



Atención A Migrantes Desde Una Perspectiva De Género: Estrategias Políticas Españolas

Attention To Migrants From A Gender Perspective: Spanish Policy Strategies

Recibido: 23/02/2022 | Revisado: 24/02/2022 | Aceptado: 18/05/2022 |
Online First: 08/06/2022 | Publicado: 30/06/2022

iD **Teresa Rebolledo Gámez**
Universidad Pablo de Olavide (España)
tjrebgam@upo.es
<https://orcid.org/0000-0002-1425-0743>

iD **Rocío Rodríguez Casado**
Universidad Pablo de Olavide (España)
mrrodcas@upo.es
<https://orcid.org/0000-0002-8263-6154>

iD **Victoria Pérez de Guzman Puya**
Universidad Pablo de Olavide (España)
mvperpuy@upo.es
<https://orcid.org/0000-0003-1421-1397>

Resumen: El éxito de las políticas de gestión de las migraciones requiere de una serie de factores amparados en el marco de la cooperación internacional, y, especialmente, de la integración transversal de una perspectiva de género que permita alcanzar la plena inclusión de las mujeres migrantes. Centrándonos en el ámbito español, este trabajo presenta los resultados de un análisis documental llevado a cabo sobre la normativa, programas y proyectos nacionales de atención a las mujeres migrantes, con el objetivo de identificar las características de las principales medidas de carácter público que existen para la integración e inclusión de mujeres migrantes a nivel estatal, teniendo en cuenta si contemplan el enfoque de género. Los resultados obtenidos apuntan a una escasez de desarrollo de la perspectiva de género en la normativa básica de gestión de las migraciones en España. Por ello, de esta investigación se concluye que sigue evidenciándose la necesidad de seguir avanzando en la mejora de la atención de las mujeres migrantes en las estrategias políticas

Abstract: The success of migration management policies requires a series of factors protected within the framework of international cooperation, and, especially, the transversal integration of a gender perspective that allows achieving the full inclusion of migrant women. Focusing on the Spanish sphere, this paper presents the results of a content analysis carried out on the main national regulations, programs and projects for the care of migrant women in said country, with the aim of identifying the characteristics of the main measures of a for the integration and inclusion of migrant women that exist at the state level, as well as analyze their gender approach. The results obtained point to a lack of development of the gender perspective in the basic regulation of migration management in Spain. For this reason, it is concluded from this research that the need to continue advancing in improving the care of migrant women in Spanish political strategies continues to be evident, integrating the gender perspective, which means starting from the needs of said women, as well as how to contemplate their specific situations of

españolas, integrando la perspectiva de género, lo que supone partir de las necesidades de dichas mujeres, así como contemplar sus situaciones específicas de vulnerabilidad, además de otras propuestas como la extensión del uso de un lenguaje no sexista.

vulnerability, in addition to other proposals such as the extension of the use of non-sexist language in public policies in Spain.

Palabras clave: migración, mujer, género, política, análisis de contenido.

Keywords: migration, woman, gender, politics, content analysis.

Introducción

En este trabajo presentamos los resultados de una investigación documental sobre las políticas para la gestión de las migraciones en España, desde una perspectiva de género. Este estudio forma parte del proyecto “Voices of Immigrant Women” (VIW) (2020-1-ES01-KA203-082364), cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, en la tipología de proyectos de Asociaciones Estratégicas en el sector de Educación Superior (KA203)¹.

Desde un punto de vista socioeducativo la integración de las personas migrantes y, especialmente, de las mujeres, requiere de la coordinación de muchas áreas (servicios sociales, educación, vivienda, empleo, etc.), así como del trabajo en red de múltiples organizaciones, tanto públicas como privadas. Asimismo, no podemos olvidarnos de las redes de apoyo informales como son las de amistades y las familiares, independientemente en el contexto en el que se encuentren, como una de las estrategias para canalizar su integración (Martin y Cuberos, 2022).

Villar (2002), hace un par de década, indicaba una serie de obstáculos con los que se encuentran a la hora de orientar a personas migrantes, que, aunque en su caso está centrado en un programa de formación e inserción laboral (PROFIL-Cáritas Diocesana de Barcelona), son aspectos que se siguen recogiendo en muchos informes e investigaciones y de los que deben partir las políticas públicas. De forma general, siguen existiendo contradicciones en la atención a personas en situación de irregularidad administrativa, pues tienen derecho a atención sanitaria y están obligadas las mujeres a escolarizar a los hijos e hijas menores de hasta 16 años, pero no pueden trabajar ni en los puestos que se demanden.

