material y ambiental de vida (Inmujeres, 2007: 32).

La posición de género refiere a la ubicación de las mujeres con respecto a los hombres en la estructura de poder que prevalece en una sociedad. Su análisis comprende “el reconocimiento social, el estatus, la disposición de las fuentes de poder que incluye el control de los activos productivos, la información, la

participación en la toma de decisiones, entre otras dimensiones” (Inmujeres, 2007: 32).

El uso de las categorías condición / posición de género como herramienta conceptual permite identificar los factores y mecanismos sociales, económicos y culturales que mantienen a las mujeres en una situación de poder desventajosa y subordinada en relación con los hombres. De acuerdo a lo expuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres, 2007), la forma en que se expresa esta subordinación varía según el contexto histórico y cultural.

La identidad de género también es una categoría de análisis importante para el abordaje del tema de los derechos de las mujeres en su condición de migrantes internacionales. La identidad de género alude al modo en que el ser hombre o mujer es prescrito socialmente por la combinación de rol y estatus atribuidos a una persona en función de su sexo y que es internalizado por cada persona. “Las identidades y roles atribuidos a uno de los sexos suelen ser contrarios y a la vez interdependientes con los asignados al otro; así por ejemplo, dependencia en las mujeres e independencia en los hombres” (Inmujeres, 2007: 77).

A través de las experiencias migratorias, las mujeres pueden llegar a modificar su identidad de género, en ello influyen las políticas que en la materia apliquen los Estados (a los que se hará alusión en el presente estudio también bajo el término genérico de países) receptores. A pesar de la tendencia a preservar sus propios rasgos identitarios, también es posible observar cambios orientados a la asimilación de las costumbres, valores, reglas, normas y leyes, de acuerdo a los roles y los estilos de vida permitidos y aceptados para mujeres y hombres en las sociedades receptoras.

La migración puede generar en las mujeres un nuevo sentido de independencia, autosuficiencia y empoderamiento. Sin embargo, a la vez, los problemas que enfrentan por su condición de mujeres se suman a su condición de migrantes, lo

que puede exponerlas a la vulnerabilidad social y a la violencia de género (ONU, 2005: 13).

El empoderamiento de las mujeres es otra categoría de análisis de género, que implica los procesos de potenciación y poderío de las mujeres. Conlleva como idea implícita la acción de ganar poder:

El objetivo estratégico del empoderamiento es dar poder a las mujeres, pero entendiendo éste no como un ejercicio de dominación sobre otros, sino como la capacidad efectiva de controlar las fuentes del poder social. Para ello, es fundamental aumentar la capacidad de las mujeres de confiar en sí mismas e influir en la dirección de los cambios mediante la habilidad de ganar el control sobre recursos materiales y no materiales fundamentales. Al lado del enfoque de empoderamiento se desarrolla el concepto de autonomía para enfatizar los procesos que diferentes grupos sociales utilizan desde posiciones subalternas para abrirse espacios de participación y modificar su situación de subordinación (Inmujeres, 2007: 58).

En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) considera como empoderamiento al “proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades” (LGAMVLV, 2007: Artículo 5, fracción X).

4. El Estado frente a la migración: acercamiento a los principales enfoques de análisis de política pública migratoria

A lo largo de la historia, los Estados han desarrollado diversas visiones en torno a sus políticas migratorias, generando estrategias que van desde la promoción de los flujos migratorios hasta su retención, la regulación de su dirección o intensidad, la incorporación de la persona migrante a la sociedad (asimilación que implica el reconocimiento de derechos y de obligaciones frente al Estado

receptor), o bien políticas que alientan la exclusión, el rechazo y repatriación a las sociedades de origen.

En la época reciente, la movilidad de los seres humanos por el mundo se ha definido como un fenómeno complejo en términos de las respuestas que demanda de los países, toda vez que las tendencias muestran que la migración internacional seguirá aumentando en volumen y en complejidad en los próximos decenios.

La migración internacional observó, durante el último decenio, las siguientes características:

- a) Se observaron diversas tendencias migratorias de escala mundial, sin embargo, hubo un considerable grado de variación de los flujos migratorios regionales y locales;
- b) Los flujos migratorios establecidos en el transcurso de varios decenios no experimentaron cambios importantes y mantuvieron sus tendencias históricas;
- c) Se observan indicios de una disminución de las corrientes migratorias hacia los países de destino tradicionales;
- d) Varios de los principales países de destino “hicieron un reajuste descendente de las metas de sus programas de migración, en previsión de una reducción de la demanda de trabajadores migrantes, o simplemente para proteger sus mercados laborales nacionales”;
- e) No se observó una reducción drástica de las remesas, a pesar de algunas reducciones relativamente menores a consecuencia de la crisis económica internacional de los años 2008 y 2009. Por el contrario, se reporta una tendencia recuperación sustantiva en 2010 que continuaría aumentando en los próximos años (OIM, 2010b).

Durante la crisis financiera el envío de remesas fue una fuente de financiamiento exterior que en 2009 significó 307 mil millones de dólares, alcanzando una cifra

récord en 2010 con 325 mil millones de dólares. Los países que más remesas recibieron fueron India, China, México y Filipinas (BM, 2011).

Ante tal realidad, existen países que cierran sus fronteras y desarrollan políticas migratorias de carácter policiaco y persecutorio, bajo una percepción de defensa y seguridad nacional, como se puede observar en la experiencia de países como los Estados Unidos, por citar un ejemplo relevante; así como también es posible identificar tendencias que ven en la atención de las causas socioeconómicas y factores estructurales de la migración una alternativa a la “gestión” de los flujos migratorios, a través de la cooperación internacional orientada bajo esquemas de “codesarrollo”¹, como es el caso de la política de la Unión Europea, como región, hacia países del continente africano y algunos de Sudamérica, como Ecuador y Perú (Gómez, 2010).

De hecho, en el esquema de codesarrollo, la Unión Europea hace énfasis en la incorporación de temas transversales como la inclusión de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres como actrices del desarrollo, en el establecimiento de relaciones de cooperación con países que presentan importantes flujos migratorios hacia Europa, especialmente del norte de África y Medio Oriente (Gómez, 2010).

Cabe mencionar que la gestión migratoria bajo el esquema de codesarrollo es un modelo incipiente de la Unión Europea que está siendo aplicado de manera selectiva y piloto con determinadas comunidades de alta expulsión de migrantes en países como Marruecos y Túnez; es decir, no constituye aún una política pública de carácter regional en materia migratoria. Resulta contrastante observar el reforzamiento de las fronteras de los países europeos respecto a la migración internacional, principalmente en el caso de la migración proveniente de países no europeos que tiene como principales destinos países como España, Francia y Alemania.

Lo anterior es relevante si se considera que las políticas públicas en materia migratoria son facultad y obligación de los gobiernos de cada Estado, por lo que la elaboración de dichas políticas estará determinada por la percepción que el Estado tenga de la migración y de la importancia que éste otorgue al reconocimiento y vigencia de los derechos humanos, en este caso, de las mujeres.

Al cierre de la primera década del siglo XXI, las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de los 200 millones de personas migrantes (ONU Mujeres, 2011a).

Las mujeres migrantes contribuyen de manera importante a las economías de los países de origen, a través del envío de remesas y de los propios países receptores donde se insertan al mercado laboral, generalmente de manera indocumentada (ilegal) e informal, “situación que les impide, en la mayoría de los casos, contar con prestaciones de seguridad social que les provea servicios de salud, educación y vivienda a ellas y a sus familias” (Conapo, 2010: 18).

La complejidad del fenómeno migratorio y las particularidades de la migración de las mujeres, así como la mayor presencia de éstas en los movimientos poblacionales a través de las fronteras de los Estados, amerita indudablemente la construcción de metodologías de análisis con perspectiva de género para el abordaje de un fenómeno constante, creciente y de alto impacto en el desarrollo de los países.

II. Información estadística sobre la migración de las mujeres

Es a principios de los años 90 del siglo XX que “la problemática migratoria apareció en el centro de las preocupaciones de la comunidad internacional”, como tema de discusión en la agenda de los gobiernos (Mármora, 1997: 29).

Entre las principales tendencias globales inherentes a la movilidad poblacional actual, que repercuten tanto en los procesos migratorios como en la gestión de la migración, en términos de política pública por parte de los Estados, se identifican las siguientes:

- Tendencias demográficas
- Disparidades económicas entre los países en desarrollo y países desarrollados
- Liberalización del comercio que requiere una fuerza laboral móvil
- Redes de comunicación que conectan todo el mundo
- Migración transnacional
- Feminización de la migración (ONU, 2004).

En el siglo XXI, el movimiento de personas será aún más significativo a raíz de estas tendencias.

Entre los principales instrumentos de medición del fenómeno de la migración se encuentran los censos poblacionales, las encuestas por muestreo, así como registros de los cruces de extranjeros reportados en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, etcétera (Tuirán, R., 2000).

Además, se cuenta con el trabajo de organismos internacionales, instituciones académicas y centros no gubernamentales especializados en estudios migratorios que, por medio de proyectos de investigación, arrojan luz sobre nuevas aristas de la migración interna e internacional. Una de tales aristas es precisamente la feminización de la migración (OIM, 2006: 30).

Con el impulso de instrumentos jurídicos y políticos internacionales como la CEDAW, a fines de los años setenta y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (PAB), a mitad de los años noventa del siglo XX, el tema de las mujeres en su condición de migrantes ha comenzado a formar parte de la agenda internacional y ha influido las agendas nacionales, como parte de los esfuerzos de visibilización de lo que significa su condición y posición de género, en tanto mujeres, sumado a otro elemento de vulnerabilidad: la condición de migrantes.

Reconocer esta situación y la importancia de incorporar la perspectiva de género resulta fundamental para el diseño y aplicación de políticas públicas que fomenten y respeten los derechos humanos de las mujeres migrantes en el ámbito internacional y también en México.

1. El estado actual de las migraciones internacionales

En el 2000, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) publicó en su *Primer Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, que el número de migrantes a nivel internacional rondaba aproximadamente los 150 millones de personas. Una década más tarde, la OIM reporta que “la población migrante suma 214 millones de personas” (OIM, 2010b: 119).

Desde la perspectiva de las regiones en el mundo, en términos de volumen, Europa es la región que, para 2010, registró la presencia del mayor número de migrantes internacionales, reportando 77 millones de personas nacidas en el extranjero residentes en su territorio. Sin embargo, en términos de composición demográfica en relación al porcentaje de migrantes internacionales comparado con el total de la población nacional, “Oceanía y Medio Oriente son las regiones donde las personas migrantes internacionales constituyen un porcentaje más elevado en la población (16.8% y 12%, respectivamente)” (BM, 2007:2).

Por el contrario, Asia es la región donde el número de migrantes internacionales representa el porcentaje más bajo de la composición poblacional total de esos países, con 0.7% en promedio.

Se calcula que “57% de las personas migrantes internacionales viven en países de ingresos altos y pueden llegar a constituir en promedio hasta 10% de la población en las regiones de mayores ingresos” (OIM, 2010b: 120).

En términos de los principales países de destino de la migración internacional, “Estados Unidos de América constituye el país con mayor número de inmigrantes, seguido por Rusia, Alemania, Arabia Saudita, Canadá, Francia, Reino Unido, España y la India” (OIM, 2010b: 119).

Se observa a su vez un fenómeno interesante, muchos de los países de destino de la migración internacional son también algunos de los 10 principales países de origen (Rusia, México, India, Bangladesh, Ucrania, China, Reino Unido y Alemania).

Entre 2005 y 2010, los flujos migratorios internacionales continuaron incrementándose en la mayoría de los países sin presentar cambios muy significativos, registrando solamente un aumento del 0.1% en relación al porcentaje de la población mundial. De acuerdo con información del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “este incremento migratorio significó que en esos cinco años, la población migrante pasó del 3.0 % al 3.1%, respecto al total de la población en el planeta” (OIM, 2010b: 119).

La vulnerabilidad del sistema financiero internacional, la reestructuración tecnológica y productiva, las asimetrías entre las sociedades y los países, todos ellos aspectos de la globalización, están impactando de manera directa en los

rezagos sociales, económicos y políticos que se encuentran entre las principales causas promotoras de la migración (Unifem, 2006).

No obstante, no se ha observado un fenómeno de retorno masivo de migrantes a sus países de origen. La población migrante radicada en el exterior tiende a esperar que las condiciones económicas se recuperen, sobre todo si cuentan con una estancia regular (legal) en dicho país y gozan de acceso a servicios públicos de salud y/o educación. “Pueden incluso pasar a la economía sumergida o informal, en el país de destino, de manera temporal” (OIM, 2010b: 127).

2. Las mujeres en las migraciones internacionales

Para comprender las causas y las consecuencias de la migración internacional resulta importante incorporar la perspectiva de género, más allá de desagregar simplemente los datos en relación a la composición de la migración por sexo. En los últimos años, se observa que el porcentaje de hombres permanece estable en alrededor de 51% del total, mientras que, en las últimas dos décadas, se ha venido visibilizando la participación de las mujeres en los contingentes migratorios; es decir, se identifica un eminente fenómeno de “feminización” de la migración internacional.

En la actualidad, se sabe que las mujeres constituyen casi la mitad del total de la población migrante internacional, aunque se observan importantes variaciones nacionales y regionales. Para 2010, “se calcula que las mujeres constituyen 49 por ciento de la población migrante a nivel mundial” (ONU, 2005: 4).

Desde el punto del panorama regional en el mundo, la presencia de las mujeres en los contingentes de migrantes internacionales en la actualidad está configurada de la siguiente manera:

- Europa: 52.6%
- Oceanía: 51.2%

- América: 50.1%
- Asia: 48.3%
- Medio Oriente: 38%

Medio Oriente se identifica como la región del mundo con el menor porcentaje de mujeres migrantes, quienes representan 20.8% de la población migrante en Omán, 25.8% en Qatar, 27.4% en los Emiratos Árabes Unidos, 30% en Kuwait, 30.1% en Arabia Saudita y 32.9% en Bahrein. Si bien, estas cifras deben ser consideradas con reserva, debido a que las “trabajadoras domésticas migrantes que viven en esos países no siempre son tomadas en cuenta en las cifras oficiales” (OIM, 2010b: 248 - 249).

Entre 1960 y 2005, los mayores aumentos de migración femenina “se observaron en: Oceanía (de 44% a 51%), América Latina y el Caribe (de 45% a 50%), África (de 42% a 47%) y la ex Unión Soviética (de 48% a 58%). La única región donde se registró una disminución del porcentaje de mujeres migrantes fue Asia (de 46% a 43%)” (BM, 2007: 2).

En términos globales, teniendo como referencia a los países, Nepal es el que cuenta con mayor porcentaje de feminización de su corriente migratoria, reportando 68.2%; seguido por Mauricio (63.3%); Montenegro (61.5%); Barbados (60.7%) y Estonia (59.6%).

Se identifica entre los países con mayor porcentaje de mujeres en su población migrante:

Algunos de Europa Oriental como Montenegro (61.5%), Estonia (59.6%), Letonia (59.3%), Polonia (59%); y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)² como Armenia (58.9%), la ex República Yugoslava de Macedonia (58.3%) y Kirguistán (58.2%), quienes migran por razones económicas, pero también por motivos de recomposición política y conflictos armados internos (OIM, 2010b: 248 - 249).

Europa y Oceanía son las únicas regiones con una mayoría de mujeres migrantes, con 52.6% y 51.2%, respectivamente (BM, 2007).

Por su parte, en la región de América, la composición por sexo de la población migrante representa casi el mismo porcentaje (50.1% de mujeres) en la media regional. A escala nacional, se observan diferencias significativas; países de América del Norte, como Canadá, y del Cono Sur, como Argentina y Chile, reciben importante migración de mujeres, lo cual “compensa la corriente migratoria predominantemente masculina de Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana, México, Surinam y los Estados Unidos de América” (OIM, 2010b: 248 - 249).

El número estimado de mujeres que migra a través de las fronteras de su país de origen se ha incrementado de manera significativa y lo hacen cada vez más de manera independiente y autónoma, como cabeza de familia y por razones laborales, y no sólo como integrantes dependientes de una familia o en el contexto de la reunificación familiar (ONU, 2005).

Las mujeres están internándose en los países receptores tanto en condiciones regulares como irregulares (migración indocumentada o ilegal), “mayoritariamente como migrantes temporales o de circulación, en la búsqueda de empleo, independencia económica y empoderamiento” (ONU, 2009: 21).

El fenómeno migratorio es predominantemente de tipo económico, las mujeres suelen migrar con el objetivo de generar mayores ingresos para sus familias, debido en buena medida a que en sus lugares de origen escasea el empleo para ellas y/o los sueldos son muy bajos. Si a eso se le agrega la variable del sexo, la situación se torna aún más difícil, porque “generalmente las mujeres suelen percibir menores salarios que los hombres” (OIM-México, 2010a: 165).

En términos generales, las mujeres migrantes de los países en desarrollo suelen contar con menor escolaridad que los hombres migrantes. No obstante, una

tendencia que resulta importante destacar es que, de acuerdo con Unifem, “también se observa una gran representación de mujeres entre los migrantes altamente calificados” (OIM, 2010b: 121).

Las mujeres migrantes hacen importantes contribuciones al desarrollo social y económico de su país de origen, como también contribuyen al país de destino con trabajo, destrezas y consumo (ONU Mujeres, 2011b).

Sin embargo, las mujeres de países en desarrollo suelen ocupar empleos sin protección social y con bajos salarios, los cuales generalmente son considerados como específicos para mujeres, debido a los estereotipos de género predominantes, por lo que muchas de ellas se emplean como trabajadoras domésticas, “que a menudo involucran acuerdos cama adentro en la casa del empleador, lo que resulta en un gran control sobre sus movimientos, la interacción social y la comunicación personal, también en la falta de privacidad y seguridad y en vulnerabilidad al abuso sexual” (ONU Mujeres, 2011a).

Debido a la discriminación de género, así como a la marginación por motivos de clase, origen étnico y nacionalidad, la condición de migrante afecta de manera importante a las mujeres en todas las etapas de la migración internacional: salida del lugar de origen, tránsito, cruce de fronteras, internamiento en el país de arribo y establecimiento en la sociedad de llegada.

Las mujeres migrantes suelen afrontar abusos no sólo en sus derechos laborales, con largas y extenuantes jornadas, incluso en condiciones insalubres o de riesgo, sino también en sus derechos humanos fundamentales, como es su derecho a la salud, a la alimentación y a vivir sin violencia.

En términos generales, las mujeres suelen tener menos acceso a la información y capacitación en materia migratoria, por lo que sus oportunidades de emplearse de manera legal se reducen. La condición de las mujeres en relación a la

exclusión del patrimonio propio las lleva a recurrir a préstamos con tasas muy altas con prestamistas locales que ponen en riesgo sus ingresos y capacidad de ahorro e inversión y que, en algunos casos, llega a implicarles la aceptación de trabajo esclavizante y maltrato, con la finalidad de pagar las deudas y compromisos contraídos.

Otro aspecto a señalar, es el momento de la deportación de mujeres y niñas, las cuales suelen ser enviadas de vuelta a sus casas de origen, con familiares que incluso ejercían violencia contra ellas, situación que se agrava cuando “la familia y/o la comunidad las estigmatiza por regresar antes de tiempo, abusadas y sin ahorros” (ONU Mujeres, 2011a).

La migración presenta múltiples aristas para las mujeres. Bajo ciertas condiciones “puede ser una experiencia potenciadora de desarrollo y empoderamiento, permitiéndoles dejar atrás la subordinación a la autoridad patriarcal y tener mayor autonomía respecto de su propia vida” (ONU, 2005: 4).

Tal situación puede darse especialmente en el ámbito familiar, donde el modelo autoritario del manejo de los ingresos en el hogar, así como del desarrollo de las tareas domésticas puede llegar a transformarse hacia relaciones de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, donde ambos comparten y participan del cuidado de las hijas e hijos, así como de las labores de limpieza y administración del hogar.

Sin embargo, “si bien pueden generarse experiencias migratorias propicias a cambios orientados hacia un patrón más igualitario en las relaciones de género en el contexto de la sociedad receptora, el retorno al lugar de origen puede producir un reacomodo de esas relaciones, al retomar el patrón prevaleciente en la situación pre-migratoria” (CEAMEG, 2008: 2).

La migración puede “generar la polarización de los roles en la familia, con lo que la posición y la condición desigual de las mujeres puede incluso agravarse, debido a factores como la profundización de las dobles jornadas de laborales de las mujeres en el extranjero, tanto en el hogar como en el trabajo extra domiciliario” (CEAMEG, 2008: 20).

