



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LOS COMPROMISOS DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LAS MUJERES MIGRANTES EN MÉXICO Y LA LEY DE MIGRACIÓN DE 2011**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA (OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)**

P R E S E N T A:

ANA LUCÍA SARMIENTO PÉREZ

DIRECTOR DE TESIS :

DRA. GENOVEVA ROLDÁN DÁVILA

2014





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, Alberto Sarmiento y Marisa Pérez.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	4
Introducción General.....	5
Capítulo I: El Estado y la Migración.....	8
Capítulo II: Las Leyes Migratorias en México.....	49
Capítulo III: La Ley de Migración de 2011 y los Derechos Humanos de las Mujeres Migrantes en México.....	82
Conclusiones.....	129
Bibliografía.....	132

Agradecimientos

Esta tesis es producto de varios años de trabajo, de muchos cambios y es producto de las circunstancias. En ese sentido, quisiera agradecerle, antes que a nadie, a la Dra. Genoveva Roldán Dávila por todo el esfuerzo que puso en dirigir este trabajo, en tenerme paciencia y en saberme guiar en la dirección correcta para alcanzar el objetivo. Le estoy profundamente agradecida por toda su ayuda, su enorme paciencia y por todo el cariño que también usted le tuvo a esta tesis.

También quisiera agradecerle al jurado que, amablemente, comentó y dictaminó mi trabajo, a la Maestra Martha Singer Sochet, al Dr. Carlos Sirvent Bravo – Ahúja, al Dr. Alejandro López Bolaños y al Dr. Carlos Luis Sánchez y Sánchez.

Last, but not least, agradezco a mis padres, Marisa y Alberto Sarmiento, a mi hermano, Rodrigo Sarmiento, a Jesús García y a Cuca por todo su amor, su apoyo y por no dejar que me rindiera en el proceso de la tesis. Igualmente, agradezco a mis amigos y a todas las personas que estuvieron pendientes del desarrollo de este trabajo, no podría haberlo hecho sin ustedes.

Gracias a la Diosa por hacerme ver que puedo llevar a cabo este tipo de procesos de manera digna y seguir viva a pesar de todo.

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM IG300213 “Remesas, migración y desarrollo en las comunidades indígenas del México Actual”. Agradezco a la DGAPA-UNAM la beca recibida.

Introducción general

Uno de los hechos innegables del mundo actual es que los flujos migratorios son parte fundamental de él y de su dinámica diaria. Si observamos la historia de la humanidad podremos darnos cuenta de que el hombre y la mujer han tenido una tendencia a cambiar su lugar de residencia, sea por cuestiones naturales, sociales, políticas o económicas, pero siempre va en busca de un mejor estilo y condiciones de vida.

En este sentido, la presente tesis se abocará a los fenómenos migratorios en su fase actual, es decir, en un mundo que va cambiando constantemente, en donde las mujeres se incorporan con mayor fuerza y magnitud al fenómeno migratorio en búsqueda de mejores condiciones de vida para ellas y sus familias pero que, el contexto y las condiciones de vida y tránsito en las fronteras de nuestro país, hacen del viaje una tortura continua para ellas, dejando de lado la cuestión de que llegarán a un territorio en donde la defensa de sus derechos humanos pasará de largo y en donde las políticas y leyes migratorias parecieran no estar completamente de su lado.

Esta tesis es producto de los artículos e investigaciones que existen actualmente sobre el tema, cabe mencionar que no son muchos ya que el objeto de estudio de la migración femenina en México ha sido poco explorado, sobre todo en comparación con el tema de la migración visto de una manera general. Es así que la metodología que se utilizó para abarcar el problema a tratar se divide en un marco teórico en el cual se analizan los conceptos fundamentales para el estudio en cuestión, seguido por un recuento histórico de las leyes migratorias de manera que se pueda entender el origen de la Ley Migratoria de 2011 y, finalmente, un apartado sobre la problemática de las mujeres migrantes en México y sus derechos humanos y el reflejo de éstos en la normativa migratoria vigente.

Es así que esta tesis, de manera que pueda abarcar el problema que se presenta, se divide en tres partes. El primer capítulo estará dedicado a explicar la naturaleza de las políticas, las leyes y los reglamentos migratorios, junto con una

breve reflexión sobre el estado que guarda la soberanía del Estado para con las migraciones y las acciones que se toman en cuanto a las fronteras nacionales, los principios jurídicos de las leyes que emite un Estado y, finalmente, una breve introducción a la cuestión de las políticas migratorias en México.

El segundo capítulo se entrega a la tarea de examinar las distintas leyes que han existido en México para normar a los flujos migratorios desde la mitad del siglo XIX durante el Porfiriato hasta la Ley General de Población de tiempos de Luis Echeverría y su reglamento modificado a finales del siglo XX, de forma que se pueda observar la manera en la que han cambiado y se han modificado las visiones y puntos de vista del Estado mexicano con respecto a sus flujos migratorios los cuales han sido todo menos estáticos.

El tercer capítulo tiene como objetivo analizar la realidad de los flujos migratorios femeninos en México, en tanto que es un país de tránsito, destino, expulsión y retorno de migrantes, tanto en las difíciles condiciones que implican el viaje hacia nuestro país desde las regiones del Caribe, América Central y América del Sur, junto con el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres que transitan o deciden residir en México, haciendo énfasis en la cuestión del derecho a la identidad, el acceso a los servicios de salud y la asistencia legal. Posteriormente, se abocará a analizar la Ley de Migración promulgada en el año de 2011 para establecer cuáles son sus objetivos, características y limitantes en cuanto a la realidad social que nos presenta la primera parte del tercer capítulo. Es decir, qué tan adecuada es la Ley de Migración para poder actuar de manera óptima frente a un fenómeno migratorio en el que, cada vez más, se incorporan más mujeres y le otorgan a la realidad social un gran número de cuestiones nuevas que se deben de incorporar en el análisis de cómo normar, promover o controlar una situación de parte del Estado.

Finalmente, en las conclusiones, se hace una breve reflexión sobre la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y leyes migratorias, de manera que se pueda deliberar sobre cuán importante resulta ser la problemática de la inclusión de las mujeres en los flujos migratorios.

Cabe señalar que esta tesis tiene por propósito el análisis del estado que guardan los derechos humanos de las mujeres migrantes en el marco de la Ley de Migración de 2011, el análisis no pretende contemplar los hechos que sucedieron *a posteriori*, sobre todo si tomamos en cuenta que en el Plan Nacional de Desarrollo del actual Presidente de la República, el Licenciado Enrique Peña Nieto, ya se comienza a incorporar la perspectiva de género en el marco de las migraciones en el país.

CAPÍTULO I

El Estado y la Migración

Introducción

Las migraciones en el mundo actual

De acuerdo al informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) titulado “El Salto al Norte: violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala”: “En el año 2010 se estima que existían 214 millones de migrantes en los diferentes países y territorios del mundo”¹; dentro de este mismo dígito, existen varias estimaciones en cuanto al número de personas que se encuentran en situación de irregularidad, una de ellas, por ejemplo, sería el caso de los datos brindados por la CEPAL en donde se estima que el 65% de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños encuentran empleos de baja calificación laboral en su país de destino como trabajadores manuales no calificados y jornaleros agrícolas, mientras que sólo el 19% se emplean en ocupaciones de alta calificación². Con este y otros datos, podemos ver que la migración no es un fenómeno menor, sino que es uno que cada día aumenta sus proporciones y su visibilidad en un mundo cada vez más globalizado.

Leilo Mármora señala que en el mundo actual existen tres grandes corrientes al interior de los flujos migratorios...

¹ Hernández, Ariadne. *El Salto al Norte: violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2011. P. 6

² CEPAL, (2006). *Migración internacional, derechos humano y desarrollo*, Naciones Unidas, Impreso en Santiago de Chile.

...en primer lugar la de los pobres, desempleados y en gran medida excluidos de los mercado de trabajo u oferta laboral, que sólo tienen acceso a los sectores informales o más precarizados de las economías receptoras (Papademetriou, 1991). En segundo lugar, la de los cuadros técnicos y profesionales que se movilizan en forma cada vez más fluida, en mercados multinacionales, formales y exclusivos y que tiende a incrementarse en la medida en que se expandan los procesos de integración regionales (Salt y Findlay, 1992). Y en tercer lugar, las migraciones forzadas por causas políticas o luchas étnico-tribales, cuya composición se confunde muchas veces con los primeras (Oucho, 1995).³

Dentro de este fenómeno creciente a nivel mundial, uno de los aspectos que llaman la atención son las diferentes respuestas que los gobiernos han tenido al tratar de actuar sobre el fenómeno y de acuerdo a sus objetivos específicos. En este aspecto, no son pocos los sectores sociales y de la opinión pública que exigen a los gobiernos tener respuestas de carácter político que tengan mayor resonancia frente al fenómeno migratorio, poniendo siempre en duda la cuestión de qué tanto se articulan estas decisiones en respuestas adecuadas y qué tan eficaces son las propuestas que los Estados presentan para poder gestionar y solucionar las problemáticas que se generan alrededor del fenómeno migratorio.

Resulta importante distinguir que las acciones propias del Estado no sólo deben de atender a las diversas corrientes migratorias, sino también a los distintos ángulos de éstas que exigen su atención. En primer lugar encontramos la necesidad de precisar las distinciones entre aquellos que son nacionales y los extranjeros, a esto se le suma el imperativo de establecer qué es lo que se comprende por *emigración* (la cual comprende en su naturaleza la salida de nacionales de su país de origen), *inmigración* (con sus distintas vertientes de entrada, tránsito, permanencia, salida mediante un proceso de deportación, rechazo o expulsión de extranjeros), así como los medios por los cuales se puede obtener, renunciar o retirar la nacionalidad.

³ Mármorea, Leilo. *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. O.I.M. / Paidós. Buenos Aires, Argentina, 2002. Pp. 45 – 46.

Como se verá a lo largo de esta tesis, los fenómenos migratorios siempre están sujetos a cambios, los cuales a veces se traducen en transformaciones importantes en las instituciones gubernamentales y en su capacidad de presentar respuestas a dichas transformaciones. Uno de los cambios recientes es la incorporación de las mujeres a los flujos migratorios laborales con sus respectivos riesgos y consecuencias, las cuales refieren al hecho de que, en su recorrido, las mujeres se enfrentan a un conjunto de situaciones que revelan las condiciones de desprotección y vulnerabilidad de sus derechos, mismas que guardan una estrecha relación con el origen, la edad y la etnia, entre otros muchos factores. La exigibilidad del respeto a los derechos humanos de este grupo tiene como contraparte limitar el poder del Estado, tanto en su ejercicio como en sus vacíos, por lo cual las políticas públicas que de éste emanen, deberán tener como eje rector la protección de los derechos humanos, los cuales, al ser considerados como universales, no pueden resultar ajenos al grupo de las mujeres migrantes. Los derechos de este grupo deben de ser, y en un sentido estricto lo son, los mismos que los de las mujeres y hombres originarios de los países en donde ellas son consideradas como “extranjeras”, pero en virtud de la discriminación de la cual son objeto, ellas requieren de una protección específica para poder disfrutar de estos derechos.

En este sentido, el contenido normativo de los derechos establecidos en los instrumentos legales básicos, resulta indispensable para el goce y disfrute efectivo de sus derechos, los cuales tienen como objetivo convertirse en la orientación de las acciones estatales o políticas públicas. Es así que la protección de los derechos humanos deben entenderse como el referente y fin último de las políticas que provienen del Estado, así como el instrumento fundamental para su realización.

En este primer capítulo se hace un breve resumen sobre la naturaleza de los conceptos de política, ley y reglamento migratorio, el papel que juega el Estado dentro del contexto de los fenómenos migratorios y las maneras en las que debe de actuar, el rol que juegan las instituciones dentro de esta trama y el lugar que

ocupa la soberanía del Estado frente a las decisiones que se deben de tomar para con los flujos migratorios. A su vez, se realizará un breve análisis sobre el ordenamiento jurídico del Estado, visto desde sus orígenes teóricos en la Teoría General del Estado, la inserción de la perspectiva de género en la construcción de políticas migratorias y, finalmente, una visión general de la política migratoria en México. Todos estos tópicos se establecieron de manera que se pueda crear un estudio exploratorio en la teoría para poder abarcar el tema de la Ley de Migración de 2011 y la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes en los capítulos posteriores.

¿Qué es una política migratoria?