Por otra parte, el desconocimiento de la lengua, como una gran barrera idiomática, es un obstáculo ya no solo a la hora de encontrar trabajo, sino para crear lazos de comunicación adecuados en la comunidad de tránsito y destino, aunque la persona tenga conocimientos del trabajo a desarrollar y, entre otros, el tema de la

¹ Se puede consultar más información en <https://viw.pixel-online.org/>

vivienda es algo grave al no poder alquilar un piso con el pasaporte, ni demostrando una solvencia económica.

La política migratoria nacional e internacional sigue encontrándose en conflictos de intereses en múltiples sentidos (económicos, políticos, sociales, culturales...), aún más, cuando hablamos de una gestión integral. Los avances en esta materia con carácter documental y teórico siguen en juego, pero nos podemos plantear cuáles son los progresos prácticos. Una muestra de ello es el último Pacto Mundial para la Migración (ONU, 2018) que supone el primer documento de negociación diplomática amparado por las Naciones Unidas que atiende a todas las dimensiones de la migración internacional desde una perspectiva integral. Tenemos que pensar que la migración es considerada como una realidad que afecta tanto a las personas que inician su proyecto migratorio como a los contextos de origen, tránsito, destino y retorno (De la Mora Salcedo, 2020).

En el contexto europeo, si nos centramos en la Agenda 2030, se determina como una de las metas del objetivo diez “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (meta 10.7). Esto supone un avance significativo para una estrategia firme en mejorar la realidad de las personas migrantes, ya que este Objetivo de Desarrollo Sostenible número 10 “reducir la desigualdad en y entre países”, está destinado a crear indicadores que evalúen el trabajo decente, la reducción de la pobreza, las mejoras de la sanidad y educación, la seguridad alimentaria, la vivienda con acceso a agua y saneamiento y protección social adecuada de todas las personas.

No obstante, somos conscientes de las tensiones que aún existen entre los intereses nacionales e internacionales y los derechos de las personas migrantes, en el binomio estado versus persona – mayoría vs minoría (Martin y Cuberos, 2022). Cada país puede establecer sus propias políticas migratorias, si bien, aunque exista un documento base y de modo teórico, la realidad dicta que el éxito de políticas integrales para la migración debe necesariamente ampararse desde una visión de cooperación y codesarrollo internacional teniendo en cuenta la participación de todos los estados miembros, no entendiendo los procesos migratorios desde una sola perspectiva, ya que de esa forma no se llega a niveles de comprensión profundos sobre la migración (De la Mora Salcedo, 2020). Para abordar esta temática es necesario realizarlo desde una perspectiva de género con objeto de alcanzar la pertinencia real del objeto de estudio de forma más fiable, eficiente, completa y eficaz.

Es indiscutible que la migración cobra relevancia en las agendas gubernamentales, ya sean nacionales o internacionales, a la hora de definir o redefinir políticas migratorias, y siempre con mención especial a la inmigración. Sin embargo, no podemos obviar la todavía invisibilidad que ocupa la mujer en los flujos migratorios que influyen en esferas económicas, políticas, socioculturales, laborales,

familiares... dada su exclusión, sumisión y subvaloración (Roldan, 2010; 2011, citado en Roldan, Castro y Sarmiento, 2012).

Cierto es que en los últimos años se ha destacado una creciente migración femenina incorporada en los mercados laborales, convirtiéndose ésta en una realidad que se exige analizar dadas las condiciones de vulnerabilidad en cuanto a riesgos y abusos existentes por el hecho de ser mujer. En este sentido, la llamada feminización de la migración destaca que cada vez más mujeres emigran por su voluntad y en busca de sus objetivos para mejorar no solo su calidad de vida, sino la de su familia (Roldan, Castro y Sarmiento, 2012). Este hecho hace que se incorpore la perspectiva de género como categoría de análisis en los procesos migratorios en cuanto al diseño de estrategias, programas y proyectos de inserción e integración en los contextos de origen, tránsito y destino.

Como indican Alemán Bracho y Alonso Seco (2012), si bien la primera legislación sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España es de 1985, posterior a la Constitución, será en el año 2000 cuando se produzca un proceso de tratamiento jurídico de sus garantías y derechos en lo que a servicios sociales se refiere.

Partiendo de estas premisas, nos planteamos qué estrategias políticas existen en España para la atención a personas migrantes, y en concreto, para las mujeres inmigrantes. Para dar respuesta a dicho interrogante se ha realizado la siguiente investigación documental

Diseño Metodológico

En esta investigación hemos llevado a cabo un análisis de contenido. Como todo análisis de contenido, nuestro proceso no ha sido lineal, sino circular, acorde con la metodología cualitativa que lo sustenta. La selección de esta técnica de recogida de información viene determinada por nuestros objetivos de estudio:

- (1) Identificar las principales normativas españolas relacionadas con la gestión de las migraciones a nivel estatal.
- (2) Explicitar las características de las principales medidas de carácter público para la integración e inclusión de mujeres migrantes que existen a nivel estatal.
- (3) Analizar la inclusión de la perspectiva de género en dichas estrategias políticas.