La migración internacional afecta los roles y oportunidades asignados a las mujeres por su condición de género también en los países de destino, sobre todo cuando en éstos la tasa de desempleo en la fuerza laboral es mayor entre las mujeres inmigrantes, quienes suelen obtener menores salarios que sus pares varones o las mujeres nativas de país de acogida. Incluso cuando una familia entera se desplaza a otro país para residir en él, se corre el riesgo de que la migración contribuya a reforzar los patrones de conducta y roles tradicionales de género en el nuevo lugar de asentamiento (ONU, 2005).

En síntesis, en la migración internacional las diferencias de género se manifiestan de múltiples maneras en las mujeres: por la responsabilidad primordial y desigual en el cuidado de las hijas e hijos y la familia, en las dificultades para migrar, en las complejidades para insertarse en el mercado laboral, en las diferencias salariales, en el acceso a la salud y en la protección y defensa de su integridad física y emocional y sus derechos humanos.

3. Las mujeres mexicanas como migrantes internacionales

Tradicionalmente la migración mexicana se ha configurado como un fenómeno predominantemente de carácter laboral y familiar, donde las mujeres solían migrar en condición de acompañantes de sus esposos/compañeros o para reunirse con ellos en el país de destino, principalmente en los Estados Unidos de América, donde los flujos migratorios mexicanos son mayoritarios.

Ese patrón ha venido cambiando, particularmente desde la década de los setenta del siglo XX, momento en que la migración independiente de las mexicanas

hacia ese país se hizo evidente, sobre todo por motivos económicos relacionados con la búsqueda de mejores oportunidades laborales (Angoa, 2009).

Se calcula que aproximadamente 12 millones de mexicanos nacidos en México (principio de *ius solis*³), y alrededor de 21 millones de mexicanos de segunda generación o más (hijos de padre y/o madre mexicanos, principio de *ius sanguinis*⁴) radican en los Estados Unidos. Hace 30 años la población mexicana en ese país representaba menos de 1% de la población estadounidense. “En la actualidad representan aproximadamente 10%” (Canales: 2009: 65).

La población migrante de origen mexicano en Estados Unidos constituye aproximadamente 11 por ciento de la población total en México, observando una tendencia de 400 mil mexicanas y mexicanos migrantes al año, a partir del año 2000, ello a pesar del endurecimiento de la política migratoria y de los controles en la frontera estadounidense, situación que “incrementa la marginalidad y vulnerabilidad de esta población” (Chelius, 2009: 442).

De los 12 millones de migrantes de origen mexicano, “cerca de 46%, es decir 5.3 millones de migrantes son mujeres que radican en los Estados Unidos, siendo éste país el principal destino de la migración mexicana” (Angoa, 2009: 175).

La migración mexicana hacia los Estados Unidos cuenta con una tradición centenaria, la cual se ha caracterizado por tratarse esencialmente de migración laboral, especialmente de jornaleros y obreros mexicanos que sentaron las bases de las actuales redes migratorias entre ambos países.

Dos acciones de política migratoria estadounidense han resultado significativas para el incremento de la presencia de migrantes mexicanas en ese país: 1) La amnistía para los trabajadores no documentados residentes en la unión americana, a través de la Ley Simpson Rodino, que además promovió la

reunificación familiar y, 2) el cierre, control y militarización de la frontera con México, situación que ha significado pasar de flujos migratorios circulares a cada vez una mayor tendencia a la migración permanente, debido a las mayores dificultades que estas nuevas políticas implican para el cruce fronterizo, especialmente de manera indocumentada (Angoa, 2009).

La Encuesta Nacional sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte) confirma “la tenencia progresiva al incremento de la migración indocumentada como modalidad predominante del flujo temporal México – Estados Unidos. De acuerdo con la EMIF, entre 2002 y 2008 más de 65 % de los migrantes no contaban con la autorización migratoria necesaria para el cruce de la frontera estadounidense, situación que contrasta con el periodo de referencia anterior, 1993 – 2001” (Leite, 2009: 112).

No obstante, los migrantes laborales han mostrado una tendencia predominante al padrón de migración circular, en el cual permanecían pocos años en el exterior, retornando después a sus comunidades de origen, por lo que el fenómeno de la migración permanente se observa de manera relativamente más reciente, de la década de los años 80 del siglo XX a la fecha (Massey, 2003).

En el caso de México, se han realizado investigaciones en la frontera con Guatemala donde se refleja que las mujeres migrantes están expuestas a mayores riesgos de violación de sus derechos humanos, a la violencia institucionalizada por parte de las autoridades migratorias y locales, así como a la violencia de género: 70% de las mujeres migrantes sufren violencia y 60% de ellas han sido víctimas de abuso sexual o prostitución, situación que las pone en grave riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual como el VIH-SIDA. Entre las mujeres indocumentadas existe el sentimiento de que los abusos son parte “del precio y sacrificios que deben pagar” por migrar (Unifem, 2006: 13-14).

En relación a las mujeres mexicanas que radican en Estados Unidos, se observan ciertas características distintivas respecto a otros grupos sociales. Por ejemplo, las mexicanas presentan mayor incidencia en el matrimonio o en la unión en pareja: dos de cada tres están casadas. Situación que contrasta con la relación de menos de una de cada tres en el caso de las nativas afroamericanas (que constituyen la segunda minoría poblacional, después de los hispanos en Estados Unidos) (Conapo, 2010).

Cada vez más mexicanas que deciden migrar cuentan con antecedentes de haber estado casadas o en una relación sentimental previo a la emigración (Nerio, 2010).

Resulta interesante apreciar que las mexicanas son jefas de hogar sólo en 38% de sus familias, a diferencia de otros grupos sociales minoritarios en Estados Unidos. “En relación a las hijas e hijos, 72% de las mexicanas adultas residentes en Estados Unidos tienen hijos menores de 18 años, lo cual refiere a una proporción mucho mayor a la de otros grupos de inmigrantes y nativos. Esto se debe, primordialmente, a que las mexicanas migrantes son relativamente jóvenes (por debajo de los 35 años de edad) y suelen en su mayoría encontrarse en edades reproductivas” (Angoa, 2009: 177).

Asimismo, las migrantes mexicanas en dicho país se caracterizan por tener un nivel educativo ligeramente inferior al de los hombres mexicanos migrantes que cuentan con estudios de nivel medio o menores al *High School*. Sin embargo, el porcentaje de mujeres mexicanas migrantes con estudios de licenciatura (completos o incompletos) es mayor al de sus pares varones en ese país. No obstante, las mexicanas en Estados Unidos suelen tener, en general, un bajo nivel de escolaridad y muy limitado dominio del inglés, en relación a otros colectivos de mujeres migrantes presentes en territorio estadounidense. “Ambas condiciones dificultan su integración socioeconómica, el acceso a empleos de

mayor calidad y mejor remunerados, así como el acceso a servicios básicos como la salud y la educación” (Leite, 2009: 116).

En comparación a otras poblaciones femeninas, se encuentran en desventaja, pues la mayoría de las mexicanas migrantes (59.6%) cuenta con un nivel de escolaridad menor a la educación media (inferior al *high school*, en el sistema estadounidense) (Angoa, 2009: 176); mientras que solo el 14% de las inmigrantes de otras nacionalidades presentes en Estados Unidos cuentan con una escolaridad menor al *high school* (Conapo, 2010: 13).

Cuadro 1			
Inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, 2009:			
Sexo, edad, escolaridad, situación conyugal e hijos menores de 18 años			
Sexo			
Características seleccionadas	Hombres	Mujeres	Total [respecto a la población en Estados Unidos]
Grupos de edad			
0-17 años	7.9	9.4	8.6
18-39 años	51.7	48.5	50.3
40-64 años	35.3	35.2	35.3
65 años y más	5.0	6.9	5.9
Edad promedio	37	38	38
Escolaridad de la población de 25 años o más			
Menos de High School	61.0	59.6	60.4
High School	24.3	23.7	24.0
Licenciatura incompleta	7.6	9.3	8.3
Licenciatura completa o más	7.1	7.4	7.3
Situación conyugal			
Unido	58.8	64.8	61.5
No unido	41.2	35.2	38.5
Hijos menores de 18 años en el hogar			
Sin hijos menores de 18 años	46.0	34.9	41.0
Sólo niños menores de 6 años	11.4	11.9	11.6
Sólo niños entre 6 y 17 años	26.6	33.5	29.7
Ambos grupos (menores de 6 y entre 6 y 17 años)	16.1	19.7	17.7
Tiempo de residencia en Estados Unidos			

Más de cinco años	76.2	78.5	77.2
Cinco años o menos	23.8	21.5	22.8
Ciudadanía estadounidense			
Ciudadano estadounidense	22.3	26.4	24.1
No ciudadano estadounidense	77.7	73.6	75.9
Fuente: Cuadro tomado de Angoa, 2009, pág. 176. Con base en la <i>Current Population Survey</i> (CPS), marzo de 2009.			

En relación a la barrera lingüística respecto al dominio del idioma de la sociedad receptora, en este caso el inglés, “esta condición está presente en tres de cada cinco mexicanas, mientras que en las mujeres migrantes de otros países, esta proporción es de una de cada cinco” (Conapo, 2010: 13).

Además, cabe mencionar que “31% de las mujeres adultas mexicanas en Estados Unidos vive en familias de muy bajos ingresos, es decir, con ingresos por debajo de la Línea Federal de Pobreza estadounidense”⁵ (Conapo, 2010: 14).

Cuadro 2			
Inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, 2009:			
Condición de pobreza			
Características seleccionadas	Sexo		
	Hombres	Mujeres	Total [respecto a la población en Estados Unidos]
Condición de pobreza			
Pobres¹	23.6	31.3	27.1
No pobres	76.4	68.7	72.9
Fuente: Cuadro tomado de Angoa, 2009, pág. 177. Con base en la <i>Current Population Survey</i> (CPS), marzo de 2009.			

Además, “78% de las mexicanas migrantes en Estados Unidos viven en hogares mono parentales con bajos ingresos, es decir, viven solas y están a cargo de la manutención y educación de sus hijas e hijos, por lo que son más propensas a las dificultades económicas que los hombres mexicanos migrantes y que otras mujeres de otros grupos sociales en ese país” (Conapo, 2010: 15).

La migración internacional implica altos costos familiares y sociales para las mujeres mexicanas, tanto aquellas que deciden migrar como aquellas que se quedan en México. De hecho en México, “los costos de la migración ilegal son

más altos para las mujeres que para los hombres, ya que están más expuestas a sufrir abusos durante la migración” (BM, 2007: 6).

Un costo importante es el de la “conformación de familias divididas, donde el padre, la madre o ambos residen en otro país distinto al de sus hijas e hijos, propiciando desintegración familiar e incentivando la aparición de otros problemas sociales, el alcoholismo, drogodependencias, vulnerabilidad de las hijas e hijos frente a la violencia ejercida por familiares, personas encargadas de su cuidado o de la propia comunidad donde residen” (Conapo, 2008:41).

Aunado a lo anterior, habría que considerar que la mayor presencia femenina en los espacios laborales presenta una tendencia ascendente, sin que la estructura de los papeles y la distribución de las actividades domésticas entre los integrantes de su hogar cambien sustancialmente, situación que tiende a replicarse también en los hogares mexicanos constituidos en el extranjero.

En el caso de la migración de mexicanas hacia los Estados Unidos, se observa un “ligerísimo aumento del contingente femenino en edades más jóvenes y ancianas, en comparación con los varones”. Esta tendencia parece derivarse de la “migración de hermanas y abuelas que viajan a Estados Unidos para cuidar a los hijos de las migrantes ya establecidas y con empleo en ese país, quienes realizarán trabajo doméstico sin remuneración, pues lo hacen al interior de su familia, reproduciendo los patrones vividos en México” (Angoa, 2009: 177).

Además, se añaden las desventajas generadas por su estatus migratorio (resulta significativo que 74% de las mexicanas en Estados Unidos no cuentan con la ciudadanía de ese país) y dificultades para contar con cobertura de seguridad médica, en tanto más de la mitad de las migrantes mexicanas en territorio estadounidense “no está cubierta por algún sistema de salud”, por lo que se perfilan como un grupo social “sumamente desprotegido” (Conapo, 2010: 16- 18).

Los procesos de integración de las migrantes adultas mexicanas en Estados Unidos, en comparación con otros grupos inmigrantes y nativos son complejos y presentan diversos obstáculos, como ya se ha expuesto.

Las mujeres migrantes experimentan circunstancias diversas, así como distintas necesidades y vulnerabilidades respecto a los hombres que migran, por lo que resulta fundamental que en el abordaje de este fenómeno se comprendan y tengan en cuenta las diferencias biológicas, de género, ambientales, sociales, culturales y económicas entre mujeres y hombres migrantes.

En el caso de las mexicanas migrantes en los Estados Unidos, la mayoría ocupa empleos que tradicionalmente son asignados a las mujeres, por su condición de género: cuidadoras de niños o enfermos, en el sector servicios (afanadoras, limpieza, meseras), o como trabajadoras del hogar (Nerio, 2010). Entre los principales destinos a los que llegan las mujeres mexicanas, en los Estados Unidos se ubica California, Texas, Illinois, Arizona, Georgia, Nueva York, Colorado, Florida, Nevada y Washington (CAMENL, 15 de marzo de 2010).

Se calcula que “entre 70 y 80 por ciento de las mujeres mexicanas migrantes laboran en el sector servicios y ganan cerca de 30 por ciento menos que los migrantes mexicanos varones” (CAMENL, 15 de marzo de 2010: 2).

De los 5.3 millones de mexicanas en territorio estadounidense, 60 por ciento de aquellas que son mayores a 24 años de edad no han concluido la educación media superior y solamente 7 por ciento de ellas cuentan con estudios Universitarios (CAMENL, 15 de marzo de 2010: 2), lo que dificulta su acceso en el mercado laboral y la obtención de mejores salarios, prestaciones, servicios y condiciones asociados al empleo. Aproximadamente 63 por ciento de las mexicanas en dicho país laboran en el sector terciario de servicios, en actividades de mantenimiento, limpieza, preparación de alimentos, así como en el sector secundario de manufactura y el sector primario como jornaleras

agrícolas. Se estima que “solamente 13 por ciento se desempeña en niveles ejecutivos, profesionales y técnicos” (CAMENL, 15 de marzo de 2010: 3).

Como se puede observar, las mujeres mexicanas enfrentan en su proceso migratorio patrones culturales relativos a la condición de género y a las inequidades entre hombres y mujeres.

Por su condición de género, se enfrentan a más peligros que los hombres durante el proceso migratorio, al realizar cruces fronterizos de manera indocumentada, quedando expuestas a los abusos y maltratos de los traficantes de personas (polleros o coyotes), a los policías fronterizos, e inclusive algunas autoridades migratorias, quienes en ocasiones las violentan física y sexualmente (Nerio, 2010), llegando incluso a involucrarlas en redes internacionales de trata de personas, un problema considerado en el ámbito internacional como “una nueva forma de esclavitud en el siglo XXI”, debido a que los seres humanos son expuestos a la explotación sexual y laboral, la extirpación de órganos con la finalidad de obtener “provecho físico y económico bajo condiciones de engaño, amenaza o violencia” (DOF, 6 de enero de 2011: 1).

Las mujeres migrantes mexicanas, así como de otras nacionalidades que transitan por México hacia los Estados Unidos, están expuestas a la trata de personas, problemática que no se abordará en el presente estudio, debido a que no forma parte del objeto de estudio planteado. No obstante, cabe mencionar que la problemática de la trata de personas es uno de los grandes flagelos para las mujeres que migran no sólo en estos países, sino en todo el mundo.

Aunado a lo anterior, las mexicanas migrantes, por su condición de género y los roles socialmente asignados a ellas, enfrentan una serie de dificultades al tomar la decisión de emprender el viaje a otro país en busca de mejor fortuna.

Deben cruzar no solamente la frontera de un país que les resulta ajeno, también deben cruzar, antes que todo, las fronteras intangibles de los controles familiares, la tradición y la costumbre, deben asumir dejar a sus hijas e hijos y apoyarse en las redes familiares para su cuidado y protección.

También requieren de una red de contactos que les permita viajar, llegar a la frontera y cruzar, generalmente de manera indocumentada, para internarse en el nuevo país, buscando una nueva vida. Necesitan igualmente redes en el país de tránsito o destino para continuar el viaje o, en su caso, encontrar trabajo, sostenerse a sí mismas y enviar el sostén a la familia en su lugar de origen. “Su seguridad depende, en buena medida, de la fortaleza y solidaridad de sus redes de apoyo familiar y comunitario, sobre todo cuando migra a zonas donde otros familiares o conocidos se encuentran en el extranjero” (Unifem, 2006: 15).

Según el Banco Mundial, en zonas rurales de México la probabilidad de migración es 2,5 veces mayor para los adultos jóvenes que tienen contacto con redes de migrantes varones -grupos ya establecidos en el país de acogida que les proporcionan información y recursos para adaptarse- que para aquéllos que no lo tienen. “La presencia de migrantes varones en el exterior no afecta la migración de mujeres; sin embargo, las redes femeninas aumentan 3,8 veces la probabilidad de que la mujer migre” (BM, 2007: 35).

Derivado de lo anterior, resulta fundamental que las políticas públicas en materia migratoria en México, incluyan la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres migrantes, en todo el ciclo de las políticas públicas, a efectos de no reproducir condiciones de discriminación y desigualdad preexistentes tanto en las sociedades de origen como en las de tránsito y destino.

III. Marco normativo de políticas públicas en México en torno a los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes

La promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres en su calidad de migrantes internacionales constituye un tema emergente en la agenda pública en México.

El análisis del presente apartado se realiza sobre la base de la obligación jurídica que el Estado mexicano tiene en relación al reconocimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres y, en este caso específico, de aquellas que se encuentran en condición de migrantes internacionales.

1. Marco jurídico internacional aplicable a los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales

Entre los instrumentos internacionales de carácter político más relevantes en materia de derechos humanos de las mujeres, aplicables a su condición de migrantes, y que son reconocidos por el Estado mexicano se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), así como la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción (1994).

Respecto a los instrumentos jurídicos internacionales que refieren a los derechos de las mujeres, aplicables a su condición de migrantes, se cuenta con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1966), la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR) (1969), la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CIPDTMF) (1990) y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979).

Cuadro 3
**Los instrumentos internacionales que protegen
los derechos de las mujeres migrantes**

Por medio del reconocimiento de derechos a la igualdad en el empleo, a condiciones de trabajo justas y favorables, así como a la igualdad en materia de protección ante la ley, la mayoría de las convenciones de derechos humanos protege a las mujeres migrantes contra la explotación, la discriminación, el abuso y la violencia en su contra.

Entre los instrumentos internacionales que sirven de antecedente en materia de reconocimiento de los derechos de las mujeres migrantes se encuentran los siguientes:

Declaración Universal de los Derechos Humanos: Establece que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (Art. 2). Toda persona tiene derecho a la libre circulación y a la elección de su lugar de residencia, teniendo derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y volver al suyo. Se reconoce el derecho a la nacionalidad y al cambio de ésta. (Suscrita por el Estado mexicano).

Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR): “Prohíbe la discriminación basada en la raza, el color, la nacionalidad y el origen étnico en el trabajo. Reconoce la libertad de elección en el empleo, así como el derecho a contar con condiciones de trabajo justas y favorables”. (Ratificada por el Estado mexicano).

Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): “Reconoce el derecho a salarios dignos, definidos como aquellos que proveen como mínimo un modo decente de vivir para los trabajadores y sus familias. Este derecho debe ser extensivo a mujeres y hombres sin discriminación e incluye el derecho específico a igual paga por igual trabajo”. (Ratificada por el Estado mexicano).

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): “Reconoce que todos los individuos, incluyendo extranjeros y ciudadanos –nacionales-, deben ser tratado con igualdad frente a la ley, lo cual significa que los extranjeros no deberán ser tratados de manera diferente en la corte debido a su estatus de extranjero”. (Ratificada por el Estado mexicano).

Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CIPDTMF): La garantía de igualdad ante la ley es ampliada por medio de esta Convención, de tal manera que “se requiere a los Estados que de forma clara asegure a los trabajadores migrantes los mismos beneficios, en términos de trabajo, como a los nacionales, incluyendo remuneración, horas de trabajo, tiempo extra, descanso semanal y días festivos pagados”. Las y los trabajadores migrantes pueden hacer exigibles “sus salarios y otros derechos obtenidos aún si han sido expulsados del trabajo”. La ICCPR y la MWC incluyen la protección contra “servidumbre por deudas y prácticas esclavizantes”. (Ratificada por el Estado mexicano).

Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 143): Todo Estado miembro

debe evitar abusos en contra de los trabajadores migrantes (Art. 2), así como tomar las medidas necesarias y convenientes para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo y el empleo ilegal de migrantes (Art. 3). Se prevé el compromiso de los Estados firmantes a formular y aplicar una política nacional destinada a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, profesión, seguridad social, derechos sindicales, culturales y libertades individuales y colectivas para los trabajadores migrantes y los miembros de su familia que se encuentren legalmente en su territorio (Art. 10). (No ratificado por el Estado mexicano).

Fuentes:

- a) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1948.
- b) *Human rights protections applicable to women migrant workers. Unifem briefing paper*. Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (Unifem), (2003), *New York*: 8 -12.
- c) *Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, (1975).

Como se observa en el contenido del cuadro anterior, dichos instrumentos internacionales abordan el tema de las mujeres migrantes principalmente desde un enfoque común, aunque con diferentes dimensiones: son visibilizadas en su calidad de trabajadoras o acompañantes de migrantes laborales.

En estos primeros instrumentos internacionales el reconocimiento de los derechos de las mujeres migrantes está ligado a su condición de trabajadoras y no a su condición de género.

Salvo en la Declaración de Derechos Humanos, en los demás instrumentos se alude a derechos económicos, sociales, culturales y laborales, no así a los derechos humanos en sí mismos, entendidos éstos como el conjunto de derechos básicos y libertades fundamentales inherentes a todas las personas para garantizar la dignidad humana, los cuales son de carácter universal, inalienable, e indivisible, así como aplicables a todas las personas por el hecho de ser humanos (ONU, 1948). Menos aun se especifican los derechos de las mujeres.

Lo anterior deriva de que, “de acuerdo a Cinta Canterla (2002), dichos instrumentos prohíben la discriminación en el goce de los derechos que establecen, pero la forma como se establecen los derechos humanos es androcéntrica” (CEAMEG, 2008: 24).

Los derechos reconocidos en esos instrumentos son pensados desde las necesidades de los hombres; lo que evidencia múltiples resistencias para considerar a las mujeres sujetos morales y por tanto jurídicos, y en consecuencia reconocerlas explícitamente como beneficiarias de los principios fundamentales éticos y universales de los derechos humanos (CEAMEG, 2008: 24).

Con la evolución y desarrollo del paradigma de los derechos humanos y en particular a partir de la aprobación de la CEDAW, se ha avanzado hacia el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en el mundo, incluidas aquellas en condición de migrantes internacionales.

Es interesante recordar que la visión en torno a los derechos humanos experimenta transformaciones de acuerdo con “el sentido, valor o contenido que cada época y cada sociedad le otorgan” (Facio, 1992).

En el ámbito regional, el instrumento jurídico que aborda la temática de los derechos humanos de las mujeres es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém Do Pará (1994). Para motivos de este estudio, se revisan específicamente la CEDAW y la Convención de Belém Do Pará.

Cabe señalar que “los derechos humanos de las personas migrantes, en particular de las mujeres, en razón de su condición y posición de género” (CEAMEG, 2008: 23) aún no son el tema central de las políticas migratorias de los Estados, a pesar de que comienza a ser incluido como tema emergente.

Por ello la CEDAW y la Convención de Belém Do Pará constituyen referentes centrales en relación al reconocimiento explícito de los derechos humanos de las mujeres y el planteamiento de una serie de mandatos dirigidos a la inclusión de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos de las mujeres en materia de políticas públicas y acciones de los Estados que las han ratificado, incluidas las políticas migratorias.

A. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes

Desde el enfoque basado en los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes internacionales, la CEDAW juega un papel fundamental para el reconocimiento y exigibilidad de su cumplimiento en México.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/180, el 18 de diciembre de 1979.

México se adhirió a ella en 1980, procediendo a su ratificación en 1981 y a la firma de su Protocolo Facultativo casi veinte años después, en 2002 (SRE, 2004: 27).

La CEDAW fue el primer instrumento jurídico internacional y es hasta ahora el más importante en materia de derechos humanos de las mujeres. A través de esta convención se prohíben todas las formas de discriminación contra las mujeres en todas las esferas de la vida y obliga a los gobiernos a establecer medidas para promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género, por ello constituye un parte aguas en la materia en el ámbito mundial.

La CEDAW, en su artículo 1, define a la discriminación contra las mujeres de la siguiente forma:

...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (SRE, 2004: 34).

No obstante que la CEDAW no contempla de manera explícita en su articulado disposiciones específicas en relación a las mujeres migrantes. Contiene referencias que resultan aplicables en la materia en sus artículos 9 y 15:

- El Artículo 9, en su numeral 1, establece la igualdad derechos entre las mujeres y los hombres en materia de nacionalidad, garantizando que “ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge”. En el numeral 2, este mismos artículo establece que “a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos” (CEDAW).
- El Artículo 15, numeral 1, dispone que la igualdad de la mujer y el hombre ante la ley, así como en el numeral 4 establece el reconocimiento al hombre y a la mujer de los mismos derechos “con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio” (CEDAW).

Asimismo, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW –COCEDAW-), en tanto mecanismo que da seguimiento a los avances en la implementación de la Convención en los Estados partes, emite sugerencias y recomendaciones de carácter general (SRE, 2004: 21).

El COCEDAW ha emitido dos recomendaciones generales que en su contenido, de manera indirecta, aluden a las mujeres migrantes (las recomendaciones N°21 y N° 24), así como existe una tercera referida específicamente al tema (la recomendación N° 26):

- Recomendación General N° 21, sobre la Igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, emitida por el COCEDAW en su 13° periodo de

sesiones, en el año 1994. Establece que “a las mujeres migrantes que viven y trabajan temporalmente en otro país deben otorgárseles los mismos derechos que a los hombres de reunirse con sus cónyuges, compañeros o hijos” (SRE, 2004:73).

- Recomendación

General N° 24, sobre la mujer y la salud, emitida por el COCEDAW en el 20° periodo de sesiones, del año 1999. Señala, que “debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las emigrantes, las refugiadas y las desplazadas internas, las niñas y las ancianas, las mujeres que trabajan en la prostitución, las mujeres autóctonas y las mujeres con discapacidad física o mental” (SRE, 2004:88).

- Recomendación

General N°26, sobre las trabajadoras migratorias, emitida en el 42° periodo de sesiones, del año 2008. En ella se establecen disposiciones específicas en relación a los derechos humanos de las mujeres migrantes, tanto para los países de origen, como para los de tránsito y destino.

Resulta importante abundar un poco más en relación a la Recomendación General N° 26, por tratarse específicamente de las trabajadoras migratorias.

Aunque se refiere específicamente a tres categorías de trabajadoras migratorias (las que migran de forma independiente, las que se reúnen con sus maridos u otros familiares que también son trabajadores, y las que son indocumentadas y pueden estar en cualquiera de las anteriores), esta recomendación destaca la importancia de que los derechos de las mujeres migrantes sean reconocidos y protegidos por las leyes de los países de origen, de tránsito y de destino.

Reconoce como derechos humanos de las trabajadoras migratorias los siguientes:

- Derecho a la vida,
- Derecho a la libertad y a la seguridad personales,
- Derecho a no ser víctimas de la tortura ni de tratos inhumanos y degradantes,
- Derecho a no sufrir discriminación en razón del sexo, la raza, el origen étnico, las particularidades culturales, el origen nacional, el idioma, la religión u otra condición,
- Derecho a verse libre de la pobreza y disfrutar de un nivel de vida adecuado,
- Derecho a la igualdad ante la ley y al respeto de las garantías personales
- Derechos a la protección contra la discriminación sobre la base de la Convención, “que obliga a los Estados partes a adoptar sin dilación todas las medidas adecuadas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y velar porque las mujeres puedan ejercer y disfrutar sus derechos de jure y de facto en todos los ámbitos, en pie de igualdad con los hombres”

La Recomendación general 26 reconoce que la migración “no es un fenómeno independiente del género y que la situación de las mujeres es diferente en lo que respecta a los cauces legales de migración, los sectores a los que migran, los abusos de que son víctimas y las consecuencias que sufren por ello”. Entre las disposiciones de esta recomendación general se encuentran las siguientes:

Cuadro 4 Disposiciones derivadas de la Recomendación N° 26 de la COCEDAW sobre trabajadoras migratorias (2008)	
Responsabilidades comunes de los países de origen y destino	a) Formular políticas amplias que tengan en cuenta las cuestiones de género y los derechos humanos, con el fin de facilitar el acceso de las trabajadoras migratorias a oportunidades de empleo en otros países, promover la migración segura y velar por la protección de los derechos de las trabajadoras migratorias. b) Promover la participación activa de las trabajadoras migratorias y de las organizaciones no gubernamentales en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de esas políticas. c) Realizar actividades de investigación, reunión de datos y análisis

	cuantitativos y cualitativos.
Países de origen	<p>a) Eliminar las prohibiciones o restricciones discriminatorias sobre migración, basadas en sexo, edad, estado civil, embarazo o maternidad, permitiendo así mismo la obtención del pasaporte, sin restricciones de su marido o tutor para viajar.</p> <p>b) Normalización del contenido de los programas de educación, concienciación y capacitación en cuestiones de género y migración: salud sexual y reproductiva, prevención del VIH/ SIDA y otras ETS, primeros auxilios, medidas de emergencia, números de emergencia de embajadas o consulados de sus países, etc.</p> <p>c) Aprobar reglamentos y diseñar sistemas de supervisión que permitan velar que los agentes y agencias de empleo respeten los derechos de todas las trabajadoras migratorias.</p> <p>d) Servicios de salud, atendiendo al carácter voluntario de las pruebas, prestando servicios gratuitos o de bajo costo y evitando la estigmatización por motivos de salud de las trabajadoras migrantes.</p> <p>e) Documentos de viaje obtenido en condiciones de igualdad.</p> <p>f) Asistencia jurídica y administrativa con fines laborales.</p> <p>g) Protección de remesas de ingresos.</p> <p>h) Facilitación del proceso de reintegración al país de origen.</p> <p>i) Protección diplomática y consular de los derechos de las trabajadoras migratorias.</p>
Países de tránsito	<p>a) Capacitación, vigilancia y supervisión de los funcionarios públicos de frontera y migración en materia de género y aplicación de prácticas no discriminatorias.</p> <p>b) Protección contra la violación de los derechos de las trabajadoras migratorias en el territorio bajo su jurisdicción, independientemente de que se trate de autoridades públicas o agentes privados.</p>
Países de destino	<p>a) Eliminación de las prohibiciones y restricciones discriminatorias en materia de inmigración de la mujer, en materia de acceso laboral en ocupaciones donde predominen los hombres, en cuanto a las limitaciones para contraer matrimonio con ciudadanos o residentes permanentes en los países de destino, quedar embarazadas u obtener una vivienda independiente.</p> <p>b) Protección jurídica de los derechos de las trabajadoras migratorias.</p> <p>c) Acceso a recursos jurídicos en caso de violación de sus derechos.</p> <p>d) Protección jurídica de la libertad de circulación, evitando que los documentos de viaje y de identidad sean confiscados o destruidos.</p> <p>e) Planes no discriminatorios de reunificación familiar.</p> <p>f) Reglamentos no discriminatorios para la obtención del permiso de residencia.</p> <p>g) Capacitación y concienciación sobre los derechos de las trabajadoras migratorias y cuestiones de género para empleadores públicos y privados.</p> <p>h) Sistemas de supervisión.</p> <p>i) Acceso a los servicios lingüísticos, culturales, de enseñanza de idiomas y conocimientos prácticos, alojamiento de emergencia, atención a la salud, servicios de policía, programas recreativos, así como programas específicos para atender trabajadoras migratorias aisladas, como las empleadas en el servicio doméstico, además de víctimas de violencia en el hogar, independientemente de sus estatus migratorio.</p> <p>j) Derechos de las trabajadoras migratorias detenidas, incluidas las</p>

indocumentadas, para que no sufran discriminación o violencia por motivo de género.
k) Inclusión social.
l) Protección de las trabajadoras migratorias indocumentadas respecto a situaciones que entrañen riesgos a su vida o tratos crueles o degradantes, trabajos forzados, privación de sus necesidades básicas, abusos sexuales, etc.

Fuente: COCEDAW (2008). *Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.*

A partir de estas aportaciones, el valor de la CEDAW en materia de reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes radica, esencialmente en dos aspectos generales:

- a) Constituye un tratado internacional de amplio rango en materia de derechos humanos de las mujeres y,
- b) Es una herramienta para que los Estados tomen medidas concretas a favor de la eliminación de la discriminación hacia las mujeres, quedando incluidas por supuesto aquellas que se encuentran en condición de migrantes internacionales (Unifem, 2004:1).

B. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará)

La Convención de Belém Do Pará fue adoptada el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

El Estado mexicano suscribió la Convención de Belém Do Pará en 1995 y la ratificó en 1998, por lo que sus disposiciones son vinculatorias en la materia para México.

La trascendencia de esta convención radica en que se trata del primer instrumento regional jurídicamente vinculante (obligatorio) que compromete a los

Estados Partes a tomar medidas específicas para eliminar la violencia contra las mujeres.

En relación a las mujeres migrantes resultan aplicables los artículos 2 y 9, en los que se define el concepto de violencia contra la mujer y se aborda su condición de migrante, respectivamente, a saber:

- Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: (...) b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, (...) trata de personas, prostitución forzada, secuestro (...) c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

- Artículo 9. Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, [capítulo III. Deberes de los Estados] los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

2. Marco jurídico nacional aplicable a los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales

A. Marco jurídico general

El 10 de junio de 2011, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de derechos humanos⁶ (SCJN, 2011).

El espíritu de dicha reforma queda ejemplificado con las modificaciones al Art. 1º constitucional, en el que se establece el reconocimiento de los derechos

humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México. A la letra dice:

En los Estados Unidos Mexicanos ***todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [texto adicionado].***

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [texto adicionado].

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Nota: Negritas y cursivas de la autora.

Otra referencia en materia migratoria que se encuentra en el texto constitucional se ubica en el Artículo 2°, en relación a la protección de la población migrante de los pueblos indígenas, tanto en territorio nacional, como en el extranjero:

Art. 2. La Nación mexicana es única e indivisible...

...B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

...VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los **migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero**, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

Nota: Negritas de la autora.

Con relación a la migración, la reforma constitucional en materia de derechos humanos incluye el reconocimiento del derecho de solicitud de asilo por motivos políticos, así como del refugio por motivos humanitarios. Así, la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

Art. 11.- **Toda persona** tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las **leyes sobre emigración, inmigración** y salubridad general de la República, o sobre **extranjeros perniciosos** residentes en el país.

[Con la reforma en materia de derechos humanos se agregó lo siguiente:]...**En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.**

Nota: Negritas de la autora.

En su Artículo 30, la Constitución reconoce que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización, incluidos los hijos nacidos en el extranjero de padre y/o madre de origen mexicano, así como los extranjeros que

obtengan carta de naturalización expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Artículo 33 Constitucional, establece con respecto a las personas extranjeras, que éstas gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución. Asimismo, el “Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley”. Se establece también la prohibición de que los extranjeros participen en asuntos políticos del país.

El Artículo 73 constitucional, respecto a las facultades del Congreso, establece en su fracción XVI, atribuciones para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

En lo que respecta a la organización interior de la Administración Pública Federal y sus atribuciones, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece una serie de atribuciones en materia de política poblacional (en la cual se incluyen los asuntos migratorios) y de participación de las mujeres.

En su artículo 27 la LOAPF establece que, a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los asuntos relacionados con la formulación y conducción de la política de población (fracción IV), tramitar lo relativo al artículo 33 de la Constitución -respecto a la expulsión de extranjeros- (fracción VI), formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos (fracción XXV).

De lo anterior se observa que el enfoque de política pública en materia migratoria en el Estado mexicano se ha circunscrito al ámbito de la política poblacional nacional, de ahí que las entidades federales responsables de la misma, el

Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Migración (INM) dependan de la Secretaría de Gobernación, como cabeza de sector.

Respecto al tema migratorio, la LOAPF señala, en su artículo 28 (fracción II) que, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto de los agentes del Servicio Exterior Mexicano, impartir protección a los mexicanos en el exterior, así como intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición, conforme a leyes y tratados (fracción XI).

En materia de atención a la discriminación, el Estado mexicano cuenta con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), publicada en el DOF el 11 de junio de 2003. Esta Ley establece las bases para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, en los términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y promueve la igualdad de oportunidades y de trato para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, así como su participación en la vida política, económica, cultural y social del país (Artículos 1° y 2° de la LFPED).

En relación a los derechos de las mujeres y de la población migrante, la LFPED establece la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (artículo 4). También reconoce el derecho de la reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad (artículo 11°, fracción IV).

En lo que concierne a la promoción de los derechos y la participación de las mujeres, tanto mexicanas como extranjeras, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (LINM) establece, en su artículo 3°, lo siguiente:

Son sujetos de los derechos que esta Ley garantiza todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; quienes podrán participar en los programas, servicios y acciones que se deriven del presente ordenamiento.

La obligación de la observancia y el cumplimiento de los compromisos derivados de los instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, y por ende jurídicamente obligatorios, ha conducido al desarrollo de un marco normativo nacional para promover la igualdad entre mujeres y hombres, así como prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En esta tónica, el Congreso Federal ha impulsado la generación de normas, incluyendo leyes generales, que constituyen la plataforma jurídica que da sustento al desarrollo de políticas públicas orientadas a promover y proteger los derechos humanos de las mujeres, la igualdad entre mujeres y hombres, así como el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia.

Destacan por su relevancia en relación a los derechos humanos de las mujeres la LGIMH (2006) y la LGAMVLV (2007).

B. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

En lo que respecta a la igualdad de género, el Estado mexicano cuenta con la LGIMH, la cual fue publicada como nueva ley en el DOF el 2 de agosto de 2006.

En su artículo 1° establece que dicha Ley:

tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

Con relación a las mujeres migrantes, el artículo 3° de la LGIMH, establece que:

son sujetos de los derechos que establece esta Ley, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o capacidades diferentes, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad de esta Ley de tutela.

De manera que en el artículo 3° de la LGIMH se reconoce el derecho a la igualdad de las mujeres y los hombres migrantes, en razón de la aplicación de esta Ley independientemente de la nacionalidad de las personas.

C. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

El 1 de febrero de 2007, fue publicada en el DOF, como nueva ley, la LGAMVLV, la cual constituye un referente legal fundamental en materia de reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en México.

La LGAMVLV reconoce que los derechos humanos de las mujeres son:

parte inalienable, integrantes e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia (artículo 5° de la LGAMVLV).

No obstante que la LGAMVLV no contempla disposiciones explícitas en relación a las mujeres migrantes, en su artículo 1°, la LGAMVLV establece la aplicación de la misma bajo los principios de igualdad y de no discriminación, al tiempo que sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia general en el República Mexicana.

En su artículo 4°, la LGAMVLV establece que los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia, que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son:

- I. La igualdad jurídica entre el hombre y la mujer;
- II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;
- III. La no discriminación, y
- IV. La libertad de las mujeres.

En el artículo 5°, fracción IV, determina que se considera violencia contra las mujeres “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público”.

Esta Ley señala, en su artículo 6°, cinco tipos de violencia: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual; y considera distintas modalidades de la violencia: en el ámbito familiar (artículos 7 al 9), laboral y docente (artículos 10 al 15), en la comunidad (artículos 16 y 17), institucional (artículos 18 al 20) y la violencia feminicida (artículo 21) como forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos públicos y privados.

D. Legislación en materia migratoria

a) Ley General de Población

En materia propiamente de política migratoria en México, a continuación se revisa brevemente la Ley General de Población (LGP), como antecedente en relación a las disposiciones en materia migratoria, las cuales fueron derogadas a principios del presente año, mediante la expedición del Decreto de la Ley de Migración, el 25 de mayo de 2011.

Con relación a las mujeres, la LGP en su artículo 3°, refiere que “la Secretaría de Gobernación [Segob] dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para...promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural” (fracción V).

En referencia a la población migrante, este mismo artículo, en su fracción VI, establece que la Segob deberá “sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes y procurar la menor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio”, mientras que en la fracción VIII se expone la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija (cabe mencionar que la fracción VIII será derogada cuando entre en vigor el Reglamento de la Ley de Migración).

