

# Innovaciones en política migratoria en las legislaciones de México y Alemania

*Velia Cecilia Bobes\**

*Jesús Peña\*\**

En este trabajo el lector encontrará una revisión crítica de las innovaciones institucionales que han surgido en años recientes con respecto a la recepción de migración. Para esto, hacemos uso de las dimensiones procedimental e imaginaria o simbólica, advirtiendo en la influencia de los actores y el contexto internacional para hacer un análisis sobre los cambios que ha experimentado la composición de la política migratoria en dos Estados con gran relevancia en los procesos migratorios actuales: Alemania y México.

*Palabras clave:* política migratoria, innovación institucional, Ley de Migración 2011 del Estado mexicano, Ley Orgánica de Migración de 2004 del Estado alemán, recomposición del Estado migratorio.

## **Migration Policy Innovations in the Mexican and German Legislations**

In this work, the reader will find a critical revision of institutional innovations that have emerged in recent years related to the reception of migration. To accomplish this, we present an analytical framework that takes into account a procedural and a symbolic or imaginary dimension, the role and influence of actors and the international context. We apply this framework to analyze two migration states of great

\* Velia Cecilia Bobes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Correo electrónico: cbobes@flacso.edu.mx

\*\* Jesús Peña, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Correo electrónico: jesus.pena@flacso.edu.mx

relevance to understand the current tendencies on migration policy: Germany and Mexico.

*Keywords:* migration policy, institutional innovation, Mexican Migration, Law 2011, German Migration Law 2004, recomposition of the Migration State.

## **Introducción**

La realidad migratoria actual se caracteriza por el aumento en número y heterogeneidad de los flujos migratorios. Entre éstos sobresalen los procesos de expulsión que involucran a millones de personas que emigran desde países “en desarrollo” hacia América del Norte y la Unión Europea, pero también incluyen procesos de recepción de migrantes dentro de las propias zonas expulsoras (migración sur-sur), y migraciones de tránsito.<sup>1</sup> Por otra parte, en la actualidad la mayoría de los migrantes mantiene vínculos con sus países o localidades de origen, contribuyendo a modificar la propia naturaleza de la migración, con lo que en el mundo globalizado las migraciones se han transnacionalizado, lo cual se evidencia tanto en la participación de los emigrados en las economías locales y familiares,<sup>2</sup> como también en su interés por participar en los asuntos políticos y sociales de sus países de origen.

Ante estos cambios (incremento, diversificación y transnacionalización) crece la importancia de analizar las políticas migratorias e identificar las problemáticas que están generando innovaciones legislativas, cuyo objetivo es atender a grupos específicos de migrantes, los cuales constituyen minorías culturalmente diversas y se encuentran enfrentados a diferentes cuotas de vulnerabilidad social que oscilan entre situaciones de severa precariedad y de movilidad privilegiada.

El propósito de este trabajo es analizar las políticas migratorias de México y Alemania para visualizar los aciertos, pero también las

<sup>1</sup> Es el caso de México y algunos países de Centroamérica cuyos territorios se han convertido en un lugar de paso obligado para muchos migrantes que buscan llegar a Estados Unidos.

<sup>2</sup> La importancia actual de las remesas como un rubro fundamental de ingresos para muchas regiones expulsoras es un hecho ampliamente documentado en los estudios migratorios.

limitaciones que aún subsisten en cuanto a la protección y el respeto a los derechos de los migrantes. Más que una comparación en sentido estricto, lo que se presenta aquí es un análisis de las innovaciones institucionales que han surgido en años recientes en dos países diferentes enfrentados a las nuevas características del fenómeno migratorio.

La elección de estos casos se sustenta en varias consideraciones. En primer lugar, se trata de dos países de gran importancia en los movimientos migratorios internacionales, cada uno de los cuales participa en procesos de expulsión, recepción y tránsito en sus respectivas zonas geográficas. Alemania destaca como receptor de una parte importante de la migración interna y externa de la Unión Europea que incluye migración laboral, académica, patrocinio familiar, así como refugio y asilo. Por su parte, México destaca en las tres categorías del intenso flujo migratorio que se produce en la región americana, que incluye también migración laboral, de reunificación familiar, refugio y asilo, así como de tránsito.

En segundo lugar, ambos casos recientemente han experimentado reformas tanto a los marcos institucionales como a la legislación migratoria. Aunque el modelo de administración de la política migratoria internacional de cada uno de estos Estados surge de experiencias históricas, culturales y económicas propias, tanto en México como en Alemania encontramos procesos similares de recomposición institucional y simbólica del Estado migratorio, lo que ofrece un punto interesante de parangón.

Revisar estos procesos permite acercarnos al estudio del funcionamiento del Estado migratorio contemporáneo y su capacidad para afrontar los retos de una migración más numerosa, diversa y de carácter transnacional. Estableciendo este paralelo pretendemos ampliar nuestro conocimiento y aportar elementos para la discusión en torno a la necesidad de atender estos procesos (tanto a nivel legislativo como de políticas públicas) y a la atención de las especificidades del fenómeno migratorio en diferentes contextos nacionales.

En la primera sección de este trabajo, el lector encontrará una breve exposición del modelo analítico con el cual hemos estudiado las principales innovaciones realizadas por ambos países; posteriormente presentamos el análisis del caso mexicano, seguido del caso alemán.

Finalmente, y a guisa de conclusión, se exponen los puntos en común entre los casos que emergen de la aplicación de nuestro modelo analítico.

### **El modelo de análisis**

Para lograr un análisis integral partimos de considerar que en la composición de la política migratoria se deben tomar en cuenta al menos dos dimensiones: una *procedimental* que remite tanto al conjunto de leyes, procedimientos y regulaciones que específicamente refieren a la gestión y “ordenación” de los asuntos migratorios (entre los que destacan las condiciones de ingreso, clasificación y temporalidad) como a aquellas políticas públicas que, de manera tangencial e indirecta se vinculan con la inserción y la protección de los migrantes tanto en los países de origen como en los de destino, entre las cuales figuran las leyes laborales y de acceso a los servicios sociales. A la vez, habría que considerar el asunto en su *dimensión imaginaria o simbólica* que, en tanto refiere al imaginario social en torno a la migración y los migrantes que prevalece en una sociedad en una época determinada, ayuda a explicar la primera dimensión. Estos imaginarios son el resultado de la combinación de las imágenes históricas que se van sedimentando a partir de una historia previa de recepción o expulsión, las formas instituidas de distinguir entre el “nosotros” y el “ellos”, los estereotipos y prejuicios acerca del extranjero o el ajeno.

Este ámbito simbólico o imaginario puede ser rastreado en los discursos sobre la migración que apoyan o contestan las políticas migratorias, discursos que incluyen tanto a los hegemónicos, oficiales y estatales como a los discursos en contra de grupos y organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, las diferentes tradiciones de concebir a la nación impactan los límites de inclusión y exclusión de los derechos ciudadanos. Así, por ejemplo, en los contextos revolucionarios (caso de México) la nación surge propiamente a partir de una base institucional y territorial del Estado, por lo cual la unidad política (y no cultural) es el criterio básico de la pertenencia, lo que conllevaría a una tendencia de inclusión y la asimilación cultural de la diferencia,

mientras que en otros contextos (caso de Alemania, por ejemplo) la idea cultural de nación (no ligada al ideal abstracto del ciudadano) es la que fundamenta la constitución de un Estado; en estos casos la unidad cultural y/o étnica es previa y de ella se deriva la unidad política (Brubaker, 1989).

Siguiendo a Mármora (2002), a estas dos dimensiones habría que agregar el ámbito de los actores que producen tales imaginarios y construcciones discursivas y, con sus prácticas, negociaciones y acuerdos, instituyen el entramado legal y normativo en el cual se insertan los migrantes. Entre estos actores el principal es el *Estado migratorio* descrito por Hollifield (2006), al cual se agregan los grupos de presión, partidos políticos, empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, iglesias, organismos internacionales y los propios migrantes (organizados o no).