Para conseguir estos objetivos, se ha realizado un proceso de codificación de los textos encontrados, estableciendo unidades de contexto que han constituido nuestras unidades de registro, etiquetándolas de la siguiente forma:

- Marco legislativo nacional relacionado con las migraciones.

- Medidas nacionales de integración e inclusión para mujeres migrantes de carácter público.

La muestra seleccionada ha estado conformada por la legislación y normativa de referencia para la gestión de las migraciones a nivel estatal, así como la documentación pública a nivel estatal sobre planes, programas y proyectos de implementación con mujeres migrantes, de forma directa o indirecta. Dicha documentación se ha extraído de las páginas web del gobierno de España.

La aproximación a la documentación analizada e interpretada se ha realizado a partir de una lectura inicial, y posteriormente, profundizando en los aspectos más relevantes, que nos ha permitido que los significados que buscábamos se encuentren debidamente contemplados y definidos y presentar los resultados que dan respuesta a los objetivos planteados.

Para ello, se ha diseñado una tabla de recogida de información compuesta por dos bloques de contenido:

- Medidas obligatorias (hard law). Marco legislativo nacional, donde se anotaba el título y resumen de cada normativa, así como las aportaciones que incluye en relación a la gestión de las migraciones desde una perspectiva de género.
- Acciones estratégicas (soft law). Medidas nacionales de integración e inclusión de mujeres migrantes, anotando el título de la medida, nivel y periodo de implementación, objetivo, desafío, debilidades y/o problemática que se aborda, resumen de las acciones principales, aportaciones que incluye en relación a la gestión de las migraciones desde una perspectiva de género y propuestas de mejora.

Dicho análisis documental se ha llevado a cabo entre los meses de junio y julio de 2021.

Resultados

A continuación, presentamos los resultados extraídos del análisis documental implementado, centrándonos en las categorías de estudio establecidas: identificación de las principales normativas nacionales para la gestión de las migraciones y la inclusión de la perspectiva de género en dichas normativas; y, por otro lado, las características de las principales medidas nacionales, de carácter público, para la integración e inclusión de mujeres migrantes y el análisis desde un enfoque de género.

Perspectiva de género en el marco legislativo nacional relacionado con las migraciones

A nivel del estado español, encontramos diversas normativas relevantes que hacen referencia a la integración de las personas extranjeras.

En primer lugar, debemos nombrar la *Constitución Española de 1978*, norma básica para la regulación de los derechos y libertades de las personas en España. En concreto, se explicita en su artículo 13 que “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

Otra normativa fundamental es la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (Reformada por LO 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011, RDL 16/2012 y Sentencia 13/2021), la cual regula los derechos y libertades de las personas extranjeras y las condiciones necesarias para su integración.

Cabe destacar también el *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009. Entre las novedades introducidas se destaca la voluntad de consolidar un modelo basado en la regularidad de las migraciones y su vinculación al mercado de trabajo. Ello se traduce en una regulación más completa del *Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura* y de los certificados que emiten los servicios públicos de empleo en relación con la insuficiencia de demandantes de empleo para cubrir las ofertas existentes. En ambos casos lo que se pretende es mejorar la información que los sustenta, así como tener en cuenta las posibilidades de cubrir las ofertas de empleo con trabajadores y trabajadoras que ya se encuentran en el mercado de trabajo nacional y que podrían satisfacerlas con actuaciones formativas promovidas por los servicios públicos de empleo.

La consideración de la situación nacional de empleo también se tiene en cuenta en la regulación de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena de duración determinada y en la gestión colectiva de contrataciones en origen, donde se introducen mecanismos que pretenden evitar la sustitución de mano de obra que ya existe en el mercado laboral. Junto a la ordenación de los flujos migratorios laborales y la promoción de la cultura de la regularidad, este reglamento pretende fomentar la integración de las personas migrantes y su igualdad de derechos y deberes, fortaleciendo la integración y la cohesión social en un contexto de diversidad cultural, desde la lógica de la igualdad.

Este Reglamento también refuerza la colaboración entre las Administraciones, así como apuesta por fomentar y garantizar la movilidad y el retorno voluntario de las personas inmigrantes.

Por otro lado, es relevante la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (*Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se establece la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*), que es el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de inmigrantes. El objetivo del Foro es promover la participación e integración de las personas inmigrantes en la sociedad española, proponiendo, informando y canalizando actuaciones encaminadas a dichos fines.