El capítulo II de la LGP se refiere específicamente a la política de migración del Estado mexicano, a cargo de la Segob, previendo que los servicios migratorios debería realizarse velando por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos de dicha ley (artículo 7°, el cual quedará derogado cuando entre en vigor el Reglamento de la Ley de Migración).

En esta ley no se identificó en sus ordenamientos la inclusión de la perspectiva de género, ni tampoco la consideración de medidas específicas para las mujeres migrantes. Cabe señalar que, partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Migración, fueron reformadas, derogadas y adicionadas diversas disposiciones de la LGP en materia migratoria.

b) Ley de Migración

El 25 de mayo de 2011 fue publicada en el DOF la nueva Ley de Migración (LM), la cual entró en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto correspondiente.

Es importante señalar que, en los artículos transitorios de la LM quedó reservada la vigencia de las reformas a la LGP en relación a las derogaciones a las fracciones VII y VIII del artículo 3o. y a los artículos 7° a 75°, los cuales entrarán en vigor hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la LM.

Además, las referencias que en otras leyes y demás disposiciones jurídicas se realicen a la Ley General de Población por lo que hace a cuestiones de carácter migratorio, se entenderán referidas a la LM.

En el artículo 1° de la LM se manifiesta que:

las disposiciones de la misma son de orden público y de observancia general en la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como a la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

El artículo 2 de la LM reconoce a México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, por lo que la política migratoria del Estado mexicano deberá atender este fenómeno de manera integral. En este mismo artículo, se disponen los principios en los que debe sustentarse la política migratoria mexicana:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, "sea cual fuere su 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... la situación migratoria irregular no reconfigurará por sí misma la comisión un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada".

Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.

Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de las personas...considerando sus causas estructurales y consecuencias inmediatas y futuras.

Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.

Hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derechos internacional [en referencia al derecho de refugio y asilo, respectivamente].

Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Se reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Se busca el fortalecimiento de la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes y a la trata de personas en todas sus modalidades.

Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región.

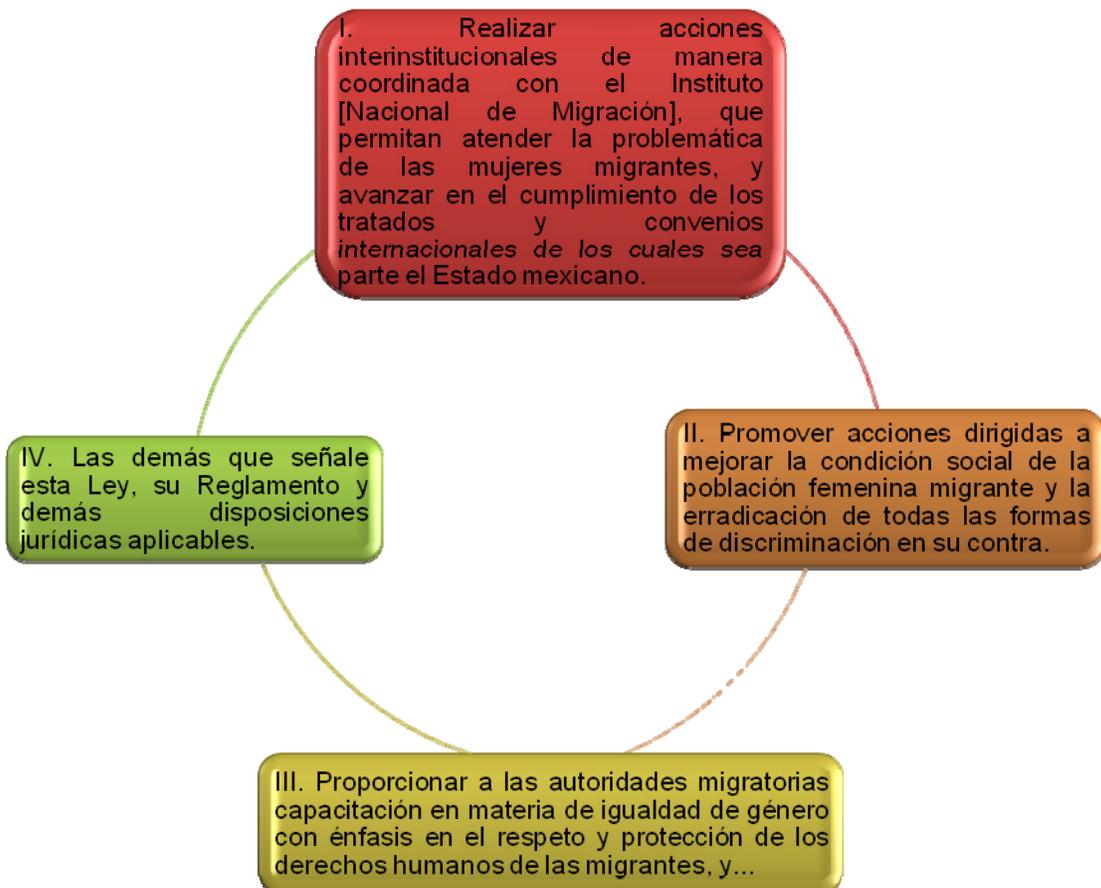
Equidad entre nacionales y extranjeros, especialmente en la observancia de las garantías individuales constitucionales.

Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes.

Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México. La unidad familiar como elemento sustantivo para en sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.

En relación específicamente a las mujeres migrantes, en el artículo 30 de la LM, se establece que corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres, las siguientes disposiciones:



En el título quinto, De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional, en su capítulo único de disposiciones generales, el artículo 66° dispone que “la situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como de la presente Ley”.

En materia de atención a los migrantes, el artículo 73 establece que la Segob deberá implementar acciones en los casos en que éstos enfrenten 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.

En el capítulo VI, sobre los derechos de los migrantes alojados en las estaciones migratorias, el artículo 107 establece que en las estaciones migratorias se deberán prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica (fracción I), atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, particularmente de las necesidades especiales de nutrición de las niñas, niños, adolescentes, personas de la tercera edad, mujeres embarazadas o lactando (fracción II).

El artículo 109 determina los derechos de los migrantes presentados en la estación migratoria, destacando el hecho de que no serán discriminados por razón su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia (fracción XI).

Las estaciones migratorias deberán contar con áreas separadas para mujeres y hombres, garantizando la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos del interés superior de la niña, niño o adolescente (fracción XIII).

Artículo 113, en el caso de que los extranjeros sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas, o víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a su permanencia en México o el retorno a su país de origen, el INM, deberá privilegiar su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren.

En el caso de aplicar el retorno asistido, se privilegiará la preservación de la unidad familiar y las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas o testigos de delitos, personas con discapacidad y adultos mayores, serán asistidos con la intervención de los funcionarios consulares o migratorios del país receptor (artículo 120).

Como se puede observar, la nueva LM contiene una serie de elementos en alineación a los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, tanto a las recomendaciones del COCEDAW como a Belém Do Pará. Dicha alineación, así como el reconocimiento constitucional de los derechos humanos implica un hito en la materia en México.

Habrá que observar cómo las instituciones del Estado mexicano reorientan sus principios, planes y programas de política pública en relación a estas nuevas disposiciones que, por vía de ley, abren la puerta a una serie de mandatos exigibles en materia de derechos de la población migrante, particularmente de las mujeres que migran, tanto de las mexicanas que viajan al exterior, como de las extranjeras que se internan en México durante su tránsito o para residir en nuestro país.

3. Instrumentos marco de política pública aplicable a los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales

A la par del marco jurídico, el gobierno federal ha desarrollado un entramado institucional, a través de sus dependencias y entidades para promover y defender los derechos humanos de la mujeres, teniendo como base un marco nacional de política pública contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad).

A. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012

El PND es el instrumento rector de la política pública federal en México, el cual es emitido por el Poder Ejecutivo Federal.

A partir del PND, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) alinean sus programas sectoriales, a través de los cuales conducen sus estrategias y acciones político – administrativas para el ejercicio del gobierno, con base en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación.

El PND que se encuentra vigente en estos momentos corresponde al periodo 2007 -2012 y se encuentra estructurado en cinco ejes de política pública:

1. Estado de Derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

En relación al fenómeno migratorio en México, en el PND se refiere al tema en cuatro de los cinco ejes de política pública: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades, y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El abordaje la migración se plantea en el PND desde dos grandes ámbitos de conducción de la política pública: la política interna y la política exterior, las cuales deben orientarse a “defender los derechos humanos de todas las personas, independientemente de sus estatus migratorio” (PND, 2007: 38).

Prevalece una visión de contribución de la migración internacional al desarrollo nacional, al mismo tiempo que se reconocen las tendencias sociales de la migración que representan “presión”, para las franjas fronterizas de México, convirtiéndose en “escenarios de transgresiones a la ley y en un campo de acción para el crimen organizado nacional e internacional” (PND, 2007: 68), es decir, también está presente la consideración del impacto del fenómeno migratorio en la seguridad nacional.

En el Eje 1 Estado de Derecho y seguridad, el tema migratorio es abordado desde el ámbito de la seguridad, particularmente en los siguientes objetivos:

- Objetivo 13 “Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés”, concretamente en el numeral 1.9 “Seguridad Fronteriza”;
- Objetivo 14 “Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes”, cuya estrategia 14.1 establece que la seguridad fronteriza se debe enfocar a la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas. La estrategia 14.2 de este objetivo especifica que se trabajará conjuntamente en el

intercambio de información y estrategias con los países vecinos del norte y del sur, para “controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, proteger los derechos de los migrantes y... cerrar el paso a la delincuencia organizada y el terrorismo internacionales” (PND, 2007: 70).

El Eje 2 Economía competitiva y generación de empleos, refiere el tema migratorio desde el sector rural, en el numeral 2.7, en relación a la importancia de generar desarrollo económico y competitividad en el campo para la creación de empleos en el sector primario (agricultura, ganadería y pesca).

En el Eje 3 Igualdad de Oportunidades, se aborda el tema migratorio en la intervención con grupos vulnerables:

- Numeral 3.4 “Pueblos y comunidades indígenas”. Desde la perspectiva del desarrollo social, se determina una serie de problemas enfrentados por este sector de la población, dentro de los cuales se encuentra la migración nacional e internacional en condiciones de rezago que agravan su vulnerabilidad social, en tanto “están expuestos cotidianamente a la violación de sus derechos humanos y laborales” (PND, 2007: 203).
- Numeral 3.5. Igualdad entre mujeres y hombres:
- Objetivo 16.1. Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esta transversalidad sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.
- Numeral 3.7 “Familia, niños y jóvenes”. Se manifiesta que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo 2004, entre los adolescentes y jóvenes se registran las tasas de desempleo abierto más altas, con un

5.4%, mientras que el 16.8% de los jóvenes señalan que han pensado en migrar a Estados Unidos (PND, 2007: 221).

- El objetivo 20 “Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades”, en la estrategia 20.2 se refiere al impulso a:

una coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno de la migración infantil...donde es necesario prevenir y atender las necesidades de los niños, las niñas y adolescentes migrantes y repatriados que enfrentan las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección familiar e infantil (PND, 2007: 224).

En el Eje 5 Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, es el apartado del PND que aborda con mayor amplitud el tema migratorio:

- Objetivo 8 “Impulsar la proyección de México en el entorno internacional”.
- Estrategia 8.1 “Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe”, establece la importancia de la responsabilidad de plantear, de manera conjunta con Centroamérica, “soluciones a los problemas de pobreza, marginación y pérdida de capital humano por la emigración” (PND, 2007: 302).
- Estrategia 8.3 “Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá”, resulta de notoria importancia para el tema migratorio, en tanto lo circunscribe como “materia de interés estratégico” en la agenda de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América

del Norte (ASPAN), sobre la cual es importante buscar “mayor cooperación” (PND, 2007: 302 - 303).

- Estrategia 8.4 “Construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea”. Se considera a la migración como aspecto de la agenda global en la que México comparte visiones con dichas áreas del mundo, especialmente con la Unión Europea.
- Numeral 5.9 “Mexicanos en el exterior y migración”. Se reconoce que la presencia de connacionales que viven y trabajan en Estado Unidos y en otras partes del mundo ha ido incrementándose en décadas recientes, lo mismo que la llegada de extranjeros a México, particularmente de origen latinoamericano, quienes muchas veces arriban de manera indocumentada y en lamentables condiciones de seguridad, por lo que la política exterior debe velar por su protección, a partir del entendimiento con otras Naciones (PND, 2007: 304).
- Objetivo 9 “Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior” (PND, 2007: 305).
- Estrategia 9.1. Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana. Por lo que “se creará un Programa Especial de Protección y Asistencia Consular de los Mexicanos en el Exterior,... estableciendo estrategias y prioridades...en coordinación entre el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y municipios, así como con los grupos sociales interesados.
- Estrategia 9.2 “Fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos”, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y el Programa Paisano.

- Estrategia 9.3 “Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte”.
- Estrategia 9.4 “Coadyuvar en el fortalecimiento del derechos al voto de los mexicanos en el exterior”, para las elecciones de Presidente de la República (PND, 2007: 306).
- El objetivo 10 “Construir una nueva cultura de la migración”, amerita una mención especial, debido a que es la estrategia específica del PND que plantea que la política migratoria considerará el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes, en tanto la condición de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes.

La política migratoria deberá ser transversal a la política exterior, en tanto se requiere “la cooperación internacional, regional y bilateral para enfocarse en el desarrollo, y no en la gestión de los flujos de personas (PND, 2007: 306).

De manera específica, el PND establece, en el Eje 5, objetivo 10, cinco estrategias para el cumplimiento de dicho objetivo (PND, 2007: 306 - 308):

Estrategia 10.1 Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México: "Congruencia en garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que se pugna por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior".

Estrategia 10.2 Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional de los países que comparten el problema de la migración por razones económicas. "Que la inversión vaya a donde está la mano de obra para que ésta deje de ir a los lugares donde se asienta el capital".

Estrategia 10.3 Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra. Generar oportunidades de crecimiento económico y empleo en los estados de mayor expulsión de migrantes.

Estrategia 10.4 Contribuir a generar oportunidades de desarrollo dentro de la región mesoamericana a través de programas como el Plan Puebla - Panamá, que brinden a los centroamericanos la posibilidad de permanecer en sus países.

10.5 Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general. Fortalecer el control de entradas y salidas de las personas, así como de la estancia legal en el país de los migrantes, para garantizar la seguridad, la convivencia armónica y el desarrollo pleno de los habitantes de las fronteras y corredores migratorios Sur y Norte.

No obstante que el PND cuenta con referencias y objetivos específicos en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, la posición y condición de las mujeres en el proceso migratorio no están consideradas de manera específica, es decir, permanecen en la invisibilidad de una política migratoria planteada en la generalidad de una visión construida desde la posición masculina, sin considerar las necesidades particulares y diferenciadas que implica para las mujeres su condición de migrantes.

B. Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009 – 2012

Por mandato de la LGIMH se decretó el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2009 – 2012.

El Proigualdad fue publicado en el DOF con fecha 18 de agosto de 2009, y establece:

una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad; así como fortalece las capacidades de las mujeres para potenciar su agencia económica a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo (Proigualdad, 2009: 2).

Este Programa está conformado por siete objetivos estratégicos, de los cuales en tres objetivos estratégicos, tres estrategias y cinco líneas de acción que incluyen a las mujeres migrantes, nacionales e internacionales, como sujetos de política pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En su Objetivo estratégico 1. “Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado”, el Proigualdad cuenta con la Estrategia 1.5. “fortalecer y ampliar los mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil y el sector académico en el análisis de la aplicación y los resultados de la Política Nacional de Igualdad”, la cual incluye una línea de acción referida, entre otros temas, a la migración, a saber:

- Línea de acción 1.5.4 menciona la importancia de “generar investigaciones sobre mujeres en condiciones de pobreza, migración y afectación del crimen organizado en la vida de las mujeres de las comunidades rurales, fortalecer los Observatorios de género y fomentar su creación como parte de una cultura de contraloría ciudadana” (Proigualdad, 2009: 14).

En su Objetivo estratégico 2. Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de

derecho; se contempla la Estrategia 2.3 “Asegurar la estricta observancia y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de discriminación y la igualdad de trato para el goce de sus derechos”.

Esta estrategia cuenta con tres líneas de acción relacionadas con la migración:

2.3.1. “Coadyuvar con las autoridades competentes para impulsar la armonización de la legislación nacional en materia de derechos humanos de las mujeres con los instrumentos internacionales ratificados por los Estados Unidos Mexicanos, especialmente para mujeres con discapacidades, reclusas, migrantes, adultas mayores, niñas, niños y adolescentes”.

2.3.6. “Propiciar la capacitación y profesionalización de las y los servidores públicos que prestan servicios en estaciones migratorias, centros de readaptación social e instituciones de salud y justicia, en materia de derechos humanos de las mujeres y equidad de género”.

2.3.7. Establecer la Red Nacional de Servicios Integrales de canalización a servicios básicos, orientación, asesoría legal, psicológica, de salud, de vinculación o intermediación laboral, que atienda a mujeres en tránsito o en situación de migración internacional y nacional, para tutelar sus derechos humanos con la concurrencia de las entidades federativas y las instancias competentes de la Federación (Proigualdad, 2009: 16).

El Objetivo Estratégico 5. Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género, en su Estrategia 5.3. “Mejorar la salud de las mujeres, aumentando la cobertura y calidad de los servicios”, cuenta con una línea de acción en la materia:

5.3.4. Desarrollar estrategias de información sobre riesgos y mecanismos de protección y prevención en infecciones de transmisión sexual, con especial

énfasis en el VIH-SIDA en comunidades rurales y grupos de mujeres en condiciones de alto riesgo (indígenas, migrantes, cónyuges de migrantes y trabajadoras sexuales) (Proigualdad, 2009: 20).

Es posible apreciar que en el Proigualdad aprobado en 2009 se busca responder a la estrategia 16.1 del PND, respecto a la transversalidad de la perspectiva de género en la APF, e incluye ciertas referencias a las mujeres en su condición de migrantes, como parte de la política nacional de igualdad.

Esta situación representa un avance significativo a favor de los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes, lo cual genera condiciones para el posterior desarrollo institucional y de políticas a favor de este sector de la población que históricamente ha estado fuera de la agenda de la política pública en México.

C. Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 – 2012

A cargo de la Segob como parte sustantiva de la política interior, el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2008-2012, publicado en el DOF el 29 de agosto de 2008, “propone un objetivo integral de política pública en materia de derechos humanos, basado en la consolidación del respeto irrestricto a los derechos humanos y la pugna por su promoción y defensa” (PNDH, 2008: 1).

En relación a las personas migrantes internacionales, el PNDH refiere, lo siguiente:

Objetivo 1. Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la APF.

Estrategia 1.7 “Garantizar el reconocimiento de los derechos humanos de los grupos que se encuentran en situación de discriminación y vulnerabilidad, en la elaboración de las políticas públicas de la APF”.

Para el logro de dicho objetivo y la aplicación de la estrategia, la Línea estratégica “Migrantes” será desarrollada por las siguientes instituciones.-

(APF) Impulsar las medidas necesarias para fortalecer el respeto a los derechos humanos de los migrantes, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia.

(APF) Fomentar las actividades de promoción y defensa de los derechos de los migrantes, que lleven a cabo las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.

(SRE) Consolidar las acciones del Gobierno Federal en materia de protección de los derechos humanos de los connacionales en el exterior.

(Segob) Desarrollar una política integral en materia migratoria que considere a México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

(Segob- SSP – PGR) Fortalecer los mecanismos para atender y sancionar el tráfico ilegal de personas.

(Segob) Realizar campañas que incentiven la cultura de la denuncia a nivel nacional, regional e internacional, para señalar los abusos cometidos contra migrantes o contra organizaciones y personas que trabajan para su protección.

(Segob- DIF) Garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, tanto para atender la violencia y reunificación familiar, como para el registro de niños y niñas (PNDH, 2008: 20).

En el caso de los refugiados, que constituyen una figura migratoria especial, debido a que su desplazamiento es forzado debido a factores generalizados de violencia social o política en su país de origen, el PNDH contempla las siguientes disposiciones:

(Segob y SRE) Fomentar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de refugio.

(Segob) Fortalecer la capacitación en materia de refugio, dirigida a funcionarios migratorios.

(Segob) Garantizar los derechos y seguridad de las personas solicitantes para obtener asilo o refugio, así como establecer procedimientos justos y efectivos, prestando especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.

(Segob) Fortalecer los mecanismos de coordinación en la APF para garantizar el ejercicio de los derechos y la atención de las necesidades especiales a las personas refugiadas (PNDH, 2008: 20).