Finalmente, para completar el análisis es preciso considerar, junto al contexto doméstico, un componente externo que también influye en las distintas políticas adoptadas por los Estados. En este contexto internacional hay que tener en cuenta la influencia de los organismos internacionales y los tratados y acuerdos (de los cuales los estados son signatarios), los procesos de globalización económica (redes internacionales de servicios, información, bienes y personas), la “sociedad civil global” (Keane, 2003) (las ONG y asociaciones civiles de naturaleza transnacional) y la existencia de un discurso transnacional de alcance global (cuyo centro lo ocupan los derechos humanos).

Por último, este análisis debe incluir también una reflexión sobre los distintos procesos migratorios que afectan al Estado migratorio: expulsión, recepción y tránsito. En cuanto a la expulsión, el primer problema a considerar es el aumento de los flujos sur-norte que ha ido acompañado de la intensificación de los controles fronterizos que enfrentan los migrantes en su intento de establecerse en los países receptores. En este escenario, son muchas las personas que abandonan sus países de origen buscando mejores oportunidades de vida o trabajo, reunificación familiar o huyendo de la violencia, desplazados por diversos conflictos. Otro problema son los controles y las clasificaciones, lo que implica que las condiciones de movilidad de los migrantes varíen según sus características y las del régimen migratorio

de destino. Debido a los pocos mecanismos para hacerlo de manera regular y ordenada, la mayoría de los migrantes emprenden sus viajes por vías informales e irregulares, sin documentos, lo que los coloca en una posición de enorme vulnerabilidad.

Respecto a la recepción y el tránsito, un gran número de legislaciones hasta hace poco reproducían esquemas basados en posiciones unilaterales y una lógica de “interés nacional”. Como resultado, los migrantes han estado sujetos a procesos clasificatorios que denotan niveles de “aceptabilidad” por parte del gobierno y la sociedad (lo que se traduce en privilegios y/o restricciones para cada tipo de migrante) y ha legitimado también la producción y reproducción de prácticas rígidas de control basadas en la selección de migración “deseable” y la criminalización de la “indeseable”, todo lo cual ha originado que los migrantes sean objeto de actos discriminatorios que van desde la distinción, pasando por la indiferencia, hasta llegar a la hostilidad.

No obstante, en los últimos años se ha comenzado a promover una concepción alterna basada en los principios de corresponsabilidad entre países de origen y destino, y en los derechos humanos de los migrantes. Las innovaciones en las políticas migratorias que analizamos aquí responden a esta nueva mentalidad.

### **México: un Estado migratorio transnacional**

En México, el flanco de la migración que ha tendido a acaparar la atención es sin duda la enorme expulsión de migrantes hacia Estados Unidos.<sup>3</sup> No obstante, México no sólo es un país de expulsión sino también lo es de tránsito y recepción, por lo cual el análisis de la política migratoria del Estado mexicano requiere una aproximación más compleja acorde con tal realidad.

En tanto país expulsor, lo más significativo es el aumento de los flujos irregulares hacia Estados Unidos y el crecimiento de las actividades y los contactos transnacionales entre los migrantes y sus

<sup>3</sup> La oficina del Censo de Estados Unidos estima que para 2010 los migrantes mexicanos totalizaban poco menos de 12 millones, en [[http://www.census.gov/how/infographics/foreign\\_born.html](http://www.census.gov/how/infographics/foreign_born.html)].

lugares de origen. El aumento del peso relativo de las remesas en la economía nacional ha sido el principal incentivo para su inclusión y el reconocimiento de sus derechos, lo que se ha traducido en una serie de modificaciones constitucionales, legislativas e institucionales abocadas a proveer mecanismos para la protección y la integración de los mexicanos que viven en el exterior.

Entre las estrategias para la inclusión de la diáspora se pueden mencionar tanto medidas que apuntan a lo político, como la doble ciudadanía<sup>4</sup> y el voto en el exterior (cambios normativos que amplían la comunidad política), como la creación de programas y políticas públicas que buscan la integración socioeconómica de los migrantes y sus descendientes, y tratan de potencializar sus aportes al desarrollo del país. Este es el caso de la creación de institutos especializados en atención a migrantes (Instituto de los Mexicanos en el Exterior) e instancias administrativas (a nivel estatal y federal) que desarrollan una labor de representación y protección, y gestionan la relación del Estado tanto con individuos como con organizaciones de migrantes.<sup>5</sup> También se han desarrollado políticas públicas y programas que promueven la inclusión socioeconómica y cultural de los connacionales en dispersión (como el Programa 3 x 1,<sup>6</sup> *Vete sano; regresa sano*, Programa Paisano, entre otros), así como estrategias destinadas a utilizar el potencial de la comunidad emigrada en el cabildeo de relaciones bilaterales con el país de destino y estimular transferencias de conocimientos, habilidades y destrezas al país de origen.<sup>7</sup> Más allá de la eficacia de estos programas

<sup>4</sup> Hablamos de “doble ciudadanía” en tanto el artículo 32 constitucional establece derechos para los mexicanos que posean doble nacionalidad y el artículo 34 considera *ciudadanos* a todos los mexicanos que tengan más de 18 años y “un modo honesto de vivir” (sin exceptuar a aquellos que poseen otra nacionalidad).

<sup>5</sup> El gobierno mexicano, a través del IME, tiene programas para migrantes en las áreas de salud, educación, desarrollo comunitario, cultura y educación financiera, con la participación de los consulados, secretarías de Estado e instancias estatales de atención a migrantes.

<sup>6</sup> Una de las iniciativas más exitosas y conocidas al respecto es el Programa 3 x 1 desarrollado por el gobierno mexicano desde 2002 a través del cual se promueve la coparticipación de los gobiernos (federal, estatal) y los migrantes en proyectos sociales y de desarrollo comunitario.

<sup>7</sup> Es bueno señalar que a pesar de que estos esfuerzos son reconocidos como iniciativas importantes en materia de inclusión de los migrantes; en la práctica no siempre consiguen los objetivos para los que fueron creados, por lo que aún no puede decirse

como mecanismos de plena inclusión, su mera existencia muestra que en la actualidad la política exterior mexicana ha colocado el tema de los migrantes y, la protección y defensa de sus derechos, en un lugar privilegiado de la agenda tanto en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos como en diversos foros multilaterales.

Estas políticas reflejan el viraje que se ha dado en el ámbito de los imaginarios sociales en cuanto el tema de las migraciones y el tratamiento a los migrantes. Rebasada ya la época en que los lenguajes nacionalistas los concebían como ausentes, traidores o enemigos (Calderón, 2004), el Estado mexicano reconoce a sus migrantes como parte de la nación y propicia su participación, otorgándoles derechos (políticos, sociales y económicos). En estas nuevas circunstancias se han producido modificaciones mayores al debate sobre la migración que apuntan a su ciudadanía (expresada en la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios), cuya consecuencia (no esperada) ha sido la reconsideración de la política migratoria y el reconocimiento de México como un país no sólo de expulsión sino también de recepción y tránsito de migrantes.

### *Tránsito y recepción*

Si bien por el tratamiento que da México a su diáspora ha sido definido como un “Estado transnacional”<sup>8</sup> (Levitt y Glick Shiller, 2004) que muestra voluntad política de proteger y conceder derechos e impulsar políticas que acerquen a sus migrantes a los problemas del país; otra muy diferente ha sido la realidad en lo referido a su política respecto a las personas que recibe; por ello, nos parece imprescindible enfatizar en el análisis del Estado migratorio mexicano como país de recepción y tránsito.

---

que se haya conseguido la completa inclusión y protección de los derechos de estos grupos.

