

Políticas de inmigración, integración y asilo desde una perspectiva de género*

B+15

La necesidad de una estrategia de inmigración basada en el género es urgente para abordar las desigualdades y la discriminación que padecen las mujeres que emigran. Resulta imperativo superar la percepción que impera de las mujeres inmigrantes como inmigrantes “no capacitadas”, vincular el debate sobre la inmigración con el problema del envejecimiento de las sociedades occidentales y relacionar las restricciones cada vez mayores impuestas por las políticas familiares de inmigración y su naturaleza vinculada al género.

Amandine Bach
European Women's Lobby (EWL)
Con aportes de integrantes de ENoMW¹

La inmigración y el género han sido por mucho tiempo un tema invisible en las políticas de Estado, especialmente en el ámbito de la UE, pero a partir de la década de 1980 florecieron proyectos de investigación que desafiaron tanto la investigación predominante como las políticas de inmigración. Estas se concentraron durante mucho tiempo en los trabajadores inmigrantes hombres, lo que refuerza el modelo de mujeres inmigrantes de las que sólo se esperaba que asistieran a sus esposos e hijos, en lugar de ser vistas como activas por derecho propio. Esta representación de las mujeres inmigrantes no refleja la realidad de la inmigración femenina, como lo argumentan Kofman et al., quienes señalan que “las mujeres estuvieron presentes casi desde el principio de la migración de posguerra, tanto como migrantes primarias y trabajando junto a sus parejas hombres”². Sin embargo, esta representación ha estado en el centro de distintos regímenes migratorios, que tienen un alto componente de género.

Desafíos para el reencuadre de las políticas inmigratorias

La percepción de que las migrantes poco calificadas

El primer obstáculo para reformular las políticas de inmigración es desafiar la percepción dominante de las mujeres que emigran como inmigrantes ‘no calificadas’: rara vez se considera que tienen las aptitudes necesarias para contribuir con la economía del conocimiento, que se limita a ocupaciones dominadas por los hombres en ámbitos como las

finanzas, la ciencia y la tecnología. Esta percepción predomina aun más en relación con las mujeres que emigran con sus familias. No obstante, la proporción de mujeres inmigrantes con un título de educación terciaria en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es sólo tres puntos porcentuales inferior a la de los hombres, y en algunos países, la proporción de mujeres inmigrantes nacidas fuera de los países de la OCDE con ocupaciones calificadas es igual o superior a la de las mujeres nacidas en esos países. La selección basada en sectores e ingresos que se practica en la mayoría de los países europeos favorece implícitamente a los hombres, mientras el sistema canadiense, por el cual la inmigración se basa en la educación y el aprendizaje del idioma, produjo un incremento en las inmigrantes altamente capacitadas.

Vincular las sociedades occidentales y envejecidas con el feminizado trabajo de cuidado

El segundo desafío es vincular el debate sobre la inmigración al problema del envejecimiento de las sociedades occidentales, el problema de la prestación de cuidados y la mano de obra feminizada en este sector, y la dificultad de reconocer y regular la economía informal de mano de obra barata y flexible. Este vínculo es esencial para abordar la creciente inmigración de trabajadoras domésticas que proporcionan servicios de cuidado indispensables a un número creciente de ciudadanos de la UE que necesitan apoyo: familias con hijos, personas con discapacidad, ancianos y otros. Mientras su mano de obra es “instrumental para liberarnos de la responsabilidad del trabajo reproductivo y habilitarnos para el marco – ciego al género – del lugar de trabajo”³, con frecuencia estas ‘reconciliadoras’ están excluidas de la protección que brindan los códigos laborales nacionales y no tienen acceso a las visas de trabajo, o enfrentan barreras específicas a la regularización de su situación, que resulta en que muchas de ellas estén indocumentadas y que carezcan de derechos que las protejan,