En relación con la entrada, libre circulación y residencia en España encontramos el *Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero*, que parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo contemplado en la Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007. Dicho Real Decreto regula las condiciones para el ejercicio de los derechos de entrada y salida, libre circulación, estancia, residencia, residencia de carácter permanente y trabajo en España por parte de la ciudadanía de los Estados miembros de la Unión Europea y de los restantes Estados parte.

Otra de las normas reguladoras de las migraciones en España es el *Real Decreto 1800/2008 de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen*. Su objetivo es el desarrollo de las previsiones de dichas prestaciones.

La *Orden INT/3321/2011, de 21 de noviembre, sobre expedición de título de viaje a extranjeros* plantea que a las personas extranjeras que se encuentren en España que acrediten una necesidad excepcional de salir del territorio español y no puedan proveerse de pasaporte propio, por encontrarse en alguno de los casos expresados en el apartado segundo del artículo 34 de la Ley Orgánica 4/2000, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, a través de las Unidades policiales de extranjería del Cuerpo Nacional de Policía, les podrá expedir un título de viaje con destino a los países que se especifiquen, en el que se prevea el regreso a España.

En la *Orden PRE/1803/2011, de 30 de junio, por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas, solicitudes de visados en frontera y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería*, se expone todo lo relacionado con el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas, solicitudes de visados en frontera y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería, según las normativas españolas.

La *Resolución de 5 de junio de 2017, de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio*

de 2017, por el que se aprueban las instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la residencia temporal de menores y la estancia de los monitores, de origen saharauí, en España en el marco del Programa "Vacaciones en Paz 2017" tiene por objeto establecer la forma, requisitos y plazos para autorizar la residencia temporal de los menores y la estancia de los monitores de origen saharauí, que se desplacen a España en el marco del Programa «Vacaciones en Paz 2017», a desarrollarse durante la época estival.

En los últimos años el Programa «Vacaciones en Paz» ha permitido la acogida temporal por familias españolas de menores procedentes de los campamentos de refugiados saharauis situados en la provincia argelina de Tinduf. Este programa solidario, llevado a cabo por las asociaciones de amigos del Pueblo Saharaui de las provincias españolas en colaboración con la Delegación Nacional Saharaui y las Delegaciones saharauis en las distintas comunidades autónomas, permite que anualmente miles de niños puedan disfrutar durante la época estival de un periodo de vacaciones en España tras el cual regresan a su lugar de procedencia.

A través de la *Orden ISM/1289/2020, de 28 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2021* se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen, definida como un conjunto de procedimientos administrativos dirigidos a la tramitación y concesión simultánea de una pluralidad de autorizaciones de residencia y trabajo, presentadas por uno o varios empleadores respecto de personas extranjeras que no se hallan ni residan en España, orientado exclusivamente a la migración con fines laborales. Tanto la Agenda 2030 como el Pacto Global de Migraciones apuntan a la necesidad de articular e incrementar las vías de migración segura, ordenada y regular, y, por tanto, es un objetivo y una prioridad en la política migratoria española.

Finalmente, encontramos la *Orden SND/421/2020, de 18 de mayo, por la que se adoptan medidas relativas a la prórroga de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo y a otras situaciones de los extranjeros en España*, en aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19. A través de esta normativa se adoptan medidas relativas a la prórroga de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo y a otras situaciones de las personas extranjeras en España debido a la situación de pandemia mundial, con el fin de evitar que la crisis asociada a la pandemia tenga repercusiones en su estatus regular en el país.

Una vez identificada la normativa principal existente a nivel nacional, en la Tabla 1 exponemos los resultados del análisis sobre la inclusión de la perspectiva de género en dicha normativa.

Tabla 1

Presencia de la perspectiva de género en las principales normativas españolas (hard law) que regulan la situación de la población migrante

<p><i>Constitución Española.</i></p> <p>No se identifica.</p>
<p><i>Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.</i></p> <p>Sí de identifica, haciendo referencia al principio de igualdad de la política migratoria, así como en situaciones de violencia de género y en caso de expulsión del territorio. Véanse, por ejemplo, los siguientes artículos:</p> <p>Artículo 2 bis. <i>La política inmigratoria.</i></p> <p>2. Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios. D. La igualdad efectiva entre mujeres y hombres.</p> <p>Artículo 2 ter. <i>Integración de los inmigrantes.</i> 2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.</p> <p>Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.</p> <p>Artículo 19. <i>Efectos de la reagrupación familiar en circunstancias especiales.</i></p> <p>2. El cónyuge reagrupado podrá obtener una autorización de residencia independiente cuando disponga de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades. En caso de que la cónyuge reagrupada fuera víctima de violencia de género, sin necesidad de que se haya cumplido el requisito anterior, podrá obtener la autorización de residencia y trabajo independiente, desde el momento en que se hubiera dictado a su favor una orden de protección o, en su defecto, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.</p> <p>Artículo 31 bis. <i>Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.</i></p> <p>Artículo 38. <i>Autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.</i> 6.d. Cuando concurren otras circunstancias previstas reglamentariamente, en particular, los supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de ser víctima de violencia de género.</p> <p>Artículo 40. <i>Supuestos específicos de exención de la situación nacional de empleo.</i> 1. j. Los extranjeros que obtengan la autorización de residencia por circunstancias excepcionales en los supuestos que se determinen reglamentariamente y, en todo caso, cuando se trate de víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos</p> <p>Artículo 57. <i>Expulsión del territorio.</i></p> <p>6. La expulsión no podrá ser ejecutada cuando ésta conculcase el principio de no devolución, o afecte a las mujeres embarazadas, cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o la salud de la madre.</p> <p>Artículo 58. <i>Efectos de la expulsión y devolución.</i> 4. Tampoco podrán ser devueltas las mujeres embarazadas cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre.</p>