Inicialmente, una política migratoria puede ser definida como una política pública cuya acción va dirigida al manejo de las migraciones en un país. De acuerdo a Leilo Mármora, la política migratoria encontrará sus orígenes más remotos “en las diferentes percepciones que sobre las migraciones tienen distintos sectores de las sociedades de origen y recepción (y) en los argumentos que dichos sectores o los gobiernos utilizan para sustentar la adopción de políticas específicas; y, en tercer lugar, por lo que los gobiernos entienden como “política migratoria”⁴ es decir, si bien el concepto en sí mismo no tendrá una variación significativa de país a país, la manera en la que se crea y se maneja en la realidad tangible si cambiará de acuerdo a las percepciones generales que se tengan sobre el tópico de la migración a nivel nacional. Este aspecto resulta de gran importancia ya que, dentro del proceso de creación y aplicación de políticas migratorias, las percepciones sobre la emigración o la inmigración, sin cuestionar realmente la objetividad de su fundamento, serán la principal fuerza motora para la toma de decisiones en el plano de la política y en la definición de las políticas migratorias.

⁴ Mármora, Leilo. Op. Cit. P. 25

Si comprendemos que las migraciones internacionales representan en el mundo actual, una disfuncionalidad, tanto en el nivel local como en el global (en el sentido de que las migraciones implican – en su mayoría – la búsqueda de mejores oportunidades que el país de destino no puede brindarles a los individuos) para el orden mundial político y económico, podremos observar que las políticas migratorias vendrán a jugar un papel principal en el manejo de dicho problema por parte de los gobiernos. En este sentido, las políticas migratorias se entienden como respuestas político-sociales frente al fenómeno que representa la migración hoy en día, el cual se vuelve cada vez más visible y preocupante en las esferas de la sociedad y la política mundiales.

Las políticas migratorias existen para actuar sobre algunos aspectos específicos del fenómeno migratorio, o bien sobre su totalidad, de manera que puedan generar efectos sobre sus consecuencias o directamente sobre sus causas “pero no puede esperarse de estas políticas la modificación de las causas estructurales que son las que definen, en última instancia, los principales movimientos de población”⁵, a saber, las políticas migratorias no estarán hechas para eliminar el problema migratorio de raíz, sino para actuar directamente sobre un hecho que ya se considera propio del mundo globalizado, en donde la libre circulación de personas resulta ser una de las promesas que aún quedan por cumplirse.

Por otra parte, las políticas migratorias – en un contexto netamente político –se crean para generar gobernabilidad, estableciendo así “la tendencia que un gobierno determinado quiere arcar en dos grandes rubros: la inmigración de extranjeros a su territorio, y los términos y condiciones de emigración y repatriación de sus nacionales”⁶, de manera que puedan enfrentar la complejidad que implica el fenómeno migratorio y sus interacciones con el contexto político, social, económico y cultural de un país, sobre todo tomando en cuenta que, en el mundo actual, no se pueden obviar las medidas sobre inmigración o emigración,

⁵ Mármora, Leilo. Op. Cit. P. 51

⁶ Organización Internacional para las Migraciones. *Políticas públicas sobre migración laboral: herramientas y buenas prácticas*. Ediciones La Caja. México, D. F., 2010. P. 4

ya que ambos fenómenos han alcanzado su mayor punto de visibilidad en la historia.

La Organización Internacional Para las Migraciones (OIM) puntualiza que “un reto fundamental para los responsables de formular políticas es encontrar el equilibrio entre un marco de control y un enfoque a la gestión de la migración en que los derechos humanos sean un componente fundamental”⁷, de manera que la elaboración de las políticas migratorias tenga siempre en consideración los principios de autoridad y responsabilidad del Estado y los derechos humanos universales como ejes rectores. Estos tres aspectos harán que las políticas migratorias creadas y presentadas cuenten con un principio de realidad de acuerdo a su contexto político, es decir, que consideren las realidades laborales, económicas, migratorias, culturales y demográficas, entre otras, que se presenten en un territorio determinado, para que puedan complementarse con los objetivos iniciales por las que fueron creadas y que puedan generar responsabilidades compartidas. De esta manera, se observa que las políticas migratorias juegan un papel central en el engranaje del Estado y en la gestión poblacional de un territorio específico, de manera que se pueda asegurar el respeto de los derechos fundamentales de las personas, sin importar su *status* migratorio, y garantizarles una mayor calidad de vida.

Una vez establecido el papel que juegan las políticas migratorias en las realidades nacionales, resultará clara la necesidad de que éstas se incluyan en los Planes Nacionales de Desarrollo, o que al menos se desenvuelvan de acuerdo a los principios rectores de éstos, para garantizar la protección de los derechos humanos y que sus contenidos sean aplicables a la realidad. Es decir, las políticas migratorias obtienen también su principio de realidad en tanto que están enmarcadas con los compromisos y acciones futuras que el Estado establece para sí mismo, en tanto que se basan en análisis de datos concretos y confiables de acuerdo a los espacios que necesitan acción urgente o que se planea renovar a largo plazo, de forma que las políticas migratorias estén hechas por encima de los

⁷ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 5

intereses partidarios o ideológicos que puedan prevalecer y que se sustenten en las necesidades reales y tangibles de una nación.

El papel del Estado frente al fenómeno migratorio

Si bien ya hemos establecido las nociones básicas de qué es una política migratoria, en este apartado nos centraremos en el aspecto nodal de su creación, es decir, que “la elaboración de las políticas públicas migratorias depende básicamente del Estado. Es sobre éste donde confluyen las presiones de los diferentes actores sociales, ya sea en forma directa o a través de la opinión pública para la adopción de determinada política migratoria”⁸, es decir que, si bien las políticas migratorias pertenecen al universo de las políticas públicas, el Estado será el agente principal en la toma de decisiones básicas para su definición y posterior aplicación a partir de la opinión generalizada del fenómeno migratorio, la cual “se expresa en forma explícita a través de los medios de comunicación, o bien a través de mecanismos especialmente contruidos para captarla, como los análisis de opinión”⁹.

La toma de decisiones del Estado en lo que se refiere al fenómeno migratorio no será de carácter unidireccional, sino que las mismas opiniones que se expresan de manera generalizada sobre los flujos migratorios se plasmarán en el entramado institucional del Estado, haciendo del papel de éste, mucho más complejo de lo que pareciera ser. Mármora explica que...

A veces, dentro del Estado, las visiones sectoriales frente a las migraciones son distintas. Incluso podemos encontrar que, desde los sectores encargados de las políticas *interna, externa, laboral, educativa, económica o social*, las perspectivas no sólo pueden ser distintas, sino contradictorias.¹⁰

⁸ Mármora, Leilo. Op. Cit. P. 53

⁹ *Idem*

¹⁰ Mármora, Leilo. Op. Cit. P. 56

De manera que el diagnóstico sobre la realidad migratoria y la relación con la sociedad civil y la opinión pública, tendrán un “sesgo sectorial” de acuerdo a la institución de dónde provenga la información. Si bien no existe un modelo organizacional fijo que dicte la manera en la que el Estado actuará sobre los flujos migratorios, si se puede observar que, en muchos de los casos, delega cierta autoridad sobre el tema a una pluralidad de instituciones para que puedan hacerse cargo de la toma de decisiones en el espacio de su competencia; de esta manera, los organismos que se hagan cargo de la política interna “se preocuparán, básicamente, de aquellos aspectos que hacen al impacto de las migraciones en términos de volumen o composición de la población, de seguridad o de distribución de la población en un territorio”¹¹, mientras que los organismos que estén a cargo de las políticas de relaciones exteriores verán a las migraciones como “una herramienta de esas políticas, o bien como una resultante de las relaciones bilaterales o multilaterales del Estado”¹². De la misma suerte, se observará el sesgo sectorial de los encargados de políticas laborales o educativas, por ejemplo, en su momento de expresar su opinión sobre las migraciones desde su punto de vista particular.

La toma de decisiones del Estado para poder actuar o influir directamente sobre el fenómeno migratorio resulta ser un entramado complejo que puede caer fácilmente en la contradicción si se asume que cada una de estas entidades institucionales toma sus decisiones y ocupa su posición desde su propio entorno e intereses. La tarea final consistirá en traducir todas estas opiniones y tratar de conciliar, en la medida de lo posible, a los contrarios, para poder diseñar y presentar una política migratoria que sea coherente, transparente y comprensible para la sociedad civil.

¹¹ *Idem*

¹² *Idem*

El Estado como actor social dentro del contexto de las migraciones

De acuerdo a lo observado en el apartado anterior, se puede ver que el papel que juega el Estado en la toma de decisiones sobre el fenómeno migratorio pareciera ser fundamentalmente político, en tanto que es el mediador entre sus propias instituciones, y en las relaciones de éstas con la opinión pública y la sociedad civil. El Estado también jugará un rol central como actor social dentro del contexto migratorio, compartiendo el espacio con otros actores relevantes de acuerdo a las reglas de una sociedad democrática. En este sentido, el Estado no será únicamente un actor en la toma de decisiones, sino que cobrará una importancia central cuando se habla de la caracterización de los movimientos migratorios; si bien se ha establecido que la definición y la opinión generalizada sobre las migraciones es fundamental para la creación de políticas migratorias, se debe de observar al Estado como el ente cuyo diagnóstico sobre el fenómeno será el principal y fundamental para la creación de estas políticas.

En este sentido, el rol del Estado como actor social es el de decodificar y ordenar la percepción generalizada de las migraciones a partir de las “opiniones, actitudes y presiones internas y externas”¹³ para poder definir puntualmente la naturaleza de las políticas migratorias que se crearán. Es así que el Estado formalizará dicha propuesta de política migratoria en tanto a la modalidad que asumirá, el patrón migratorio en el que se enmarcará y la intencionalidad de los objetivos de la misma.

La última palabra sobre las migraciones - sobre todo en la percepción sobre si serán negativas o positivas para el entorno nacional - la tendrá el Estado, al igual que la toma de decisiones sobre las nociones de control y de seguridad sobre el fenómeno migratorio, es decir, el Estado será el actor que decidirá en el proceso si el inmigrante deberá ser visto como un enemigo al cual hay que

¹³ Mármora, Leilo. Op. Cit. P. 79

controlar y defenderse de él, o si se tratará de un visitante bien visto y aceptado para los diversos parámetros nacionales.

Así, dentro de los estándares y reglas de una sociedad que se rige de manera democrática, el Estado no actuará solo o de manera arbitraria sobre el tema, sino que el Poder Ejecutivo, necesitará del apoyo de los poderes Legislativo y Judicial para poder traducir toda la información que el Estado ha recibido y decodificado, de manera que se logren crear las políticas migratorias adecuadas para el entorno nacional.

¿Debe el Estado controlar, regular o promover la migración?

La pregunta que queda en el aire después de haber observado que el Estado es quien, al final de cuentas, tiene la última palabra sobre la toma de decisiones en cuanto al fenómeno migratorio, será sobre cuál sería la acción principal idónea que el Estado debería de tomar en cuanto a la migración: ¿Debe el Estado controlar, regular o promover la migración?

De nueva cuenta nos remitimos a que esta respuesta se encontrará principalmente en el entramado institucional del Estado, en donde el primer problema que surge a la vista es que...

Las respuestas institucionales de los Estados frente a estos cambios en los movimientos internacionales de personas, aún no han logrado una adecuada gobernabilidad. En ese sentido se habla de una actual “crisis de gobernabilidad migratoria”. Esta crisis se manifiesta fundamentalmente en el aumento de migrantes irregulares en los países de recepción y de tránsito. También en el incremento antimigratorio y la xenofobia, en el aumento del llamado “negocio migratorio” a través de las corruptelas administrativas del sector, la trata y el tráfico de personas, y en la

incorporación de mayores y más sofisticados sistemas de seguridad para el control migratorio¹⁴.

Es decir que la crisis de gobernabilidad, la cual no azota a un solo país en particular sino que pareciera ser un fenómeno cada vez más generalizado, ha desatado la interrogante que presentamos en este apartado, en donde se le ha comenzado a invertir en sistemas de control de fronteras y de la migración como fenómeno global, en vez de preguntarse si esa es la salida idónea que las instituciones deberían de proponerle al Estado. La crisis de gobernabilidad exige para sí respuestas distintas sobre las acciones primordiales que el Estado debe de llevar a cabo en su papel como actor social y político dentro del fenómeno migratorio.

