

## MIGRACIÓN



### LA MUJER MIGRANTE COMO GRUPO ESPECIALMENTE VULNERABLE EN DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO: ¿RESULTA SUFICIENTE EL ACTUAL MARCO DE PROTECCIÓN?\*

SUSANA SANZ CABALLERO

*Catedrática de Derecho Internacional Público  
Catedrática Jean Monnet de Integración Europea  
Universidad CEU Cardenal Herrera, Valencia  
España*



**Resumen:** Los objetivos de este artículo son: mostrar la singularidad de la situación de las mujeres migrantes, los riesgos particulares a los que se enfrentan y los derechos de los que son titulares según el derecho internacional de los derechos humanos así como mostrar la respuesta insuficiente que ha recibido hasta el momento la feminización de la migración por parte del Consejo de Europa.

---

\* Este trabajo es uno de los resultados del proyecto 587457-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CHAIR financiado por la Comisión Europea.

**Palabras clave:** Migración, mujeres, protección.

### **MIGRANT WOMEN AS A GROUP ESPECIALLY VULNERABLE IN INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW: IS THE CURRENT FRAMEWORK FOR PROTECTION SUFFICIENT?**

**Abstract:** The aims of this paper are: to show the singularity of the situation of migrant women, the special risks women confront, the rights they are entitled to according to international human rights law as well as showing the insufficient response that has so far received the feminization of migration by the Council of Europe.

**Keywords:** Migration, women, protection.

### **LES FEMMES MIGRANTES EN TANT QUE GROUPE PARTICULIEREMENT VULNERABLE EN DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN: LE CADRE ACTUEL DE PROTECTION EST-IL SUFFISANT?**

**Résumé:** Les objectifs de cet article sont: montrer le caractère unique de la situation des femmes migrantes, les risques particuliers auxquels elles sont confrontées et les droits de ceux qui sont titulaires conformément au droit international des droits de l'homme ainsi que l'insuffisance de la réponse qu'a reçu jusqu'ici la féminisation de la migration par le Conseil de l'Europe.

**Mots-clés:** Migration, femmes, protection.

**Sumario.** I. Introducción. II. Derechos de la mujer migrante. III. Respuesta de las Naciones Unidas a los retos planteados por la migración femenina. IV. Respuesta del Consejo de Europa a los retos planteados por la migración femenina. V. Conclusión. VI. Bibliografía.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La mujer migrante es una mujer. Como es mujer es un ser humano. Como es un ser humano, es titular de todos los derechos de los que es titular toda persona. Además, cuando migra, es titular de los derechos que se reconocen a las personas migrantes.

Posiblemente las frases anteriores suenen a verdad de Perogrullo. Y sin embargo, es necesario insistir en ellas porque el término «migrante», como tal, deshumaniza (AGNU, 2016, p. 8). Se trata de una palabra que pone el acento en el hecho de la movilidad y no en la persona. A día de hoy, debido a los movimientos masivos de personas que cruzan fronteras, ha adquirido una carga negativa, de fardo pesado.

La migración internacional es un fenómeno muy complejo que puede ser visto desde muy diferentes ángulos. En el hecho de migrar se superponen muchos factores, entre ellos: los derechos humanos, el flujo de personas, el cruce de fronteras, la protección internacional, el tráfico y trata de seres humanos, los aspectos de seguridad, también los sanitarios, la prostitución, la mendicidad, el mundo laboral y la economía en general... (KARIYAWASAM, 2017). Sin embargo, el primer y principal factor sobre el que hay que poner el acento es que estamos ante personas que migran, se trata de personas migrantes, son en definitiva personas, más que unos cosificados «migrantes». Conviene

también añadir -en un momento en los que la migración tiende a ser criminalizada- que, a lo largo de la historia, los movimientos más o menos masivos de personas, esto es, las migraciones, han traído consigo más efectos positivos que negativos, más ventajas que inconvenientes (OIT, 2003a).

Cuando se piensa en la mujer migrante hay quienes aún tienen en mente la imagen tradicional de la esposa que sigue a su marido, esto es, alguien que va a desempeñar un rol pasivo en la sociedad de acogida, siempre dependiente del status, del salario y de los beneficios sociales de los que el marido será el primer titular. Una persona, en definitiva, que se mantendrá a la sombra del marido en la sociedad de acogida. Lejos de eso. Las mujeres representan en estos momentos casi la mitad de las personas migrantes y la mayoría viajan solas. Un buen número lo hace de modo voluntario por motivos laborales ya que son activas desde un punto de vista económico. Gran parte de estas mujeres tienen una independencia económica y de vida o bien con su decisión buscan dicha independencia. De hecho, frecuentemente constituyen el sostén fundamental de la familia que dejan detrás o de la que tienen en el país de acogida. De este modo contribuyen a la reducción de la pobreza en su país de origen así como al crecimiento económico del país de destino. Muchas de las mujeres que migran lo hacen por razones positivas tales como la búsqueda de oportunidades, el deseo de conocer otras culturas o de libertad, el interés en reencontrarse con su familia o ampliar horizontes, pero tampoco faltan las razones negativas como la guerra, la pobreza, la falta de perspectivas, las catástrofes, la inestabilidad política, la violencia conyugal, familiar o de la comunidad, los matrimonios forzados, la tensión socio-étnica, las tradiciones sexistas, la ausencia de democracia, la falta de libertades, el acoso o la opresión hacia las mujeres.