Otra alusión al tema migratorio se encuentra en el desarrollo del Objetivo 2. “Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos”:

Estrategia 2.4. Consolidar la perspectiva de derechos humanos en la prevención del delito, procuración de justicia y ejecución de sentencias.

Línea de Acción “Prevención del delito”

(Segob, PGR, SSP) Capacitar en la identificación y atención de víctimas de trata de personas a policías y agentes migratorios (PNDH, 2008: 24).

Línea de acción “Víctimas del delito”.

(Segob) Establecer directrices para regularizar la situación migratoria necesaria para la protección de las víctimas de trata así como de sus familiares.

De lo anterior se deriva que, a pesar de que el PNDH cuenta con objetivos orientados a los derechos humanos de las mujeres, por una parte, y por la otra de los migrantes internacionales, no especifica en momento alguno el caso de las mujeres en su condición migrantes, ni determina acciones concretas para atender las necesidades que ellas presentan al migrar.

En síntesis, las disposiciones en materia migratoria que contempla el PNDH no parecen incluir de manera explícita la perspectiva de género.

D. Programa Sectorial de Gobernación 2007 – 2012

Con respecto al Programa Sectorial de Derechos Humanos de la Segob 2007 - 2012, a continuación se presentan las referencias y disposiciones de política pública en materia migratoria contenidas en este Programa, atendiendo a su alineación con el PND 2007-2012:

Cuadro 5 Los Derechos Humanos de la población migrante en el Programa Sectorial de Gobernación 2007 -2012

Objetivo sectorial 3: Fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población.

Impulsando una nueva visión de la política migratoria encaminada a facilitar los flujos legales, afianzaremos el respeto cabal de los derechos humanos de las personas independientemente de su situación migratoria y promoveremos tanto la plena vigencia del Estado de Derecho como el desarrollo social y económico de nuestras zonas fronterizas.

Con el objeto de construir una política migratoria de Estado, fortaleceremos los mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, con las autoridades estatales y municipales, sociedad civil organizada y el sector privado. Este esfuerzo se sustentará en un enfoque de corresponsabilidad con nuestros países vecinos y de integralidad para instrumentar políticas públicas acordes a los diferentes retos migratorios, económicos y sociales de cada zona fronteriza.

En frontera sur la tarea, por una parte, es proteger los derechos fundamentales de los migrantes, facilitar los flujos legales mediante la simplificación de los trámites en la materia y, por otra, incrementar la infraestructura de control y aseguramiento que nos permita mantener la seguridad en nuestras fronteras, disminuir su porosidad y abatir los flujos irregulares. Para nuestros paisanos que residen al norte de la frontera, avanzaremos en la consolidación de los mecanismos que faciliten su internación y la protección de sus derechos en territorio nacional, así como en lo referente a los esquemas de repatriación segura, humana y ordenada.

El Estado mexicano se mantendrá fiel a su tradición humanitaria de brindar refugio a las personas que huyen de sus países debido a circunstancias de vulnerabilidad y persecución. México ha sido y seguirá siendo un buen lugar para reedificar los proyectos de vida de las personas en un marco de seguridad y de respeto a los derechos humanos. (DOF, 28 de julio de 2008: 7 - 8).

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo a los que contribuye el Programa Sectorial de Gobernación

Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad:

Objetivo PND 14: Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable:

Objetivo PND 10: Construir una nueva cultura de la migración.		
	Indicador	Unidad de medida
Indicadores del objetivo sectorial 3	Modernización de la infraestructura migratoria en la Frontera Sur	Puntos de Internación terrestres que expiden formas migratorias de trabajador fronterizo (FMTF) ¹ y de visitante local (FMVL). Se pretende construir 14 nuevas instalaciones e incorporarlas a la red durante el sexenio)
	Cobertura del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) en Frontera Sur	Sitios interconectados en la Frontera Sur (de 8 a 59)
	Reducción del tiempo promedio en la resolución de trámites migratorios	Días (de 20 a 10 días)

Fuente: DOF, (28 de julio de 2008), Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012.

Se observa que, en materia migratoria, el programa sectorial referido por medio del objetivo sectorial 3: “Fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población”, se alinea con el PND en dos ejes, el Eje 1 “Estado de Derechos y seguridad”, respondiendo a su objetivo 14 en relación a la salvaguarda de la seguridad en las fronteras y a su población, así como el Eje 5 “Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”, objetivo 10 para la construcción de una nueva cultura de la migración.

A partir de ello, se puede identificar la confluencia de dos visiones complementarias en materia migratoria en el programa sectorial de la Segob: la lógica de la seguridad nacional y el esfuerzo por avanzar hacia un abordaje más integral del fenómeno.

Enseguida se presentan los objetivos sectoriales, estrategias y líneas de acción específicas que plantea este programa sectorial en relación a la migración:

Cuadro 6 Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del Programa Sectorial de Gobernación relacionadas con la Migración	
Objetivo sectorial 1	Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México
Estrategia	1.5 Detectar víctimas de trata en materia migratoria
Línea de acción	1.5.1. Coordinación interinstitucional: - Establecer mecanismos de colaboración con otros gobiernos y otras instituciones para la detección y apoyo a posibles víctimas.
Objetivo sectorial 3	Fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población.
Estrategia	3.1. Regular y verificar los flujos migratorios
Líneas de acción	3.1.1 Resolución de trámites migratorios: - Contribuir a la simplificación de trámites migratorios que permitan paulatinamente reducir el tiempo de resolución de las solicitudes de trámites relativas a la internación, estancia y salida de extranjeros en un menor tiempo, es decir, reducir paulatinamente de 20 a 10 días la resolución de trámites hasta el 2012. 3.1.2 Control y verificación migratoria. - Elaborar un programa anual de visitas de verificación a las 32 delegaciones regionales, para garantizar la estricta observancia de las disposiciones jurídico-administrativas en materia migratoria.
Estrategia	3.3 Generar insumos socio demográficos para la focalización de la pobreza y su atención
Líneas de acción	3.3.1. Programa Nacional de Población. - Realizar diagnósticos, metodologías e instrumentos para la focalización de acciones y recursos, mediante la coordinación interinstitucional, la participación en grupos de trabajo y la realización de estudios, basados en fuentes directas e indirectas. - Aportar elementos cuantitativos y cualitativos para la definición de estrategias y programas, que atiendan las ramificaciones y consecuencias de la migración internacional.
Estrategia	3.4 Atender a los menores migrantes.
Líneas de acción	3.4.1 Coordinación interinstitucional para la atención a menores migrantes: - Consolidar los mecanismos de trabajo interinstitucionales encaminados a evaluar las necesidades de la población migrante infantil, a fin de diseñar e instrumentar programas y políticas públicas en su beneficio. - Implementar un modelo permanente que mejore la atención a los menores migrantes no acompañados hasta los diecisiete años de edad, que concluya al momento del retorno a su país de origen. - Crear la figura de Oficial de Protección a la Infancia (OPI), cuyo objetivo será capacitar al personal seleccionado del Instituto Nacional de Migración en materia de atención integral a niñas, niños y adolescentes migrantes.
Estrategia	3.5 Ayudar a los Refugiados
Línea de acción	3.5.1 Mejorar los procedimientos y mecanismos de colaboración. • Brindar protección y asistencia a solicitantes de la condición de refugiado y a refugiados, con calidad y eficiencia, mediante el análisis de las solicitudes y la emisión de recomendaciones al respecto, así como el establecimiento de mecanismos de colaboración con instancias que otorguen atención a las necesidades de los refugiados, conforme a la legislación nacional y los instrumentos internacionales en la materia.

	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el tiempo que toma concluir los procesos de emisión de las recomendaciones al Comité de Elegibilidad sobre Refugiados y el de Asistencia Institucional a Refugiados (reducción de las 20 semanas actuales).
Estrategia	3.6 Brindar trato digno y apegado a derecho a los mexicanos y sus descendientes que viven o trabajan en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá que retornan al país.
Línea de acción	<p>3.6.1 Programa Paisano.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el Programa Paisano para que continúe asegurando un trato digno y apegado a derecho, a los mexicanos y sus descendientes que viven o trabajan en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, y que retornan al país. La efectividad del programa se medirá en función de la satisfacción de los usuarios a través de encuestas que permitan conocer sus necesidades y las áreas de oportunidad para mejorarlo.
Estrategia	3.7 Política migratoria de Estado
Líneas de acción	<p>3.7.1 Coordinación interinstitucional frente al fenómeno migratorio: Coordinar a grupos de trabajo para facilitar las sinergias entre todos los actores públicos y sociales, así como la convergencia de políticas públicas orientadas a la cohesión, el desarrollo y la seguridad en nuestras zonas fronterizas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir, instrumentar y evaluar de manera permanente las acciones encaminadas a la adecuada atención del fenómeno migratorio. • Conducir una política migratoria sustentada en el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento y promoción de la vida fronteriza, la revalorización de la población migrante, el desarrollo social y económico, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la corresponsabilidad entre los países vecinos y la admisión inteligente de flujos migratorios.
Estrategia	3.8 Construir una política migratoria integral en la frontera sur de México.
Líneas de acción	<p>3.8.1 Programa Integral Frontera Sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impulsar, en el marco de la política migratoria de Estado, los grupos de trabajo interinstitucional para coordinar acciones dirigidas a vigorizar la vida transfronteriza, proteger los derechos humanos de los migrantes, apuntalar el Estado de Derecho y el combate a la delincuencia organizada, así como promover el desarrollo social y económico de la región frontera sur. • Mejorar la eficiencia en la gestión migratoria ante los flujos locales de visitantes y trabajadores temporales. • Consolidar la conectividad y los sistemas de operación migratoria para potenciar los flujos documentados. • Fortalecer la infraestructura de control y aseguramiento en frontera sur con respeto a los derechos fundamentales de los migrantes.
Objetivo sectorial 4	Contribuir a la modernización de las instituciones públicas y la sistematización de procesos en beneficio de la población
Estrategia	<p>4.4 Dignificar las estaciones migratorias: Ampliar la infraestructura, optimizar la operación y garantizar el mantenimiento permanente de las Estaciones Migratorias, con el fin de que el alojamiento del extranjero se realice en las mejores condiciones posibles.</p>
Línea de acción	<p>4.4.1 Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la infraestructura, optimizar la operación y garantizar el mantenimiento permanente de las Estaciones Migratorias, con el fin de que el alojamiento del extranjero se realice en las mejores

condiciones posibles.

Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF), (28 de julio de 2008), *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012.*

Como puede apreciarse, el programa sectorial de Segob cuenta con tres objetivos sectoriales, nueve estrategias y nueve líneas estratégicas que abordan el tema de la migración en México.

De lo anterior se infiere que el fenómeno migratorio es abordado por la Segob desde dos enfoques generales: a) La dimensión interna y b) la dimensión internacional.

Respecto a la dimensión interna, predomina la noción de gobernabilidad, a través de la regulación poblacional y control de los flujos migratorios, ante la necesidad de garantizar la seguridad del Estado y sus habitantes.

Por lo que toca a la dimensión internacional, se orienta con mayor énfasis a brindar servicios y desarrollar infraestructura para la atención de los connacionales y extranjeros en proceso migratorio dentro del territorio nacional.

Cabe destacar que no se identifica en este programa sectorial una mención específica respecto a las mujeres, ni en su condición de migrantes ni en su condición de género.

E. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2008 – 2012

La SRE es la entidad de la APF responsable de velar por los derechos humanos de la población mexicana allende las fronteras nacionales, por medio de las acciones realizadas por el personal del Servicio Exterior Mexicano (SEM), en sus ramas diplomática y consular, especialmente en la segunda de éstas.

Desde esta perspectiva, resulta de gran importancia conocer los planteamientos en relación a los derechos humanos de las mujeres mexicanas, en su condición de migrantes internacionales, a través del análisis del *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores*.

La primera parte del análisis de dicho programa se efectúa a través de revisar la alineación de los objetivos sectoriales, estrategias y líneas de acción relacionadas con el PND:

Cuadro 7 Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007 -2012: Derechos humanos de la población migrante	
<p>La política exterior de México se fundamenta en la defensa y promoción activa del interés nacional, definido como el interés de todos los mexicanos. Por el interés y el bienestar de los mexicanos y porque la realidad internacional exige ser un actor responsable, la política exterior debe asumir los enormes retos que encara la comunidad internacional. El interés nacional exige contar con una política exterior activa, que tome la iniciativa en forma permanente, que tenga la capacidad de detectar oportunidades y de anticipar riesgos, que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente los valores democráticos, de pleno respeto a las libertades y los derechos humanos y el compromiso con la protección del medio ambiente.</p> <p>Una política exterior responsable encarna los valores y principios democráticos que son comunes a todos los mexicanos y debe reflejar la gran riqueza de una sociedad diversa y plural. Esa política exterior es también un instrumento para proyectar el compromiso de México con las libertades y derechos humanos, cuya vigencia y preservación han sido conquistadas por varias generaciones a lo largo de la historia.</p> <p>La política exterior también debe proteger y promover activamente los derechos de las comunidades de mexicanos que residen en el exterior. Debemos aliarnos con esas comunidades para promover, de manera conjunta, sus derechos y, al mismo tiempo, para trabajar en equipo en favor del desarrollo de las regiones expulsoras de mano de obra. Contribuir con la humanidad al ambiente de seguridad, respeto y sustentabilidad que se necesita para el progreso de las naciones y las personas, mejorando con ello la posición de México en un mundo altamente competitivo, determina la política exterior de la presente administración.</p> <p>México sostiene que el fenómeno de la migración debe sustentarse en mecanismos de cooperación que protejan los derechos de la persona y en el reconocimiento de la aportación de su trabajo a la economía receptora. La solución de fondo y de largo plazo a este fenómeno es la mejoría en los niveles de vida y en el empleo para los habitantes de nuestro país. Por ello, la SRE está decidida a contribuir en la consecución de dicho objetivo por medio de sus objetivos 5 y 12.</p>	
Eje de política pública del Plan Nacional de	Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad. Objetivo PND 15: Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la

Desarrollo al que contribuye el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007 - 2012

soberanía.
De manera corresponsable, la Secretaría de Relaciones Exteriores colabora con las instituciones que forman el Sistema de Seguridad Nacional para cumplir con el objetivo 15 del Eje 1 “Estado de Derecho y seguridad”, correspondiente al apartado de cooperación internacional en materia de seguridad y defensa de la soberanía nacional (DOF, 23 de enero de 2008: 6).

La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto del derecho internacional, la libre determinación de los pueblos, la soberanía de los Estados y los derechos humanos. Por ello, contribuye por medio del objetivo 10 [del Programa sectorial] (DOF, 23 de enero de 2008: 8).

Eje 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable.

Objetivo 09 del Eje 5 del PND: Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.

Si bien en las décadas recientes se ha incrementado sensiblemente el número de mexicanos que viven y trabajan en Estados Unidos y Canadá, la presencia de connacionales en otras partes del mundo también ha crecido. La nación mexicana despliega con orgullo su cultura, intereses y aspiraciones en un mundo globalizado.

No obstante, México reconoce que la carencia de oportunidades y las asimetrías económicas son algunas de las causas fundamentales de la salida acelerada de capital humano al exterior, especialmente a los Estados Unidos. La búsqueda de mejores ingresos es la razón por la que cada vez más personas de otros países siguen llegando a territorio mexicano, ya sea para buscar empleo aquí o como estación de paso para seguir su camino hacia el norte.

Una política exterior responsable y activa como la que se propone en este Programa debe mirar, al mismo tiempo, por el respeto a los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que se encuentran en el extranjero.

México sostiene que el fenómeno de la migración debe sustentarse en mecanismos de cooperación que protejan los derechos de la persona y en el reconocimiento de la aportación de su trabajo a la economía receptora. La solución de fondo y de largo plazo a este fenómeno es la mejoría en los niveles de vida y en el empleo para los habitantes de nuestro país. Por ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores está decidida a contribuir en la consecución de dicho objetivo por medio de sus objetivos 5 y 12 (DOF, 23 de enero de 2008: 8).

Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF), (23 de enero de 2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012.*

Se observa que este programa sectorial se alinea con dos ejes del PND, el Eje 1 “Estado de Derecho y seguridad”, así como el Eje 5 “Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”.

Respecto al Eje 1, se atiende el objetivo 15 del PND, en relación a la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa de la soberanía, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, con apego al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos, la soberanía de los Estados y los derechos humanos.

En relación al Eje 5, se alinea con el objetivo 9 del Eje 5 del PND: Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior. Por lo que toca a los objetivos sectoriales, las estrategias y líneas de acción, en relación al tema migratorio, se reporta lo siguiente:

Cuadro 8 Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores relacionados con la migración internacional	
Objetivo 4. Ampliar y fortalecer las relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá	<p>Dar seguimiento al debate migratorio en Estados Unidos, incluyendo el mantenimiento de contactos con el gobierno y sectores clave de EUA para la atención del tema de la migración mexicana, así como acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que radican y trabajan en Estados Unidos y Canadá.</p> <p>Estrategia 4.1. Promover los acercamientos bilaterales y trilaterales para avanzar en la agenda de la región.</p> <p>Líneas de acción:</p> <p>4.1.1. Llevar a cabo una serie de reuniones y negociaciones con autoridades federales, estatales y locales de Estados Unidos, Canadá y México.</p> <p>4.1.2. Intercambio de visitas de funcionarios de alto nivel con dichos países y aplicación y fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos bilaterales y trilaterales de América del Norte.</p> <p>4.1.3. Perfeccionar la coordinación interinstitucional y las negociaciones con la contraparte canadiense para impulsar el tema de la movilidad laboral México-Canadá. (Mejora de la gestión pública).</p> <p>Estrategia 4.2. Coordinar los esfuerzos intersecretariales en la materia.</p> <p>Líneas de acción:</p> <p>4.2.1. Celebrar consultas con la Secretaría de Economía y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes así como con otras dependencias, cuando sea necesario, para promover acciones conjuntas a fin de buscar avances y soluciones en temas relevantes la agenda con Estados Unidos y Canadá.</p> <p>Estrategia 4.3 Mantener la cooperación en materia fronteriza al más alto nivel.</p> <p>4.3.2 Asegurar y mantener la Línea Divisoria Internacional en la frontera terrestre, mediante el mantenimiento de monumentos e</p>

	instalación de demarcadores adicionales, y en la frontera fluvial mediante la emisión de foto mapas.
Objetivo 5. Intensificar permanentemente la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior	<p>El Gobierno de la República ha propuesto una política exterior activa que proteja y promueva los derechos de los mexicanos en el exterior, mediante una nueva cultura de migración que facilite los flujos de personas, favorezca el desarrollo económico, social y cultural del país, y coadyuve de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacionales, con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes. Por ello se busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Atender anualmente más de 123,000 casos de protección consular y de asistencia legal directa. -Asuntos de asesoría y asistencia legal, repatriación y otras acciones de protección y asistencia consular a mexicanos en el exterior. - Expedir anualmente cuando menos dos millones de matrículas consulares, pasaportes y documentos relacionados. - Poner en marcha al menos dos proyectos en el área de educación y dos en el área de salud migrante en polos de población migrante mexicana en el exterior. - Llevar a cabo anualmente al menos dos reuniones ordinarias del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y ocho Jornadas Informativas de tres días de duración.
	<p>Estrategia 5.1: Implementar acciones de carácter logístico, bilateral, jurídico e interinstitucional para la protección y defensa de los mexicanos en el exterior.</p> <p>Líneas de acción:</p> <p>Logísticas</p> <p>5.1.1. Brindar protección a mexicanos en el exterior mediante el registro y seguimiento de todos los casos en el Sistema de Protección Consular. (Mejora de la gestión pública)</p> <p>5.1.2 Detectar liderazgos en formación y coadyuvar de modo efectivo a su capacitación.</p> <p>5.1.3 Fortalecer el diálogo con las comunidades mediante un mecanismo eficiente de información y fomento de liderazgos en las diversas áreas que inciden en éstas.</p> <p>5.1.4 Realizar acciones y eventos para identificar y atender las necesidades de las comunidades mexicanas en el exterior.</p> <p>Bilaterales</p> <p>5.2.1. Mantener el diálogo con Estados Unidos en materia migratoria, asegurando la defensa de los derechos laborales de los migrantes mexicanos y fomentando el mejoramiento de sus condiciones de vida en materia de vivienda y salud.</p> <p>5.2.2 Mantener la interacción con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y las negociaciones con la contraparte canadiense en materia de movilidad laboral México- Canadá.</p> <p>Jurídicas</p> <p>5.3.1. Brindar asistencia jurídica al mayor número posible de mexicanos en el exterior, mediante la aplicación del Programa de Asesorías Legales Externas en toda la red consular en Estados Unidos.</p> <p>Interinstitucionales</p> <p>Instrumentar proyectos interinstitucionales, en beneficio directo de</p>

	la educación y la salud de los mexicanos residentes en el extranjero.
<p>Objetivo 11. Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable</p>	<p>México está convencido de que el respeto a la libre determinación de las naciones, la colaboración respetuosa para la paz y la protección a los derechos de las personas, son los pilares más firmes para un entorno mundial de oportunidades en el que haya lugar para todos y para el compromiso de la humanidad con el desarrollo sustentable. Para lograr este objetivo se pretende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover los estándares internacionales de protección enfocados, en particular, a los grupos de mexicanos en situación de vulnerabilidad como: la niñez, las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes y las víctimas de la trata. - Dar a conocer la labor de México en materia de derechos humanos, así como el contenido y alcance de las obligaciones del Estado mexicano emanadas de los distintos instrumentos internacionales en la materia. <p>Estrategia 11.1 Desarrollar actividades de dialogo y difusión para el fortalecimiento y promoción de los derechos humanos y la democracia en el ámbito nacional.</p> <p>Establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos.</p> <p>11.1.2 Participar activamente en los trabajos de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos (Vicepresidencia) y, particularmente, en la Subcomisión de Armonización Legislativa que preside la Secretaría.</p> <p>11.1.3 Contribuir en la difusión del tema de los derechos humanos.</p> <p>Estrategia 11.2 Mantener una política activa de diálogo y promoción internacional de los derechos humanos.</p> <p>11.2.1 Promover un enfoque multidimensional del concepto de seguridad internacional, que considere la vinculación con el desarrollo y el respeto a los derechos humanos.</p> <p>11.2.2 Entregar los informes de México ante los foros regionales e internacionales en cumplimiento de la aplicación de los instrumentos internacionales de los que México es parte, relacionados con el adelanto de las mujeres, el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia.</p> <p>11.2.3 Mantener una política de apertura al escrutinio internacional y de colaboración con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano.</p> <p>11.2.4 Realizar consultas bilaterales y cooperación en materia de derechos humanos con diferentes países.</p> <p>11.2.5 Incluir la perspectiva de género como un componente en acciones y herramientas del quehacer internacional en México.</p>
<p>Objetivo 12. Fortalecer al Servicio Exterior Mexicano para la mejor representación del interés nacional</p>	<p>Uno de los instrumentos más importantes de la puesta en marcha de la política exterior mexicana es, sin duda alguna, el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Por ello, esta administración buscará fortalecerlo realizando las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar la estructura del SEM, con la creación de nuevas plazas. - Consolidar los mecanismos de apoyo para el ingreso, ascenso y evaluación del desempeño de los miembros del SEM. - Fortalecer y mejorar continuamente el diseño, organización, desarrollo y evaluación de los programas de capacitación y