Las restricciones que imponen las políticas de inmigración familiar

El tercer desafío está relacionado con las cada vez mayores restricciones impuestas por las políticas de inmigración familiar y su naturaleza vinculada al género. Kraler y Kofman señalan que los criterios para el reencuentro de las familias (en particular, los requisitos de ingresos) hacen que sea más difícil para las mujeres acceder al mismo. Para cumplir los requisitos de ingresos, las mujeres deben trabajar a tiempo completo, lo cual es difícil para aquellas que deben cuidar a sus hijos y no tienen acceso a la atención infantil subsidiada, que a menudo depende de que su residencia sea de largo plazo. El hecho de que las mujeres en Europa meridional se concentren en el trabajo informal es una barrera adicional para el reencuentro de las familias⁴.

Lidiando con estos desafíos

En primer lugar, es necesario tomar medidas para enmarcar con sensibilidad de género las políticas laborales e inmigratorias. Esta corriente de pensamiento está en sintonía con las recomendaciones realizadas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, 2009), respecto a la urgente necesidad de formular políticas de inmigración laboral sensibles al género que desarrollen ambientes habilitantes que proporcionen igualdad de oportunidades de empleo y de acceso a los beneficios tanto a los inmigrantes hombres como mujeres. La OSCE destacó la necesidad de que se desarrolle una estrategia de ‘doble vía’, que abarque las disposiciones generales de protección a los inmigrantes y también aquellas específicas que apuntan a las trabajadoras inmigrantes con el fin de empoderarlas con opciones, el acceso a recursos y la capacidad de reclamar derechos. De la misma manera, destacó la necesidad de introducir medidas provisionales especiales que compensen discriminaciones pasadas que puedan perjudicar la situación actual de las inmigrantes.

También es importante realizar evaluaciones de las necesidades. Los Estados miembro deben asegurar que las evaluaciones de necesidades del mercado de trabajo realizadas en sus países tomen en cuenta la necesidad del trabajo doméstico y de cuidados pri-

* Publicado originalmente en *European Social Watch Report 2009, Migrants in Europe as Development actors: Between hope and vulnerability*.

1 Este artículo se benefició con los aportes de todas las integrantes de la European Network of Migrant Women (ENoMW) (www.migrantwomennetwork.org) a través del proyecto “Igualdad de derechos. Igualdad de voces. Mujeres inmigrantes en la Unión Europea”, realizado por EWL en asociación con ENoMW. También desearíamos agradecer a Eleanore Kofman, de la Universidad de Middlesex, por sus valiosos comentarios.

2 E. Kofman y Praghuram, “Skilled female labour migration”, *Focus migration Policy Brief no. 13* (Hamburgo: HWWI, 2009)

3 Este tema fue destacado por organizaciones como el Mediterranean Institute of Gender Studies (MIGS) de Chipre <www.medinstgenderstudies.org>, Kalayaan del Reino Unido <www.kalayaan.org.uk> y la European Network RESPECT <www.respectnetwork.eu>.

4 A. Kraler y E. Kofman, “Civic stratification gender and family migration policies in Europe”, *IMISCOE Policy Brief no. 15*.

vados. Además, debe realizarse una evaluación del impacto que ejercen los tratados laborales bilaterales y todas las políticas de inmigración sobre el género, inclusive el reencuentro familiar, para asegurar que esas políticas no discriminen directa o indirectamente contra las inmigrantes.

La necesidad de aplicar las directivas de género de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados

Las experiencias de actividades políticas y persecución que tienen las mujeres pueden diferir de las que tienen los hombres. Tanto la política como la persecución han sido interpretadas históricamente por los estados miembros a través del marco de la experiencia masculina, lo cual con frecuencia excluye las opiniones de las mujeres sobre los roles de género y los actos de violencia derivados del género y/o la discriminación por parte de estados y otros actores no estatales. La Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) no hace referencia específica al género como causal de la persecución, pero cada causal debe analizarse desde la perspectiva de género ya que el asilo no es neutro en materia de género. La European Women's Lobby (EWL) y otras organizaciones, como Refugee Women's Resource Project de la británica Asylum Aid, han pedido a los estados miembros de la UE la aplicación de las pautas sobre género (2002) del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a la protección internacional con respecto a la persecución derivada del género (véase EWL y Refugee Women's Resource Project en Asylum Aid, 2007).