El número de personas que viven fuera de su país de origen se ha casi doblado en los últimos sesenta años. Según el Fondo de Naciones Unidas para la Población, el 49,6% de quienes migran hoy son mujeres (FNUP, 2018; DE CICCO, 2017). Según la Organización Internacional de las Migraciones, en algunas partes del mundo como Asia, el porcentaje de mujeres migrantes es del 60% y la cifra alcanza al 70% en Indonesia. En Latinoamérica, es el 52% (TARAN, 2016). Respecto a algunos países, las cifras se disparan y así por ejemplo en 2001 Caritas estimaba que el 70% de las personas latinoamericanas migrantes a España eran mujeres y que el 85% de los nacionales de Cabo Verde que habían ingresado en Italia eran también de ese sexo (CARITAS, 2018, pp. 3-4). En 2013 se estimaba que el 24% de las mujeres migrantes trabajaba en el sector doméstico aunque no se puede precisar la cifra real porque la mayoría de ellas trabaja de modo irregular. En 2017, se estima que había 53 millones de mujeres y niñas que trabajaban en hogares privados. Según la OIT, en Asia-Pacífico el porcentaje de trabajadoras domésticas se incrementó un 58% entre los años 1995 y 2010. Y según la OIT, el 80% de las víctimas de trata de seres humanos son mujeres (OIT, 2003f, p. 12).

Pese a las cifras anteriores, la migración femenina ha recibido relativamente poca atención y este desinterés ha tenido y tiene consecuencias graves tanto para las propias mujeres como también para sus familias y comunidades. Por lo general, para las mujeres la migración entraña tanto ventajas como inconvenientes. En el hecho de migrar se da la paradoja de que por un lado abre oportunidades pero por otro entraña riesgos de violación de sus derechos humanos. Por un lado es posible que suponga una mejora de su situación económica pero puede que también comprometa el ejercicio de sus derechos más básicos así como su seguridad personal. En este último sentido, si se desplazan de modo irregular, posiblemente ya estén endeudadas antes de llegar a destino debido a los pagos abusivos exigidos por agencias de reclutamiento o por pasantes clandestinos, correrán riesgos mortales durante su ruta (OIT, 2003c, p. 7), serán

obligadas a trabajar en negro, en condiciones laborales infrahumanas, sin acceso a servicios sanitarios, no tendrán cobertura médica, estarán discriminadas, no cumplirán los requisitos para acceder a la nacionalidad del Estado en el que se encuentren, a menudo serán víctimas de trata, servidumbre por deudas, racismo, xenofobia, explotación y trabajo forzado, prostitución (forzada o no) y tampoco denunciarán los delitos que se comentan contra ellas por temor a una expulsión o simplemente porque no conocerán sus derechos ni los mecanismos jurídicos para hacerlos valer. Y es que, incluso en los casos en los que la migración sea voluntaria, frecuentemente se producen violaciones inesperadas de los derechos humanos a lo largo del proceso: durante la preparación del viaje, en el reclutamiento por las mafias o agencias, en su paso por países de tránsito, mientras dura la estancia en el país de acogida e incluso después, si la mujer vuelve a su país de origen (OIT, 2003e).

*«La migración no tiene las mismas repercusiones para hombres que para mujeres»*

Aunque abundan los estereotipos sobre el rol, los comportamientos y los atributos que la sociedad asigna a hombres y mujeres migrantes, en el caso de las mujeres estos se disparan. La migración no tiene las mismas repercusiones para hombres que para mujeres (CEDAW, 2008, p. 4). Esto se comprueba en detalles como la cantidad y calidad de los trabajos que se les ofrecen, el sector en el que se concentra su actividad de trabajo, las condiciones laborales que padecen y los malos tratos y abusos de los que son víctimas. Se espera de la mujer abnegación cuando es la familia o la comunidad quien decide que debe migrar como estrategia, a fin de enviar a casa una parte de su salario (OIT, 2003b). De hecho el envío de remesas es una práctica más extendida entre las mujeres, quienes además envían mayor cantidad de dinero que los varones en relación a los salarios que cobran. En otras palabras, pese a que las mujeres cobran menos que los hombres, proporcionalmente reservan de sus salarios más dinero que los varones para contribuir a mantener a los familiares que dejan en su país de origen, poniendo en peligro su propia capacidad para cubrir sus necesidades más básicas como son una alimentación suficiente, alojamiento digno y el acceso a los servicios de salud o educación. Se espera asimismo que la mujer acepte una división del trabajo que la condena a desempeñar los puestos menos valorados, peor pagados, más invisibles y a menudo aislados de la sociedad cuando son ejercidos en hogares privados.

Se está produciendo una feminización de la migración (UNIFPA, 2007, p. 23), no solo por el creciente número de mujeres que migran sino sobre todo por la manera en la que lo hacen puesto que cada vez son más las que viajan de modo autónomo, sin ser dependientes de un marido o pareja (CASTLES & MILLER, 1998, p. 8). La feminización de la migración es un fenómeno que debe ser abordado de manera sistémica por los Estados como una cuestión de derechos humanos, de igualdad, de lucha contra la xenofobia y el racismo, de erradicación de la pobreza y de lucha por un trabajo digno, entre otros aspectos.

Teóricamente, las políticas migratorias son en principio neutras desde el punto de vista del género ya que se ocupan del «migrante», sin hacer referencia a si éste es un hombre o una mujer. Pero esa neutralidad de género del lenguaje acaba provocando la discriminación de hecho de la mujer ya que las normas no tienen en cuenta las circunstancias especiales de la mujer, los riesgos específicos que corren, la discriminación de la que son víctimas durante todas las etapas del proceso migratorio... Ocuparse de la migración sin partir de la desigualdad de sexos, de los clichés sociales,