	<p>actualización en los temas prioritarios de la política exterior de México.</p> <p>- Aprovechar los distintos esquemas y medios, para la difusión de los temas relevantes de la política exterior de México y del contexto internacional.</p> <p>Estrategia 12: Fortalecer al Servicio Exterior Mexicano para la mejor representación del interés nacional.</p> <p>Estrategia 12.2. Promover la capacitación y actualización permanente de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.</p> <p>Líneas de acción:</p> <p>12.2.1. Diseñar, programar, organizar y desarrollar cursos teóricos y prácticos relacionados con los temas prioritarios de la política exterior de México, en sus modalidades presencial y a distancia, tanto para miembros del SEM como funcionarios de la SRE, asimilados, funcionarios de otras dependencias gubernamentales y la sociedad civil en general. (Mejora de la gestión pública).</p> <p>12.2.2 Coordinar, con otras áreas de la Secretaría, la impartición de cursos para personal de nuevo ingreso al SEM, así como ofrecer cursos de actualización para los miembros del SEM que participan en los concursos de ascenso escalafonario y en el examen de media carrera. (Mejora de la gestión pública).</p> <p>12.2.3 Realizar periódicamente encuestas y reuniones, con representantes del SEM y funcionarios de la Secretaría, para actualizar y definir el catálogo de temas de política internacional en los cuales es necesario su capacitación y actualización. (Mejora de la gestión pública).</p>
<p>Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF), (23 de enero de 2008). <i>Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012:</i> 6 -8, 12 -24.</p>	

De lo anterior, se observa que el tema migratorio constituye un tema relevante de la agenda de la política exterior del Estado mexicano, de la mano del reconocimiento y protección de los derechos humanos.

No obstante, el tema específico de los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes internacionales, se pierde en la generalidad de la protección de los derechos humanos en los instrumentos marco de política pública, situación que redundará nuevamente en la invisibilización de este sector de la población en las acciones del Estado mexicano y su APF. Ello evidencia que la política pública en la materia no vislumbra en sus instrumentos básicos de planeación, las necesidades propias de las mujeres que migran en busca de mejores condiciones de vida que no fueron logradas en el país de origen.

Empero, es a través de la protección y asistencia consular que son velados los derechos humanos de la población mexicana en el exterior y precisamente por ello, la Cámara de Diputados ha etiquetado recursos para las mujeres y la igualdad de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), asignados al Ramo administrativo 5 Relaciones exteriores.

IV. Revisión de programas presupuestarios (PP) con gasto etiquetado para la protección de los derechos humanos de las mujeres mexicanas en su condición de migrantes internacionales

1. Antecedentes del Gasto Etiquetado para Mujeres y la igualdad de Género (GEMIG)

En materia presupuestal, fue a partir del Decreto de PEF para el ejercicio fiscal 2007 que se incluyó por primera vez la perspectiva de género en el gasto etiquetado por medio de dos artículos al final del mismo: el decimo séptimo y el décimo octavo, ambos transitorios.

En el año siguiente (2008), se comenzó a incluir un artículo específico en el cuerpo mismo del Decreto del PEF (Artículo 25), al tiempo que se agregó un anexo específico conteniendo los programas presupuestarios (PP) por ramo con Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG), el Anexo 9 y 9A “Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género”.

En 2010, la referencia al GEMIG se ubicó en el artículo 26 y su anexo cambió también de denominación, pasando a ser Anexo 10 “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”. Para 2011, el artículo referente al GEMIG es el 27 y su anexo el 10 “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”.

2. GEMIG y PP que abordan el tema de la migración internacional

Los PP con GEMIG que aquí se analizan se encuentran incluidos en los ejercicios presupuestales del PEF en el periodo de 2008 al tercer trimestre de 2011.

Se identificaron seis PP con GEMIG que durante dicho periodo reportaron acciones que atendieron a población mexicana migrante, especialmente hacia Estados Unidos.

Los cuatro ramos administrativos que estuvieron a cargo de la ejecución del gasto de estos PP son:

- 04 Gobernación, con un PP.
- 09 Comunicaciones y Transportes, con un PP.
- 11 Educación Pública, con un PP.
- 05 Relaciones Exteriores, con tres PP.

En esta sección, se abordarán de manera general los PP con GEMIG de los ramos 04 Gobernación, 09 Comunicaciones y Transportes, y 11 Educación Pública, que guardan relación con la temática de las mujeres en su calidad de migrantes internacionales.

Asimismo, se revisan aquí dos de los tres PP correspondientes al ramo 05 Relaciones Exteriores referidos a los derechos humanos de las mujeres migrantes. El tercero de estos PP se analiza con mayor detalle en el numeral 3 de este apartado, en razón de que se trata del programa específico de atención de los derechos humanos de la población mexicana en el exterior, bajo diversas calidades de migrantes internacionales reconocidas por el derecho internacional.

A. Ramo 04 Gobernación

Durante el periodo que se analiza, la Segob, a través del Instituto Nacional de Migración, solamente contó con un PP con GEMIG, el cual tuvo efectos en el año 2009 y estuvo a la gestión migratoria en relación al respeto de los derechos humanos y la equidad de género.

Cuadro 9
PP con GEMIG del Ramo 04 Gobernación en relación a mujeres migrantes
PP: Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos
UR: Instituto Nacional de Migración
Ejercicio fiscal: PEF 2009.
Eje de política pública del PND: 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

Objetivo del PND: 5: Construir una nueva cultura de la migración.

Objetivo del programa sectorial de Gobernación 2007 -2012: Fortalecer la regulación de los fenómenos socio –demográficos que afectan a la población.

Objetivo de la UR: Contribuir al desarrollo del país a través de una gestión migratoria eficiente y segura, con base en el marco legal y el pleno respeto a la dignidad humana.

Indicadores:

- Diagnóstico sobre perspectiva de género en el INM
- Taller de sensibilización para funcionarios del INM
- Campaña de difusión sobre equidad de género en el INM

La información cualitativa reporta que se elaboró el Diagnóstico y se impartieron talleres de sensibilización entre el personal del INM.

Este PP contó con un presupuesto original y modificado de 3 millones de pesos (mdp).

No obstante, se ejerció al periodo 0.64 mdp, es decir, solo se aplicó el 21.3 % del total asignado, reportándose un subejercicio del 78.7 %.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), (2010), "Avance de Programas Presupuestarios con Recursos Destinados a las Mujeres y la Igualdad de Género", Anexos 9 y 9A, Periodo Enero – Diciembre, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, Cuarto Trimestre del PEF 2009: 12 -13.

Como se puede observar, este recurso fue aplicado en actividades de diagnóstico respecto a la perspectiva de género en las funcionarias y funcionarios del INM, cuyos resultados no se reportaron en los informes trimestrales que publica la SHCP.

Este PP no volvió a contar con recursos con GEMIG, por lo que no reportó continuidad en sus acciones, en los informes trimestrales publicados por la SHCP.

B. Ramo 09 Comunicaciones y Transportes

El PP referido al ramo 09 resulta interesante desde el análisis de género, en relación a que aborda un sector considerado como no tradicional para las mujeres, el de las telecomunicaciones, especialmente respecto al acceso a las plataformas y Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), a través de

Internet, contando con un proyecto específico dirigido concretamente a mujeres migrantes y sus familias, a través de los Centros del Sistema nacional e-México. La finalidad del proyecto “Mujeres Migrantes en pro de sus derechos humanos”, es propiciar su adopción y contribuir a disminuir su distanciamiento social por razones geográficas, educativas, económicas y culturales.

En la información cualitativa, concretamente en la descripción del problema a atender por medio de este PP, se reconocen las dificultades enfrentadas por las mujeres en relación al desarrollo económico, social y a la brecha digital por su condición de género, situación que genera mayor vulnerabilidad para ellas y sus familias.

Cuadro 10
PP con GEMIG del Ramo 09 Comunicaciones y Transportes
en relación a mujeres migrantes

PP: Supervisión, inspección y verificación del sistema Nacional e-México. ^a

UR: Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Ejercicios presupuestales: PEF 2011.

Eje de política pública del PND: 3. Igualdad de Oportunidades.

Objetivo del PND: 3. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

Estrategia del PND: 16.2 Desarrollar actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos establecidos en función del género.

Objetivo del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012: Competitividad. Convertir al país en una de las principales plataformas logísticas competitivas del mundo, aprovechando sus ventajas geográficas y comerciales e incorporando de manera continua las nuevas tecnologías en el desarrollo del sector para detonar el comercio exterior e interior y el crecimiento económico del país.

Objetivo de la UR: 415 Coordinar, promover, apoyar e integrar los esfuerzos del Sistema Nacional e-México para llevar al país a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Indicador: Sistema Nacional e-México con contenidos y servicios digitales.

La información cualitativa reporta que la problemática atendida requiere, por parte de la UR, realizar acciones para “promover altos niveles de confiabilidad, oportunidad, eficiencia y cuidado del medio ambiente en el desarrollo de la infraestructura y los servicios de comunicaciones y transportes, para contribuir a elevar la productividad del sector y el desarrollo económico y social

del país”.

En este marco se encuentra el proyecto “Mujeres Migrantes en pro de sus derechos humanos”, cuyo objetivo es “promover el acceso de las mujeres y familias afectadas por el fenómeno migratorio a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a efecto de propiciar su adopción y contribuir a disminuir su distanciamiento social por razones geográficas, educativas, económicas y culturales”.

Dicha problemática requirió la atención en tres direcciones:

- 1.- Actualización, mantenimiento y difusión de los beneficios del portal mujeres migrantes.
- 2.- Desarrollo de contenidos que contribuyan a reducir los niveles de vulnerabilidad en temas sobre: Trata de personas, Oportunidades de empleo, Salud, Derechos humanos, Asistencia legal, Inclusión digital, Migración infantil y juvenil, Atención a víctimas, Violencia de Género, Trámites y servicios migratorios, Programas de apoyo, Formación para la vida y el trabajo.
- 3.- Coordinar esfuerzos institucionales para dotar de infraestructura tecnológica básica a estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, Albergues de migrantes e Instancias municipales de la mujer, a fin de facilitar el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

El PP cuenta con un presupuesto original y modificado de 10.0 mdp, el cual se reporta como ejercido al 100 % hacia el tercer trimestre de 2011.

Este PP “Supervisión, inspección y verificación del sistema Nacional e-México”, contó con gemig por primera vez en el pef 2009 y estuvo a cargo de la UR Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.^b

En la descripción de la problemática que atiende el problema, se contempla que “dentro del fenómeno migratorio, las familias de mujeres migrantes son un sector con mayor vulnerabilidad y representan un grupo con dificultades económicas y sociales”.

Se alineó al Eje de política pública del PND 3. Igualdad de oportunidades.

El Objetivo del PND al que respondió en ese año fue el 3. 3 “Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual”.

El Objetivo del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012, al que atendió fue “Calidad. Promover altos niveles de confiabilidad, oportunidad, eficiencia y cuidado del medio ambiente en el desarrollo de la infraestructura y los servicios de comunicaciones y transportes, para contribuir a elevar la productividad del sector y el desarrollo económico y social del país”.

Los Objetivos de la UR en 2009 fueron:

- 1.- Cobertura (accesibilidad, integración y precios competitivos)
- 2.- Calidad (diversificación, oportunidad, eficiencia y respeto al medio ambiente)
- 3.- Seguridad (calificación del factor humano, confiabilidad, supervisión y cultura de seguridad)
- 4.- Competitividad (competencia equitativa, nuevos esquemas de participación, plataforma logística competitiva y marco normativo e institucional)

Indicadores:

-Porcentaje de municipios de alta intensidad migratoria (expulsores) que cuentan con centros e-comunitarios con atención a mujeres migrantes

-Porcentaje de centros e-comunitarios con atención a mujeres migrantes con capacitación en perspectiva de género

-Número de usuarios del sitio www.mujiemigrante.gob.mx, por perfil

-Número de migrantes y familiares de migrantes alfabetizados digitalmente por sexo

La información cualitativa reporta que se realizó una mesa de análisis en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres y especialistas de la Universidad de Colima para seleccionar los centros comunitarios a cubrir y definir el programa de trabajo para la capacitación a los responsables de los mismos. Se informa que se decidió esperar el estudio de Impacto social del portal www.mujiemigrante.gob.mx para hacer la selección.

Es PP contó con un presupuesto original y modificado de 13 mdp, de los cuales solamente se ejercieron 4.8 mdp. Es decir, se aplicó el 36.9% del recurso asignado, presentando un subejercicio del 63.1%.

Fuentes:

a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), (2011), "Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", Anexo 10, Periodo Enero – Septiembre, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, Tercer Trimestre, PEF 2011: 43 -44.

b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), (2010), "Avance de Programas Presupuestarios con Recursos Destinados a las Mujeres y la Igualdad de Género", Anexos 9 y 9A, Periodo Enero – Diciembre, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, Cuarto Trimestre, PEF 2009: 29 -30.

Por medio de este PP se logró desarrollar una plataforma tecnológica ligada a un portal público denominado "Portal de Mujeres Migrantes", el cual cuenta con la dirección electrónica www.mujiemigrante.gob.mx, el cual está a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en colaboración con el Inmujeres y la Universidad de Colima. Dicho portal cuenta con secciones de:

- a) Promoción de los derechos de los migrantes,
- b) Directorio de centros de ayuda para migrantes (públicos y privados, especialmente organizaciones no gubernamentales) en la República Mexicana, que atienden a la población migrante, tanto a la de origen mexicano como a la proveniente de otros países que llegan a residir o transitan por México hacia Estados Unidos;
- c) Capacitación en línea, por medio de cursos en relación a los derechos de la población migrante;
- d) Trámites y servicios en relación a la obtención de pasaportes y otros servicios consulares, de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

e) Programas de gobierno dirigidos a migrantes mexicanos que residen en otros países:

f)

- Para la obtención de créditos de vivienda en territorio nacional por parte de migrantes mexicanos en el exterior, a cargo de la Sociedad Hipotecaria Nacional;

- El programa “3x1” para la coinversión de la población migrante en obras de impacto en el desarrollo social de sus comunidades, de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol);

- El programa “Directo a México” para el envío de remesas, que está a cargo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), entre otros que se difunden a través de dicho portal.

C. Ramo 11 Educación Pública

La educación es, sin lugar a dudas, la principal vía para el desarrollo de una cultura en favor de los derechos humanos de las mujeres, la transversalización de la perspectiva de género y la igualdad entre mujeres y hombres, no solo en la política pública educativa, sino en el resto de los ámbitos del desarrollo en México.

El impacto que la política educativa puede generar en la formación de formadores (docentes), así como en las nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos en este sentido, bajo una concepción del desarrollo basado en los derechos humanos, vuelve de gran importancia las acciones que en torno a éste puedan generarse desde y con la coordinación de la Secretaría de Educación Pública e instituciones, como cabeza del sector.

En relación particularmente a los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes internacionales, en la revisión del PEF en los ejercicios fiscales 2008 al tercer trimestre de 2011, no se obtuvieron mayores resultados

respecto a acciones de política educativa que atendieran dicha problemática, con la salvedad de un PP destinado a la revisión de planes de estudio, libros de texto y formación de docentes para la atención de niñas y niños con antecedentes de estudios en Estados Unidos, derivados de su experiencia migratoria.

Cuadro 11
PP con GEMIG del Ramo 11 Educación Pública
en relación a mujeres migrantes

PP: E032 Diseño y aplicación de políticas públicas de equidad de género.

UR: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) y la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE).

Eje de política pública del PND: 3. Igualdad de oportunidades

Objetivo del PND: Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

Objetivo del programa sectorial de Educación 2007 -2012: Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

Objetivo de la UR DGDGIE: Por su carácter transversal, planear, desarrollar, integrar, evaluar y llevar a cabo ejes de política educativa.

Objetivo de la UR UPEPE: Contribuir mediante la innovación y la gestión educativas a la transformación y consolidación de un Sistema de Educación Básica flexible, abierto y dinámico que genere las condiciones para lograr los propósitos de ofrecer una educación de calidad con equidad para todos los niños y jóvenes.

Indicadores:

Docentes formados en atención educativa a población infantil migrante con experiencia escolar en México y EUA.

En la información cualitativa, la descripción de la problemática atendida por el programa refiere a la responsabilidad de la SEP “en la formación de futuros ciudadanos en materia educativa, por lo que de manera transversal los programas requieren de líneas de acción que permitan la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como de equidad de género”.

El presupuesto original y modificado asignado al UR DGDGIE para este PP fue de 19 mdp, los cuales se ejercieron al 100%.

El presupuesto original de UPEPE para este PP fue de 64 mdp, siendo modificado por la SHCP para quedar en 37.3 mdp. Finalmente, se ejercieron 30.2 mdp, es decir, se aplicó el 80.96 % del recurso asignado, resultando un subejercicio del 19.04%.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), (2010), “Avance de Programas Presupuestarios con Recursos Destinados a las Mujeres y la Igualdad de Género”, Anexos 9 y 9A, Periodo Enero – Diciembre, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, Cuarto Trimestre, PEF 2009: 77 - 81.

No obstante, de las acciones reportadas en los informes publicados a través de la SHCP respecto al ejercicio del gasto, no se observa información específica relacionada con actividades para el cumplimiento del indicador, en torno a la formación de docentes para la atención educativa a población infantil migrante con experiencia escolar en México y Estados Unidos de América (EUA). Solamente se informa de la revisión de los contenidos de los programas de estudios y de 24 libros de texto de educación básica.

De lo anterior se deriva que el tema de la educación para mujeres en su condición de migrantes internacionales no constituye un tema relevante en la agenda de la política educativa. Por el contrario, quedan en la invisibilidad de las acciones de política pública del sector, situación que resulta preocupante.