<sup>8</sup> Estas autoras definen a los *Estados nación transnacionales* como aquellos que tratan a sus migrantes como miembros a larga distancia, les ofrecen protección y representación consular, reconocen la doble nacionalidad o ciudadanía y cuentan con políticas y programas para migrantes (entre ellos sitúan a México, República Dominicana y Brasil) (Levitt y Glick Shiller, 2004).



Dentro de estos procesos el de mayor envergadura e importancia es este último, ya que existen grupos de migrantes cada vez más numerosos, que en sus intentos por ingresar de manera irregular a Estados Unidos transitan por (y muchas veces, permanecen por largos periodos en) el territorio mexicano. Desde la década de 1980 se ha observado un incremento del número de estos migrantes de tránsito —que llegaron a alcanzar más de 400 mil en 2005 para luego estabilizarse en alrededor de 140 mil en los años posteriores (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011: 2) —procedentes principalmente de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Asociado a esto se producen otros fenómenos —como la trata de personas, el tráfico de drogas y la violencia— que se ciernen como graves problemas sobre el país.

El gobierno mexicano trató de enfrentar el aumento de la migración irregular de tránsito estableciendo controles cada vez más estrictos diseminados en diferentes puntos de la ruta, con el objetivo de regresar al mayor número posible de estas personas (por lo cual muchos se preguntaron si no se estaba convirtiendo a México en “portero” de Estado Unidos). Sin embargo, el establecimiento de tales controles no sólo no ha conseguido disminuir los tránsitos irregulares sino que ha aumentado la vulnerabilidad y los peligros de la travesía, ya que los migrantes se arriesgan por rutas menos transitadas y vigiladas donde son víctimas de asaltos, secuestros y extorsiones por parte de grupos del crimen organizado y tratantes de personas.

Ante esta situación, ya desde las décadas de 1980 y 1990 se fundaron varias asociaciones para atender y apoyar a refugiados, solicitantes de asilo y a inmigrantes en general, entre las que destacan Sin Fronteras, la Casa Espacio de los Refugiados (en colaboración con la ACNUR), y las Casas del Migrante (sostenidas por la Iglesia católica); lo que amplió el espectro de actores involucrados tanto en el debate como en el trabajo de ayuda y protección a los migrantes y se ciudadanizó la discusión del fenómeno migratorio.

Impulsado por los reclamos de la sociedad civil (nacional y transnacional) y los compromisos asociados a la suscripción de tratados internacionales y las propuestas de la agenda política global sobre la migración, el Estado mexicano se ha visto obligado a revisar su

política migratoria. La nueva estrategia se acompaña de una renovación discursiva que declara un compromiso de respeto a los derechos humanos de los transmigrantes, se propone mejorar las condiciones de su estancia en las estaciones migratorias y los procesos de deportación (Rodríguez, Berumen y Ramos, 2011). En la práctica, el cambio en discurso ha tenido poco impacto sobre las prácticas, ya que se continúan aplicando controles y la travesía sigue estando plagada de violaciones a los derechos y la dignidad de los migrantes.

El aumento de los flujos de migración irregular de tránsito también ha influido en los procesos de recepción, ya que algunos de estos migrantes han decidido establecerse en el territorio mexicano de manera permanente. También, y aunque tradicionalmente México no ha sido un país de inmigrantes, sí es de notarse un proceso reciente de paulatino aumento de la inmigración, que se evidencia en los datos censales de 1990, 2000 y 2010, periodo en el cual se produjo el incremento de extranjeros residentes en México desde un 0.4% del total de la población censada para 1990, que alcanza 0.5% en 2005, hasta ascender a 0.9% aproximadamente, en 2010. La mayoría de ellos procede de Estados Unidos<sup>9</sup> y Guatemala, aunque también se evidencia el crecimiento de otros grupos nacionales como españoles, argentinos, colombianos, cubanos y venezolanos, entre otros (Pardo, 2013).

En estas nuevas circunstancias es que analizamos aquí las innovaciones introducidas a la política migratoria en México. En este sentido, es bueno recordar que antes de 2011 no existía una ley específica para regir los asuntos migratorios, sino que éstos se conducían bajo la normatividad de algunos capítulos de la Ley General de Población (LGP), de 1974. Esta legislación fue concebida como un instrumento de “protección de los intereses económicos y laborales de los mexicanos”, lo que generó una visión restrictiva y selectiva de la inmigración que promovía la internación al país sólo de aquellos extranjeros que podrían beneficiar la cultura, la economía o las artes

<sup>9</sup> Existe un consenso entre los analistas de este fenómeno, acerca de que en la cifra censal de extranjeros procedentes de Estados Unidos impacta el gran número de hijos de migrantes mexicanos nacidos en ese país que regresan con sus padres a residir en México.

nacionales, mientras que se negaba el ingreso a todos aquellos de los que pudiera presumirse que su entrada lesionaría los intereses de los nacionales.<sup>10</sup>

En el ejercicio de esta ley, por mucho tiempo se otorgaron preferencias migratorias a científicos y técnicos dedicados a la docencia o la investigación, a inmigrantes inversionistas y a cónyuges, hijos o padres de mexicanos. Aunque de manera general, la ley reconocía los derechos humanos y las garantías constitucionales a los extranjeros, a esta selectividad se sumaba la facultad conferida al Poder Ejecutivo de la Unión para expulsar del territorio (sin juicio previo) a aquellos extranjeros cuya permanencia se juzgara inconveniente y la prohibición expresa a los inmigrantes de participar en los asuntos políticos del país (artículo 33 de la CPEUM).

Las principales críticas a esta legislación insisten en su restrictividad selectiva que establece un implícito de “extranjeros deseables” (ya sea por solvencia económica o altos niveles educativos), su ambigüedad frente al reconocimiento de los derechos de las personas independientemente de su condición migratoria, su inserción en un discurso de seguridad nacional y la exclusión política de los migrantes, así como su tendencia a criminalizar la migración irregular, la falta de una legislación consecuen- te con el debido proceso y, consecuentemente, las deportaciones arbitrarias. Todo esto unido a la concentración de los poderes de decisión en materia migratoria de la Secretaría de Gobernación, cuyos funcionarios han ejercido su autoridad de manera discrecional.

Estas críticas fueron señaladas por diferentes actores. Tanto desde la sociedad civil como desde la academia y los organismos de defensa de los derechos humanos alzaron voces que reprochaban al Estado mexicano sostener una actitud diferenciada en su consideración de los migrantes, aplicando a los que recibía un rasero muy diferente al que reclamaba para sus nacionales en el exterior. Aunque estos actores sociales tuvieron poca incidencia en los procesos legislativos de reforma

<sup>10</sup> Entre otras causas de negación de entrada a México, en la LGP aparecen las *generales* (inexistencia de reciprocidad internacional en la admisión de nacionales y necesidad de mantener el equilibrio demográfico) y las *particulares* (infracción de la ley o malos antecedentes en el extranjero, falta de salud física o mental a juicio de las autoridades sanitarias).

constitucional y la Ley de Migración,<sup>11</sup> interesa resaltar la importancia de esta discusión pública del problema, ya que la circulación de estos “contradiscursos” en el espacio público influyen en la modificación del imaginario social —constituido a lo largo de varios siglos— sobre la migración y los migrantes, y a la difusión de nuevas construcciones simbólicas que pueden contribuir a una redefinición de la identidad nacional mexicana. Esta identidad nacional se ha definido históricamente en una oscilación entre la filia y la fobia al extranjero (Salazar, 2006), donde la idea de lo propio ha instituido la frontera con el otro (extranjero) a partir de estereotipos, prejuicios y, en no pocos casos, discriminación. Dentro de estas construcciones discursivas, las fobias por las inmigraciones “no deseables” (campesinas, indígenas, centroamericanas) han coexistido siempre con la aceptación de una migración “deseable” y deseada (blanca, europea y educada).<sup>12</sup> En particular, las migraciones centroamericanas han sido vistas como competencia a los nacionales en el mercado de trabajo; lo que unido a una tradición de discriminación racial arraigada en la sociedad mexicana ha contribuido al rechazo hacia la migración de tránsito irregular y a aquellos de sus grupos que deciden permanecer en México (Tinoco, 2012).