Sin este tipo de orientación resulta muy difícil asegurar que la naturaleza de la persecución vinculada al género, de la cual las mujeres son las principales víctimas, se comprenda cabalmente y que se brinde una evaluación equitativa y justa a los pedidos de asilo de las mujeres. Esta dinámica refiere a situaciones donde mujeres heterosexuales, bisexuales y lesbianas temen sufrir distintas formas de violencia y discriminación basadas en el género por parte del estado y otros actores, inclusive cuando corren peligro de muerte o de violencia física o mental de parte de sus esposos/parejas, familias o el estado; persecución por oponerse a normas o leyes que discriminan en materia de género; violación en situaciones de conflicto o guerra; y junto con sus hijas, ser sometidas a prácticas realizadas en nombre de la 'cultura', como la mutilación genital femenina o el matrimonio por la fuerza. Sin orientación, también existe el riesgo de que algunas mujeres que luchan por sus derechos humanos y los de otros y que solicitan asilo sean despolitizadas y consideradas víctimas pasivas de abuso, en lugar de ser reconocidas como agentes por derecho propio y como defensoras de los derechos humanos. De manera similar, es fundamental que los trámites para solicitar asilo sean sensibles al género para asegurar que las mujeres se beneficien en igualdad de condiciones de un proceso que no las discrimine, por ejemplo, con la posibilidad de elegir el género de la persona que realiza la entrevista y asegurar que se tome en cuenta la información de su país con respecto a la situación de las mujeres.

Lidiando con la falta de directivas con sensibilidad de género

Este vacío requiere la creación nuevas entidades de género en la Oficina Europea de Asilo, así como de la promoción de las directivas de género anteriormente previstas. Se debe crear una unidad de género dentro de la Oficina Europea de Apoyo en materia de asilo, que sería vital para proporcionar un marco institucional que coordine temas específicos del género dentro del sistema más amplio de apoyo al asilo. Además, los Estados miembro deben adoptar, y la Comisión Europea debe fomentar, directrices en materia de asilo sensibles al género. En el marco de la cooperación práctica, el EWL aboga en pro de un grupo ad hoc de expertos en género de la UE que cree y fomente directrices en materia de asilo de la UE sensibles al género, con el objetivo de asistir a las autoridades que deciden el asilo en la interpretación de pedidos de asilo específicos al género.

Es necesario que se desarrollen datos y estudios desagregados por género para evaluar la situación de las migrantes dentro del sistema migratorio. En el contexto del sistema de Dublín es particularmente urgente se realice un estudio sobre las disparidades que existen entre los Estados miembro relativas a la protección otorgada por persecución basada en el género y las formas que adopta esa protección. Para asistir a este proceso, es importante que la información del país de origen (IPO) sea sensible al género: la IPO debe incluir información con respecto a la situación de las mujeres en los países de origen, tanto legal como de hecho.

Eliminar los principales obstáculos a la integración de las migrantes

En el seminario que realizó EWL en 2007, "Igualdad de derechos. Igualdad de voces. Mujeres inmigrantes en la Unión Europea", las organizaciones de mujeres inmigrantes (que ahora trabajan juntas en el marco de la European Network of Migrant Women, de reciente creación) identificaron cinco ámbitos principales que son fundamentales para la integración de las mujeres inmigrantes, a saber: En primer lugar, una importante característica de las políticas de migración familiar es la dependencia del cónyuge y el derecho a mantener la dependencia del patrocinador. Sin embargo, esa dependencia se refuerza en los países donde se impide el acceso de los cónyuges al mercado de trabajo. Este es un obstáculo adicional para que las mujeres que experimentaron violencia doméstica realicen una denuncia formal y puede provocar 'desperdicio de cerebros', ya que las inmigrantes muy capacitadas permanecen desempleadas o en ocupaciones muy inferiores a su preparación. Finalmente, debido a la naturaleza vinculada al género de la migración laboral, como hemos visto arriba, muchas inmigrantes están indocumentadas en Europa, carecen de acceso a derechos fundamentales y enfrentan barreras adicionales a la regularización debido a la naturaleza informal de su trabajo.