del reparto injusto de los empleos, de la mayor vulnerabilidad de la mujer ante la pobreza, es condenar a estas políticas a su insignificancia. Es más, las políticas migratorias actuales no hacen sino consolidar los estereotipos de género (ONU MUJERES, 2015, p. 2). Así, por ejemplo, en el mundo laboral será a la mujer a quien habitualmente se le asignen labores de cuidado de niños, de ancianos o de enfermos. También habrá más mujeres en la industria del sexo y en los escalafones más bajos de la industria hotelera. Por tanto, se hace absolutamente necesario contar con este factor sexista, que lleva a una discriminación estructural de la mujer, cuando se planifican las políticas migratorias para evitar que éstas se sigan perpetuando. De hecho, la movilidad pone a la mujer en mayor riesgo de vulnerabilidad. La mujer sufre discriminación por el hecho de migrar con respecto a los nacionales del país. Además, la discriminación es a menudo doble, porque la mujer es discriminada respecto a los migrantes varones. Muchas incluso sufren una discriminación triple cuando son además marginadas por su raza, etnia o religión. Y frecuentemente la discriminación es cuádruple, si su entrada fue irregular y carece de papeles (OIT, 2003d, p. 9 y ss.). Además, hay muchos más casos de migrantes varones que consiguen regularizar su situación de estancia y trabajo que mujeres migrantes que lo consiguen. Estas discriminaciones cumulativas se retroalimentan entre sí y producen más abusos justamente por la falta de acceso a la justicia, a la salud, al trabajo legal, a la sindicación y a la defensa de sus intereses. Se trata de un círculo vicioso del que es muy difícil salir. Los empleos que ocupan las mujeres son en demasiadas ocasiones en negro, razón por la que la mujer queda privada de todo tipo de protección. En muchas ocasiones la mujer está en una situación de clara subordinación al empleador y no se le aplica el código laboral. A menudo la propia sociedad penaliza a la mujer y banaliza su labor al considerar que los empleos tradicionalmente «femeninos» no cansan, son ligeros, se hacen con placer, son secundarios o menores y que por tanto se hace innecesario el respeto de la jornada laboral, de las vacaciones anuales pagadas, el descanso semanal o el respeto de los días festivos a nivel nacional, el sueldo decente, las pagas extraordinarias, la cotización a la seguridad social, etc.

## II. DERECHOS DE LA MUJER MIGRANTE

La mujer tiene derecho a disfrutar de todos los derechos enunciados en la carta internacional de derechos humanos, es decir, los que figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto de Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos. Adicionalmente, como mujeres, gozan de los derechos del Convenio de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer. Y, por último, por el hecho de migrar están cubiertas por el Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (ACNUDH, 2006, p. 2), y muy especialmente el derecho a no ser discriminadas ni respecto a los varones ni respecto a los nacionales del país. El problema de este último tratado es que no ha sido ratificado por buena parte de los países desarrollados, lo cual puede hacer albergar dudas sobre la universalidad de algunos de los derechos que incluye como son el derecho a cuidados médicos de urgencia, el derecho de sindicación o el derecho a un trabajo legal. Sobre algunos otros de los derechos que incluye, este convenio establece que en lugar de ser universales los disfrutan solo los trabajadores que tienen su documentación en regla, entre ellos, el acceso al alojamiento, a los servicios sanitarios y a los servicios sociales.

De estos textos internacionales anteriores se pueden extraer un gran número de derechos de la mujer, algunos explícitamente mencionados en dichos documentos y otros que se derivan de los anteriores. Algunos son derechos de toda persona, otros son propios de la mujer y otros son exclusivos de la persona que migra. Sin ánimo de exhaustividad y además, obviando de modo consciente cualquier tipo de clasificación con el fin de huir de supuestos órdenes jerárquicos, se pueden destacar los siguientes derechos a modo ejemplificativo (CNDH MÉXICO, 2016; RECOURSE CENTER FOR ELDERLY PEOPLE, 2017; CNDH MÉXICO, 2014):

Derecho a la vida, a no ser sometida a formas de esclavitud moderna, derecho al trabajo, a no sufrir abusos físicos, psíquicos o sexuales ni en el trabajo, ni en la familia, ni en la comunidad, derecho a un salario mensual, digno y proporcional respecto al nivel de vida del país en una cuenta bancaria controlada por la mujer, derecho a la propiedad incluida la de su salario, derecho a no ser castigada con reducciones salariales o con la facturación de gastos, derecho a no ser sometida a represalias por parte del empleador, derecho a un contrato de trabajo standard traducido en una lengua que la trabajadora comprenda, derecho a una jornada laboral limitada y con horas de descanso suficientes, derecho al descanso diario, derecho a un día al menos de descanso semanal, derecho a socializar, derecho a salir del lugar donde presta sus servicios, derecho a asociarse en clubs, derecho al cobro de las horas extra y a vacaciones anuales pagadas, a la seguridad en el trabajo, a la seguridad personal, a no trabajar en condiciones peligrosas, a la formación, a no ser vigilada por cámara las 24 horas del día, a que no se le retire el móvil, a la integridad física, a no ser sometida a malos tratos, al control de su sexualidad, a la educación de los hijos, a conservar su pasaporte y documentos de identidad, a cambiar de trabajo libremente, a estar libre de todo tipo de violencia, a no ser transferida entre empleadores sin su consentimiento, a poder entrar en el país sin necesidad de estar provista de billete de vuelta ni a consignar un depósito para el caso de repatriación, a conocer la lengua del país, al contacto con su familia, a no tener que viajar provista de una carta de invitación, a no ser discriminada por razón de edad, status material, de embarazo, de religión, de raza, de orientación sexual, a no necesitar permiso de un varón o de un tutor para viajar, a vivir sola, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la identidad cultural, al acceso a la residencia permanente y/o a la nacionalidad, a un permiso de residencia que no dependa del de su marido, a no ser expulsada si el empleador la tacha de rebelde, a no ser sometida a controles obligatorios de VIH o de embarazo, ni a abortos forzados, a decidir ser madre y no ser sometida a la prohibición de quedarse encinta, la prohibición del despido por embarazo o lactancia, a la vida privada y familiar, al acceso a los cuidados médicos de urgencia, a no ser desprovista de los derechos parentales, a la salud reproductiva, a la asistencia maternal, al permiso por maternidad, a permiso por enfermedad, a inscribir a sus hijos en el registro de nacimientos, al reagrupamiento familiar, a no condicionar el reagrupamiento familiar a la obtención de un determinado salario, a ser representada, al acceso a mecanismos efectivos de queja, al acceso a la justicia en condiciones de igualdad y el derecho a un juicio justo, con las mismas garantías que cualquier otra persona, entre otros.