No obstante, en cuanto a la nacionalidad, la Constitución mexicana (a diferencia de la alemana) siempre ha adherido el principio *ius soli* ya que el artículo 30 reconoce como mexicanos por nacimiento a todos los nacidos en el territorio, independientemente de la nacionalidad de sus padres, a los hijos de mexicanos (por nacimiento o naturalización) nacidos en el extranjero y a los nacidos a bordo de embarcaciones y aeronaves mexicanas. Mientras que la naturalización se otorga por residencia (mayor a cinco años) con acreditación de que se habla español, se conoce la historia del país y se está integrado a la cultura nacional.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> En el informe preparado por Sin Fronteras, *Alcance de la reforma constitucional en derechos humanos y la normativa en la agenda migratoria* (México, DF, 2013), se puede apreciar cómo de las ONG especializadas en materia de migración, sólo participaron mayoritariamente las del DF (Sin Fronteras, 2013: 10).

<sup>12</sup> “En una investigación realizada por el CIDE (2010) se expone que los extranjeros que [hoy] gozan de mayor empatía son los no latinoamericanos, principalmente estadounidenses y españoles; en contraste, las percepciones menos favorables se dirigen a las personas de origen guatemalteco y colombiano” (Tinoco, 2012: 63).

<sup>13</sup> Para esta acreditación se aplica un cuestionario sobre cultura e historia general de México. El requisito de residencia se acorta a dos años por ser descendiente directo

En los últimos años es posible apreciar un cambio en la aproximación del Estado mexicano al problema de la migración, tanto a nivel normativo como al de la política pública: a partir de las críticas a sus políticas y prácticas, y frente a las nuevas circunstancias de cambio y complejización de una migración que muestra la confluencia de grupos de refugiados, migrantes de tránsito y un crecimiento de migrantes provenientes de América Latina, el debate sobre los derechos de los inmigrantes se intensifica.<sup>14</sup> Asimismo, el gobierno mexicano ha firmado los tratados, protocolos y convenciones internacionales e interamericanas de derechos humanos, así como los muchos acuerdos y protocolos dedicados a la protección de grupos vulnerables (mujeres, niños) y al combate a la trata de personas y la discriminación. En particular no sólo ha suscrito, sino promovido activamente la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (enfocada específicamente a la protección de los derechos humanos, y el acceso a la salud, educación, y la protección física y psicológica de las personas migrantes), por lo que se ha visto compelido a asumir los compromisos adquiridos por la firma de estos acuerdos y, en consecuencia, modificar su legislación en materia de migración. En este sentido, la innovación más sustancial que se ha producido en la política migratoria del Estado mexicano es, sin duda, la Ley de Migración.

### *La Ley de Migración, de 2011*

Promulgada en 2011, entra en vigor a finales de 2012. Con ella se modifica el panorama migratorio en México ya que deroga las disposiciones contenidas en la antigua Ley General de Población —instrumento regulador de los procesos migratorios en México por más de 30 años—. Con ella también se busca la simplificación y unificación

---

o cónyuge de un mexicano, por tener hijos mexicanos, ser originario de un país latinoamericano o de la Península Ibérica o cuando se hayan prestado servicios extraordinarios al país; y para los que son adoptados por nacionales es suficiente un año de residencia en el territorio (Ley de Nacionalidad).

<sup>14</sup> Impulsado, además, por el aumento del activismo y la visibilidad de los mexicanos residentes en Estados Unidos.

de la normatividad de los asuntos migratorios bajo una ley única que pretende hacer más eficientes los procedimientos administrativos, así como adecuar la política migratoria mexicana a los nuevos estándares del discurso transnacional.

En sus “Disposiciones preliminares” declara la condición del territorio mexicano como “país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes” (Art. 2º) y establece los principios básicos en los que se fundamenta su política al respecto. Estos principios son: el respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes (nacionales y extranjeros), la aplicación de los mismos criterios y garantías que México reclama para sus ciudadanos en el exterior, la integralidad en el abordaje de la problemática migratoria —en correspondencia con la complejidad de la movilidad internacional—; la corresponsabilidad con otros estados, y la hospitalidad y solidaridad.

También entre sus objetivos se propone facilitar la movilidad de personas en un marco de orden y seguridad, aceptando la complementariedad de mercados laborales regionales, la igualdad constitucional de derechos para nacionales y extranjeros, el reconocimiento y respeto a los valores de los inmigrantes y la priorización de la unidad familiar, así como los intereses de los niños como criterios para la internación y la estancia; la promoción de la integración social y cultural de los extranjeros, y la simplificación del retorno y reintegración de los migrantes mexicanos. La nueva ley refrenda además la obligación del Estado de garantizar igualdad de trato a los migrantes y el ejercicio de sus derechos sociales económicos y culturales, así como el acceso a servicios educativos y de salud, impartición de justicia, etcétera, independientemente de su situación migratoria.

Como puede apreciarse, en la letra de la ley está muy claro el compromiso con una perspectiva de derechos humanos y con los principios refrendados por la comunidad internacional y los actores dedicados a la defensa y protección de los migrantes. No obstante, el marco general en el que se encuadra desde el primer artículo la regulación del ámbito migratorio incluye no sólo el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes sino también su “contribución al desarrollo nacional y *la preservación de la soberanía y la seguridad nacional*” (Art. 1º, cursivas propias). Ello supone una seria limitación, ya que

la subordinación de la protección de derechos a la soberanía y la seguridad nacional sigue dando pie a la criminalización de la migración irregular, a la intervención de aparatos policiales y a las detenciones arbitrarias y otras violaciones a los derechos de los migrantes (Arias y Carmona, 2012). Asimismo, el artículo 11 de la Constitución sigue mencionando a “extranjeros perniciosos residentes en el país”, una figura claramente discriminatoria y el artículo 33 todavía mantiene la facultad del Ejecutivo para expulsar del territorio a los extranjeros (aunque con fundamento en la ley) y sigue negando cualquier derecho político a los no mexicanos dado que prohíbe expresamente que se involucren en los asuntos políticos del país. Estos preceptos no sólo van en contra de los derechos humanos de los migrantes sino de los nuevos valores culturales de la globalización que entienden la migración como uno más de los derechos de las personas y se inclinan cada vez más a otorgar derechos políticos a los inmigrantes.<sup>15</sup>

Estas limitaciones conviven con otros aspectos de la ley más congruentes con un cambio en los principios; entre ellos podemos señalar que se dedican títulos específicos a la protección de los migrantes en tránsito —en especial a aquellos en situación irregular—, así como a los derechos y obligaciones de los migrantes, y se expresa la intención de cooperar con la sociedad civil en estos asuntos. En cuanto a las reglas de actuación de las autoridades migratorias, existe un avance respecto a la LGP, ya que establece las atribuciones de cada una de las autoridades migratorias y la profesionalización y certificación de su personal. Especifica los requisitos de admisión para extranjeros y, en un esfuerzo por simplificar los procedimientos y hacerlos más acordes con los nuevos principios de la ley, se modifican las categorías migratorias (que se reducen a tres,<sup>16</sup> respecto a la LGP). Asimismo, establece sanciones (y tipifica como delito migratorio) a la trata de personas. Con todo ello, no debe olvidarse que para que estos principios se cumplan realmente es necesario un cambio en la mentalidad y los comportamientos de los

<sup>15</sup> No sólo en Alemania (como se verá a continuación) sino también en América Latina varios son los países que conceden derechos políticos a los inmigrantes. Chile y Uruguay otorgan derecho a votar en elecciones presidenciales, luego de ciertos años de residencia, y Argentina y Bolivia conceden a los migrantes el derecho a votar en elecciones municipales o provinciales.