Uno de los problemas que saltan a la vista en el intento por responder a esta pregunta, es la cuestión de que muchos gobiernos han malinterpretado la noción de “política migratoria”, traduciéndola directamente como una cuestión que refiere únicamente al control o a la elaboración de documentos e instrumentos jurídicos, que resultan inaplicables por no basarse en las opiniones y realidades del fenómeno migratorio, obteniendo así resultados que no se buscaban inicialmente en la gestión migratoria.

A pesar de asumir que el control era la intención principal que el Estado debía tener en cuanto al fenómeno migratorio, éste continuó su crecimiento y los Estados, poco a poco, comenzaron a darse cuenta de que la migración no era un asunto que podía gestionarse únicamente desde un puesto de control o que pudiera administrarse por un solo ente. Por lo cual “han reconocido la necesidad de cooperación regional e internacional sobre el tema”¹⁵ y se ha intentado cambiar la prioridad del control por la idea de realizar un esfuerzo conjunto – de acuerdo a las normas internacionales – para poder administrar la migración desde una perspectiva global y ya no tanto local o nacional, como ha sido el caso de varios países asiáticos y los diferentes intentos de una gestión migratoria conjunta entre

¹⁴ Mármora, Leilo et al. *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria*. Instituto Nacional de Migración / Organización Internacional para las Migraciones, México, D. F., 2009. P. 14

¹⁵ Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 53

México y Estados Unidos o el caso de México y Guatemala pero que, a la fecha, no han terminado de construir instrumentos eficaces en esa dirección.

A diferencia de lo que implicaba el control, en esta nueva tentativa de administrar y regular las migraciones, el Estado resulta no tener una autoridad absoluta. El contraste entre estas dos acciones recae, fundamentalmente, en que si bien el control implicaba enclaustrarse y actuar de acuerdo a políticas estrictamente nacionales y que partieran únicamente del interior, la administración y regulación de las migraciones involucra la cuestión de limitar la autoridad del Estado para darle prioridad a otros asuntos enfatizados por las organizaciones internacionales, como lo es la protección de los derechos humanos. En este sentido, las políticas migratorias que el Estado pueda crear y diseñar deben de servir tanto a facilitar como a controlar la migración, es decir, crear un equilibrio entre los intereses y objetivos de los migrantes con los de los Estados.

Como bien se había señalado, no existe en realidad una estructura organizacional o modelo fijo para administrar la migración. De esta manera “cada Estado tendrá diferentes objetivos y prioridades sobre ésta y, por lo tanto, requerirán de una estructura apropiada para sus necesidades específicas”¹⁶, de manera que la decisión de controlar, promover o regular las migraciones recaerá en los intereses particulares de cada Estado, en tanto decidan apegarse o no a lo estipulado por los tratados internacionales y las obligaciones que de éstos se desprenden, es decir, de qué tanto estén dispuestos a trabajar en coordinación con otros Estados y asumir responsabilidades que se pueden encontrar más allá de su control.

¹⁶ Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 184

Las políticas migratorias: respuestas al problema migratorio

Las políticas migratorias, finalmente, serán propuestas “dirigidas a producir efectos en “patrones migratorios” existentes o a desarrollarlos intencionalmente”¹⁷, de manera que si las observamos como respuestas concretas al problema migratorio, tendrán en su estructura una direccionalidad, temporalidad, selectividad, voluntariedad y composición determinada, que partirán de la opinión generalizada, para poder actuar directamente sobre los flujos migratorios.

Estas respuestas tendrán como base principal una serie de propuestas y argumentos que establecerán los ejes de acción en la materia y que se instrumentarán “en función de las perspectivas de los sectores sociales que intervienen en su elaboración”¹⁸. Involucrarán, así, los elementos que hemos mencionado con anterioridad, en donde los argumentos girarán alrededor de los intereses y objetivos de los Estados o de los grupos que se vean afectados, negativa o positivamente, por las migraciones.

El objetivo final de las políticas migratorias siempre será el de establecer los parámetros de acción con los que el Estado se guiará y orientará. Son respuestas a las múltiples interrogantes que puedan emanar de los distintos sectores, sean las instituciones o la sociedad misma, de forma que estas políticas públicas existan de manera ordenada y coherente para el bienestar del Estado y sus individuos frente a los flujos migratorios y los problemas que estos les presentan o les puedan llegar a plantear.

¹⁷ Mármora, Leilo. Op. Cit. P. 88

¹⁸ Mármora, Leilo. Op. Cit. P. 109

Los flujos migratorios y la soberanía del Estado

Uno de los temas que siempre han sido centro de interés y de estudio para las Ciencias Sociales, y en particular para la Ciencia Política, ha sido la cuestión de la soberanía del Estado. Si quisiéramos abocarnos a la tarea de crear una definición propia sobre qué implica la soberanía, tendríamos que realizar un amplio estudio teórico de los grandes pensadores como Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau o Jean Bodin, para hacer una suerte de “resumen” en cuanto a su naturaleza, tarea que no correspondería a la investigación en curso.

Por tanto, sólo se destaca, de manera general, que se podría entender a la soberanía del Estado como un orden supremo, es decir, que no existe ningún orden superior o mayor que actúe directamente sobre el Estado. Es decir que el Estado es el ente final en la toma de decisiones sobre sus asuntos en tanto que no se encuentra subordinado a otro agente o actor; para efectos de esta investigación, dejaremos de lado la discusión filosófica que se aboca al tema de la soberanía como preámbulo de la democracia moderna en tanto que recae en el pueblo.

Al hablar de las diversas problemáticas que los flujos migratorios presentan, resulta importante destacar el papel que la soberanía del Estado juega en cuanto a la toma de decisiones sobre este fenómeno aunado a las diversas interacciones que se presentan en esta relación de la soberanía con los flujos migratorios, es decir, el derecho del Estado para ejercer su poder en el territorio y sobre la población frente a una creciente globalización, el nuevo papel de la soberanía y las migraciones.

La soberanía, el orden del Estado y las migraciones

La Organización Internacional para las Migraciones plantea que “la soberanía del Estado es el punto tradicional de partida al momento de considerar el derecho migratorio internacional. Los Estados tienen autoridad sobre su territorio y su población; pueden decidir quién ingresa o no a su territorio”¹⁹ es decir, que cada Estado tiene el derecho de asegurar sus fronteras y decidir cuáles serán las condiciones de expulsión, ingreso y permanencia de personas ya que, como hemos visto con anterioridad, el Estado es el actor principal en la elaboración de políticas migratorias. A esta capacidad de toma de decisiones y de orden supremo sobre un territorio determinado, en el mundo actual, el derecho migratorio internacional la ha limitado a través de la primacía de la defensa de los derechos humanos aceptados internacionalmente en declaraciones y tratados. Este es el primer problema que se nos presenta en la relación entre las migraciones y la soberanía del Estado, y de allí se desprende que su poder ya no será completamente ilimitado, sino que el derecho internacional será el primero en establecer ciertos límites y marcos de acción para todos los Estados que hayan firmado o convenido en algún tratado internacional, en los que los derechos humanos son siempre el eje rector superior a las normativas nacionales. Sobre este aspecto, la OIM establece que...

Una premisa fundamental de la soberanía nacional es que un Estado tiene el poder de controlar sus fronteras y regular a los no nacionales que admite su territorio; en ciertas circunstancias, a expulsar a los no nacionales, y a tomar los pasos necesarios para proteger su seguridad. Este poder para administrar la migración es, sin embargo, compensado por sus derechos fundamentales²⁰

En otras palabras, la relación entre el ejercicio del poder soberano y la necesidad imperiosa de defender y respetar los derechos humanos en las migraciones, resulta ser muy difícil, ya que “pone a prueba” la capacidad del

¹⁹ Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 56

²⁰ Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 63

Estado de ejercer su jurisdicción dentro de sus fronteras, sin la intervención de otros Estados u otros agentes, pero a la vez, la creciente importancia e influencia de las normas de derechos humanos que han cambiado las prioridades estatales, en donde la seguridad y el control ya no ocupan el único puesto preponderante en las preocupaciones estatales, como es el caso de países como Australia, sino que ahora debe compartirse con la protección de los individuos contra amenazas a su integridad y dignidad.

Esta situación podría significar que el concepto de la defensa de los derechos humanos se contraponen a la idea general de la soberanía del Estado, pero al final de cuentas el Estado no deja de poner el acento sobre la seguridad nacional como preocupación fundamental, en el que la salvaguarda de los intereses del Estado y su población tienden a ocupar siempre la primera posición en importancia.

El papel de las instituciones en el fenómeno migratorio

Como se ha mencionado a lo largo de este primer capítulo, el entramado institucional del Estado juega un papel muy importante en la misión de gestionar la migración. De acuerdo a la OIM, las instituciones “son elementos necesarios para que haya un funcionamiento eficaz y justo. Garantizan las libertades civiles y aseguran la conducta ética del gobierno y del Estado”²¹, por lo cual deben estar enmarcadas por leyes estatales y reglamentos administrativos para que puedan ser identificadas de manera óptima por los ciudadanos y para que puedan ser consistentes en su gestión. Las estructuras institucionales son capaces de responder a las particularidades de los movimientos migratorios de manera que la respuesta estatal sea coherente, esto es, que las instituciones del Estado logren adaptarse a las metas nacionales para la migración y el empleo en el país.

²¹ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 92

De igual manera se observa que las instituciones responsables de la gestión migratoria deben estar bien diseñadas, ser fuertes y estar en constante coordinación entre ellas para lograr las metas que se proponga el Estado. La OIM establece la existencia de cuatro lineamientos generales para el fortalecimiento institucional en relación con la movilidad:

1. Definir la misión y la visión de la política migratoria.
2. Identificar las instituciones gubernamentales centrales y las relacionadas.
3. Coordinar las distintas instancias encargadas de aspectos de la movilidad laboral.
4. Realizar el monitoreo y evaluación de los objetivos definidos.²²

Estos puntos tienen como objetivo común la articulación de las instituciones para superar las posibles contradicciones y deficiencias en el intercambio de información, cooperación y transparencia. En este sentido, la necesidad de organizar las funciones de cada una de las instituciones que se encuentren involucradas, trasciende de la cuestión migratoria, o de la movilidad laboral como lo plantea la OIM, y se vuelve una tarea esencial para cualquier actividad o meta que se propongan estas instituciones.

Si bien ya habíamos establecido que el Estado delega ciertas tareas y funciones a distintas entidades, como lo son los ministerios y secretarías o ciertos institutos u órganos desconcentrados, se debe de observar que en el caso particular de la migración, el control y gestión de la misma y la protección de los derechos humanos, exige un alto grado de coordinación entre distintas entidades como lo son las Secretarías o Ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo, Bienestar Social y Justicia, entre otros, al lado del trabajo conjunto de todos los organismos que de ellas se desprenden para poder crear y aplicar las políticas migratorias.

También en estos modelos institucionales existe la disyuntiva, presentada anteriormente, entre controlar o administrar la migración facilitando el movimiento

²² Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 93

entre las fronteras. La tarea principal resultará ser la delegación de las responsabilidades de seguridad y soberanía nacional – propias del control de la migración – a las Secretarías de Gobernación o Interior y a Relaciones Exteriores, mientras que la gestión o administración de la migración pasará a estar a cargo de las instituciones que sean portadoras de los derechos de libre circulación y bienestar de la población, junto con la gestión de la migración laboral.

La OIM señala que, tanto el control como la gestión de la migración son obligaciones innegables del Estado y que pueden ser “reconciliadas constantemente”²³, buscando, principalmente, “el equilibrio entre los dos, sin descuidar ninguna obligación, sujetas a las leyes y mandatos del Estado”²⁴ y la creación de “mecanismos concretos que promuevan el diálogo abierto entre las distintas instancias para favorecer la causa común y definir conjuntamente, el funcionamiento de la política migratoria laboral y sus áreas de competencia”²⁵.

A las tareas y obligaciones del entramado institucional del Estado se le suma, también, la participación necesaria de la sociedad civil, sobre todo a partir de los representantes de las organizaciones de migrantes. En este sentido, la Organización de los Estados Americanos (OEA) señala que “se entenderá por *Organización de la Sociedad Civil* toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”²⁶, siendo indispensable la participación de estos sectores ajenos a las instituciones formales del Estado para poder contar con una participación integral y coordinada entre los sectores que integran a un Estado en relación a la óptima gestión de los movimientos migratorios en un plano, esencialmente, político.