La universalidad de algunos de los derechos es más difícil de garantizar que la de otros. Algunos de los derechos se atribuyen únicamente a los trabajadores regularizados, como el acceso a la seguridad social, a pensión, a cuidados médicos que no sean de urgencia, al reagrupamiento familiar, a los beneficios sociales disponibles para los trabajadores nacionales, a crear sindicatos, a la orientación profesional, a la promoción profesional, a los servicios sociales o a la asistencia en materia de alojamiento. En

términos de derechos humanos, quizá estos derechos también deberían ser de disfrute universal, ya que en la mayoría de los casos la mujer migrante no ha podido regularizar su situación por causa ajenas a su voluntad. En principio las personas prefieren trabajar con su situación legalizada y si no lo consiguen es habitualmente por las dificultades de las leyes, la desidia o desinterés de los patronos, la explotación de las mafias o la falta de acción de las autoridades. Sin embargo, estos últimos derechos son recogidos en el Convenio sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias como exclusivos de los trabajadores y trabajadoras que cuentan con una situación administrativa legal.

Paradójicamente, muchos de los derechos de la mujer migrante que se ven comprometidos en buena parte del mundo son vulnerados supuestamente para proteger a la mujer, como consecuencia de una sociedad paternalista y patriarcal. Entre las supuestas medidas proteccionistas de la mujer destacan el prohibirle viajar sin compañía de un varón de la

*«Paradójicamente, muchos de los derechos de la mujer migrante que se ven comprometidos (...) son vulnerados supuestamente para proteger a la mujer, como consecuencia de una sociedad paternalista y patriarcal»*

familia, prohibirle vivir sola, exigir la autorización del marido o del padre para que pueda viajar, pagarle el salario en mano o en una cuenta que solo puede controlar un varón, prohibir a la mujer salir de la casa o del centro donde presta sus servicios sin autorización o sola, prohibirle salir con varones o quedarse embarazada, prohibirle el trabajo nocturno, reservar los trabajos en el sector doméstico a las mujeres, prohibirle trabajar en trabajos duros desde el punto de vista físico, someter a la mujer a exámenes médicos obligatorios, ligar su derecho al asilo o al refugio al del marido o impedirle el acceso a la propiedad (CEDAW, 2014, p. 6), entre otras medidas. Todos estos obstáculos pueden ser impuestos por la familia, la comunidad, las autoridades locales, regionales o nacionales, los empleadores o la sociedad en general, a través de unas costumbres sexistas. Es necesario levantar todas estas barreras que dificultan la emigración de las mujeres negando su poder de decisión para actuar e invocando una pretendida incapacidad femenina para elegir y saber lo que les conviene. Todas estas limitaciones no son sino una reacción contra los derechos de la mujer que acaban perpetuando la imagen de la misma como ser dependiente, intrínsecamente vulnerable, limitado, inferior y subordinado al varón. Esta visión proteccionista de la mujer limita su libertad de acción y su libertad de movimiento y acrecienta el riesgo de explotación. En general, las barreras que impiden que la mujer migrante prospere y mejore su situación pueden agruparse en varios tipos (véase, por todos, UN WOMEN, 2017): la discriminación en el puesto de trabajo, las condiciones de explotación en el trabajo, las restricciones en su derecho a organizarse y de acción colectiva, las restricciones en el acceso a la educación, las limitaciones en el acceso a la salud, la violencia en el seno de la familia, limitaciones a la reunificación familiar, limitaciones en el acceso de los hijos a la identidad, restricciones al matrimonio, barreras que dificultan el acceso a la justicia y barreras que recortan el acceso a la documentación migratoria (permiso de entrada, de estancia, de residencia y/o de trabajo).

Mientras no se considere el trabajo femenino al mismo nivel que el masculino, mientras se reserven trabajos llamados «femeninos» a la mujer y se le dificulte el acceso a otros, mientras los países no legislen el trabajo doméstico y le doten del mismo nivel

de protección que al resto de trabajos, mientras las inspecciones de trabajo no lleguen a los hogares familiares, mientras los empleadores explotadores no sean sancionados de manera proporcional al daño causado, mientras se prohíba a la mujer asociarse, sindicarse, agruparse para conocerse, compartir sus experiencias y conocer sus derechos, mientras la mujer migrante no pueda comprar, poseer, heredar o montar negocios, mientras no se le permita a la mujer presentar quejas efectivas ante mecanismos adecuados, mientras que no se den garantías de no expulsión a quien denuncie, mientras la administración de justicia y los órganos de mediación y arbitraje no estén abiertos a la mujer migrante, mientras todo esto no ocurra el status de la mujer migrante seguirá siendo tremendamente vulnerable y las violaciones de sus derechos humanos serán sistemáticas cuando se desplace a otro país.