<sup>16</sup> Visitante, residente temporal y residente permanente.

funcionarios y autoridades que tratan con los migrantes, lo cual —como sabemos— es un proceso mucho más difícil y de más largo plazo que la promulgación de una ley.

Finalmente, los cambios en la legislación migratoria no se limitan a la dimensión normativa y procedimental (nueva ley) sino que abarcan también el ámbito institucional (creación de la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes, la reestructuración del Instituto Nacional de Migración y la capacitación de sus funcionarios) y la dimensión simbólica (nuevos valores y principios en cuanto a los criterios de admisión, los derechos humanos y la protección a las personas migrantes). Asimismo, se han comenzado a implementar algunos programas que intentan acercar el tratamiento a los migrantes a los preceptos de la nueva ley. Entre ellos se encuentran los programas de regulación migratoria<sup>17</sup> —a través de los cuales se ha conseguido regularizar la situación de muchos extranjeros que residían en México sin la documentación necesaria— y otros más específicos como:

1. La creación de los Grupos Beta (enfocados en la atención humanitaria a migrantes concentrados en las zonas fronterizas y lugares de tránsito).<sup>18</sup>
2. Oficiales de Protección a la Infancia (creados a partir de *Nuevo Modelo de Protección para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados*, de 2007) cuyo objetivo es garantizar el respeto a los derechos humanos de niños y adolescentes migrantes, y
3. El Programa Frontera Sur (encaminado a facilitar la documentación de los flujos en la línea sur, dar mayor protección a los derechos humanos de los migrantes y aumentar la seguridad fronteriza).

A pesar de estos avances, aún falta mucho por hacer en el ámbito de las políticas públicas y los mecanismos e instancias adecuados para el ejercicio efectivo de los derechos plasmados en la ley. En

<sup>17</sup> Se realizaron en los años 2000, 2001, 2003, 2005, 2006 y 2008 (Sin Fronteras, 2012).

<sup>18</sup> Aunque fueron creados desde 1994, su fundamento legal se recoge en el artículo 71 de la Ley de Migración.



la actualidad, las instituciones estatales involucradas en los asuntos migratorios todavía siguen priorizando la atención a los migrantes mexicanos en Estados Unidos y el control de la inmigración irregular, mientras que las políticas públicas enfocadas a los transmigrantes y los inmigrantes son muy escasas (casi inexistentes).

Fuera de los programas del Instituto Nacional de Migración (dedicados más a la protección que a la inclusión), sólo en algunos estados las Comisiones Estatales de Derechos Humanos desarrollan algunas acciones enfocadas a los migrantes como asesoría jurídica y acompañamiento en casos de violaciones a sus derechos. En la Ciudad de México, en 2010 el Gobierno del Distrito Federal creó el programa *Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes en la Ciudad de México*, el cual, aunque muy enfocado a la migración interna y a la defensa de las comunidades indígenas, se sustenta en una concepción de convivencia pluricultural y pluriétnica, orientada al diálogo intercultural y avanza hacia una política de protección en alimentación, salud, asesoría jurídica y a la inclusión de los inmigrantes en los apoyos para el desarrollo de proyectos productivos (Tinoco, 2012).

### **Alemania: un país de migración**

Desde principios del siglo xx Alemania ha sido receptor de migración laboral europea, en especial de países vecinos como Polonia. No obstante, las características del Estado migratorio alemán se fijan después de la Segunda Guerra Mundial y se consolidan con la caída del Muro de Berlín, momento que marca el comienzo de la etapa actual de la inmigración hacia ese país. La migración a gran escala tuvo lugar en las dos primeras décadas de la posguerra. Estos flujos estaban compuestos principalmente por ciudadanos de otros países europeos y de países mediterráneos. A principios de la década de 1980 se produjo un cambio hacia un flujo más heterogéneo, con la adición de inmigrantes procedentes principalmente de África y Asia. En la actualidad, Alemania es el país con los mayores flujos migratorios en Europa, tanto de llegada como de salida; de hecho, en la parte occidental de Alemania, el porcentaje de extranjeros es igual al de Estados Unidos y el doble

que el de Reino Unido y Francia (Birsl y Solé, 2004). Las muestras de mestizaje cultural que podemos ver en algunas ciudades alemanas, personificadas por los turco-alemanes, son la prueba de los irreversibles cambios que la inmigración ha causado a la estructura social alemana (Paul, 2003).

Previo a la Ley Orgánica Federal sobre Inmigración de 2004,<sup>19</sup> el Estado alemán nunca había contado con una legislación integral para el manejo de la migración (tarea que hasta esa fecha había sido manejada mediante políticas aisladas de asilo y reclutamiento de trabajadores invitados). Por lo que, similar al caso mexicano, no podemos hablar de una “nueva” ley de migración, sino de una primera ley explícitamente sobre migración. En el caso germano, la falta de una política migratoria integral se debía en gran parte a la difícil tarea de lograr reformas fundamentales a un Estado de bienestar robusto y al tozudo discurso de un imaginario social que, ignorando la realidad demográfica de la sociedad teutona, se empeñaba en decir que Alemania no era un país de migración. En la nueva ley de 2004, Alemania pasó de ser un país sin una ley de migración a erigirse oficialmente en “un país de migración” y, de ser un país de trabajadores invitados a uno con una población inmigrante permanente; una transición que está poniendo a prueba la habilidad de la sociedad alemana para recomponer su imaginario social en torno a la migración.

Históricamente, la política migratoria alemana (o la falta de una) estaba motivada principalmente por la demanda de mano de obra y las necesidades y exigencias del mercado, por ello se basó en una lógica de programas de trabajadores invitados. Incluso hacia finales de la década de 1990, la postura del gobierno alemán partía de la premisa de que Alemania no necesitaba de la migración para continuar su desarrollo como sociedad (Birsl y Solé, 2004). La posibilidad de convertirse en una sociedad multicultural no figuraba en el debate público acerca de la llegada de extranjeros. No obstante, la realidad dictaba que una gran parte de esos trabajadores invitados permanecían en el país y en la sociedad alemana, a pesar de lo cual muchos de ellos,

<sup>19</sup> *Zuwanderungsgesetz*, cuya denominación completa sería: Proyecto de ley sobre el encauzamiento y la limitación de la inmigración, sobre la reglamentación de la residencia y la interacción de ciudadanos de la Unión Europea y los extranjeros.

después de más de una década de estancia, no hablaban alemán, vivían y se educaban en áreas segregadas, sus niveles educativos y de empleo eran significativamente más bajos que los de los nacionales y tenían una alta dependencia de las prestaciones del Estado de bienestar (Reiterer, 2010).

Siendo así, dos de las razones principales detrás de la creación de una ley migratoria integral fueron lograr el reconocimiento oficial de la República Federal de Alemania como una nación de inmigración y por consiguiente dotar al Estado alemán con un marco jurídico acorde con esa realidad. La ley busca reconocer la realidad migratoria del país y ayudar a resolver problemas prácticos relacionados con la migración; promover una inmigración “regular” de migración económica; darle un significado más específico a lo que se pretende dar a entender por *integración de inmigrantes*; cumplir con las obligaciones humanitarias contraídas y frenar la inmigración ilegal y el abuso del asilo político (Paul, 2003).

La ley simplifica los trámites administrativos, ya que reduce de cinco a dos los permisos de residencia: tiempo limitado y tiempo ilimitado; el permiso de trabajo y el de residencia se tramitan ahora en un solo acto administrativo. En cuanto a los derechos sociales, las reformas migratorias alemanas no hacen más que ofrecer a otros inmigrantes los beneficios que antes estaban reservados exclusivamente a inmigrantes alemanes étnicos.<sup>20</sup> También se introdujo en la ley la posibilidad de reclutar inmigrantes altamente cualificados de países no-comunitarios, los cuales pueden obtener un permiso de residencia permanente al instante y traer a sus familias, que también tendrán acceso al mercado laboral (Kleiner, 2004).