²³ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 105

²⁴ *Idem*

²⁵ *Idem*

²⁶ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 107

Las migraciones y el orden jurídico del Estado

Si bien ya se han analizado algunas cuestiones sobre la naturaleza de los conceptos básicos para comprender a las políticas migratorias y a los flujos migratorios, en este penúltimo apartado se revisan algunos aspectos que tratan de la naturaleza jurídica de las leyes y el orden del Estado.

Se consideró necesario hacer un recuento de algunas de las teorías sobre la relación de las leyes con la Teoría General del Estado, a partir de autores como Hans Kelsen, Hermann Heller, Georg Jellinek y Max Weber, de manera que tengamos un sustento sólido – conceptualmente – para entender la naturaleza de las leyes y reglamentos migratorios, dos temas fundamentales para la investigación de que se ocupa esta tesis. Es a partir de este breviarío que se comprenderá, un poco más a fondo, qué son las leyes y qué es un reglamento y en donde recae su importancia dentro del orden social, cuestión que, al final de cuentas, compete directamente a las funciones de las políticas migratorias en tanto que buscan mantener un orden específico en cuanto la naturaleza social de los países y en el control de las fronteras. Este breviarío no se ocupará únicamente de las leyes, sino que también buscará conciliar el lugar de la Teoría General del Estado, disciplina en la cual encontraremos a la soberanía del Estado como noción básica y fundamental, dentro del concepto de orden jurídico, social y político de una comunidad.

Breviarío sobre las leyes y la teoría del Estado

Si bien hemos observado en los apartados anteriores algunas cuestiones generales sobre la toma de decisiones del Estado, su soberanía y su entramado institucional, comprenderemos que todos estos factores son parte integral de la visión panorámica que nos presenta la Teoría General del Estado, como una rama

importante de la Ciencia Política. Uno de los propósitos de la Teoría General del Estado es plantear nociones conceptuales abstractas que puedan ser aplicadas en todos los casos y en todos los Estados sin importar en dónde se encuentren, pero el interés central de este breviarío será mostrar algunas de las teorías más importantes en cuanto a la creación de las leyes se refiere y, sobre todo, a la relación tan importante que tiene el Estado con el Derecho, elementos que permitirán perfilar, con argumentos más sólidos, las condicionantes y características de las políticas migratorias.

Uno de los componentes principales de la teoría general del Estado es el estudio de su relación con el Derecho y la creación de las leyes como base del orden en un territorio determinado. Sobre este aspecto, debe quedar claro que la Ciencia Política y el Derecho, en tanto que son disciplinas de las Ciencias Sociales, no se pueden disociar la una de la otra, sobre todo si entendemos al Derecho como una representación del orden jurídico eficaz y realmente observado, en donde las leyes y normas adquieren su poder coercible a través del Estado.

La relación que existe entre el Estado y el Derecho, de acuerdo a lo que plantea Miguel Galindo Camacho, puede ser calificada de indisoluble, ya que el Derecho, “además de determinar la existencia de aquél, establece las relaciones entre los gobernantes y gobernados, señalando las atribuciones de los primeros y los derechos y obligaciones de los segundos”²⁷, de manera que la autoridad del Estado encontrará sus fundamentos y reglamentos instituidos y coordinados por el Derecho, a la vez que comparten un origen común, es decir, que ambos surgen de la voluntad comunitaria de la sociedad y, por ende, son un reflejo de la realidad social.

Para efectos de este apartado, debemos comenzar desde el concepto básico de esta relación entre Derecho y los estudios sobre el Estado, es decir, las nociones sobre la norma jurídica y la ley como fundamentos del orden social y político. Héctor Santos Azuela establece que una norma jurídica es “una

²⁷ Galindo Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, D. F., 1969, P. 288

disposición general y obligatoria, impuesta por el Estado para ordenar el comportamiento humano de acuerdo con ciertos fines que se estiman necesarios. Sus características son la exterioridad, la bilateralidad, la heteronomía y la coercibilidad, que es su nota típica predominante²⁸, mientras que la ley es, en sentido formal “la norma elaborada por el Poder Legislativo. En sentido material, es la norma general, abstracta y obligatoria que regula la conducta humana”²⁹, cuyo carácter político sale a relucir en tanto que las leyes son las bases del régimen político-social, determinantes para la estructura y las funciones de los órganos estatales y son las encargadas de fijar los principios jurídicos, económicos y políticos del sistema social y del Estado³⁰. No se podría pensar sobre un Estado sin incluir el estudio de las leyes que lo rigen y le dan forma.

Por ello, a continuación se presentarán de manera sintética los postulados principales de los autores más importantes de la Teoría General del Estado – Hermann Heller, Georg Jellinek, Hans Kelsen y Max Weber – para mostrar de manera más puntual la importancia de la inclusión de las leyes en el estudio del Estado y su naturaleza, haciendo énfasis en la justificación del Estado, los fundamentos de su poder jurídico y las nociones básicas de la soberanía.

Hermann Heller: La justificación y teoría del Estado

Cuando hablamos de la Teoría General del Estado, entendida como una visión panorámica y, al mismo tiempo, sintética de las características del Estado, uno de los primeros nombres que resultan importantes para el análisis del tema es el de

²⁸ Santos Azuela, Héctor. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Pearson Addison Wesley, 3ª edición, México, D. F., 2002, P. 28

²⁹ Santos Azuela, Op. Cit. P. 49

³⁰ *Idem*

Hermann Heller³¹ como principal expositor de los diversos contenidos de esta disciplina. En su obra *Teoría del Estado*, Heller muestra que la Ciencia Política y el Derecho tienen un principal vínculo común, el cual se expresa de manera que:

...los problemas jurídicos sólo interesan a la Ciencia Política en cuanto el derecho, como orden social escrito o no escrito, venga a legitimar, fundamentar o limitar, de modo efectivo, el poder político, y en cuanto ordene, de modo real, las relaciones de poder de los órganos estatales entre sí y con los habitantes del territorio y con otros Estados...³²

Es decir, el contenido del Derecho – y, por lo tanto, la creación de las normas jurídicas y las leyes – serán uno de los objetos de estudio de la Ciencia Política en tanto que siempre habrá una figura de autoridad a la que se le atribuyan los establecimientos de las normas jurídicas y éstas, a su vez, siempre estarán dirigidas o establecidas a partir de la voluntad humana.

Para comprender la teoría que nos plantea Heller sobre el Estado, debemos remitirnos a que él “demuestra que la Teoría del Estado es una ciencia cultural y no natural, que los fenómenos de las ciencias culturales tienen un sentido, una intención y su autor persigue un fin, lo que no sucede con el fenómeno de las ciencias naturales...”³³; si esto lo aplicamos a la relación de la Ciencia Política, el Estado y el Derecho, observaremos que esta relación será meramente cultural, una formación social que tiene sus intenciones y objetivos bien determinados y que no existe de manera espontánea y, sobre todo, que es una relación que tiene un sentido de fondo que lo conectará directamente con la realidad.

Una de las aportaciones más importantes del pensamiento de Heller para la comprensión conceptual de las leyes, el Derecho y su relación con la Ciencia Política, es la cuestión del significado en los conceptos más utilizados. Esto lo expresa a partir de que:

³¹ Hermann Heller (1881 – 1933) fue un jurista y politólogo alemán conocido por su intento de formular las bases teóricas para explicar las relaciones existentes entre el Estado, la nación y la socialdemocracia.

³² Heller, Hermann. *Teoría del Estado* (traducción de Luis Tobío), Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1974. P. 39

³³ Galindo Camacho, Op. Cit. P. 88

...encierra un profundo sentido el hecho de que las palabras: ordenación, reglas, ley, constitución, norma, tengan todas una doble significación, ya que expresan a la vez algo que es y algo que debe ser, una conducta que es, de hecho, regular, y la exigencia de una determinada conducta, conforme a la regla³⁴

Es decir, el ordenamiento jurídico de un Estado encuentra sus bases en realidades tangibles – el ser – y sobre las aspiraciones o voluntades de cambio dentro del mismo – el deber ser -, dándole así una comprensión global al orden político y social que existe y que se norma junto con las aspiraciones futuras sobre este mismo aspecto. Es así que se logra observar que las normas jurídicas, en un principio, deben tener una conexión con la totalidad de la realidad social a la cual están intentando regular, que se encuentren expresadas de forma clara, cuya creación sea exclusiva del Estado y que estén estipuladas de manera que éste pueda velar por su cumplimiento de manera óptima.

De este modo, las normas jurídicas cobran su importancia en relación a que son la representación ética del Estado y le dan cabida al orden social de la comunidad humana ya que:

...no puede ser una voluntad libre de normas, lo que sólo podría encontrarse en todo caso en el reino animal, sino que, como cualquier otra voluntad humana, hay que considerarla como un ser formado de normas, que no puede sustraerse a las exigencias, variables según el grado de cultura, que plantean las condiciones de la vida en sociedad³⁵

De igual manera, Heller es muy cuidadoso al establecer que el Estado, a través de las normas emanadas del Derecho, sólo puede organizar actividades y procedimientos más no podrá organizar o crear opiniones individuales, por lo cual se observa que las normas y las leyes proceden de la voluntad social más no la intentarán normar.

Sobre el mismo aspecto de la creación de normas, Heller menciona que refieren a:

³⁴ Heller, Op. Cit. P.p. 201, 202.

³⁵ Heller, Op. Cit. P. 210

...un intento de producir, mediante una normatividad creada conscientemente, una normalidad de conducta concorde con ella. Que el experimento de la creación de normas tenga éxito en el Estado moderno, en la mayoría de los casos, a causa de su rigurosa organización burocrática, no autoriza a olvidar el hecho de que ese mismo Estado no es capaz, en manera alguna, de procurar vigencia a todas sus normas, y que, aunque el experimento tenga éxito, tal éxito y, en consecuencia, la vigencia que se logra, pueden presentarse en grados muy diferentes³⁶

La existencia de una norma de manera formal no garantiza que el Estado pueda observar su cumplimiento en una escala global y absoluta, sino que puede llegar a encontrar su efectividad en algunos aspectos u órganos más que en otros.

Georg Jellinek: El poder jurídico del Estado y sus propiedades

El segundo autor que se tomará como ejemplo para la comprensión del proceso de creación de normas y la relación del Derecho con la Ciencia Política y la Teoría General del Estado es Georg Jellinek³⁷, el cual:

...considera al Estado desde dos puntos de vista: el social y el jurídico y que, como consecuencia de esto, sostiene que deben usarse dos métodos distintos para conocer esa dualidad del Estado. Para conocer el primero debe utilizarse el método tipológico (en sus dos aspectos, ideal y empírico) y para conocer el segundo debe utilizarse el método jurídico³⁸

Sobre el aspecto netamente jurídico, Jellinek será el primero en hacer notar que “Toda la ciencia del derecho cae bajo el dominio de las ciencias del Estado en el sentido que hemos dado a esta expresión; es decir, en cuanto el derecho sólo puede ser producto de una asociación humana organizada”³⁹.

³⁶ Heller, Op. Cit. P.p. 277 - 278

³⁷ Georg Jellinek (1851 – 1911) fue un jurista y teórico político alemán, conocido por estudiar al Estado, de manera sistemática, a partir de los puntos de vista jurídico y sociológico. Su obra y pensamiento denotan una tendencia positivista.

³⁸ Galindo Camacho, Op. Cit. P. 84

³⁹ Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 2012. P. 57

Siguiendo las ideas de Jellinek, existen ciertos caracteres esenciales para poder comprender la naturaleza de las normas jurídicas; es así que se observa que: 1) las normas jurídicas refieren a las relaciones externas y mutuas de los hombres; 2) las normas jurídicas proceden de una autoridad exterior reconocida; 3) las normas jurídicas son de carácter obligatorio en cuanto a que están garantizadas por poderes exteriores⁴⁰, en donde dicho carácter obligatorio descansa en una convicción que edificará a todo el orden jurídico que le da cabida. Las normas jurídicas, de acuerdo a estas opiniones, descansarán en elementos formales y en elementos que son catalogados como “puramente psicológicos” que son las que le otorgan la efectividad necesaria.