<p><i>Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.</i></p> <p>Sí se identifica, haciendo referencia al principio de igualdad en la política migratoria, en situaciones de violencia de género (capítulo II íntegro), en caso de reagrupación familiar y por autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. Véanse, por ejemplo, los siguientes artículos.</p> <p>El título V, Capítulo I, referido a la residencia por circunstancias excepcionales sí se introduce, como novedad, un capítulo destinado a regular la figura de la víctima de violencia de género, en el que opera con profusión la figura de la autorización provisional de residencia y trabajo. También se incorpora como situación especialmente regulada la figura de la víctima de trata de seres humanos, tanto en su vertiente de trata con fines de explotación sexual como en su vertiente de fines de explotación laboral.</p> <p>Artículo 59. <i>Residencia de los familiares reagrupados, independiente de la del reagrupante.</i> b) Cuando fuera víctima de violencia de género, una vez dictada a su favor una orden judicial de protección o, en su defecto, exista un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Este supuesto será igualmente de aplicación cuando fuera víctima de un delito por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar, una vez que exista una orden judicial de protección a favor de la víctima o, en su defecto, un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de conducta violenta ejercida en el entorno familiar.</p> <p>Artículo 71. <i>Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.</i> e) De acuerdo con el artículo 38.6.d) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en los supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de que la trabajadora sea víctima de violencia de género.</p> <p>CAPÍTULO II. <i>Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género</i> (íntegro. Art. 131, 132, 133, 134).</p>
<p><i>Foro para la Integración social de los Inmigrantes (Real Decreto 3/2006, de 16 de enero)</i></p> <p>No se identifica. Si bien como órgano vocal (artículo 8) se encuentra el Instituto de la Mujer, para dar cabida a una mayor pluralidad y diversidad en su composición, tanto en la incorporación de asociaciones de inmigrantes, organizaciones sociales y organizaciones empresariales como de aquellos ámbitos de la Administración General del Estado no representados hasta el momento y cuya presencia se hacía necesaria en un Foro de esta naturaleza, como son el Ministerio de Educación y Ciencia y el organismo autónomo Instituto de la Mujer.</p>
<p><i>Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero.</i></p> <p>No se identifica. Sin embargo, se habla de “personas”, sin diferenciar el género masculino o femenino.</p>
<p><i>Real Decreto 1800/2008 de 3 de noviembre.</i></p> <p>No se identifica.</p>
<p><i>Orden INT/3321/2011, de 21 de noviembre.</i></p> <p>No se identifica.</p>
<p><i>Orden PRE/1803/2011, de 30 de junio.</i></p> <p>Sí se identifica, en relación con las situaciones de violencia de género. Véase, por ejemplo, lo referente a las tasas:</p> <p>Tramitación de autorizaciones de residencia y trabajo de mujeres víctimas de violencia de género y de víctimas de la trata de seres humanos (artículos 132 y 144 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000). (Tasa 10,20€)</p> <p>TIE que documenta la autorización de residencia y trabajo de mujeres víctimas de la violencia de género y de víctimas de la trata de seres humanos (Tasa 15€).</p>
<p><i>Resolución de 5 de junio de 2017.</i></p> <p>No se identifica.</p>
<p><i>Orden ISM/1289/2020, de 28 de diciembre.</i></p> <p>Sí se identifica, aparece la igualdad como principio. Véanse, por ejemplo, los siguientes artículos:</p> <p>Artículo 3. <i>Garantías para los trabajadores.</i> 2. Además, se deberá garantizar como obligaciones empresariales: f) La facilitación a los trabajadores del acompañamiento, asistencia e información básicas, especialmente, respecto a las características de su contratación, la actividad a desarrollar, el registro diario de la jornada que permanecerá a disposición de los trabajadores y los derechos y obligaciones de aquellos, facilitando la colaboración con los agentes sociales. Igualmente, se deberá facilitar información y formación específica y actualizada sobre las medidas específicas de prevención que se implanten para hacer frente al SARS-CoV-2 y las pautas de actuación ante la posible aparición de casos, así como de las medidas previstas en todos aquellos planes o protocolos a cuya realización se encuentren obligados los empleadores de conformidad con la normativa</p>

vigente en materia de igualdad, de prevención del acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo y otras.