Estos cambios son el resultado de un extenso debate tanto en los escaños de los órganos legislativos del gobierno germánico, como en las sillas de las aulas de las universidades y los sillones de los cafés, sobre la viabilidad y los beneficios de mantener una ciudadanía exclusiva-étnica u optar por una inclusiva-multicultural. Los cambios

<sup>20</sup> Esta categoría se refiere a personas de descendencia alemana que nacieron fuera de territorio alemán, principalmente en Rumania, Polonia y los territorios de la otrora Unión Soviética y Checoslovaquia. Esta clasificación distintiva incluye acceso automático a la ciudadanía alemana y programas especiales de integración.

en política migratoria expresan un cambio del imaginario respecto a lo que es ser alemán y quién merece ser alemán. En este sentido, si bien ya están en marcha cambios notables en el ámbito imaginario (Alemania es oficialmente un país de migración), las políticas de integración de nuevos inmigrantes y los descendientes de flujos migratorios anteriores continúan restringidos a esfuerzos regionales, ya que las reformas no han sido aceptadas del todo por algunos sectores importantes de la sociedad alemana. Existen fuerzas políticas conservadoras que no aceptan del todo describir a Alemania como un país de inmigrantes. Estos grupos continúan bloqueando las reformas necesarias para satisfacer las necesidades de recursos humanos de la economía alemana y dar paso a la construcción de una sociedad multicultural (Schierup *et al.*, 2006: 161).

¿Quiénes son los deseados y los no deseados del Estado migratorio alemán? En el imaginario social, la imagen del extranjero fue construida como amenaza, idea que se origina en el temor a una “desalemanización” de la sociedad teutona y una fractura del Estado de bienestar. Como en el caso mexicano, encontramos un tipo de “restrictividad selectiva” que define al inmigrante “deseado” y “no deseado”, en este caso basada en la capacidad y disposición del inmigrante de integrarse económica y culturalmente.

Algunos de los parámetros importantes que toma en cuenta el régimen migratorio alemán para determinar la capacidad de integración de un extranjero son: el conocimiento del idioma alemán, la edad y el “nivel de compromiso”. El *nivel de compromiso* se refiere a que los nuevos residentes y ciudadanos legalizados deben demostrar adecuación, tolerancia y disposición a suscribirse a una serie de obligaciones referidas a la regularización de sus actividades laborales y comportamiento social con base en el estilo de vida y el Estado laico, social y pluralista de la Europa Occidental (Paul, 2003: 86). Idealmente, se busca seleccionar inmigrantes fácilmente integrables y que los costos de este proceso no recaigan en el Estado sino en el inmigrante. Se permite la entrada y la residencia permanente al extranjero cualificado, germanoparlante, respetuoso del orden constitucional, que asume el compromiso de renunciar a las prácticas propias de su lugar o cultura de origen que atenten contra los de-

rechos humanos. Es decir, se ofrece acceso a la comunidad política alemana a cambio de integración sociocultural y económica (Paul, 2003: 86).

Además de la nueva ley, las principales innovaciones institucionales en la composición de la política migratoria alemana se concentran en tres áreas: ciudadanía, programas de integración y coordinación a nivel Unión Europea.

### *Innovación en la ciudadanía alemana*

Históricamente, el acceso a la ciudadanía alemana ha sido sumamente restringido debido en gran parte a su orientación a deliberaciones étnicas. Hacia finales de la década de 1990, este país tenía los niveles más bajos de naturalización de Europa Occidental, a pesar de ser uno de los países europeos con más extranjeros. En 1998, con una población extranjera de alrededor de 8 millones, solamente el 1% de la población alemana era naturalizado (los índices de naturalización eran menores a 0.5% anual). En ese entonces, el discurso hegemónico oficial del gobierno alemán aseguraba que Alemania no era un país de migración permanente y que la apertura de la ciudadanía mandaría un mensaje contradictorio e innecesario. Toda la inmigración que llegó antes del 2000 fue tolerada bajo el supuesto de que eventualmente regresaría a sus lugares de origen. Por ello, las políticas migratorias dificultaban la inmigración permanente de extranjeros que no tuvieran descendencia alemana, con excepción de refugiados políticos y de la reunificación familiar (Meyer, 2004).

En los últimos 13 años, como resultado de las presiones de alemanes y extranjeros proponentes de políticas de integración más acorde con la realidad multicultural de la sociedad alemana contemporánea (Klop, 2002: 14), la ciudadanía alemana ha sido sometida a una recomposición importante desacoplándola de su concepción etnocultural. La Ley de Ciudadanía que entró en vigor en el 2000 representa un cambio significativo hacia una ciudadanía *ius soli*; a pesar de ello, las negociaciones entre las coaliciones políticas dieron como resultado el rechazo de la doble ciudadanía.

En la actualidad, el tema de la ciudadanía sigue desarrollándose entre la controversia y debate. El referente etnocultural parece la explicación más obvia sobre la falta de tolerancia a la doble nacionalidad. Sin embargo, este argumento ignora los cambios en la cultura política alemana desde 1945, olvida la división de Alemania hasta 1989 y las rápidas reformas subsiguientes en la Ley de Nacionalidad, las cuales permiten la naturalización desde 1993 (Faist y Gerder, 2006: 114). La desacreditación de la concepción étnica de membresía nacional por la experiencia del Tercer Reich (sus tendencias expansionistas e ideas de superioridad étnica) no es el único factor que afecta la apertura de la ciudadanía. También influye el compromiso de Alemania Occidental de desarrollar una sociedad democrática e igualitaria por medio de un sistema de bienestar generoso y la promulgación de una Constitución en 1949 (llamada Ley Fundamental); elementos que pasaron a ser un aspecto central de la identidad de Alemania Occidental. Una identidad imaginada desde un patriotismo constitucional que reemplazara los lazos de lealtad basados en etnicidad (Boswell, 2003). Aunque la naturalización de extranjeros fue una excepción hasta la década de 1980, los residentes permanentes tenían casi todos los derechos sociales y beneficios de los ciudadanos. De la década de 1970 en adelante, los derechos de los inmigrantes fueron expandidos para incluir casi todos los beneficios de los nacionales en cuestiones de acceso al sistema de bienestar, educación, salud y empleo, con lo cual el Estado alemán ofrece una “ciudadanía social” que no otorga todos los derechos políticos pero ofrece una membresía permanente y un esfuerzo igualitario en derechos sociales, entre alemanes y extranjeros.

Bajo la nueva Ley de Ciudadanía, los extranjeros con ocho años de residencia en el país tienen derecho a la naturalización si comprueban que pueden (y podrán) sostenerse económicamente, no hayan sido procesados jurídicamente por ofensas graves, cuenten con conocimiento básico del idioma alemán, declaren lealtad a las leyes del Estado alemán y renuncien a su nacionalidad anterior. Los hijos de extranjeros naturalizados con al menos un padre que haya nacido en Alemania y que tenga por lo menos ocho años de residencia tienen la nacionalidad por nacimiento, siempre que renuncien a la ciudadanía de sus padres antes de la edad de 23 años (de lo contrario pierden su derecho a la ciudadanía alemana).

A pesar de estos cambios hacia una ciudadanía más flexible, que sin duda ha sido de gran importancia para los hijos de inmigrantes nacidos en Alemania, este país continúa tendiendo una de las ciudadanías *de jure* más restrictivas de Europa, ya que, al menos en principio, la doble ciudadanía no es tolerada. Por otra parte, la legislación y la eventual práctica de la legislación se han visto mediadas por una política partidista sumamente populista y competida que ha determinado en gran medida el rumbo que el régimen migratorio alemán ha tomado con respecto a la integración de inmigrantes.