De igual manera, Jellinek observa que la voluntad del Estado es una voluntad humana, por lo cual las normas que lleguen a existir dentro del contexto estatal deben ser consideradas obligatorias porque responden y nacen de la voluntad de la sociedad a la que van a normar y, por lo tanto, deben de ser reconocidas tanto por los gobernantes como por los gobernados. A su vez, podemos observar que las relaciones reales de poder son las bases del orden jurídico ya que “el derecho es también, según se desprende de esta doctrina, un compromiso entre intereses diferentes y aún opuestos. Este compromiso es la resultante, no sólo de la fuerza de los intereses, sino del poder social de los interesados en ellos”⁴¹, es decir, el orden jurídico deberá de ser entendido - primeramente – como un consenso entre todas las fuerzas de la sociedad, y el Estado se obligará a sí mismo a cumplir las órdenes que de él provengan, de manera que el orden que sugiere, pueda nacer, aplicarse y mantenerse dentro del territorio y a través de sus órganos.

El poder del Estado, siguiendo las ideas de Jellinek, no descansará únicamente en la cuestión de que la voluntad del Estado será un reflejo de la voluntad humana y social, sino que también estará profundamente ligado al concepto de soberanía en donde el “poder soberano de un Estado es, por tanto,

⁴⁰ Jellinek, Georg. Op. Cit. P. 320

⁴¹ Jellinek, Op. Cit. P. 326

aquel que no reconoce ningún otro superior a sí, es, por consiguiente, el poder supremo e independiente”⁴², poder supremo que será otorgado por el orden jurídico. Esta noción del poder del Estado no quiere decir que sea absoluto e ilimitado, sino que es un poder soberano fundado en leyes y normas otorgadas por el derecho; así se indica que es un poder que no sólo existe y es observable, sino que tiene una base sobre el *cómo* organizarse dentro de su estructura. De esta suerte, no se puede hablar de la existencia de un Estado sin mencionar la existencia de un poder soberano, el cual “no puede derivarse de otro ninguno, sino que tiene que proceder de sí mismo y según su propio derecho”⁴³.

Hans Kelsen: La soberanía del Estado y la validez de las normas jurídicas

El tercer autor que resulta de gran importancia para la relación intrínseca entre las leyes, el Derecho y el Estado es Hans Kelsen⁴⁴, el cual tomará un matiz distinto con respecto a lo que ya se ha señalado en relación a las ideas de Hermann Heller y de Georg Jellinek porque:

Kelsen considera y analiza al Estado desde un punto de vista fundamentalmente jurídico, siendo, por tanto, el método que aplica, el de la teoría pura del Derecho. En su opinión, el Estado representa un orden y éste a su vez, está compuesto por un sistema de normas; luego el Estado es un conjunto de normas⁴⁵.

Es decir, este autor resultará mucho más jurídico en su análisis de la existencia de las normas y un poco más alejado de la Ciencia Política.

En primer lugar, cabe rescatar que uno de los aspectos que Heller – autor que ya hemos examinado anteriormente - menciona sobre las ideas de Kelsen es

⁴² Jellinek, Op. Cit. P. 432

⁴³ Jellinek, Op. Cit. P. 445

⁴⁴ Hans Kelsen (1881 – 1973) fue un jurista, político y filósofo del derecho austriaco de origen judío, defensor de las ideas democráticas y del análisis positivista del Derecho, cuya influencia ha sido notable en la llamada Escuela de Viena, la Escuela de Turín, la Escuela de Brno en República Checa así como de varios filósofos del Derecho.

⁴⁵ Galindo Camacho, Op. Cit. P.p. 86, 87.

que él “acertadamente indica (que) no existe un ser social sin normas sociales”⁴⁶, en donde el Estado se encuentra ligado a la categoría de “sociedad” y ésta, a su vez, está conectada a partir de una serie de causas y efectos, a la categoría de “naturaleza”, de manera que la existencia de las leyes se explicará a partir de que constituyen reflejos de la realidad y que son parte necesaria de la sociedad entendida como un ente natural. Así, el Estado representará un orden y las normas serán las que mantendrán la armonía en el sistema.

Dentro de las ideas de Kelsen, resulta importante rescatar la funcionalidad que le otorga al orden jurídico en la que éste:

...puede obligar o facultar a los hombres especialmente constituidos en órganos del Estado, al ejercicio de actividades diferentes de la mera realización de actos de coacción. De aquí deriva el concepto del Estado en sentido jurídico material, como un orden jurídico parcial materialmente cualificado, el cual se contrapone al concepto formal del Estado, como expresión del orden jurídico totalitario⁴⁷.

A saber, la unidad del Estado sólo será posible si se cuenta con un orden normativo en el cual todo lo que pueda encontrarse dentro del campo de la conducta humana pueda ser normado y cualificado y se pueda mantener un orden que se fundamente en la validez del poder jurídico.

Sobre este aspecto, Kelsen también hace hincapié en la noción de soberanía como parte fundamental del orden dentro de un Estado. Él define este concepto de la siguiente manera: “que el poder del Estado sea soberano, significa que es un poder supremo, que sobre él no hay ningún otro poder; y cuando se habla del poder como “voluntad”, quiere decir que no hay sobre ella ninguna voluntad superior”⁴⁸, esto se explica de forma que si existiera un poder superior al del Estado, éste tendría que ser la “prima causa” que actuaría sobre el conjunto y, por ende, el Estado tendría que dejar de existir como orden supremo.

⁴⁶ Heller, Hermann, Op. Cit. P. 203

⁴⁷ Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*, Ediciones Coyoacán, México, D. F., 2012. P. 70

⁴⁸ Kelsen, Op. Cit. P. 133

Una de las cualidades principales que Kelsen le confiere a las normas jurídicas es la de la certidumbre y el hecho de que no pueden ser contradictorias:

...afirma una norma: “a debe ser”, pero otra norma afirma lo contrario: “a debe no ser”. Pero, precisamente también desde ese punto de vista, sólo puede valer una norma o la otra, no ambas simultáneamente, y sólo una puede tener cabida en esta específica esfera de validez, es decir, en un determinado sistema valorativo del conocimiento⁴⁹.

La unidad que las normas le otorgan al orden estatal recaerá, principalmente, en el hecho de que éstas no se pueden contradecir entre sí dentro del mismo sistema, por lo cual el orden del Estado, visto como conjunto, será perfectamente coherente y factible de acuerdo a los parámetros de la Lógica.

Max Weber: La dominación legal y el Estado moderno

Finalmente, otro autor que resulta necesario analizar para examinar la cuestión de las normas jurídicas, el orden y existencia de un Estado, es Max Weber⁵⁰. En este caso nos centraremos en la noción del autor sobre la llamada “dominación legal”, indispensable para entender su pensamiento y su tipología característica.

Lo primero que se debe tomar en cuenta para el análisis de las ideas de Max Weber es su manera particular de observar y analizar la realidad. Sobre este aspecto, Karl Löwith menciona que, en contraposición a la teoría de Karl Marx, la teoría weberiana buscará:

...entender la realidad que nos rodea, en la cual estamos posicionados, en *lo que le es propio* – la relación y el *significado* cultural de sus apariciones singulares en su forma actual, por un lado, las razones de su histórico volverse así-y-no-de-otro-modo, por el otro- {...}. La investigación histórica no debe, entonces, conocer el sentido de

⁴⁹ Kelsen, Op. Cit. P. 136

⁵⁰ Maximilian Carl Emil Weber (1864 – 1920) fue un filósofo, economista, historiador, jurista, politólogo y sociólogo alemán, considerado por algunos como el fundador del estudio moderno y antipositivista de la Sociología y de la Administración Pública.

cómo fue (Ranke) o cómo debe arribar algo con necesidad histórica (Marx), sino hacer comprensible cómo es que *nosotros* somos *hoy* así, tal como nos volvimos...⁵¹.

En otras palabras, cuando hablemos de la dominación legal y de los fundamentos legales del poder en la teoría de Max Weber, debemos comprender que sus ideas se basan en los significados culturales de las manifestaciones sociales y en un intento por apegarse lo más que se pueda a la realidad tal y cual existe.

Primeramente, Max Weber habla de la política en su renombrada conferencia *El Político y el Científico*, dice que “en las consideraciones de hoy no he de basarme en toda la amplitud de este concepto, sino que por política habremos de entender únicamente la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, esto es, en nuestros tiempos: el Estado”⁵². Para él, el Estado es una “comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido, ya que éste es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella – con el triunfo asegurado – el monopolio de la legítima violencia física”⁵³. De acuerdo a esta célebre definición del Estado, Max Weber procede en varios de sus textos a hacer una distinción a partir de los llamados tipos ideales, sobre las diferentes formas de dominio legítimo que existen en este contexto, la dominación tradicional, la dominación legal y la dominación carismática, todas ellas con la misma característica de orientar al individuo a respetar el poder que ejerce el Estado.

De acuerdo a lo que nos atañe en esta investigación veremos que, al hablar del dominio legítimo legal, se comprenderá que se

...da por cierta la validez de preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundamentada en las normas establecidas conforme a la razón, mejor dicho en la orientación hacia el acatamiento de las obligaciones instituidas conforme a derechos;

⁵¹ Löwith, Karl. *Max Weber y Karl Marx*. Editorial Gedisa, Barcelona, España, 2007. P. 41

⁵² Weber, Max. *El Político y el Científico*. Ediciones Coyoacán S. A. de C. V., México, D. F., 2006. P. 7

⁵³ Weber, Max. Op. Cit. P. 8

un dominio inherente al moderno servidor del Estado y a los titulares del poder en su totalidad, que lo ejercen a semejanza suya⁵⁴.

Es el poder que se fundamenta en la validez y en la existencia de las leyes, en tanto que son ordenamientos racionales y que le resultarán “naturales” al Estado moderno.

La dominación legal descansa en la racionalidad intrínseca de las leyes o normas jurídicas y Weber establece que este ordenamiento hacia la razón tiene

...la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.⁵⁵

Es decir que las leyes serán creadas para un espacio territorial delimitado y controlado por un agente llamado Estado y su cumplimiento será observado por parte de aquellos que son miembros de la llamada “asociación”, en otras palabras, los ciudadanos o integrantes del Estado.

Weber le otorga una serie de tareas a las leyes y a las reglas para ser consideradas como tales; en este sentido, una ley o una regla deben ser creadas de manera intencional y tienen que ser aplicadas al caso concreto para el cual fueron creadas. La administración que estará a cargo de observar su debido cumplimiento supondrá que se cuidará, de manera racional, de los intereses previstos por la asociación al momento de aceptar el orden jurídico que establece dentro de los límites. A su vez, la existencia de dichas leyes o normas obliga al soberano legal típico a ordenar y a mandar al mismo tiempo de acuerdo a sus disposiciones.

Por lo tanto, las leyes y reglas de una asociación serán un reflejo de la realidad de la misma, éstas serán creadas de manera que puedan responder de manera óptima a las necesidades de la comunidad de acuerdo a *lo que es* en el momento en el que se promulgan dichas leyes.

⁵⁴ Weber, Max. Op. Cit. P.p. 9, 10.

⁵⁵ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 2005. P. 173

Todas las teorías de estos autores tienen puntos rescatables, sobre todo cuando hablamos de políticas y leyes migratorias, pero para efectos de esta tesis la inclinación clara es hacia la teoría de Max Weber, sobre todo en el aspecto de que las leyes son creadas de una manera intencional, es decir, que tienen una dirección y un objetivo fijo al cual van a servir. Si lo observamos de manera más puntual, lo podríamos ver de manera que las políticas y leyes migratorias existen porque van a servir al objetivo concreto de controlar, promover o regular a las migraciones según sea la decisión del Estado, y sobre estas leyes el Estado se tendrá que ordenar para mandar de acuerdo a las disposiciones establecidas. De la misma manera, estas políticas y leyes migratorias serán creadas para ser un reflejo de la realidad de un territorio y de una población de manera que se puedan aplicar y se pueda ordenar de manera adecuada sobre una realidad existente y palpable.

¿Qué es una ley migratoria?

Como ya hemos visto, al hablar de una ley nos referiremos a una norma de carácter general que intentará reglamentar y orientar la conducta de todos aquellos que se encuentren sujetos a ella, será un reflejo necesario de la realidad que necesita ordenarse. Así veremos que una ley migratoria, de manera muy básica, será una norma general que intente ordenar a la o las realidades que los flujos migratorios le presenten a un Estado en un momento determinado.

La OIM señala que la existencia de las leyes migratorias no es una cuestión novedosa o propia del mundo actual y globalizado, ya que:

Las migraciones internacionales han generado normas y documentos a lo largo de la historia. Desde los salvoconductos en tiempo de comercio o de guerra, en el establecimiento de pasos libres a los sitios religiosos en la antigüedad, hasta el surgimiento de los pasaportes y el sistema de visas del siglo XIX, el movimiento

internacional de personas ha estado sujeto a tratados y normas cuyo cumplimiento se ha sustentado en el principio de reciprocidad⁵⁶.