D. Ramo 05 Relaciones Exteriores

A continuación, se revisan dos de los tres PP con GEMIG a cargo de la SRE, los cuales refieren al tema de los derechos humanos de la población mexicana migrante, incluidas las connacionales mujeres que se encuentran fuera de México; no sin antes mencionar que el tercero de estos PP es abordado más adelante de manera mucho más detallada, debido a su relevancia en torno al objeto de estudio de este análisis.

Cuadro 12
PP con GEMIG del Ramo 05 Relaciones Exteriores
en torno a los derechos humanos de las mexicanas migrantes

PP: Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género.

UR: Dirección General de Derechos Humanos y Democracia.

Ejercicio fiscal: PEF 2011 (tercer trimestre).

Eje de política pública del PND: 3. Igualdad de Oportunidades.

Objetivo del PND: 3. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

Estrategia del PND: 16.2 Desarrollar actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos establecidos en función del género.

Objetivo del programa sectorial de Relaciones Exteriores 2007- 2012: Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

Objetivo de la UR: Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los Derechos Humanos y el Desarrollo Sustentable.

Descripción de la problemática que atiende este PP, refiere el “desconocimiento por parte de los tres órdenes de gobierno de los compromisos del Gobierno de México en el marco de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres; así como de las observaciones y recomendaciones que el Gobierno de México ha recibido. En ese sentido, el objetivo principal será promover los instrumentos de Derechos Humanos y las observaciones y recomendaciones en la materia a las servidoras y servidores públicos, público en general, personas en situación de vulnerabilidad entre las que se encuentran niñas, niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, migrantes, afro descendientes, viudas, viudos, entre otros”.

La Dirección General de Derechos Humanos y Democracia (DGDHYD) a la fecha del reporte, cumplió la meta programada para el ejercicio fiscal 2011, consistente en 3 eventos:

- Jornadas de Acceso a la Justicia de las Mujeres Indígenas, en el Estado de Oaxaca, los días 25 y 26 de mayo de 2011;
- Diplomado en atención a víctimas de violencia de género y violencia intrafamiliar, realizado en el Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara, Jalisco, el día 17 de junio de 2011;
- Reunión Anual de la Red Nacional de Refugios “De las buenas prácticas de los Refugios hacia una Política Pública Integral”, realizada en la sede de la Cancillería, del 28 al 30 de septiembre de 2011.

Asimismo, la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia (DGDHYD) coordinó los siguientes dos eventos:

- Encuentro entre la Alta Comisionada [de Naciones Unidas para los Derechos Humanos] y los integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en la residencia oficial de “Los Pinos”, el 8 de julio de 2011;
- Primera Reunión del “Grupo de Trabajo sobre la democracia de ciudadanía desde la visión de las mujeres”, de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), organismo regional especializado de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual tuvo lugar en la sede de la Cancillería mexicana, del 12 al 14 de de septiembre de 2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), (2011), “Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, Anexo 10, Periodo Enero – Septiembre, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, Tercer Trimestre, PEF 2011: 19 -20.

PP: Coordinación de la política exterior de México en materia de derechos humanos y Democracia

UR: Dirección General de Derechos Humanos y Democracia.

Ejercicio fiscal: PEF 2009.

Eje de política pública del pnd: 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable

Objetivo del PND: ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos; las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.

Objetivo del programa sectorial de Relaciones Exteriores 2007- 2012: Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

Objetivo de la UR: Difundir leyes e instrumentos internacionales que México ha suscrito en materia de derechos humanos de las mujeres y aquellos relativos a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres con discapacidad, mujeres adultas mayores, mujeres migrantes, mujeres indígenas, entre otros), así como las recomendaciones y observaciones que los órganos de tratados internacionales han formulado al Gobierno de México en la materia, en los tres niveles de Gobierno del país, sector académico, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y público en general. Asimismo, contribuir en la formación de servidores públicos y población en general, a través de la capacitación en temas de género.

La descripción de la problemática que atiende el programa señala el “desconocimiento por parte de los tres órdenes de gobierno de los compromisos del gobierno de México en el marco de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres, así como de las observaciones y recomendaciones que el gobierno de México ha recibido. En ese sentido, el objetivo principal será poder distribuir los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y las observaciones y recomendaciones en la materia a los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, academia, sindicato y público en general en los foros que organiza la Secretaría de Relaciones Exteriores y mediante las publicaciones que se elaboran”.

Indicadores:

-Número de materiales de difusión que promuevan y difundan leyes y acuerdos internacionales en materia de género y relativos a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres indígenas, mujeres con discapacidad, mujeres adultas mayores, mujeres migrantes, entre otros), por tipo de medio (electrónico e impreso).

-Localidades con población indígena a los que se remitieron materiales de difusión.

-Capacitación a Servidores Públicos en temas de género

Servidores públicos capacitados en temas de género, por sexo, edad y cargo

-Población en general capacitada en temas de género (sociedad civil, academia, sindicato y público en general

Información cualitativa

En el marco de este PP, se coordinó, se dio seguimiento y se realizaron las siguientes actividades:

-Seminario Internacional “La Violencia Contra las Mujeres y el Papel de las Policías”, con sede en la Ciudad de México, 29 y 30 de octubre de 2009.

-“Segundo Encuentro Interamericano de Refugios y de Especialistas en Violencia contra las Mujeres”, Ciudad de México, 9 y 10 de noviembre de 2009

-“Función de Cine-debate realizada en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, Ciudad de México, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2009).

- Ceremonia de Premiación del “Segundo Concurso de Fotografía de los Derechos Humanos. Una perspectiva politécnica”, Ciudad de México, 27 de noviembre de 2009.

- Curso en línea sobre Derechos Humanos con Perspectiva de Género.
- Convenio de Colaboración con el Gobierno del Estado de Yucatán para difundir los Derechos de la Mujer Maya en la Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán).
- Elaboración y difusión de Publicaciones.
- Se elaboraron, diseñaron, imprimieron y distribuyeron en diferentes lenguas indígenas los acuerdos internacionales relacionados a la equidad de género y hacerlos llegar a las comunidades de todo el país.

Este PP contó con un presupuesto original de 6 mdp, el cual fue modificado por la SHCP, quedando en 5.7 mdp, de los cuales se ejerció el 100% de los recursos.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), (2010), "Avance de Programas Presupuestarios con Recursos Destinados a las Mujeres y la Igualdad de Género", Anexos 9 y 9A, Periodo Enero – Diciembre, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, Cuarto Trimestre, PEF 2009: 28 -30.

Del análisis de la información pública disponible, en torno al PP "Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género", se observa que no cuenta con antecedentes en años previos a 2011 y que está dirigido a la difusión de los derechos humanos de las mujeres, incluidas aquellas en su condición de migrantes, dentro de los grupos sociales de mayor vulnerabilidad.

Entre las acciones de este PP, se dio especial énfasis a las problemáticas de la violencia de género y la violencia familiar; el acceso a la justicia en mujeres indígenas; así como en relación a la política pública en relación a los refugios para las víctimas de estos tipos de violencia y; la democracia desde la visión de las mujeres.

Se efectuaron eventos, reuniones y convenios con instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), autoridades de gobiernos estatales y municipales, e incluso con la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Dra. Navi Pillay, quien visitó México del 2 al 9 de julio de 2011.

En relación al PP "Coordinación de la política exterior de México en materia de derechos humanos y Democracia", destacan los esfuerzos realizados por la cancillería en favor de la población indígena, especialmente de las mujeres, incluidos seminarios, cursos y convenios, así como la elaboración y difusión de

materiales traducidos a diferentes lenguas indígenas en relación a los instrumentos internacionales en materia de equidad de género y derechos humanos.

Asimismo, a través de este PP se realizaron actividades de sensibilización y capacitación en materia de perspectiva de género y derechos humanos para el personal del servicio consular mexicano, presente en los consulados del Estado mexicano en el mundo.

Cabe mencionar que las acciones de ambos PP no estuvieron dirigidas específicamente a mujeres migrantes, aunque la migración fue uno de los temas de la agenda de dichas actividades.

3. Programa presupuestario “Protección y asistencia consular”

A continuación se presenta un análisis del PP con GEMIG que está dirigido específicamente a la protección de los derechos humanos de la población mexicana en el exterior, incluidas por supuesto las mujeres migrantes.

Se trata del PP “Protección y asistencia consular”, a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ramo administrativo 05.

Dicho PP tuvo como Unidad Responsable (UR) a la Dirección General de Asuntos Consulares (en el año 2008) y, a partir de 2009, a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, que forma parte de la estructura orgánica de la Subsecretaría para América del Norte, en la cancillería mexicana.

Este PP se alinea con el objetivo 9 del Eje 5 del PND: Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior, y responde al Objetivo 5 del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores: “Intensificar

permanentemente la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior”.

En relación a la política en materia de protección de los mexicanos en el exterior, el Reglamento Interior de la SRE modificado en el DOF el 8 de enero de 2009, en su artículo 22 señala que corresponde a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, lo siguiente:

- I. Supervisar el desarrollo de la protección;
- II. Dictar los lineamientos y directrices que normen los programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;
- III. Recabar, analizar y sistematizar la información que permita el diseño de políticas de protección y su instrumentación;
- IV. Elaborar programas de protección y, en su caso, ordenar, revisar y aprobar los que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior, así como supervisar su buen desarrollo y cumplimiento;
- V. Instruir a las representaciones de México en el exterior y las delegaciones foráneas para el cumplimiento oportuno y eficaz de las acciones y programas de protección, y supervisar su buen desarrollo;
- VI. Estandarizar los procedimientos y criterios de los programas integrales y acciones de protección, en coordinación con la Dirección General de Servicios Consulares;
- VII. Recibir, estudiar y glosar los informes de protección que rindan las representaciones de México en el exterior;
- VIII. Dar acceso, de conformidad con la Ley de Seguridad Nacional, a los sistemas de cómputo desarrollados para la protección consular y, en el ámbito de su competencia, del fenómeno migratorio; así como coordinar con la Dirección General de Tecnologías de Información e Innovación, la correcta administración de los mismos, a fin de facilitar la generación de información y estadísticas en la materia;
- IX. Instrumentar, en coordinación con el Instituto Matías Romero, acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección;
- X. Intervenir, de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, en la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales, para asegurar la instrumentación de medidas que garanticen el respeto a los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

XI. Realizar las funciones derivadas de su designación como autoridad ejecutora o central en tratados y acuerdos internacionales en materia de adopción, sustracción de menores y pensiones alimenticias;

XII. Ser el conducto para entregar a los beneficiarios los bienes y valores obtenidos y recuperados a su favor, por las representaciones de México en el exterior;

XIII. Atender, en coordinación con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los casos de violación de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de tratados o de convenios internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos;

XIV. Participar en coordinación con las autoridades y unidades administrativas competentes de la Secretaría y de otras dependencias federales, en el diseño e instrumentación de la política migratoria de México;

XV. Diseñar y establecer políticas de protección preventiva que tengan como objetivo la disseminación de información útil para la salvaguarda de los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

XVI. Fungir como enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, respecto a los mexicanos repatriados;

XVII. Proponer la apertura, cierre, o redefinición de las oficinas consulares de México en el exterior;

XVIII. Proponer la apertura, cierre, o redefinición de Consulados Honorarios, y sobre el nombramiento y término de funciones de los Cónsules y Vicecónsules Honorarios de México;

XIX. Participar en coordinación con las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría para América del Norte, en la preparación de evaluaciones relacionadas con la organización interna de las misiones diplomáticas y representaciones consulares en la región de América del Norte, con el propósito de atender sus necesidades y requerimientos en materia de recursos humanos;

XX. Coordinar sus acciones con las Subsecretarías que cuentan con unidades administrativas cuya competencia se determine por área geográfica, para el efecto de intercambiar información y coadyuvar en las acciones de protección, así como con la Dirección General de Servicios Consulares, y

XXI. Ejercer las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores o que le encomiende el Secretario.

De estas facultades deriva que, a partir de 2009, el PP “Protección y asistencia consular”, esté a cargo de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. Es importante señalar, como antecedente, que en 2008 este PP estuvo a cargo de la Dirección General de Servicios Consulares.

Vale la pena apuntar que el servicio consular mexicano cuenta, además de sus 142 oficinas y representaciones consulares en el mundo, con una modalidad especial que le permite llegar directamente a diversas comunidades de mexicanos en Estados Unidos, con el objetivo de prestar servicios a connacionales que viven lejos de las ciudades donde se encuentran las oficinas de consulares: los consulados móviles o consulados sobre ruedas.

Se trata de vehículos con equipo de oficina en el cual se transporta al personal consular para cubrir rutas alejadas de las oficinas físicas de los consulados. Estos consulados móviles se encuentran en las siguientes ciudades estadounidenses:

Cuadro 13 Consulados móviles	
Consulado de México en Atlanta	1 Unidad
Consulado de México en Chicago	2 Unidades
Consulado de México en Houston	1 Unidad
Consulado de México en Los Ángeles	2 Unidades
Consulado de México en Nueva York	2 Unidades
Fuente: http://www.sre.gob.mx/index.php/consulados-moviles-y-sobre-ruedas	

Los servicios que se otorgan a través de los consulados móviles son:

- Documentación, en especial, matrículas consulares de alta seguridad y pasaportes, así como información relativa a registros de nacimiento, copias certificadas, poderes notariales y testamentos.
- Orientación a los mexicanos en Estados Unidos sobre temas de su interés y se responden consultas sobre protección y derechos laborales.
- Se difunde información a través de folletos, guías “Paisano” y tarjetas “Mexicano: conoce tus derechos”.

Esta modalidad móvil del servicio consular ha permitido ampliar la cobertura de la asistencia y protección de connacionales en las ciudades con mayor concentración de mexicanos en territorio estadounidense, independientemente

de la condición migratoria que éstos guarden en dicho país, por lo que también se vuelve un mecanismo potencial en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres mexicanas que han migrado a los Estados Unidos.

En lo que respecta específicamente al PP “Protección y asistencia consular”, se observa que ha tenido continuidad del año 2008 y hasta el 2011, reportando algunas variantes en cada uno de los ejercicios fiscales.

En 2008 estuvo orientado al apoyo a las mujeres, niñas y niños migrantes en situación de maltrato, reportándose solamente el número de casos atendidos favorablemente, sin contar con información adicional respecto a la distinción por grupos etarios y sexo de las personas atendidas. Durante los dos años posteriores, 2009 y 2010, el PP se orientó al programa de atención y asistencia a las víctimas de trata de personas. En 2011, el programa dedicó sus esfuerzos a la protección y asistencia a las víctimas de violencia de género y trata de personas con domicilio en el exterior.

Este PP ha desarrollado sus actividades en materia de protección y asistencia consular a través de los siguientes indicadores:

- ✓ Atención a connacionales en situación de maltrato o vulnerabilidad
- ✓ Repatriación voluntaria de personas en condición de vulnerabilidad
- ✓ Atención y repatriación voluntaria de víctimas de trata laboral, sexual o explotación física
- ✓ Capacitación de servidores públicos en materia de género, derechos humanos y violencia de género (personal del servicio consular)
- ✓ Difusión en relación a trata de personas, a través de diversos medios (electrónicos e impresos)
- ✓ Apoyo a víctimas de trata de personas
- ✓ Atención y apoyo a connacionales privados de su libertad.

Ramo 05. Relaciones Exteriores

Cuadro14

PP: Protección y asistencia consular

UR: Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (2008) / Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (2009-2011)
Ramo 5 Relaciones Exteriores. Cuarto trimestre de 2008, 2009, 2010 y tercer trimestre de 2011

Acciones estratégicas				
2008 ¹	2009	2010	2011 ²	
Apoyo a las mujeres, niñas y niños migrantes en situación de maltrato en Estados Unidos de América.	Programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas.	Programa de protección y asistencia a las víctimas de trata de personas.	Programa de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género y trata de personas con domicilio en el exterior.	
Presupuesto anual pagado / Programado (Monto en millones de pesos) = % del ejercicio del GEMIG al periodo ³				
9.8 / 9.8 = 100%	16.5 / 16.5 = 100%	5.0 / 5.0 = 100%	13.5 / 19.7 = 68.6%	
Indicadores y metas físicas				
Indicador / unidad de medida	Realizado / meta anual = % de avance al periodo			
	2008	2009	2010	2011 ²
Porcentaje de casos de asistencia consular resueltos favorablemente / Persona ⁴ .	125 000/ 125 00 =100%			
Connacionales en situación de maltrato o vulnerabilidad detectados, por sexo y ciudad de estadía / Persona.		5 038 / 3 500 =143.9%		
Número de repatriaciones voluntarias de personas vulnerables, por sexo y lugar de origen / Repatriaciones voluntarias		12 279/3 500 =350.8%		
Número de casos de asistencia en protección atendidos, por sexo / Persona		145 529/230 000 = 63.3%		
Victimas de trata laboral, secuestro y/o explotación física repatriadas por sexo y lugar de origen / Persona		34 300/ 50 000 =68.6%		
Servidores públicos capacitados, por sexo y tema / Servidores públicos		130/90 =144.4%		
Número de materiales de difusión producidos para campañas de difusión en trata de personas, por tipo de medio (tv, radio, impresos) / Materiales de difusión		1 750 000/ 2 000 000 =87.5%		
Número de connacionales atendidos en situación de maltrato o vulnerabilidad detectados por sexo / Caso			1 243.0 / 1 600.0 = 77.6%	

Número de repatriaciones voluntarias de personas vulnerables por sexo / Caso			8 079.0 / 5 00.0 =155.3%	
Número de casos de asistencia en protección atendidos por sexo / Caso			128 819.0 /125 000.0 =103%	
Número de casos de asistencia y protección consular atendidos / Caso				106 049.0 / 125 000.0 =84.8%
Número de apoyos a mujeres, niñas, niños y adultos mayores en situación de maltrato / Caso				1 240.0 / 1 261.0 = 98.3%
Número de mexicanos apoyados y repatriados en situación vulnerable / Caso				3 222.0 / 2 730.0 = 118%
Número de mexicanos apoyados, víctimas de trata de personas en el exterior / Caso				37.0 / 156.00 = 23.7%
Número de mexicanas atendidas y apoyadas, privadas de su libertad / Caso				1 098.0 / 1 500.0 =73.2%
Total de personal consular capacitado en materia de género, derechos humanos y violencia contra las mujeres en los consulados de México en Estados Unidos / Caso				0.0 / 200.0 = 0%

Fuente: CEAMEG (2011b), con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuarto informe trimestral de 2008, 2009, y 2010 e informe del tercer trimestre de 2011. Las acciones estratégicas fueron tomadas con información proporcionada por la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

¹Para 2008 refiere a concepto.

²La información de 2011 corresponde al tercer trimestre del año.

³ Las cantidades corresponden al Presupuesto Modificado.

⁴ UR de los indicadores: Dirección General de Protección y Asuntos Consulares.

En términos presupuestales, el PP “Protección y asistencia consular” ha ejercido sus recursos al 100% y se prevé, con esta tendencia, por lo que se puede suponer que así será al cierre de 2011.

Por otra parte, en relación a la UR, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME) tiene como misión, realizar y promover acciones destinadas a “garantizar el respeto de los derechos de los mexicanos en el exterior, coadyuvadas con la elaboración, revisión y aprobación de los programas y políticas de protección instrumentados en las representaciones de México en el extranjero” (SRE, 2011).

Este PP tiene como fin la protección de mexicanos en el exterior y dar cumplimiento al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2008 - 2012, atendiendo situaciones tales como: abuso a menores por particulares; secuestro de menores por terceros; compensación a víctimas de crimen grave; víctimas de delito por particulares; víctimas de violencia doméstica y discriminación laboral (SCHP, 2011: 17)

Empero, se observa que no hay una referencia específica a las mujeres en su calidad de migrantes y, a pesar de los esfuerzos por dar cumplimiento al Proigualdad, no se identifica con claridad la inclusión de la perspectiva de género que tome en cuenta la condición y la posición de género en relación a las necesidades específicas de las mexicanas que migran al exterior.

Además de lo anterior, el programa ha adquirido una fuerte tendencia hacia el tema de violencia de género y trata de personas, tanto en la capacitación como en los servicios prestados a la población atendida.

No se alcanza a apreciar cuáles son los modelos de intervención o canalización a instituciones adecuadas para el abordaje de dos problemáticas tan complejas y

multifactoriales como la violencia de género y la trata de personas, las cuales requieren conocimientos y técnicas terapéuticas altamente especializadas e interdisciplinarias que van más allá de los servicios estrictamente consulares, incluso para brindar “contención” al personal del SEM que brinda este tipo de atención al público.