En segundo lugar, en los sectores de empleo y educación, la naturaleza vinculada al género de la migración laboral hace que muchas mujeres ingresen a los países europeos por regímenes de inmigración familiar o en sectores como el trabajo doméstico, y que trabajen muy por debajo de su capacidad. El

proceso de reconocimiento de la capacitación de las personas nacidas en países fuera de la UE es un obstáculo importante para la integración laboral, así como la falta de estructuras de apoyo (como los cursos de idiomas y guarderías infantiles profesionales, de bajo costo y accesibles). También es necesario lidiar con numerosas discriminaciones en el lugar de trabajo.

En tercer término, en lo relativo a los derechos sexuales, de salud y reproductivos, las inmigrantes padecen un conocimiento limitado y falta de acceso a la educación en salud sexual. Esta situación se ve agravada por el hecho de que el personal que les brinda los servicios carece de la comprensión de las necesidades sanitarias y las características culturales específicas de las mujeres inmigrantes. También es necesario eliminar el acceso condicionado a la atención médica.

En cuarto lugar, las inmigrantes no son inmunes a la violencia. Con frecuencia estas experiencias se agravan porque no dominan el idioma, carecen de una familia extendida y desconocen el sistema de apoyos existente. Además, es posible que padezcan formas específicas de violencia, como la mutilación genital femenina o la violencia por honor. Al elaborar un enfoque específico para esta dinámica, es esencial no caer en la trampa de la estigmatización y eliminar obstáculos como el acceso condicional a los refugios según la situación jurídica.

Por último, el derecho al voto y al acceso a la ciudadanía europea son esenciales para asegurar la participación plena de los inmigrantes en la vida pública y política. Sin embargo, los inmigrantes padecen obstáculos adicionales en el usufructo de esos derechos, como la falta de información en diferentes idiomas sobre el sistema político del país anfitrión, y también la falta de modelos de mujeres inmigrantes o de programas de capacitación para las activistas inmigrantes. Las mujeres inmigrantes padecen una especial subrepresentación en la vida pública y política.

Reformar el régimen migratorio europeo

El sistema migratorio europeo necesita ser reformado para volverse sensible al género y para abordar las inequidades de género. Esta reforma debe acompañar una serie de cambios relativos al estatus legal, el acceso a los servicios de salud y la capacidad para ejercer los derechos reproductivos de manera que garanticen la libertad frente a la violencia y la capacidad para ejercer el derecho a participar en la vida pública y política.

Situación jurídica:

- Otorgar automáticamente el estatuto independiente y el permiso de trabajo al cónyuge del principal titular del estatuto jurídico en la primera oportunidad posible para garantizar plenamente y proteger sus derechos y facilitar su integración social.
- La ley del país de residencia debe aplicarse en lo que refiere al estatuto personal.
- Las mujeres inmigrantes indocumentadas deben tener pleno acceso a sus derechos fundamentales básicos y es necesario crear canales de regularización sensibles al género.

- Todas las mujeres inmigrantes, sin importar su situación, deben tener acceso a cursos de idiomas profesionales, de bajo costo y accesibles, y a servicios de cuidados para todos sus dependientes (niños, personas ancianas y discapacitadas).
- Reconocer la capacitación adquirida en el exterior y asegurar el acceso al aprendizaje durante toda la vida.