### *Programas de integración*

El cambio de discurso oficial que acompañó las reformas a las leyes de ciudadanía y migración también permitió en el campo legislativo la discusión del tema de la integración. El argumento de las fuerzas políticas conservadoras en relación a la apertura a mayor migración es que primero se deben tomar medidas para asegurar la integración<sup>21</sup> de la población extranjera actual antes de recibir más, por lo que el gobierno alemán busca enfatizar la “capacidad de integración” (*Integrationsfähigkeit*) de la migración que recibe formando un vínculo más estrecho entre inmigración e integración (Heer, 2004) creando, por ejemplo, canales de entrada que enfatizan la selección de inmigrantes más cualificados o la aplicación de cursos y pruebas de idioma en los países donde se originan los flujos migratorios. Actualmente, este tipo de programas son ofrecidos en las principales regiones donde habitan alemanes étnicos.

Aunque presentes en los discursos de los diferentes actores involucrados en hacer política migratoria, los derechos humanos de los inmigrantes no son el motor principal en los cambios en el tema de la integración. Son las variables económicas, en especial la inclusión de

<sup>21</sup> Por *integración* se refieren a que “la base para la convivencia no es una arbitrariedad multiétnica, sino el orden de valores de la cultura cristiana occidental, que ha sido formada por la cristiandad, el judaísmo, la filosofía antigua, el humanismo, el derecho romano y la Ilustración”. Es decir, para estas fuerzas políticas conservadoras, la integración implica bastante más que una integración funcional en el sistema económico y social. Pide más bien una integración normativa en el orden de valores vigente, que debería ser la *Leikultur* alemana como una variante de la cultura europea (Paul, 2003).

la población extranjera de manera permanente en el mercado laboral nacional, la principal fuerza detrás de la política migratoria. Por ejemplo, el aumento de los logros educativos de los descendientes de inmigrantes es un aspecto clave de los programas de integración, ya que el bajo desempeño educativo y de manejo del idioma alemán son considerados como los principales obstáculos para la integración laboral.

Una innovación institucional para facilitar la integración laboral y a la vez fomentar la integración social de las minorías étnicas y culturales son los programas de capacitación lingüística.<sup>22</sup> Aparte de su financiamiento, otro tema crítico con respecto a estos programas son: su capacidad de abarcar el variado espectro de países de origen, idiomas y niveles de educación formal entre sus participantes. Las capacidades de los inmigrantes varían considerablemente, por lo que el diseño de estos programas es un reto a la flexibilidad del sistema de educación y a la imaginación de los encargados de hacer políticas públicas (Haussermann *et al.*: 76). Cabe notar también que estos esfuerzos buscan complementar las políticas de asistencia dedicados a grupos vulnerables de inmigrantes con programas que toman en cuenta la diversidad de perfiles e intereses dentro de la población inmigrante. Estas políticas buscan alejarse de políticas de integración con tonos caritativos para enfocarse en el empoderamiento de las minorías.

En ciudades con altos índices de población extranjera podemos encontrar esfuerzos innovadores para aumentar la integración política, cívica y social de los inmigrantes. Por ejemplo, en Berlín (la ciudad con la mayor proporción de población extranjera en Alemania) se han desarrollado varios medios políticos informales para permitir una participación indirecta de los inmigrantes en la vida política y cívica de la ciudad, como es el caso de los *paneles de consejo*, formados por representantes electos entre los principales grupos de extranjeros. Su principal función es sugerir temas a la agenda oficial, política oficial, y desarrollar propuestas para la promoción y ampliación de las políticas de integración.

<sup>22</sup> Orientados a madres y padres que residen en ciertos distritos de la ciudad con altas concentraciones étnicas y cuya lengua nativa no es alemán. La enseñanza va más allá del idioma, ofreciéndoles cursos acerca de la sociedad, cultura y el funcionamiento de las instituciones alemanas, recorridos por la ciudad y visitas a museos.



## **Conclusión (un acercamiento a la comparación de los casos)**

Los procesos migratorios actuales han visibilizado el impacto de los migrantes no sólo para las zonas de recepción sino para sus países de origen. La constante negociación del ámbito imaginario ha tenido como respuesta modificaciones al debate sobre migración que, a su vez, ha contribuido a la producción de innovaciones institucionales sobre la “ciudadanización”, el reconocimiento formal y la extensión de los derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales de los migrantes. Un efecto colateral de estas innovaciones ha sido el empoderamiento de los migrantes como actores en el escenario doméstico.

A pesar de sus diferencias en circunstancias, temáticas y características, los casos presentados nos acercan a dos procesos similares de recomposición de Estados migratorios con relación a la recepción de migración. En ambos casos, esta recomposición ha sido la consecuencia no esperada de la interacción entre los diferentes actores y niveles en que se desarrolla la migración internacional y por el surgimiento de nuevos valores y principios que han venido a impulsar un reacomodo de la visión del “extranjero”, ya no como amenaza, sino como sujeto de derechos. Desde estas nuevas visiones, tanto el Estado alemán como el mexicano han sido empujados a revalorar su papel como Estados migratorios y a dibujar nuevos campos de acción estatal para la protección y otorgamiento de derechos a la población migrante. México, de cara a su emigración, está tomando el papel de Estado migratorio transnacional mientras que Alemania, enfrentada a inmigraciones crecientes, el de un país multicultural de migración permanente.

La promulgación de leyes de migración explícitas y comprensivas es una de las innovaciones más importantes que se aprecian en ambos casos. Ambas legislaciones parten de reconocer la migración como una arista más de sus realidades sociales y, por tanto, la necesidad de elaborar legislaciones integrales específicamente orientadas a los diversos aspectos del fenómeno migratorio. Previo a la promulgación de sus respectivas leyes (en 2004, en Alemania, y en 2011, en México), la administración de los asuntos migratorios se practicaba entre la ambigüedad, discrecionalidad y soluciones a corto plazo. Ambas leyes buscan promover y facilitar la migración regular y ordenada, y

comparten una orientación a la simplificación y la unificación de las normatividades de los asuntos migratorios bajo un solo marco legal. Con respecto a sus políticas de recepción, ambos países se inclinan a dejar atrás prácticas de selectividad, así como atenuar la exclusión social y política de la población extranjera.

En el caso de México, esos principios están basados en un discurso transnacional de derechos humanos y en el imperativo de ofrecer a los inmigrantes —al menos en el ámbito normativo— lo que se exige para los ciudadanos mexicanos en otros países. Ello implica el reconocimiento de la complejidad del fenómeno migratorio, ya que, más allá de la prioridad concedida a la expulsión de mexicanos hacia Estados Unidos, la nueva ley consigna un espacio a la migración permanente y de tránsito.

En el caso de Alemania, el reconocimiento de ser un país de inmigrantes significó un paso crucial para la integración social y política de la población de origen no alemán que vive en su territorio: los migrantes no sólo son trabajadores invitados sino miembros de la comunidad política alemana. A diferencia de México, donde aún no se ha producido la concesión de derechos políticos a los inmigrantes; en Alemania, el tema de la integración de extranjeros no sólo incluye la ampliación de beneficios en cuanto a acceso a derechos económicos y servicios sociales sino también la puesta en marcha de programas de integración (cursos de idioma y cultura alemana), y la creación de instancias de participación política de los migrantes a nivel de los gobiernos locales (paneles de consejo) a través de la elección de representantes de los principales grupos de extranjeros. En el caso de México, a pesar de lo normado por la ley en materia de derechos de los migrantes, no existen aún programas de integración a nivel federal que se orienten a promover la integración socioeconómica de los migrantes ni instancias de participación política para estas minorías. En este punto, el caso alemán puede servir como ejemplo para una discusión respecto a las limitaciones que aún subsisten en la nueva legislación mexicana.