En resumen, el PP con GEMIG dirigido a la protección de los derechos humanos de la población mexicana en el exterior, no cuenta con acciones específicas en relación a los derechos humanos de las mujeres migrantes, al menos no se encuentran visibilizadas en sus informes trimestrales sobre ejercicio del gasto, lo que hace inferir que no existen tales, ni en el planteamiento de política pública ni en las acciones emprendidas por la cancillería.

Consideraciones finales

El fenómeno de la migración internacional puede ser abordado desde múltiples dimensiones. No obstante, sea cual fuere la perspectiva desde donde se analice existe una gran coincidencia, en términos generales: es un componente esencial e inevitable de las sociedades humanas.

Lo ha sido en el pasado de la humanidad, lo es en el presente y todo indica que seguirá incrementándose en el futuro, razón por la cual no puede ser soslayada, principalmente por los tomadores de decisiones quienes son responsables directos del diseño y la ejecución de las políticas públicas migratorias en los países del orbe, sean estas de tipo restrictivo, de control o flexibles.

Entre las múltiples y complejas dimensiones de la migración encontramos:

- La dimensión económica y laboral
- Las necesidades sociales y políticas de reunificación familiar
- La dimensión de la migración en términos de la seguridad
- La lucha contra la migración indocumentada y la gestión de la migración
- La importancia del reconocimiento y la protección de los derechos humanos de la población migrante
- El acceso a la salud y otros servicios básicos para la población migrante, tanto en los países receptores como en los de tránsito y retorno
- La integración social de la población migrante, también en los países de acogida, como en los de cruce, incluso en sus países de origen, a los que tienden a retornar
- En sí, la migración como factor de desarrollo.

En tanto el objeto de estudio de esta investigación se centra en los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes, resulta conveniente

apuntar un par de elementos en relación a los instrumentos marco para la defensa de los mismos, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

Si se atiende al ámbito internacional, se observa un proceso clave de transnacionalización de la política⁷ en materia de derechos humanos, es decir, la relevancia de los mismos, así como la capacidad de movilización que han mostrado los grupos feministas y de defensoras y defensores de los derechos humanos en el mundo, han logrado instalar la perspectiva de género, así como los temas vinculados a las necesidades y derechos de las mujeres, en la agenda de las organizaciones internacionales a través de su lucha, iniciada hace más de medio siglo.

Asistimos pues, en el siglo XXI, a la feminización de la agenda internacional como un proceso irreversible que, sin embargo, debe ser apuntalado también desde los espacios nacionales y locales para su adecuado desarrollo y fortalecimiento.

Desde ahí, desde lo internacional, con la legitimidad y el reconocimiento obtenido en ese espacio, los enfoques de políticas basadas en los derechos de las mujeres y de otros grupos en condiciones de vulnerabilidad social actual, e incluso histórica, la perspectiva de género y la agenda de las mujeres retornan a los países como un herramental que paso a paso, no sin algunos retrocesos y descalabros, va convenciendo a la opinión pública al interior de los países.

Incluso esta plataforma de derechos humanos de las mujeres, promovida desde las distintas agencias de desarrollo, en el marco de la Organización de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y otros de tipo internacional, va obligando a los Estados a su reconocimiento, cumplimiento y transversalización en el conjunto de políticas públicas para el desarrollo nacional (entendiendo aquí el término de “obligación”, en el sentido de la vinculación jurídica y del principio del derecho internacional *pacta sunt servada* – los pactos deben ser cumplidos-).

Empero, el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres no han sido una concesión al interior de los Estados. Son producto de un largo y complicado andar de mujeres y hombres que aspiran a construir sociedades basadas en el respeto a los mismos y a la igualdad entre unas y otros, como base esencial del desarrollo humano y sustentable.

No obstante, el papel de las mujeres en la migración ha sido poco estudiado a lo largo de la historia, sobre todo si se compara con las investigaciones y estudios que hay en relación a la migración concerniente a los hombres, debido en buena medida a la asociación del fenómeno migratorio con el ámbito laboral, donde los hombres han ejercido el rol tradicional de proveedores. De ahí que la incorporación de la perspectiva de género en las investigaciones sobre la migración es relativamente reciente (Unifem, 2006).

Sin embargo, como se puede comprender a partir del análisis presentado a lo largo de este estudio, en países como México con una fuerte presencia de los roles de género tradicionales, el reconocimiento de los derechos de las mujeres se ha venido dando de manera reciente, como un tema emergente de investigación y también de política pública.

El enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos, donde los derechos humanos de las mujeres juegan un papel importante, ha ido ganando terreno en la políticas públicas nacionales a partir de la lucha de movimientos feministas, pero también de los compromisos asumidos por el Estado mexicano al signar diversos instrumentos de derecho internacional jurídicamente obligatorios (CEDAW, Belém Do Pará, entre otros) como son los tratados, convenciones y pactos, así como en la adhesión a instrumentos de carácter político como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (PAB), de 1994 y, de manera más reciente, la Declaración del Milenio y con ello, el compromiso para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁸, entre los más destacados.

Ahora bien, si al tema de los derechos humanos de las mujeres en México se le agrega el componente migratorio, el resultado de esta fórmula resulta en una situación de doble vulnerabilidad: la condición de mujeres, a quienes se les continúa escatimando sus derechos humanos y la condición de migrantes, a quienes hasta hace muy poco se les ha comenzado a reconocer desde la perspectiva de tales derechos, sobre todo en el ámbito nacional, en tanto los organismos internacionales han venido sentando importantes bases al respecto desde hace más de cuatro décadas (tal es el caso de la CEDAW, en relación específicamente al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres).

En razón de lo anterior, resulta fundamental que los derechos humanos de la población migrante, especialmente de las mujeres, sea ubicado en el centro de cualquier enfoque en relación al ejercicio de las políticas migratorias. Las y los migrantes deben ser tratados como seres humanos y “no como cualquier otro recurso que los gobiernos puedan manejar a su voluntad” (GMG, 2010: 5).

En torno a la revisión de los instrumentos marco de política pública nacional en la materia, el análisis aquí vertido da cuenta de tres tendencias centrales:

- 1) El reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, en su condición de migrantes, es un tema emergente en la agenda de la política pública nacional;
- 2) Se requiere ahondar en la transversalización de la perspectiva de género en política pública. A pesar de los esfuerzos realizados para alinear la legislación y la política pública en la materia, de acuerdo con la LGIMH; así como la LGAMVLV, se observa que aún se requiere profundizar en la implementación de la perspectiva de género que permita conocer, dimensionar y responder de manera adecuada en integral a las necesidades específicas de las mujeres que cruzan las fronteras del país;
- 3) Las mujeres continúan en condición de invisibilidad en materia de política pública migratoria. No obstante que la nueva Ley de Migración, promulgada recién en mayo de este mismo año (2011) reconoce e

incorpora algunos elementos importantes derivados de la condición de género de las mujeres en el fenómeno migratorio, aún falta implementar acciones afirmativas, de tal manera que la brecha entre géneros en la atención del fenómeno migratorio pueda estrecharse de manera significativa.

Reconocer los factores vinculados a la condición de género y posición de las mujeres en los procesos migratorios en México resulta entonces un tema emergente que deberá ser atendido con mayor profundidad, desde una visión promotora de la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas públicas, tal como lo sugiere el Grupo sobre Migración Global⁹ (GMG) de Naciones Unidas.

Encontrar el equilibrio entre el marco regulatorio de control y un enfoque de gestión integral de la migración donde los derechos humanos de los migrantes, y especialmente de las mujeres, sean componentes fundamentales de la política pública migratoria y de otras políticas para el desarrollo nacional, es sin duda uno de los retos centrales en la materia. Se trata entonces de impulsar políticas públicas que modifiquen las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres que tienen lugar en el fenómeno migratorio.

El desarrollo de una política “equilibrada” en materia migratoria estará guiado por los siguientes principios:

- La autoridad del Estado,
- La responsabilidad del Estado
- El reconocimiento y protección de los derechos humanos universales, por parte del Estado (OIM – México, 2010b: 28).

Incluir la perspectiva de género en las políticas migratorias implica partir del hecho de reconocer que las condiciones de la migración son diferentes para las mujeres y para los hombres, en tanto que la discriminación contra las mujeres es, en principio, un factor de desigualdad que no experimentan los hombres

migrantes, en tanto su posición y condición de género es también distinta y se les atribuyen roles socialmente dominantes.

Las mujeres migrantes enfrentan problemas y abusos que generalmente suelen ser distintos a los de los hombres que migran. La discriminación laboral y social las pone en desventaja. Por ello, resulta esencial que las políticas públicas migratorias visibilicen y realicen acciones específicas para atender estas condiciones y particularidades de las mujeres. En síntesis, el género debe constituir una categoría de análisis y un eje transversal de las políticas públicas en la materia.

El tema del reconocimiento y protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes se vuelve urgente en su tratamiento desde enfoques integrales, debido a la multidimensionalidad de un fenómeno que ha acompañado a la humanidad en su andar por el planeta y que, con los incentivos positivos y negativos, que genera el actual proceso de globalización, anuncia nuevos retos para su gestión en el siglo XXI.

Glosario

BM	Banco Mundial
APF	Administración Pública Federal
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte
CEAMEG	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEG	Comisión de Equidad y Género
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
COCEDAW	Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Conapo	Consejo Nacional de Población (México)
DGDGIE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
DGDHYD	Dirección General de Derechos Humanos y Democracia
DGPME	Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EUA	Estados Unidos de América
FMTF	Formas Migratorias de Trabajador Fronterizo
FMVL	Formas Migratorias de Visitante Local
GEMIG	Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
INM	Instituto Nacional de Migración
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIMH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LGP	Ley General de Población
LINM	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
LM	Ley de migración
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIM-México	Delegación de la Organización Internacional para las Migraciones en México
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPI	Oficial de Protección a la Infancia

PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PP	Programa presupuestario
Proigualdad	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2009 – 2012
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEM	Servicio Exterior Mexicano
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIOM	Sistema Integral de Operación Migratoria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
Unifem	Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres
UPEPE	Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
UR	Unidad Responsable del gasto

Referencias

- Angona, M., (2009). "Mexicanas en Estados Unidos", en S. Giorguli y P. Leite (Coords.), *las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- Ariza, M. (2001). *Ya no soy la que dejé atrás*. México: Plaza y Valdés.
- Banco Mundial, (BM), (2011). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Consultado en <http://www.bancomundial.org/temas/remesas/>
- Banco Mundial, (BM), (2007). *Migración internacional de las mujeres*.
- Canales, A., (2009). "Migración internacional y desarrollo. Evidencias del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos", en S. Giorguli y P. Leite (Coords.), *las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- Castles, S. y Miller, J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma de Zacatecas/ Cámara de Diputados LIX Legislatura/ Fundación Colosio/ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración.
- Centro de Atención a Migrantes del Estado de Nuevo León (CAMENL), (15 de marzo de 2010). "La situación actual de las mexicanas migrantes en Estados Unidos", *Semanario Coordinadas*, México: Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León. Consultado en http://www.nl.gob.mx/pics/pages/migrantes_servicios_coordenada_base/coordenadas20100803.pdf
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2007). *Derechos humanos de las mujeres. Marco Jurídico básico nacional e internacional*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2008). *Migración México- Estados Unidos. Las remesas y sus efectos en las relaciones de género*. México: Autor. Elaborado por Adriana Medina Espino.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2011a). *Violencia de Género en México. Estadísticas, marco jurídico, presupuesto y políticas públicas*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2011b). *Reporte de seguimiento a los programas presupuestarios que han contado con gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género de 2008 al tercer trimestre de 2011*. México: Autor: Leticia Calvario Martínez con la colaboración de Janette G. Trujillo M Y Raymundo Ramos R.

- Chelius, L., (2009). "Cómo se organizan los migrantes mexicanos: de la lucha histórica a la reivindicación cotidiana", en S. Giorguli y P. Leite (Coords.), *las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- COCEDAW (2008). Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Consultado en <http://genero.sectur.gob.mx/BoletinGeneroVer5/pdf/Recomendaciones%20Generales%20CEDAW%201-26.pdf>
- Consejo Nacional de Población (Conapo), (2008). *Programa Nacional de Población 2008 – 2012. Por un cambio demográfico a favor del desarrollo*. México: Secretaría de Gobernación/ Conapo.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), (2010). *Migración y Salud. Inmigrantes mexicanas en Estados Unidos*. México: Conapo/ Secretaría de Salud (México)/ Instituto de los Mexicanos en el Exterior/ Fondo de Población de las Naciones Unidas/ Universidad de California.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (23 de enero de 2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012*. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (28 de julio de 2008), *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012*. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (18 de agosto de 2009). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009 – 2012*. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (6 de enero de 2011). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de personas 2010 – 2012*, Primera Sección. México.
- Facio, A. (1992). *Cuando el género suena cambios trae (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. San José, Costa Rica.
- Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (Unifem), (2003). *Human rights protections applicable to women migrant workers. Unifem briefing paper*. New York.
- Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (Unifem), (2004). *CEDAW Made Easy. Question and Answer Booklet*. Barbados: Unifem Caribbean Regional Program.

- Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (Unifem), (2006). *Mujeres que cruzan Fronteras. Una mirada para reflexionar sobre las mujeres centroamericanas y mexicanas a Estados Unidos*. México: Unifem/ Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus.
- Global Migration Group (GMG), (2010). *Mainstream migration into development planning. A handbook for policy-makers and practitioners*. International Organization for Migration (OIM).
- Gómez, M. et al (2010). *Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE)/ Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL)/ Universidad Pedro de Valdivia.
- Incháustegui, T. y Ugalde, Y., (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal/ Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A.C.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), (2007). *Glosario de Género*. México: Autor.
- Keck, M. y Sikkink, K., (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Londres: Cornell University Press, 1998.
- Leite, P., et al., (2009). "Emigración Mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas", en S. Giorguli y P. Leite (Coords.), *las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- Mármora, L. (1997). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM)/ Ed. Alianza.
- Massey, D., (2003). "Una política de inmigración disfuncional", *Letras Libres*, Mayo de 2003.
- Nerio, A., et al., (2010). Las mujeres mexicanas en la migración hacia los Estados Unidos: violaciones a sus derechos humanos. Consultado en <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=1166>
- Organización de Naciones Unidas (ONU), (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

- Organización de Naciones Unidas (ONU), (2005). *Estado Mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2004: La mujer y la migración internacional*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División para el Adelanto de la Mujer.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), (2009). *Estado Mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2009: Control de las mujeres sobre los recursos económicos y el acceso a recursos financieros, incluyendo micro financiamiento*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División para el Adelanto de la Mujer.
- Organización de Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres), (2011a). Revista Digital En Femenino, "Entrevista con Jean d’Cunha: Asesora global en género y migración de UNIFEM", consultada en <http://es.paperblog.com/jean-d-cunha-asesora-global-en-genero-y-migracion-de-unifem-343113/>
- Organización de Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres), (2011b). *A manageris guide to Gender equality and human rights responsive evaluation*. Consultado en www.unwomen.org
- Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), (1975).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2006). *Derecho Internacional sobre la Migración. Glosario sobre Migración*. Ginebra: Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2010a). *Despertar. Políticas públicas beneficiando a los migrantes*. México: Instituto Nacional de Migración (Inami)/ Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2010b). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2011a). *Facts and Figures. Global Estimates and Trends*. Consultado en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2011b). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011. Comunicar eficazmente la migración*. Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM-México), (2010a). *Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Centroamericanos en Poblaciones del Sur de México*. México: Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM-México), (2010b). *Políticas públicas sobre migración laboral. Herramientas y buenas prácticas*. México: Autor.

Poggio, S. y Woo, O. “La invisibilidad de las mujeres en la emigración hacia Estados Unidos”, en *Migración Femenina hacia Estados Unidos*. México: Edamex.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), (2004). *Manual: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo CEDAW*, 2ª ed., México: Secretaría de Relaciones Exteriores/ Unifem/ PNUD.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), (2011). Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, consultado en:
<http://www.sre.gob.mx/index.php/tramites-y-servicios/asistencia-y-proteccion-consular/318>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), (2011). *Reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos*, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion>

Tuirán, R., et al. (Coords.), (2000), *Migración México – Estados Unidos. Continuidad y Cambio*, México: Consejo Nacional de Población (Conapo).

Notas

¹ Al interior de la Unión Europea, la Cumbre de Tampere (1999) dio inicio al vínculo entre migración y desarrollo, con el uso oficial, por primera vez, del término codesarrollo, entendido desde un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello, se concibe como necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños. Con tal finalidad, la Unión y a los Estados miembros contribuyen, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los tratados de la unión, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores en materia migratoria y de desarrollo, en relación a la colaboración con terceros países interesados. Consultar: Manuel Gómez Galán et al (2010). *Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE)/ Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL)/ Universidad Pedro de Valdivia.

² La Comunidad de Estados Independientes (CEI), surge el 8 de diciembre de 1991, con el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS–, como una organización supranacional, formada, de manera original por 10 de las 15 ex repúblicas soviéticas. Actualmente está conformada por Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

³ El principio de *ius solis* o “derecho de suelo” refiere al derecho a la nacionalidad del país de nacimiento.

⁴ El principio de *ius sanguinis* o “derecho de sangre” refiere al derechos a la nacionalidad de origen de la madre o del padre.

⁵ En 2009, la Línea Federal de Pobreza en Estados Unidos correspondió a \$21, 756 dólares por una familia de cuatro integrantes con dos hijos menores de 18 años (Conapo, 2010: 15).

⁶ Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011, fueron reformados los siguientes artículos de la Constitución :1°, 3°, 11°, 15°, 18°, 29°, 33°, 89°, 97°, 102° y 105°. Consultar <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion>

⁷ Sobre las redes transnacionales de defensoría de los derechos humanos, se puede afirmar que éstas han logrado insertar el tema en los debates de política pública, a través de las normas y los organismos internacionales como generando influencia en los asuntos de política interna en los países. Para ello utilizan un conjunto de estrategias y técnicas para ejercer influencia: a) Políticas de información sobre los temas a posicionar (compartiendo y proveyendo información valiosa y actualizada sobre los asuntos de interés público, usando y dramatizando testimonios); b) políticas simbólicas (echando mano de eventos simbólicos y conferencias que publiciten sus temas); políticas de vinculación (ligando temas relacionados con el dinero, el comercio o el prestigio y persuadiendo a actores más poderosos a ejercer presión, como es la introducción de sus temas en la agenda de organismos internacionales como el Banco Mundial o Naciones Unidas) y; d) políticas de rendición de cuentas (recordando a los gobiernos y a las instituciones los compromisos previamente aprobados). Para abundar en el tema, consultar *Activist beyond borders*, de Margaret Keck, M. y Katherine Sikkink (1998: 13).

⁸ Los ocho Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud

materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8. Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

⁹ El Grupo sobre Migración Global, es un grupo inter- agencial que reúne a las cabezas de las agencias internacionales vinculadas a la promoción de la aplicación de todos los instrumentos y normas relevantes en materia migratoria, para la adopción de enfoques más coherentes, comprensivos y mejor coordinados sobre la migración internacional. Está integrado por la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para la Migración, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo de Población de Naciones Unidas, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo de Naciones Unidas para la Niñez, el Instituto para Entrenamiento e Investigación de Naciones Unidas, la Oficina de Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito, el Banco Mundial y las Comisiones Regionales de Naciones Unidas.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS
CEAMEG
Cámara de Diputados
LXI Legislatura
2011

**www3.diputados.gob.mx/camara/CEAMEG
ceameg@congreso.gob.mx / 50-36-00-00 Ext. 59216**

Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Dip. Mirna Lucrecia Camacho Pedrero
Presidenta

Dip. María Elena Pérez de Tejada Romero
Dip. O. Magdalena Torres Abarca
Secretarias

Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia
Dip. Rosa Adriana Díaz Lizama
Dip. Margarita Gallegos Soto
Dip. Diva Hadamira Gastélum Bajo
Dip. Marcela Guerra Castillo
Dip. Elvia Hernández García
Dip. Elsa María Martínez Peña
Dip. Juan Carlos Natale López
Dip. Adela Robles Morales
Dip. Enoé Margarita Uranga Muñoz
Integrantes

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
Directora General

Mtra. Nuria Gabriela Hernández Abarca
**Directora Interina de la Dirección de Estudios Jurídicos de los
Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género**

Mtra. Adriana Medina Espino
**Directora Interina de la Dirección de Estudios Sociales de la
Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género**

Mtra. Edith Chávez Ramos
Elaboró

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
Revisión Final