### **III. RESPUESTA DE NN.UU. A LOS RETOS PLANTEADOS POR LA MIGRACIÓN FEMENINA**

Naciones Unidas insta a los Estados a ratificar el Convenio para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer y hacerlo sin plantear reservas. Además, insta a los que ya son partes en dicho tratado pero con reservas a retirar las mismas. Los Estados deberían aplicar la Recomendación de la CEDAW n.º 26 sobre las trabajadoras migrantes y la Recomendación general de la CEDAW n.º 32 sobre las mujeres y las situaciones de refugio, asilo, nacionalidad y apatridia. En este sentido también resulta fundamental que ratifiquen el Protocolo adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada tendente a prevenir, reprimir y castigar la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños de 2000. Naciones Unidas también insta a los Estados a ratificar el Convenio sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, que solo ha recibido 51 ratificaciones entre las cuales no figuran las de los países que son receptores tradicionales de inmigración. Asimismo, para completar el standard internacional, los Estados deberían ratificar varios convenios de la OIT relacionados con esta materia como son el Convenio n.º 97 y el n.º 143 sobre los trabajadores migrantes, el n.º 189 sobre el trabajo decente de los trabajadores y trabajadoras domésticos y el n.º 181 sobre las agencias de trabajo privadas. Naciones Unidas exige el respeto de estos estándares internacionales mínimos y solicita de los Estados que éstos faciliten las inspecciones de trabajo en los sectores laborales típicamente femeninos, así como regular y asegurar vías adecuadas de movilidad regular y la regularización de los trabajadores y trabajadoras que ya están en territorio nacional sin papeles en regla. Al mismo tiempo, los Estados deberían dar acceso a las personas migrantes, entre ellas las mujeres, a la asistencia sanitaria y social, asegurar su derecho a sindicarse, a reivindicar sus derechos individual y colectivamente, por vía sindical o por vía judicial. Por último, la ONU reclama a los Estados que desarrollen políticas, estrategias y normas migratorias que tengan una perspectiva de género y den visibilidad a la contribución positiva de la mujer a los flujos migratorios (AGNU, 2017, p. 12; UN WOMEN, 2016).

### **IV. RESPUESTA DEL CONSEJO DE EUROPA A LOS RETOS PLANTEADOS POR LA MIGRACIÓN FEMENINA**

Las personas acuden al continente europeo desde todas las partes del mundo (entre otros lugares, desde Europa del Este, Turquía, el Magreb y África subsahariana, Asia, Norteamérica del Norte, Sudamérica y el Caribe). Ninguna ley de inmigración ha sido capaz de frenar los flujos de población que se han producido a lo largo de la historia ni



tampoco los de la actualidad. Solo en la UE, 4,7 millones de personas emigraron a un Estado miembro en 2015. De ellos, alrededor de 2,4 eran ciudadanos de terceros países y el resto se reparte entre los que tenían la nacionalidad de otro Estado de la UE, los que migraron a un país de la UE del que tenían la nacionalidad (nacionales retornados o nacionales nacidos en el extranjero) y los apátridas (estos últimos eran unos 19.000). Alemania fue el país con mayor inmigración, seguida del Reino Unido, Francia, España e Italia. El número de personas que recibió Alemania fue 7 veces superior al que recibió Italia. Sin embargo, en proporción a su población, el país que en términos relativos recibió más inmigrantes fue Luxemburgo. Respecto a los datos de distribución por sexos, en 2015 entraron en territorio de la UE como personas inmigrantes un 44% de mujeres frente a un 56% de varones. El mayor porcentaje de mujeres inmigrantes se registró en Chipre (57%) y el menor en Alemania (37%)<sup>1</sup>. Los datos nos demuestran que en la UE el número de mujeres migrantes es cada vez mayor<sup>2</sup>.

A menudo las políticas y la normativa migratoria europea consideran cualquier migración desde países terceros como una amenaza a la integridad cultural, económica y social europea, en vez de considerarla como una aportación de personas cuyo bagaje cultural y social puede significar nuevos recursos, soluciones y perspectivas para la sociedad de acogida. A menudo Europa no está tampoco a la altura de las circunstancias, por su tibia respuesta en los casos en los que estas personas en realidad estén siendo traficadas<sup>3</sup>.

Aunque el Consejo de Europa es la organización humanista por autonomasia y también una de las más activas sobre continente europeo, lo cierto es que esta institución internacional empezó a ocuparse con cierto retraso de las personas migrantes, en general, y aún más tarde de las mujeres migrantes, en particular. La constatación de que el número de mujeres migrantes crece en Europa de un modo más rápido que el de hombres y que la situación, circunstancias y problemas que enfrentan las mujeres que migran muchas veces difieren de los de los hombres, hizo que se empezara a tomar conciencia de la necesidad de identificar, estudiar y ocuparse de la migración de mujeres de modo desagregado y diferenciado.

Los instrumentos internacionales del marco universal de la ONU y de la OIT, junto a los del Consejo de Europa, constituyen la guía de las actuaciones que deben seguirse en las acciones que emprendan los Estados miembros de esta organización para proteger los derechos humanos de las mujeres migrantes. En particular, el Convenio Europeo sobre el status legal de los trabajadores migrantes de 1975, el Convenio europeo contra la trata de seres humanos de 2005, el Convenio de Lanzarote para la protección de los niños contra la abuso sexual y la explotación de 2007, el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujeres y la violencia doméstica de 2011, así como las correspondientes decisiones e informes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de su Comité de Ministros relativos a la

---

<sup>1</sup> EUROSTAT, *Estadísticas de Migración y Población Migrante*, datos recogidos en marzo de 2017. Recuperado de: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). Última consulta: 22 de mayo de 2018.

<sup>2</sup> La proporción de mujeres inmigrantes llegadas a la UE, respecto a los hombres, ha ido creciendo constantemente durante los últimos años (EUROSTAT, Migration and migrant population statistics. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics). Última consulta 29 de Mayo de 2018).

<sup>3</sup> COM, *Trafficking in women: The misery behind the fantasy: From Poverty to sex slavery a comprehensive European strategy*, Brussels, MEMO/01/64, 6 de marzo de 2001, p. 5. Recuperado de: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/en.htm).

protección de las mujeres y las niñas refugiadas contra la violencia de género y a la migración desde la perspectiva de la igualdad de género.