Si bien se nos menciona también que “en otros momentos históricos, las migraciones han debido ser reguladas por los Estados, sea para fortalecer su posición demográfica y sus capacidades para hacer la guerra, o bien para atraer la cantidad aproximada de colonos o trabajadores que demandaba su crecimiento económico”⁵⁷, en el curso de los siglos XIX y XX surgieron las reglas migratorias para insertarse dentro de las legislaciones internas de los Estados, para establecer un conjunto de reglas y normas para los desplazamientos poblacionales a través de las fronteras. El cambio fundamental se encuentra en el hecho de que los Estados modificaron cierta parte de su control sobre las fronteras en tanto que la naturaleza y los propósitos de los movimientos migratorios cambiaron; las leyes migratorias surgieron como modelo de adaptación a lo que el fenómeno migratorio le demandaba a los Estados.

Esencialmente, las leyes establecen “lo que está permitido, lo que está prohibido y cómo debe regularse la conducta en una sociedad”⁵⁸. Si bien los Estados crean su propio sistema de derecho, también la comunidad internacional determina formas en las que se debe de proceder para funcionar y cooperar en asuntos internacionales, por lo cual las leyes migratorias se encontrarán tanto al interior de la jurisdicción de los Estados como en sus relaciones con otros Estados. De esta manera, las leyes migratorias y las políticas que de ellas se desprenden deben de “formar parte del Plan Nacional de Desarrollo de cada país por estar relacionadas con el empleo, el desarrollo económico y el ordenamiento territorial, entre otros grandes rubros de la política”⁵⁹ y, a su vez, deben de constituirse en parámetros nacionales e internacionales para administrar las migraciones y proteger los derechos de los migrantes.

⁵⁶ Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 49

⁵⁷ *Idem*

⁵⁸ Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 53

⁵⁹ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 37

Otro de los aspectos importantes de las leyes migratorias es que éstas deben de ser los puntos de partida para articular las políticas migratorias y parámetros jurídicos, para desarrollar nuevas políticas de acuerdo a los cambios en el entorno migratorio. En otras palabras, las leyes migratorias, o el marco legal general que regula a las migraciones, “es el terreno donde se traduce la política “deseada” en leyes y normas para la aplicación en la práctica”⁶⁰, constituyéndose así en uno de los elementos básicos para administrar a la migración, cuya legalidad se encuentra en el establecimiento de derechos y obligaciones del Estado y de los migrantes en el ámbito nacional y de acuerdo a las convenciones y tratados internacionales.

La función principal de las leyes migratorias es “definir las expectativas públicas legítimas relacionadas con la conducta de todos aquellos que están involucrados, directa o indirectamente, en el proceso de la migración”⁶¹ a través de los derechos y obligaciones que en ella se encuentran plasmados. De no estar correctamente articulada esta legislación migratoria, la administración y gestión de las migraciones se verá dispersa entre una multitud de instituciones y agencias del gobierno, cuestión que llevaría a una definición poco clara de los objetivos de la legislación migratoria y a la falta de coherencia y coordinación en el ejercicio de la administración de las migraciones.

De esta forma observamos que una de las necesidades imperativas en el marco de la legislación migratoria es fijar las reglas sobre los flujos migratorios “de forma clara, coherente y predecible, a fin de que los viajeros comprendan lo que se espera que hagan”⁶². Las leyes migratorias deben de estar siempre visibles y presentes para evitar cualquier tipo de contratiempo en la aplicación de dichas reglas y en la administración general de las migraciones por parte del Estado.

⁶⁰ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 83

⁶¹ Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 102

⁶² Mármora, Leilo et al. Op. Cit. P. 211

¿Qué es un reglamento?

De manera general, cuando hablamos de un reglamento nos referiremos a una norma jurídica de carácter general que es dictada por la Administración Pública, cuyo valor existe en tanto que se encuentra subordinada a una ley que la precede. A su vez, un reglamento es una colección o un compendio de reglas o preceptos que están dirigidos o emanan de un principio jurídico anterior a ella.

Hans Kelsen señala que un reglamento debe ser entendido como “todas las normas generales dictadas por una autoridad distinta de los órganos legislativos; pero al propio tiempo, se acostumbra a decir que todas esas normas generales constituyan reglamentos”⁶³, en donde la esencia real del concepto recae en la autoridad de la que procede la norma general; en otras palabras, si las leyes son creadas, principalmente, por el Poder Legislativo, en el caso de los reglamentos, la autoridad pasará a manos del Poder Ejecutivo, el cual establecerá un número de normas generales para poder complementar e instrumentar a la ley misma.

Hans Kelsen también hace ver que la diferencia principal entre lo que sería un reglamento y un negocio jurídico, es que el primero procede de un órgano del Estado, mientras que el segundo nace de los particulares, y ambos pertenecen al Derecho Administrativo. Lo más importante que se debe rescatar del concepto de reglamento, es que siempre existirá una primacía de la ley que lo antecede, por lo cual el reglamento en sí estará condicionado a lo que las autoridades jurídicas hayan convenido en la creación de las leyes.

⁶³ Kelsen, Hans. Op. Cit. P. 308

La perspectiva de género en las leyes y políticas migratorias

Uno de los temas que han ido cobrando importancia dentro del contexto jurídico, y en particular dentro del universo de las políticas y leyes migratorias, ha sido la cuestión de incluir una perspectiva de género que, cada vez, resulta más necesaria. De acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones

El término género se refiere a diferencias socialmente construidas entre los sexos y a las relaciones sociales entre mujeres y hombres. Estas diferencias entre los sexos están moldeadas en la historia de las relaciones sociales y cambian con el tiempo y a través de las culturas. La noción de “género” se introdujo en la agenda global hasta mediados de la década de los ochenta, haciendo hincapié en los asuntos que afectan a la condición de las mujeres. Poco a poco, el enfoque ha cambiado a la igualdad de género, la equidad y el poder de las mujeres⁶⁴.

Por lo cual, la inclusión de la perspectiva de género en las leyes y políticas migratorias tendrá que responder, también, a la opinión generalizada que exista a nivel nacional de los fenómenos migratorios, al tiempo en el que se creen y a la cultura que predomine en el país. Estas diferencias serán reflejo de las relaciones desiguales que existen en la sociedad y harán referencia, de manera particular, a la discriminación y a la violencia contra la mujer. En el terreno de las políticas públicas, la perspectiva de género implica “visibilizar la situación de la mujer e incorporar políticas y prácticas que atiendan a sus condiciones particulares”⁶⁵.

En el ámbito institucional se reconoce la importancia de trabajar en el tema de la migración y en la inclusión de estas políticas que puedan favorecer a las mujeres en los países, de esta forma ha comenzado a surgir el término de “feminización de migraciones”, la cual hace referencia al crecimiento notable en el número de mujeres que migran por su propia cuenta, es decir, que no emprenderán un viaje con fines de reunificación familiar, como era común en años anteriores, sino que ahora emigrarán en calidad de trabajadoras en búsqueda de

⁶⁴ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 29

⁶⁵ *Idem*

fuentes de empleo que puedan brindarles una mejora en su calidad de vida personal y familiar.

La cuestión del género resulta cada vez más importante en el contexto de las migraciones dado que las condiciones y los problemas y abusos que enfrentan las mujeres en el proceso de migración, son distintas a las de los hombres. Esto se puede observar desde el punto de vista laboral en donde “las mujeres se insertan en el mercado global de mano de obra con una gran concentración en el sector de servicios, muchas veces en la economía informal y ganan menos que los trabajadores masculinos, incluso cuando hacen el mismo trabajo o algún trabajo equivalente al del hombre”⁶⁶, encontrándose así en una situación de discriminación tanto en el mercado de trabajo como ante la sociedad.

Uno de los aspectos relevantes de la incorporación o adopción de la perspectiva de género, es que ésta debe superar la referencia exclusiva a cifras estadísticas oficiales para poder concentrarse en el número de pronunciamientos o documentos oficiales dedicados al tema del papel de las mujeres en la migración. De esta manera, el género no será un tema anexo en las leyes y políticas migratorias, sino que puede llegar a convertirse en uno de los ejes rectores y creadores de políticas que se encuentren más apegadas a la realidad que se vive, día con día, en el mundo de los migrantes y en las instituciones que se encargan de los problemas que los flujos migratorios presentan.

La Organización Internacional para las Migraciones indica que uno de los principales problemas con los que el mundo se ha enfrentado en el intento de incorporar la perspectiva de género en las políticas nacionales es que:

Las disposiciones de acuerdo con las leyes nacionales que son pertinentes al género y la migración no están particularmente orientadas al género. En la mayoría de los casos, los asuntos relacionados con el género son abordados a través del *principio de la ausencia de discriminación* estipulado en convenciones internacionales. Las

⁶⁶ *Idem*

disposiciones en contra de la discriminación por motivos de sexo, nacionalidad, clase social, u otra condición pueden encontrarse en varios instrumentos nacionales...⁶⁷.

Es decir, deben superarse los lineamientos de carácter básico que establecen las convenciones internacionales en contra de la discriminación generalizada, para crear nuevas reglas o políticas que se encuentren más focalizadas a la cuestión de la equidad y perspectiva de género, de manera que no quede su existencia entre líneas y se haga cada vez más visible en las leyes nacionales e internacionales.

Uno de los casos particulares en la inclusión de la perspectiva de género es la existencia misma de las leyes migratorias, las cuales no distinguen de manera formal las condiciones de los hombres migrantes a las del contingente femenino. Esta diferencia se encuentra, únicamente, en las legislaciones anexas que tratan los problemas de tráfico y trata de personas, las cuales contemplan a las mujeres como un caso particular dentro del problema. El obstáculo más grande recae en que, a pesar de que existieran leyes que pudieran ayudar a las mujeres en sus problemas en la migración, la población tiende a ignorarlas o a echarlas de lado dado los problemas que presentan para su estatus migratorio dentro de un país.

Los problemas específicos que surgen de esta inclusión de la perspectiva de género se encontrarán enumerados y explicados de manera más puntual en el tercer capítulo de esta tesis.

Las políticas migratorias en México

México es un país que, en el contexto migratorio, tiene que hacer frente a muchos de los problemas que los flujos migratorios plantean. Esto se entiende si observamos que México es tanto un territorio de acogida, como de expulsión, retorno y tránsito de migrantes, lo cual crea la necesidad de atender

⁶⁷ Organización Internacional para las Migraciones. Op. Cit. P. 76

institucionalmente este problema desde muchos frentes. La Secretaría de Relaciones Exteriores establece que:

En virtud de la dimensión y características que el fenómeno migratorio ha adquirido, y que continuará en el futuro mediano, y de las implicaciones que éste tiene para el desarrollo de nuestro país, se requiere de una nueva visión y de un cambio en las formas en las que la sociedad mexicana ha asumido sus responsabilidades frente al mismo hasta ahora⁶⁸.

Al igual que se establece que el cambio debía de radicar, esencialmente, en la sociedad mexicana, una de las cuestiones que varias agencias internacionales y organizaciones pro migrantes en México reconocen es la necesidad de una política migratoria incluyente y que logre reconocer el papel de las migraciones en México, tanto de integración o expulsión, como de tránsito.

Genoveva Roldán explica que, al intentar analizar las políticas migratorias existentes en México, resulta un caso frecuente que:

...cuando se analiza la existencia o inexistencia, las fortalezas y/o debilidades de la política migratoria de México, sólo se realicen aproximaciones a las acciones de gobierno aplicadas en torno a esta problemática, vistas en forma aislada, y que poco se avance en una visión de conjunto de estas acciones, en un análisis integral de las políticas de Estado aplicadas en el terreno migratorio⁶⁹.

Es decir, para actualizar o rehacer las políticas que aplica el Estado mexicano con los movimientos migratorios, resulta importante ver más allá de las fortalezas y debilidades institucionales y estatales. Se tendrá que observar, de manera integral, todas las acciones que el Estado realice y aplique en cuanto a las migraciones, para poder comprender la forma en la que se está actuando, de manera que se realice un análisis completo sobre los aspectos que necesitan mejora o renovación. Esto no se debe de llevar a cabo únicamente en el nivel de

⁶⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores. *México Frente al Fenómeno Migratorio*. Disponible en el sitio Internet: <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenommig.pdf> (Consultado por última vez el 3 de diciembre de 2012)

⁶⁹ Roldán, Genoveva. "Política Migratoria Mexicana" en: Delgado Wise, Raúl; Favela, Margarita (Coords.). *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México – Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa / Universidad Autónoma de Zacatecas / Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F., 2004. P. 259

la sociedad mexicana, sus opiniones y sus respuestas – como lo menciona el documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores presentado al principio de este apartado – sino que debe verse desde todos los niveles que componen al Estado y que juegan algún papel, sea directo o indirecto, en el fenómeno migratorio.