Artículo 9. *Selección de los trabajadores en el exterior* [...] 2. la Dirección General de Migraciones establecerá los procedimientos más adecuados para llevar a cabo los procesos selectivos, garantizando la aplicación de los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y gratuidad de la participación de los trabajadores en el proceso de selección.

5. La participación de los trabajadores en cualquier fase del proceso de selección será gratuita. Los miembros de la comisión de selección velarán porque esta se desarrolle conforme a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y transparencia, facilitando que todos los candidatos conozcan con precisión las condiciones de la oferta de empleo, el ámbito geográfico y de ocupación de la correspondiente autorización de trabajo, así como las distintas medidas sanitarias que sean recomendadas o de obligado cumplimiento durante su viaje, estancia o desarrollo de la actividad laboral.

Orden SND/421/2020, de 18 de mayo.

No se identifica.

Fuente: elaboración propia.

Medidas de integración e inclusión de mujeres migrantes a nivel nacional: perspectiva de género y aportaciones de mejora

A nivel nacional, encontramos una serie de planes, programas y proyectos, de carácter público, que persiguen la integración de las mujeres migrantes, de forma directa o indirecta. Dada la necesidad de analizar cómo se incluye medidas desde la perspectiva de género y las mejoras que pueden aportarse a este respecto, presentamos los resultados del estudio realizado con este fin.

Para comenzar, en la Tabla 2 exponemos la identificación de las medidas analizadas, considerando su alcance, la vigencia que tienen y la inclusión del enfoque de género.

De esta forma, podemos destacar que son todas nacionales, si bien alguna tiene también carácter europeo, tres de ellas se encuentran vigentes y otras han finalizado su vigencia en los últimos años (debido a la relevancia de dichas medidas para la integración de las mujeres migrantes en España, se han incluido en el estudio).

Tabla 2

Identificación de medidas (soft law), ámbito y periodo de implementación

Nombre de la medida	Ámbito de aplicación	Periodo de implementación	Incluye medidas desde la perspectiva de género
Programa nacional para el Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración	Europeo/Nacional	2014-2020	Prevé la posibilidad de medidas específicas para mujeres.
Acuerdo suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General de Estado, el Ministerio de Justicia, El Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de la	Nacional	Vigente	Prevé especial atención a las víctimas de la discriminación y los delitos de odios motivados por la orientación sexual y la identidad de género

Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, el Ministerio de Cultura y Deporte y el Centro de Estudios Jurídicos para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de Intolerancia			
Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración	Nacional	2011-2014	Enfoque de género como objetivo transversal
Programa de retorno voluntario	Nacional	Vigente	En algunas acciones se prevé la posibilidad de analizar las situaciones de mujeres y menores.
Programa SARA	Nacional	Vigente	Acciones con perspectiva de género transversal e intercultural

Profundizando en cada una de estas medidas, a continuación, presentamos brevemente en qué consisten (objetivos, problemática a la que atiende y principales acciones), además de si incluye la perspectiva de género y algunas propuestas de mejora en este sentido.

Medida 1. Programa nacional para el Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración.

Esta medida tiene como objetivo promover la eficacia de la gestión de los flujos migratorios, así como el fortalecimiento y desarrollo de una política común en materia de asilo y de inmigración, respetando plenamente los derechos y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Se crea para responder al desafío de fortalecer el sistema europeo común de asilo, velando por la aplicación eficiente y uniforme del acervo de la Unión en materia de asilo y por el correcto funcionamiento del Reglamento europeo nº 604/2013, Además, permite el desarrollo de proyectos de reasentamiento, así como desarrollar estrategias de integración que abarquen diferentes aspectos de este proceso dinámico bidireccional con la sociedad de acogida, que tengan en cuenta las necesidades de integración de los nacionales de terceros países y que aborden las necesidades específicas de las distintas tipologías de migrantes. Por último, desarrolla estrategias de retorno, que incluyan un componente de retorno voluntario asistido y, si procede, de reintegración.

Sus acciones principales acciones son la gestión de ayudas directas a Comunidades Autónomas y convocatorias de subvenciones dirigidas a entidades de la sociedad civil que persiga el cumplimiento de sus objetivos.