Como se indica, junto a estos textos convencionales, los dos órganos principales del Consejo de Europa, esto es, el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, han desarrollado asimismo instrumentos de *soft law* que se erigen en prueba de la práctica de los Estados europeos y en guías de comportamiento para los mismos. Pese a su no vinculatoriedad, su carácter como normas de *lege ferenda* no puede ser ignorado ni minimizado puesto que estas resoluciones y recomendaciones resumen las pautas que han sido consensuadas conjuntamente por todos los Estados miembros en el seno de la organización. Entre estas normas de derecho derivado, resalta la Recomendación sobre mujeres migrantes del Comité de Ministros, aprobada en 1979<sup>4</sup>. Respecto a esta recomendación, se pueden destacar dos ideas, una de ellas positiva y la segunda negativa: si por un lado se debe aplaudir la celeridad que demostró este órgano y la sensibilidad que mostró al aprobar de modo tan temprano una recomendación que resultó pionera en su campo a final de los años setenta, por otro lado y en cambio, sorprende que desde entonces el Comité de Ministros no haya adoptado una nueva recomendación que ponga al día o revise ésta a la vista de las circunstancias actuales, transcurridos casi 40 años desde entonces. En dicha recomendación, el Consejo de Europa urge a los Estados a adoptar medidas en varios ámbitos, como el de la información a las mujeres migrantes, las condiciones de residencia y trabajo, el desarrollo socio-cultural y las condiciones de vida, así como la formación, la promoción profesional y la formación continua de las mujeres migrantes. Con ello se comprueba que, pese a ser muy positiva y haber sido pionera en su género, la recomendación se ceñía muy especialmente al terreno de lo laboral.

*«Muchas mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo se han visto expuestas a diversas formas de violencia de género durante el viaje a Europa y/o a su llegada al país de destino»*

La Asamblea Parlamentaria, por su parte, ha sido muy activa en su defensa de la mujer migrante a través de resoluciones que atienden a distintos aspectos de su vulnerabilidad. Entre ellas y citando únicamente las decisiones adoptadas durante los últimos años, cabe señalar: la Resolución n.º 2167 sobre los derechos laborales de los trabajadores domésticos, especialmente mujeres de 20 de mayo de 2017; la Resolución n.º 2159 sobre la protección de las mujeres refugiadas y la lucha contra la violencia de género de 26 de abril de 2017; la Resolución n.º 2131 Deporte para todos: Un puente hacia la igualdad, la integración y la protección social de 12 de octubre de 2016; la Resolución n.º 1732 Integración de las mujeres migrantes en Europa de 24 de enero de 2016; la Resolución n.º 1891 Mujeres migrantes en peligro especial de violencia doméstica de 27 de junio de 2012; Resolución n.º 1881 Protegiendo a las mujeres migrantes en el mercado laboral de 15 de abril de 2011; la Resolución n.º 2012 Los derechos de las mujeres y perspectivas para una cooperación Euro-Mediterránea de 30 de septiembre de 2014; la Resolución n.º 2128 sobre violencia y migrantes de 24 de junio de 2016 y la Resolución n.º 1983 Prostitución, tráfico y esclavitud moderna de 8 de abril de 2014, por destacar algunas.

<sup>4</sup> Recomendación R (79) 10 sobre mujeres migrantes de 29 de mayo de 1979.

Asimismo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó en 2014 su Estrategia para la Igualdad de Género 2014-2017 que, pese a ser bastante ambiciosa, no incluía como objetivo el seguimiento específico de los casos de mujeres migrantes. Sin embargo, el informe anual de 2017, en tanto que informe final sobre la implantación de esta Estrategia cuatrienal, puso el acento en la desatención que sufría la feminización de la migración y el refugio en Europa, razón por la cual urgía para que la nueva Estrategia incluyera este nuevo objetivo como una de sus prioridades (CONSEJO DE EUROPA, 2017, p. 17). Así, la Estrategia para la Igualdad de Género 2018-2021 cubre este vacío al establecer como objetivo estratégico n.º 5 la protección de los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Volviendo al informe final de la Estrategia anterior, el mencionado documento señalaba ya la necesidad de que a las mujeres migrantes se les apliquen las políticas de igualdad europeas.

Por su parte, la nueva Estrategia reconoce que el número de mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo es cada vez mayor en Europa y que, a la precaria situación en la que se encuentran, se añaden problemas de seguridad y protección personal, física y sexual, especialmente, cuando viajan solas, están embarazadas, tienen niños pequeños o son objeto de discriminación. El informe reconoce en su punto 62 que muchas mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo se han visto expuestas a diversas formas de violencia de género durante el viaje a Europa y/o a su llegada al país de destino, que esto no es algo a lo que nuestro continente sea ajeno. Por ello es preciso tener debidamente en cuenta las necesidades, circunstancias y vicisitudes por las que pasan las mujeres y adoptar medidas de respuesta para eliminar la discriminación, la violencia, el acoso, la trata y otras formas de explotación y abuso, también en tiempos de crisis o catástrofes. Además, han de tomarse medidas para garantizar que las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo puedan ejercer sus derechos humanos en materia de libertad individual, empleo, vivienda, salud, educación, protección y bienestar social, en su caso, así como garantizar el acceso a la información sobre sus derechos y servicios disponibles.

Según la actual Estrategia 2018-2021 es preciso calificar como tales sin dilación a las víctimas de la trata y de la violencia de género entre las migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo y ofrecerles una protección, atención y cuidado suficientes y con perspectiva de género. En este contexto debe prestarse particular atención a las niñas y niños.