A su vez, en el ámbito de la ciudadanía y la nacionalidad, México cuenta con una legislación más flexible e integradora para los migrantes. Conservando el principio *ius soli*, la legislación mexicana impone a sus inmigrantes requisitos más laxos para la obtención de la nacio-

nalidad mexicana por naturalización y, a partir de 1996, reconoce la doble ciudadanía y aprueba el voto en el exterior para sus emigrantes. Mientras que, a pesar de que la reforma de 1993 permitió los procesos de naturalización, los alemanes siguen atados a ciertas ansiedades y prejuicios del imaginario social de la migración y mantienen una legislación cercana a la ciudadanía étnica, lo que se traduce en una larga lista de condiciones que incluyen la renuncia a la nacionalidad anterior del solicitante. En este punto, la legislación mexicana representa un camino posible para un eventual proceso de flexibilización de la normatividad alemana.

El resultado de las negociaciones dentro de las fuerzas políticas de ambas naciones ha resultado en reformas migratorias que han aumentado la inclusión y la tolerancia, pero que todavía deben profundizarse para lograr mayores cuotas de integración. Mientras la conjunción de migración e integración se vea como un problema de distancia cultural basada en diferencias inmutables entre una supuesta cultura nacional común y culturas “ajenas”, en lugar de como problemas de política pública y migratoria (que abarcan educación, vivienda y acceso a la naturalización y ciudadanía) difícilmente podemos esperar innovaciones sustanciales. La prioridad de los Estados continúa siendo evitar los costos y los riesgos del ingreso no controlado de extranjeros, dejando poco exploradas las oportunidades que la diversidad étnica y la inmigración implican para una sociedad.

Ambos casos son evidencia de que las comunidades políticas están irremediabilmente destinadas a cambiar con la creciente llegada de migrantes. Parece lógico pensar que en democracias liberales los mecanismos de participación política y cívica cambien por igual. El potencial de estos cambios tiene que ser reconocido como la base de una redefinición de la cultura política y la ciudadanía en apoyo de políticas de integración social, política y económica de los diversos grupos de inmigrantes. El caso alemán puede servir de referente para los legisladores mexicanos sobre las causas y las consecuencias del crecimiento de una población migrante permanente, mismas que pueden superar las capacidades del Estado migratorio e incluso pasar inadvertidas por décadas. La distancia de casi una década entre las leyes migratorias discutidas sugiere que si bien las innovaciones

institucionales en Alemania pudieron ofrecer insumos para los legisladores y actores sociales en México, la voluntad política de los Estados resulta fundamental para emprender el largo camino hacia una plena inclusión (económica, social, cultural y política) de los migrantes.

## **Bibliografía**

- Arias Muñoz, Karina y Nancy Carmona Arellano (2012), *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, Sin Fronteras, Indesol, Oxfam México, México, [<http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/publicaciones/de-sin-fronteras/informes-anuales-2/21-evolucion-y-retos-del-marco-normativo-migratorio-en-mexico-una-perspectiva-historica>] (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2013).
- Boswell, Christina (2003), *European migration policies in flux*. Series en Chatham House Papers, Londres; Berlín, The Royal Institute of International Affairs, European Programme, Blackwell Publishing.
- Brubaker, William R. (1989), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Londres-Nueva York.
- Calderón, Leticia (coord.) (2004), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes. Experiencias comparadas*, Instituto Mora, México.
- Castillo Manuel A. (2000), “La política de inmigración en México: un breve recuento”, en Manuel A. Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y Fronteras*, Asociación Latinoamericana de Sociología/El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de México/Plaza y Valdés, México, pp. 457-486.
- Comité de Derechos Humanos de Tabasco (Codehutab), “Análisis de la nueva Ley de Migración”, en [<http://www.codehutab.org.mx/>] (fecha de consulta: enero de 2012).
- Conapo (2004), *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, Consejo Nacional de Población, México.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>] (fecha de consulta: 21 de octubre de 2013).
- De Heer, Jan-Coen (2004), “The concept of integration in converging dutch migration and minorities policies”, en Anita Böcker, Betty de Hart e Inés Michalowsk (coords.) *Migration and the regulation of social integration*, IMIS-Beiträge, vol. 24, pp.177-188.
- Faist, Thomas y Jürgen Gerdes (2006), “La doble nacionalidad como un proceso dependiente de la trayectoria”, en A. Portes y J. de Wind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa/Segob/INM/Centro de Estudios Migratorios, pp. 97-129.
- González Navarro, Moisés (1993-1994), *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, ts. I, II, III, Centro de Estudios Históricos/INAH, México.
- Guevara, José A. (2011), “Marco institucional y normativo en materia de migración internacional en México. Análisis y propuestas”, Documento de Trabajo 3, julio, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, AC, México.
- Hollifield, F., James (2006), “El emergente Estado migratorio”, en Alejandro Portes y Josh Dewind (coords.), *Repensando las migraciones*, Serie Migración, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, México, p. 67.
- Ley Fundamental de la República Alemana (2010) [[www.btg-bestell-service.de/pdf/80206000.pdf](http://www.btg-bestell-service.de/pdf/80206000.pdf)] (consulta: 21 de octubre de 2013).
- Ley de Nacionalidad (1999), Federal Foreign Office [[http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Staatsangehoerigkeitsrecht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Staatsangehoerigkeitsrecht_node.html)] (consulta: 21 de octubre de 2013).
- Ley Orgánica de Migración (2004), Federal Foreign Office [[http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html)] (consulta: 21 de octubre de 2013).
- Keane, John (2003), *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ley de Nacionalidad (1998), reformada en 2005, [<http://www.sre.gob.mx/index.php/-ley-de-nacionalidad-dof-23011998?start=2>] (consulta: 23 de agosto de 2013).

- Ley de Migración (2011) [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011)] (consulta: 23 de agosto de 2013).
- Levitt, Peggy y Nina Glick Shiller (2004), Conceptualizing simultaneity: A transnational social field perspective on society, *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, Center of Migration Studies of New York, pp. 1002-1039.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Serie Tramas Sociales, vol. (en la serie) 17, OIM, Paidós, Buenos Aires.
- Morales Vega, Lilia Gabriela (2012), *Categorías migratorias en México. Análisis de la nueva Ley General de Migración*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XII, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 929-958, [[www.juridicas.unam.com](http://www.juridicas.unam.com)] (consulta: 12 de abril de 2013).
- Palma, Mora (2006), *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, Instituto Nacional de Migración/Instituto Nacional de Antropología e Historia, DGE Ediciones, México.
- Pardo, A. M. (2013), “Extranjeros en México. Perfil sociodemográfico e inserción laboral”, artículo inédito, mimeo.
- Pérez, Nancy (2010), “La importancia de una ley migratoria en México”, en *Migración y Desarrollo*, vol. 7, núm. 15, segundo semestre, pp. 183-207, México.
- Rodríguez, Ernesto, Salvador Berumen y Luis Felipe Ramos (2011), “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *Apuntes sobre migración*, núm. 1, julio, Centro de Estudios Migratorios del INM, México [[http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES\\_N1\\_Jul2011.pdf](http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf)] (consulta: 12 de agosto de 2013).
- Sin Fronteras (2012), *Los programas de regulación migratoria en México*, Sin Fronteras/IAP, México, [[http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1482/Programas\\_Regularizacion\\_web\\_Final.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1482/Programas_Regularizacion_web_Final.pdf)] (consulta: 12 de septiembre de 2013).
- (2013), *Alcance de la reforma constitucional en derechos humanos y la normativa en la agenda migratoria*, México, [<http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/publicaciones/de-sin-fronteras/infor>

mes-anuales-2/429-alcance-de-la-reforma-constitucional-en-derechos-humanos-y-la-normativa-en-la-agenda-migratoria] (consulta: 12 de mayo de 2013).

Tinoco, Abril I. (2012), “Entre exclusiones e inclusiones: procesos de inserción social de migrantes centroamericanos en el Valle de México”, tesis de maestría, Flacso, México.

United States Census Bureau (2013), America’s foreing born in the last 50 years, [[http://www.census.gov/how/infographics/foreign\\_born.html](http://www.census.gov/how/infographics/foreign_born.html)] (consulta: 21 de octubre de 2013).