La inclusión de la perspectiva de género se encuentra en la necesidad de establecer “medidas específicas dirigidas a grupos y personas más vulnerables y a las mujeres, menores y jóvenes”. Si bien se contempla el género en este sentido, se podría mejorar otorgando más relevancia al enfoque de género a lo largo de todo el Programa Nacional.

Medida 2. Acuerdo suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General de Estado, el Ministerio de Justicia, El Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, el Ministerio de Cultura y Deporte y el Centro de Estudios Jurídicos para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de Intolerancia.

Busca establecer el marco general de la cooperación interinstitucional entre todas las instituciones mencionadas, con el propósito de fijar las líneas de colaboración en aquellas actividades que realicen en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se crea porque se detecta falta de coordinación, así como de políticas activas y medidas de prevención y detección del racismo y la xenofobia.

Las principales acciones son: (a) Organización y realización conjunta de actividades de formación y sensibilización, (b) Colaboración en actividades de mejora del cómputo estadístico, recogida de datos sobre el número de denuncias cursadas y el tipo de infracciones penales registradas en el sistema estadístico de criminalidad, (c) Realización de investigaciones académicas y de publicaciones conjuntas, (d) Intercambio de publicaciones, así como de información, asesoramiento, ayuda y apoyo mutuo en cuantos asuntos sean del interés común y favorezcan la realización de actividades.

En relación con la perspectiva de género, cabe destacar que se plantea la importancia de prestar especial atención a las víctimas de la discriminación y los delitos de odios motivados por la orientación sexual y la identidad de género. Sin embargo, debería contemplar un planteamiento más transversal del enfoque de género a lo largo de todo el acuerdo.

Medida 3. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

Su objetivo es contribuir al desarrollo social y a la mejora de la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía española en condiciones de equidad, asegurando el acceso a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a través de la construcción de un proyecto de sociedad compartido, diverso, plural y reconocido

como legítimo en un contexto de cambio provocado, entre otras cosas, por los flujos migratorios.

Su desafío es favorecer el desarrollo de un sistema de gobernanza que facilite el proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas. Se plantea una atención bidireccional fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional avanzado, plural y duradero para el conjunto de residentes en España, a través de intervenciones equilibradas de los poderes públicos y la sociedad civil.

Como acciones principales destacamos: Implementación de diferentes programas: (a) Programa de Gestión de la diversidad en la empresa, (b) Programa de Promoción de la Convivencia Ciudadana Intercultural en barrios (Plan de Barrios), (c) Programa de actuación sobre la enseñanza de las lenguas, (d) Programa de Actuación Integral contra el Racismo y la Xenofobia: Extensión de Oficinas Antidiscriminación, (e) Programa de Formación del Empleado Público en Gestión de la Diversidad, (f) Programa de Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria Intercultural, (g) Programa de Fomento de la Participación Ciudadana y el Asociacionismo, (h) Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía.

Desde el enfoque de género, resaltamos que se plantea el establecimiento del mainstreaming o enfoque integrado de género como objetivo transversal que debe estar presente durante las diferentes fases del plan.

Medida 4. *Programa de retorno voluntario.*

Pretende garantizar el retorno digno de las personas y favorecer su asentamiento en la sociedad de la que partieron.

Se plantea como desafío al retorno a sus países de origen a las personas inmigrantes, solicitantes de asilo, o personas que gocen de alguna protección internacional, que se encuentren en situación de vulnerabilidad, carencia y precariedad social, sean víctimas de trata o tengan problemas de integración social, que deseen regresar de manera voluntaria a su país de origen y carezcan de recursos económicos para hacerlo.

Sus acciones principales son: (a) Acompañamiento e información sobre el proceso de retorno voluntario y permitir la reintegración en la sociedad de origen. (b) Prestaciones económicas. Desde el análisis de género, destacamos que, en el caso del retorno voluntario de las víctimas de trata de seres humanos, así como de sus hijos e hijas, menores o con discapacidad, el retorno comprenderá la evaluación previa a la partida, de los riesgos y la seguridad, el transporte, así como la asistencia en los puntos de partida, tránsito y destino. Esta evaluación se realizará en colaboración con las entidades o instituciones más adecuadas en cada caso. Todo

ello contribuirá a conocer en profundidad la situación de las mujeres migrantes y las vulnerabilidades asociadas al género.

Medida 5. Programa SARA.

Busca mejorar la calidad de vida de las mujeres inmigrantes, mediante una mejor capacitación para la participación social y, en particular, para el empleo. La problemática a la que da respuesta se relaciona con la feminización de los flujos migratorios. Las mujeres inmigrantes presentan peculiaridades y necesidades distintas, tanto de los hombres inmigrantes, como de la población femenina nacional. Se produce una alta concentración de mujeres inmigrantes en determinadas ocupaciones, fundamentalmente aquellas que tienen que ver con el trabajo doméstico y el cuidado a la dependencia.