Derechos sexuales, de salud y reproductivos:

- Las mujeres inmigrantes, más allá de su situación jurídica, deben tener acceso a fondos públicos que aseguren servicios de salud seguros, igualitarios y sensibles a su cultura.
- Es necesario desarrollar herramientas educativas sobre la salud de las mujeres inmigrantes destinadas al personal que brinda los servicios.

Violencia contra las mujeres inmigrantes:

- Garantizar a todas las mujeres inmigrantes, más allá de su situación jurídica, acceso a servicios designados y refugios para víctimas de violencia doméstica y sexual, y continuar desarrollando la infraestructura existente, de ser necesario.
- Los organismos públicos deben contar con la participación de expertos de las comunidades inmigrantes y el personal que brinda los servicios debe ser capacitado.
- Es necesario implementar legislación específica que garantice que las mujeres inmigrantes que sufrieron abusos no sigan dependiendo legal y económicamente de quienes perpetraron esa violencia.

Participación en la vida pública y política:

- Deben existir trámites claros, sencillos y sensibles al género para adquirir una situación jurídica permanente y derechos de ciudadanía.
- Las ONG de mujeres inmigrantes deben contar con fondos disponibles que les permitan capacitar a las activistas inmigrantes.

El fracaso de la Unión Europea en la integración de una perspectiva de género en las políticas inmigratorias

A pesar del requisito del tratado de la Comunidad Europea sobre la necesidad de que esta “elimine las desigualdades y fomente la igualdad entre las mujeres y los hombres en todas sus actividades”⁵ (o sea, la integración de la perspectiva de género), en la práctica la mayoría de los Estados miembros y la Unión Europea no han integrado la perspectiva de género a sus políticas de inmigración, integración y asilo. No obstante, hubo un aumento en el reconocimiento de la necesidad de integrar la perspectiva de género en recientes documentos políticos, pero cómo se habrá de llevar a cabo sigue sin definirse y es uno de los principales desafíos.

Hace falta abordar con urgencia el sesgo de género de las políticas vigentes, y se podrían aprender lecciones del ejemplo canadiense, en el cual se instituyó un análisis basado en el género de los programas de inmigración, asentamiento e integración. También es importante que la sociedad civil desempeñe un papel clave en el respaldo a la aplicación de esos compromisos. Las consultas y la financiación son esenciales en este sentido. Las organizaciones de mujeres inmigrantes deben ser incluidas en los

órganos consultivos y en la formulación de las evaluaciones de investigación e impacto en los planos local, nacional, europeo e internacional. Esto no será posible sin que se financien las organizaciones de mujeres inmigrantes y las organizaciones que apoyan a las mujeres inmigrantes, así como las políticas a favor de la igualdad de género, sociales y antidiscriminatorias. Esto es más importante aun en épocas de crisis económica, ya que esta pone en riesgo los avances en los derechos de la mujer.

Finalmente, es fundamental señalar que la reformulación de las políticas de inmigración, integración y asilo desde la perspectiva de género es un paso esencial para asegurar políticas que sean justas para el género, pero a esto hay que acompañarlo de la reformulación de todas las políticas desde un enfoque de derechos de la mujer, para asegurar un marco coherente de políticas de Estado. Como lo señalara Jean-Michel Baer, de la Comisión Europea, “las iniciativas en materia de políticas de migración, mercado laboral o educación sólo tendrán un éxito limitado en eliminar las barreras a la inclusión y el crecimiento económico si no se articulan con políticas que aborden desigualdades socioeconómicas más amplias” (CE, 2009). Eso implica tomar en cuenta el impacto sobre el género y los derechos fundamentales que tienen las políticas sociales y económicas en la Unión Europea, y también el impacto que ejercen las políticas de relaciones exteriores, desarrollo y comercio. ■

⁵ Una versión íntegra del tratado que funda la Comunidad Europea (2002) se encuentra en: <eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002e/pdf/12002e_en.pdf>.