Los instrumentos del Consejo de Europa deben estar en el centro de las actuaciones de los Estados y de la sociedad europea para proteger los derechos de las mujeres migrantes, entre otras, garantizar que las tradiciones nefastas o el llamado «honor» no se consideren una justificación para actos violentos, el control social negativo y cualquier violación de los derechos humanos de la mujer contemplados en los convenios de la organización. En toda la actividad del Consejo de Europa se resalta la necesidad de tener en cuenta la igualdad de género en todas las medidas de integración, de manera que las personas migrantes de cualquier sexo sean conscientes de la necesidad de respetar las leyes y políticas en la materia, incluso cuando éstas no se correspondan con la situación en sus países de origen. Ello impulsa su integración en la sociedad y los mercados laborales europeos y beneficia a la postre a mujeres y hombres, niñas y niños, es decir, a la sociedad en general. El objetivo general del Consejo de Europa en este ámbito no es otro que hacer de la igualdad de género una norma interiorizada tanto por mujeres como por hombres en todos los países europeos. En cuanto a los objetivos específicos en los que se desglosa este objetivo general, según el párrafo 66 de la Estrategia 2018-20 destacan, entre otros:

- apoyar la integración sistemática de una dimensión de igualdad de género en las políticas y medidas relativas a la migración, el asilo y la integración, a fin de garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres y hombres, niñas y niños migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, independientemente de sus actitudes tradicionales o culturales;
- apoyar la puesta en práctica de las normas existentes encaminadas a evitar que las mujeres migrantes, sean víctimas de la violencia de género, el abuso sexual, la trata, la explotación y el control social negativo, entre otras medidas, abordando tales riesgos mediante la adecuada identificación, información y mecanismos de recurso a nivel nacional;
- desarrollar las herramientas que sustenten el tratamiento adecuado a las mujeres migrantes, teniendo presentes las medidas incluidas en los Convenios de Estambul, Lanzarote y contra la trata;
- fomentar el empoderamiento económico y el respeto de los derechos sociales de las mujeres migrantes, en particular, por lo que respecta al empleo, la salud, la vivienda y la educación, y abordar la discriminación múltiple que puedan sufrir;
- actualizar la Recomendación n.º R (79) 10 del Comité de Ministros de los Estados miembros relativa a las mujeres migrantes y revisar su cumplimiento periódicamente;
- apoyar a los Estados miembros en la preparación y difusión de documentación informativa en diferentes idiomas sobre los principales instrumentos para proteger los derechos humanos de las mujeres migrantes, incluida la información relativa a las estructuras de apoyo, servicios, ONG y asistencia jurídica disponibles en su país de residencia;
- fomentar mecanismos independientes de supervisión para abordar las necesidades relativas específicamente al género de los migrantes y formular recomendaciones a este respecto;
- fomentar actuaciones dirigidas a hombres y niños a fin de modificar las normas y prácticas estereotipadas para el avance de la igualdad de género que beneficie a ambos sexos.

## V. CONCLUSIÓN

Aunque sin duda existen casos exitosos de migración de mujeres, lamentablemente existen muchos más en los que los derechos de la mujer son vulnerados. La migración femenina contribuye al crecimiento tanto de la sociedad de acogida como al de la de origen pero a menudo ni la una ni la otra la tratan de modo justo. Las mujeres son un poderoso agente de cambio, de innovación, de desarrollo y de integración social. Como seres humanos que son, gozan de los mismos derechos humanos que cualquiera y además gozan de derechos específicos como mujeres y como personas migrantes. Las reacciones de los Estados, también de los europeos, frente a la crisis migratoria, basadas fundamentalmente en una respuesta desde el punto de vista de la seguridad, pecan de estar mal planteadas y mal resueltas. Además, las consecuencias negativas a la mal llamada crisis de refugiados vienen afectando desde 2014 todavía más a las mujeres que a los hombres puesto que el sistema patriarcal en el que vivimos ahonda y exacerba las violaciones de derechos humanos de las personas de sexo femenino, también sin duda en una situación ya de por sí vulnerable como es la migración.

Los países de destino deben poner en valor la aportación que hacen las mujeres migrantes a sus sociedades y hacer que se respeten escrupulosamente todos sus derechos

como personas y todos sus derechos como migrantes. El derecho internacional de los derechos humanos impone obligaciones a los Estados tanto por vía convencional como por vía consuetudinaria que no pueden ignorar. Entre las obligaciones que incumben a los Estados, está el legislar para garantizar que no haya personas en situación administrativa irregular en su territorio, que las inspecciones laborales funcionen, que se supervise a las agencias de reclutamiento y a quien emplee a mujeres, que se autorice el derecho de sindicación de las mujeres que migran y su derecho de asociación en general, así como la lucha contra la violencia por razón de género, la xenofobia y el racismo. Además de todo lo anterior, los Estados deben empoderar a las mujeres migrantes para que sean autónomas y cuenten con recursos. En definitiva, los Estados deben desarrollar: medidas preventivas, cooperación policial y judicial, legislación administrativa, penal, laboral y social que recoja los derechos y necesidades de este colectivo y sancione adecuadamente los incumplimientos de las normas, así como dar asistencia a las mujeres migrantes víctimas de abusos de las autoridades, las instituciones, los empleadores, las comunidades, las familias o particulares.