Como se verá en el segundo capítulo de esta tesis, México ha tenido un vasto número de legislaciones en materia de migración. Todas ellas han poseído sus matices y su visión particular de la realidad que se necesitaba normar en su momento. En los últimos años – y hasta el año 2011 – la política migratoria se encontraba fundamentalmente enmarcada en la Ley General de Población de 1974, la cual se mezclaba con todos los asuntos demográficos a tratar por el Estado y que se mostraba de una manera muy general en cuanto a los procedimientos necesarios para actuar sobre los movimientos migratorios. Fue hasta el año 2011 cuando se propuso regenerar la visión sobre las migraciones en el ámbito nacional, creando una nueva Ley de Migración que pudiera satisfacer las necesidades institucionales, que cumpliera con las disposiciones internacionales de respeto y protección a los derechos humanos de los migrantes y, sobre todo, redimensionar el problema de acuerdo a las nuevas realidades que las migraciones planteaban al país.

Uno de los problemas que la organización Sin Fronteras I. A. P. expone es que, dentro de las políticas migratorias de México, se sigue considerando que el control debe de prevalecer sobre la administración o gestión de las migraciones, es decir que se:

Continúa vinculando a la migración con el tema de la seguridad nacional; persiste la participación de la Secretaría de Seguridad Pública en acciones de control y verificación migratoria; no desaparece la realización de operativos y verificaciones domiciliarias sin orden judicial; los tiempos de detención de las personas migrantes se

ampliaron y continúa su discrecionalidad; las visas para migrantes de tránsito no cambian de fondo lo que ya existía en la Ley General de Población⁷⁰.

En otras palabras, se propone reformar algunos de los preceptos que parecían necesarios para la gestión de las migraciones en México, de manera que se pudieran llevar a cabo de una forma más acorde a los principios democráticos del país y sin necesidad de incluir a la policía o al ejército como agentes verificadores de la migración. Se denuncia, a su vez, la debilidad o desinterés institucional hacia este problema, por lo cual ya no ha quedado muy claro a quiénes corresponde controlar o administrar el problema de la migración, prevaleciendo la corrupción y la violencia sobre los acuerdos y principios de los tratados internacionales que México ha firmado.

Como se ha establecido a lo largo de este capítulo, las políticas migratorias necesitan ser coherentes y estar siempre disponibles para la comprensión de la sociedad civil, para que puedan ser aplicables y eficaces en el entorno nacional. En cuanto a este aspecto, Genoveva Roldán nos explica que...

...lo que permitirá que diversas acciones gubernamentales en materia migratoria adquieran la connotación de *política de Estado* será, sin duda alguna, su coherencia e integración en el plano federal, estatal, municipal y regional, así como su continuidad por encima de los planes sexenales de los gobiernos en turno; pero sobre todo que estas acciones de gobierno se encuentren articuladas por un proyecto de crecimiento y desarrollo nacional en los planos económicos, políticos y sociales, que enfrenten las causales y correspondan a los requerimientos y necesidades generadas por la fenomenología y problemática migratoria⁷¹.

Así observamos que la política migratoria en México ha tenido el problema constante de ser instantánea y responder únicamente a los problemas que se presentan en un momento dado sin poder trascender los planes sexenales que cada Presidente presenta en su mandato. La política migratoria en México debería

⁷⁰ Sin Fronteras I. A. P. "Crisis en la Política Migratoria Mexicana". Boletín de Prensa del 25 de mayo de 2011. Disponible en el sitio Internet: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1121/BOLETIN_DE_PRENSA_25_MAYO_DE_2011.pdf (Consultado por última vez el 3 de diciembre de 2012)

⁷¹ Roldán, Genoveva. Op. Cit. P. 260

de ser más amplia y contemplar al problema de los flujos migratorios en un espectro más extenso para ser considerada como una verdadera política de Estado y no una medida contingente hacia un problema que no es momentáneo.

Conclusiones

En este primer capítulo se ha intentado cubrir el aspecto teórico necesario, que permita contar con los conceptos y fundamentos para comprender la problemática, que es objetivo central de esta tesis, sobre los compromisos del Estado para con las mujeres migrantes en el territorio mexicano a través de la Ley de Migración del año 2011.

Se han establecido algunas de las pautas más importantes para poder considerar a una política migratoria como tal y a una ley migratoria como un documento jurídico eficaz y aplicable, junto con algunas de las cuestiones que resultan necesarias en el mundo actual para hacer frente a los problemas que las migraciones presentan, como lo son la coordinación y el buen diseño institucional y la incorporación de una perspectiva de género en las políticas migratorias para darle al Estado una mayor capacidad de acción y decisión dentro del problema específico.

En el siguiente capítulo se abordará la cuestión histórica de las leyes migratorias en México, de forma que se pueda observar de una manera más concreta lo enumerado en este capítulo. Veremos cómo las políticas y las leyes migratorias se ven obligadas a cambiar o a adaptarse de acuerdo a las circunstancias particulares que la realidad les presenta, junto con los cambios en la opinión del Estado y de la sociedad civil con respecto a las migraciones como movimientos, y al migrante como amenaza u oportunidad para el Estado y para la sociedad mexicana.

CAPÍTULO II

Las Leyes Migratorias en México

“Quien quiera entender el mundo debe conocer su historia. Eso es evidente para todo el que lee periódicos o ve las noticias en la televisión. ¿Quién pretendería comprender el conflicto de Oriente Próximo sin conocer la historia de los pueblos judío y palestino? ¿O la situación del continente africano, sin la historia colonial?”

-Manfred Mai

Introducción

Este segundo capítulo se enfocará en la elaboración de una síntesis histórica de las legislaciones, en materia de migración, desde finales del siglo XIX en México hasta el más reciente precedente a la ley actual en el tercer cuarto del siglo XX. La necesidad de crear este recuento surge de la exigencia de entender la estructura de la Ley de Migración del año 2011 a partir de sus fundamentos históricos, considerando sus avances y posibles limitaciones.

Pablo Yankelevich nos afirma en su obra *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*, que “como nunca antes en la historia de la humanidad, este nuevo siglo está signado por los desafíos que impone una descomunal movilidad internacional de hombres y mujeres que atravesando fronteras transitan en busca de mejores horizontes de vida”⁷², por lo cual el surgimiento de problemas importantes relativos a los flujos migratorios no se ha hecho esperar, a la vez que se ha podido observar un sinnúmero de respuestas por parte del Estado para contrarrestar o remediar estos problemas. En este sentido, México no ha permanecido ajeno a los problemas que la migración transnacional ha aportado, sino que se ha “convertido su territorio en el más importante corredor mundial de emigrantes nacionales e inmigrantes

⁷² Yankelevich, Pablo. *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*. Bonilla Artigas Editores S. A. de C. V., Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), México, D. F., 2011. P. 13

internacionales, (asistiendo) a una grave situación que ha puesto en evidencia la incapacidad estatal para controlar la afluencia y el tránsito de millones de personas”⁷³. Tanto el fenómeno de la inmigración como el de la emigración son cada vez más notables dentro de sus dinámicas poblacionales. Por ejemplo, de acuerdo a las cifras del Banco Mundial, México alcanzó en el 2010 el primer lugar como exportador de migrantes en la escala mundial con el 10% de su población residiendo en el extranjero⁷⁴, por lo cual resulta claro que el Estado no debería evadir su responsabilidad en cuanto a este tema.

Si bien es cierto que, como dice Manfred Mai en la cita introductoria a este capítulo, si queremos entender al mundo o queremos entender a un fenómeno en particular, debemos de conocer primero su historia, también lo es que la magnitud y la complejidad de los flujos migratorios actuales no pueden compararse con lo que sucedía en el último cuarto del siglo XIX o a principios del siglo pasado, por lo que este capítulo tendrá por objetivo sentar ciertos lineamientos en cuanto a cómo se han ido formulando las políticas migratorias desde el Estado mexicano para hacer frente a un problema que siempre lo ha aquejado – aunque en muy distintas proporciones - para encontrar una posible continuidad que nos lleve a entender la importancia y el carácter de la legislación actual en la materia.

Como se verá posteriormente, México es una de las naciones que comenzó de manera tardía a preocuparse por los lineamientos jurídicos que normarían a los flujos migratorios que atravesaban su territorio. El punto de partida de este proceso, las primeras leyes importantes en la materia, que tomaremos en cuenta se dieron durante el régimen de Porfirio Díaz en el último tramo del siglo XIX, para después explicar cómo a partir del movimiento revolucionario se moldearon las leyes que aplicarían para el territorio nacional.

⁷³ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 14

⁷⁴ Para encontrar estos datos estadísticos del Banco Mundial véase: Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 14

Las leyes migratorias en México

Antes de comenzar con la síntesis histórica que propone este segundo capítulo, resulta relevante rescatar una de las propuestas de Pablo Yankelevich, que establece que al discutir las leyes migratorias necesitamos hablar necesariamente de políticas públicas, las cuales se construyen:

...en la intercepción entre normas y prácticas, y en el caso de la migración, de manera peculiar, las imágenes que se tienen del extranjero constituyen una fuerza central que incide en las acciones que se toman. Toda presencia extranjera alcanza una alta visibilidad, ya sea por la cantidad o por la calidad de quienes intentan incorporarse a la sociedad de acogida. Esa visibilidad se traduce en opinión pública, a través de la cual se expresarán imaginarios colectivos que en realidad terminarán por definir aquella presencia como positiva o negativa⁷⁵.

En otras palabras, cuando se examinan las diferentes leyes de migración, no sólo se está observando una serie de normas, sino que se hace frente a una imagen compartida por una colectividad, a una idea del Otro y a las discusiones en torno a cómo se le tratará en tanto que es distinto a Uno. El extranjero, como ya se ha revisado en el primer capítulo, es siempre un tema de especial interés en cuanto a la definición de una nación, ya que tiene que ver con la configuración territorial de los Estados Nacionales y los que lo integran, por lo cual las normativas que se logren crear en torno a esta figura serán traducidas en opiniones compartidas por los miembros de una asociación.

Como ya se ha señalado a lo largo de esta tesis, la cuestión de la entrada de extranjeros y salida de nacionales del territorio mexicano ha sido siempre uno de los tópicos que ocupan al gobierno en turno. En este caso se observa que:

...mientras la inmigración estuvo en la agenda de los gobernantes desde prácticamente la ruptura del orden colonial, la emigración se convirtió en un asunto de interés al concluir la primera década del siglo XX. La preocupación por la confluencia de ambos fenómenos coincidió con el estallido de la Revolución de 1910, y sobre todo

⁷⁵ Yankelevich, Op. Cit. P.p. 17, 18.

con la puesta en marcha, décadas más tarde, de políticas atentas a reclamos políticos y sociales de sectores medios y populares.⁷⁶

En este sentido, se observará que la cuestión migratoria ha sido motivo de interés y de polémica en el nivel de políticas públicas a lo largo de la historia mexicana. Si bien para este capítulo se parte desde las políticas migratorias porfiristas, hay que tomar en cuenta que “Como ocurre en otros muchos aspectos del nacimiento de la modernidad política, en el ámbito iberoamericano, el problema de la extranjería se plantea por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812”⁷⁷, es decir que, desde los inicios legales de México – cuando aún era la Nueva España – el problema de quiénes entraban y salían del territorio, aunado a quienes se quedaban a residir en el país, era ya un problema fundamental para tomar en consideración en la formulación de políticas migratorias para configurar a la nación.

De esta manera, en las leyes que se observarán posteriormente se estarán examinando, principalmente, la manera en la que se integra y se mira al extranjero dentro del contexto mexicano, es decir, la idea del Otro y los riesgos o beneficios que implica para la realidad nacional.