Entre sus acciones relevantes, cabe destacar los Convenios con CEPAIM y Cruz Roja Española, llevando a cabo (a) Itinerarios de inserción con perspectiva de género e intercultural. (b) Acompañamiento a mujeres inmigrantes.

Es fundamental la aportación que se realiza en el diseño de itinerarios de inserción con perspectiva de género e intercultural, adaptados a las necesidades y características de cada mujer, con elaboración de contenidos específicos que tengan en cuenta la diversidad. Se lleva a cabo mediante una metodología interactiva que incluye la motivación y el acompañamiento de las mujeres para su participación e integración.

Conclusiones

Tras el análisis realizado de las estrategias políticas de atención a personas migrantes en España, detectamos que la perspectiva de género debe seguir integrándose en las mismas. Son pocas las medidas contempladas dirigidas a mujeres migrantes. La situación del hombre y de la mujer ante un proceso de migración no es el mismo, por lo que se hace necesaria contemplar la perspectiva de género para dar respuesta real a las necesidades e intereses individuales y sociales. Si asignamos a las mujeres funciones más ejecutivas y se tienen en cuenta sus realidades, intereses y necesidades personales, profesionales y formativas, en las estrategias políticas se ganará no sólo en sensibilidad hacia el tema, sino en concienciación y sostenibilidad social. Tenemos que “dar voz a las que no la tienen”, visualizar la situación de las mujeres migrantes.

El cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas nos recuerda la necesidad de abordar el tema de la educación para las personas migrantes. Hay que generar procesos educativos que ayuden a superar la etiqueta de ver a la mujer migrante como un ser social y privado y al hombre como un ser económico y público, aspecto que ya resaltaban Gregorio y Agrela (2002). Para poder llegar a tener una visión de la migración no solo individual sino también familiar, el papel de la mujer es clave.

Es fundamental analizar y tener en cuenta para las estrategias políticas de migración la feminización de la migración; puesto que va creciendo el número de mujeres que migran y también los cambios en los patrones de migración. Muchos son los informes que resaltan la participación de las mujeres migrantes en el mercado laboral y su influencia en la economía no sólo en el país de acogida sino en su país de origen², así como su poder de acción no sólo como trabajadoras, sino también como migrantes y refugiadas. Monreal Gimeno, Terrón Caro y Cárdenas Rodríguez (2014) recalcan la diferencia en la migración entre hombres y mujeres indicando: “desde los factores que conducen a la migración, pasando por el liderazgo que ejercen dentro de las redes migratorias hasta el rol que ocupan en los países de origen y de llegada de la migración” (p. 47), cuestiones que se deben tener en cuenta desde las políticas públicas.

Por último, hay que recordar que el lenguaje es fundamental para generar procesos de inclusión y de cohesión social desde una perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres. Hay que abogar por un lenguaje inclusivo en todos los documentos que se elaboren, máxime en las normativas que sustentan las políticas públicas.

² Cabe destacar los siguientes: Consejo Económico Social España (2019). *La inmigración en España: efectos y oportunidades*; ONU Migración (2020). *Informe sobre las migraciones en el mundo*.

Referencias

Alemán Bracho, C. y Alonso Seco, J. M. (2012). Políticas públicas para inmigrantes y emigrantes en España. Aproximación histórica, teórica y legislativa. *AZARVE. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 7-19. <https://bit.ly/3JJqy2W>

De La Mora Salcedo, F. (2020). Construyendo el Pacto Mundial para la Migración: la seguridad humana como paradigma diplomático. *Relaciones Internacionales*, 43, 87-110. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.005>

Gregorio Gil, C. y Agrela Romero, B. (2002). *Mujeres de un solo mundo: Globalización y multiculturalismo*. Universidad de Granada.

Martín Díaz, E. y Cuberos-Gallardo, F. J. (2022). La gestión política de la diversidad en España: etnicidad, migraciones y nacionalismos. *Procesos Históricos. Revista de Historia, Arte y Ciencias Sociales*, 41, 96-110. <https://bit.ly/3s8Ccyl>

Monreal Gimeno, M.C., Terrón Caro, M.T. y Cárdenas Rodríguez, M. R. (2014). Las mujeres en los movimientos migratorios en la frontera norte de México. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 23, 45-69. <http://hdl.handle.net/10366/140110>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018). *Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración*. <https://www.un.org/es/conf/migration/>

Roldan, G., Castro, D. y Sarmiento A. L. (2012). Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. El caso de Chiapas en México. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 10, 85-118. <https://bit.ly/3s7oNGC>

Villar, V. (2002). Migración extracomunitaria. La realidad que no existe. *Educación social. Revista de intervención socioeducativa*, 20, 98-113. <http://hdl.handle.net/11162/29547>