En Europa, la principal organización internacional con competencias en derechos humanos y la más grande en cuanto a número de miembros, el Consejo de Europa, se ha ocupado algo tardíamente de la situación de las mujeres migrantes. Además, aunque lo hecho es adecuado, sin embargo resulta insuficiente. Ciertamente se trata de una organización intergubernamental a la que, a diferencia de lo que ocurre con la Unión Europea, los Estados miembros no han cedido competencias soberanas de modo que sus resoluciones expresan la opinión mayoritaria de sus miembros pero la organización no puede llegar más lejos de lo que sus miembros deseen ni puede imponer a los Estados miembros un marco claro y coherente de derechos humanos para casos de migración, en general, ni para casos de migración de mujeres, en particular. Pese a ello, el Consejo de Europa cuenta con un número significativo de tratados internacionales auspiciados en su seno que se aplican y deberían beneficiar a este colectivo y que resultan obligatorios para todos los Estados miembros que los hayan ratificado. Junto a ellos, destacan una serie de resoluciones de su órgano deliberante, la Asamblea Parlamentaria, pero solo una recomendación de su órgano ejecutivo, el Comité de Ministros, que además ha quedado superada por el paso del tiempo puesto que data de 1979. Sin embargo, el Comité de Ministros ha dado últimamente pasos positivos al incluir en su Estrategia para la Igualdad de Género 2018-2021 un objetivo relativo a los derechos y a la mejora de la situación de la mujer migrante. Sin duda el Consejo de Europa debería continuar por esta vía y dotarse de un marco apropiado más amplio para prevenir y proteger a la mujer migrante que llega a suelo europeo.

Pese a los pasos dados y a las normas y medidas adoptadas, a día de hoy el marco de protección de la mujer migrante resulta insuficiente, tanto a nivel universal, como a nivel europeo. Se han adoptado convenios tanto en el seno de la ONU y de la OIT, por un lado, como en el seno del Consejo de Europa, por otro, y esto supone ya un comienzo y una muestra de toma de conciencia por parte de los Estados que hay que señalar y reconocer. No obstante, estas medidas no han resultado todo lo satisfactorias y garantistas que se hubiera esperado de ellas a la vista de los datos, noticias y denuncias de los que se hacen eco tanto las instituciones internacionales competentes como los medios de comunicación. Y, sin embargo, las mujeres migrantes son enérgicas, fuertes, imaginativas y valientes. Cuando las condiciones de partida son para ellas peores que para los varones y/o peores que para los nacionales del Estado de acogida entonces sufren discriminación estructural y son víctimas de la trata, la pobreza, la violencia, el desempleo, el analfabetismo y la falta de oportunidades en general, lo cual las convierte

en seres tremendamente vulnerables. Pero cuando las condiciones de partida son para ellas las mismas que para los varones y las mismas que para los nacionales del Estado de residencia, entonces pueden llegar a conseguir cualquier meta y además lo harán aportando valor y ofreciendo una mirada diferente y más inclusiva a un fenómeno en el que son participantes activas y en el que, además, participan de modo creciente como es la movilidad internacional.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

---

ACNUDH (2006), *Ficha de Información n.º 24 (rev. 1). La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias*, Ginebra.

AGNU (2016), *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, A/71/285.

AGNU (2017), *Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Migrantes*, A/72/173.

CARITAS (2018), *The female face of migration, Background paper*.

CASTLES, Stephen & MILLER, Mark (1998), «The age of migration. International population movements in the modern world». En: Cecelia LIPSZYC (Ed.), *The feminization of migration: Dreams and realities of migrant women in four Latin American countries*, The Guilford Press, NY.

CNDH MÉXICO (2014), *Derechos de las Mujeres Migrantes: Una Guía para su Protección*, Ciudad de México.

CNDH MÉXICO (2016), *Derechos de las Personas Migrantes: Una Guía para las y los Servidores Públicos*, Ciudad de México.

CEDAW (2008), Recomendación General n.º 26 sobre las trabajadoras migrantes, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 de diciembre de 2008.

CEDAW (2014), Recomendación General n.º 32 sobre las mujeres y las situaciones de refugio, asilo, nacionalidad y apatridia, CEDAW/C/GC/32, 14 de noviembre de 2014.

COUNCIL OF EUROPE (2017), *Implementation of the Council of Europe Gender Equality Strategy 2014-2017 Annual report 2017*, Strasbourg.

DE CICCIO, Gabriela (2017), «Las mujeres y la migración internacional», *Mujeres en Red. El Periódico Feminista*.

FNUP (2018), Cinco motivos por los que la migración es una cuestión feminista, *Noticias UNFPA*. Recuperado de: <https://www.unfpa.org/es/news/migraci%C3%B3n-feminista>.

KARIYAWASAM, Prasad (2017), «Protecting the Rights of Women Migrant Workers», *Inter Press Service News Agency*. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2017/01>.

OIT (2003a), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 1. Introduction: Why the focus on women international migrant workers*, Ginebra.

OIT (2003b), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 2, Decision-making and Preparing for Employment abroad*, Ginebra.

OIT (2003c), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 3. Recruitment and the Journey for Employment Abroad*, Ginebra.

OIT (2003d), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 4. Working and Living Abroad*, Ginebra.

OIT (2003e), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 5, Back Home: Return and Reintegration*, Ginebra.

OIT (2003f), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 6. Trafficking of Women and Girls*, Ginebra.

ONU MUJERES (2015), *Derechos humanos de las trabajadoras migrantes*, México.

RECOURSE CENTER FOR ELDERLY PEOPLE (2017), *Report on violations of rights of women migrant workers from Kyrgyzstan*, Bishkek.

TARAN, Patrick (2016), *Migrant Women, Women Migrant Workers. Crucial Challenges for Rights-Based Action and Advocacy*, Ginebra.

UN WOMEN (2016), *Recommandations sur la prise en compte des droits fondamentaux dans le pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières*, Ginebra.

UN WOMEN (2017), *Protected or Put in Harm's Way? Bans and Restrictions on Women's Labour Migration in ASEAN Countries*, NY.

UNFPA (2007), *État de la population mondiale 2006. Vers l'espoir: Les femmes et la migration internationale*.

COMENTA ESTE ARTÍCULO



# Rights and Science/R&S



Volume 0 (2017)  
Issue 0



**OPEN JOURNAL ACCESS**

**RIGHTSANDSCIENCE.JURI-DILEYC.COM**