Las leyes migratorias en el Porfiriato

El Porfiriato es conocido, dentro de la historia de México, como uno de los enormes “parte aguas” de la historia, no únicamente por la permanencia, prácticamente, vitalicia de un mismo personaje en el poder, sino porque fue un periodo extremadamente complejo en donde el Estado se había logrado configurar de una manera completamente distinta a la que le había antecedido con el gobierno juarista. El general Díaz logró imponer un estilo personal que construyó

⁷⁶ Yankelevich, Pablo y Chenillo Alazraki, Paola. “La arquitectura de la inmigración en México” en: Yankelevich, Pablo (coord.). *Nación y Extranjería*. UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial: Programa Universitario México Nación Multicultural, México, D. F., 2009. P. 187

⁷⁷ Pérez Vejo, Tomás. « La extranjería en la construcción nacional mexicana” en: Yankelevich, Pablo (coord.). Op. Cit. P. 152

con el paso de los años, una manera particular de gobernar. Georgette José Valenzuela explica que:

La manera en que el general Díaz construiría su estilo personal de gobernar comenzó a perfilarse desde las primeras medidas o acciones que lo condujeron a remontar la inestabilidad política con la que inició su primera administración. Dos de las características fundamentales de ese estilo fueron el considerar, por un lado, que en relación con sus enemigos y amigos pasados o presentes, no tenía ni odios ni amores, sino únicamente intereses; por el otro, aunque todavía de manera no tan pulida ni en los grados tan sofisticados que alcanzaría con el transcurrir de los años, el practicar, salvo cuando la gravedad de los acontecimientos lo impidiera, el divide y vencerás, así como una absoluta paciencia⁷⁸.

Sin dejar de lado que al hablar del Presidente de la República en la figura de Porfirio Díaz, se visualizaba a un hombre de Estado fuerte y con la capacidad suficiente para tomar las decisiones en el momento indicado de manera que, como lo menciona Roberta Lajous “se trata de una etapa excepcional en la historia de México por la continuidad que tuvo tanto la política interna como la externa”⁷⁹, en donde confluyeron una serie de personajes que lograron entender el contexto nacional e internacional de su momento.

Dentro de los múltiples proyectos que existieron durante esta época para lograr que México dejara de ser un país inestable y *reprobado* por las naciones civilizadas, se encontraba un plan para que el país pudiese fortalecer su presencia internacional, lo cual incluía un trabajo conjunto de la política interior con la exterior y que afectaría a la nación en muchos de sus aspectos políticos y económicos. Lajous comenta que los cuatro objetivos fundamentales de este plan eran: “I. Atraer inversión extranjera; II. Diversificar las relaciones exteriores; III. Incidir en la opinión pública de Estados Unidos; IV. Atraer inmigración”⁸⁰, y es en este último aspecto en el que nos centraremos para comprender las leyes que se

⁷⁸ José Valenzuela, Georgette. “Ascenso y Consolidación de Porfirio Díaz. 1877 – 1888” en: Vázquez, Josefina Zoraida (Coord.). *Gran Historia de México Ilustrada*. Tomo IV. Editorial Planeta Mexicana, México, D. F., P. 84

⁷⁹ Lajous, Roberta. “La Política Exterior del Porfiriato (1876 – 1920)” en: Torres, Blanca (Coord.). *México y el Mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo IV. El Colegio de México / Senado de la República. México, D. F., 2000. P. 7

⁸⁰ Lajous, Roberta. Op. Cit. P. 18

dictaron para crear y normar a la inmigración masiva que la nación esperaba para su desarrollo.

Considero de cabal importancia retomar las palabras de la autora María del Socorro Herrera Barreda, la cual establece que

El inicio de la vida independiente de México, ocurrido en el siglo XIX, dio paso a un largo periodo en el que se debatió ampliamente acerca de la conveniencia o inconveniencia de atraer inmigrantes extranjeros a México. No obstante, todo indica que fue durante el Porfiriato, entre 1870 y 1910 aproximadamente, cuando se puso mayor énfasis en la materia. Por entonces, los programas de gobierno, tanto de Porfirio Díaz como de Manuel González, incluyeron a la inmigración de extranjeros como una de sus prioridades⁸¹.

En otras palabras, el Porfiriato podría ser el punto determinante del siglo XIX y de la vida independiente de México en donde se comenzaron a fraguar las ideas de qué país se estaba buscando y qué rumbo se iba a tomar en cuanto a políticas migratorias. Fue durante este periodo que se aceptó la entrada de varios inmigrantes para que pudieran ayudar en la conformación del proyecto de nación como fue el caso de la bienvenida a los inmigrantes cubanos, franceses y provenientes de otros países europeos, pero siempre hay que tener en mente que la xenofilia porfirista provenía tradicionalmente de las clases altas y más cercanas al poder mientras que el resto de la población, lo más “tradicionales”, argumentaban y pugnaban por una política migratoria más xenófoba.

Uno de los aspectos clave para entender la política migratoria porfirista es lo que la autora Delia Salazar Anaya llama “xenofilia de elite” la cual incorpora la búsqueda de inmigrantes deseados para lo que el país buscaba en su desarrollo. De esta manera, el México del Porfiriato apuntó hacia la inmigración francesa de manera que

⁸¹ Herrera Barreda, María del Socorro. “Un caso de xenofilia mexicana: la inmigración cubana entre 1868 y 1898” en: Salazar Anaya, Delia (Coord.). *Xenofobia y Xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*. Instituto Nacional de Migración; Instituto Nacional de Antropología e Historia, DGE Ediciones, México, D. F., P. 175

La xenofilia y el afrancesamiento, si bien no fueron prácticas exclusivas de las elites porfiristas, puesto que también se manifestaban en otras naciones de Latinoamérica y aun en los Estados Unidos al final el siglo XIX, se mostró de manera más notoria en el ámbito urbano y, en el caso mexicano, con mucha mayor intensidad en la ciudad de México. Asemjarse a los franceses y amular a Francia se volvió toda una moda; diseño urbano, arquitectura, arte, higiene, mercadeo, educación, urbanidad y alta cultura veían su principal fuente de inspiración en París y los parisinos.⁸²

De esta manera, los franceses en México fueron bienvenidos por el gobierno, el cual los recibió con los brazos abiertos y les permitió integrarse a las cúpulas más altas de la sociedad; en este caso particular, los franceses eran un tipo de inmigración que se permitía abiertamente por la política migratoria en turno de manera que pudiera aportar varios aspectos de su cultura al desarrollo nacional, pero este caso no fue el mismo para los originarios de otros países ya que, como veremos posteriormente, en el Porfiriato también existieron políticas migratorias que establecían quiénes eran inmigrantes no deseados. Se podría decir que se estableció un filtro “racial” para venir a México a residir.

Una de las reflexiones principales de Pablo Yankelevich en cuanto a las políticas migratorias es que México fue una de las naciones que llegaron tarde a los debates en torno a las consecuencias de tener una política de puertas abiertas a la migración. Estos debates – los cuales se extendían desde Canadá hasta Argentina – giraban en torno al temor de la llegada de migrantes no deseados, temor que se tradujo en la institucionalización de un cierto número de restricciones y prohibiciones para aquellos que desearan ingresar a otro país en calidad de inmigrantes. Contrario a este fenómeno que se extendía por todo el continente americano, durante el régimen porfirista México decidió promulgar un par de legislaciones muy liberales en materia del acogimiento de inmigrantes.

De los fenómenos que comenzaron a darse durante este periodo, y que marcó a México para sus futuras legislaciones migratorias, fue el hecho de que la migración masiva de europeos que el país esperaba nunca llegó y que “por el

⁸² Salazar Anaya, Delia. “Xenofilia de Elite: Los Franceses en la Ciudad de México durante el Porfiriato” en: Salazar Anaya, Delia (Coord.). *Op Cit.*, P. 236

contrario, en México comenzó a crecer el tipo de colonia extranjera... Inmigrantes que lejos de “civilizar” amenazaban con “apestar, corromper, degenerar y envenenar un país”⁸³; las oleadas de migrantes asiáticos pusieron a los “científicos” del Porfiriato en una disyuntiva sobre qué hacer con estos nuevos migrantes y con la insatisfecha demanda de mano de obra agrícola en el país. A esto siguió una promoción de la inmigración asiática para ocupar estos puestos, lo cual obligó a Estados Unidos a prohibir la entrada de chinos que ingresaban a su territorio por la frontera norte de México, lo que los llevó a asentarse en los territorios noroccidentales y del norte del país.

Con este nuevo tipo de inmigración que comenzaba a llegar al país, el Secretario de Relaciones Exteriores, Ignacio Luis Vallarta, expuso una carta de motivos para la creación de una Ley de Extranjería y Naturalización que se discutiría en el año de 1886.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886⁸⁴

La Ley de Extranjería y Naturalización expuesta por Ignacio Luis Vallarta en 1886 respondía a una serie de cuestiones nacionales de su momento. En primer lugar, se observa que:

En el último tercio del siglo XIX, México se consideraba un país despoblado que requería de mano de obra calificada para explotar sus vastos recursos naturales. El gobierno subsidió activamente las nuevas compañías navieras que unieron a México con el resto del mundo. Con ello, buscó aumentar el comercio internacional y atraer la migración a zonas despobladas para desarrollar la agricultura⁸⁵,

De esta forma, la Ley de Extranjería y Naturalización quería hacer las veces de un “catalizador” de migración hacia el país para cubrir sus necesidades de mano de

⁸³ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P.25

⁸⁴ Para el estudio de la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 se tomaron algunos fragmentos de la legislación y estudios realizados por expertos en el tema.

⁸⁵ Lajous, Roberta. Op. Cit. P. 36

obra calificada. Los sectores a los que se pensaba que esta inmigración se dirigiría serían a la construcción de los ferrocarriles, a la cosecha del henequén en Yucatán y, también, se tenía planeado que llegara un gran número de europeos para colonizar algunos lugares de baja densidad poblacional en el país. Además de los colonos europeos, el gobierno de Porfirio Díaz decidió fomentar y favorecer la inmigración de japoneses, a los cuales “admiraba (por) su cultura y su organización social”⁸⁶, todo esto con miras hacia una modernización económica de la nación en donde el factor de la inmigración y el arribo de capitales extranjeros no pondrían en jaque a la soberanía nacional, según sus promotores.

Existía ya un antecedente directo a la Ley de Extranjería y Naturalización de tiempos del general Díaz, que fue la Ley sobre Extranjería y Nacionalidad expedida el 30 de enero de 1854, pero “la vigencia de ese ordenamiento es dudosa, porque la revolución triunfante de Ayutla derogó todas las leyes expedidas por la administración del general Santa Anna; a pesar de ello la ley expresada continuó siendo invocada por muchos años después como legislación aplicable a extranjeros, por algunas autoridades administrativas y judiciales”⁸⁷, es decir, no existe la seguridad de que el antecedente a la primera ley migratoria porfiriana hubiera estado realmente vigente aunque su figura existía en tanto práctica.

El 28 de mayo de 1886 fue expedida la Ley Vallarta, o Ley de Extranjería y Naturalización, la cual buscaba – primeramente – reglamentar algunos de los preceptos existentes en materia de extranjería y migración de la Constitución de 1857, en donde sólo figuraba un artículo que establecía que:

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30⁸⁸.
Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª título 1º de la presente

⁸⁶ Lajous, Roberta. Op. Cit. P. 37

⁸⁷ Siqueiros, José Luis. “Condición de extranjeros” en *Síntesis del Derecho Internacional Privado*. Disponible en el sitio Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/591/48.pdf> (consultado el 18 de septiembre de 2012)

⁸⁸ Son mexicanos los que hayan nacido en el territorio, o fuera del territorio de padres mexicanos, los extranjeros naturalizados y los extranjeros que adquieran bienes raíces o tengan hijos nacidos en México que no expresen querer mantener su nacionalidad.

Constitución⁸⁹, salva (sic) en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden a los mexicanos.⁹⁰

Uno de los puntos importantes de esta ley es que estaba “inspirada en la doctrina de los tratadistas europeos de más prestigio de la época (y) precisó la igualdad de los nacionales y extranjeros en el goce de derechos civiles y garantías individuales, aun cuando en más de una ocasión trató de enmendar disposiciones constitucionales a la luz de los principios doctrinales que influyeron la obra”⁹¹. La Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 continuó en vigor hasta 1934 – coexistiendo – aparentemente - con la Ley de Migración de 1908, que se verá posteriormente, ya que resultaba un documento funcional e innovador en cuanto a los derechos que les otorgaba a los extranjeros que se encontraran en territorio nacional.

La Ley de Extranjería y Naturalización no sólo les otorgaba a los extranjeros el acceso a los mismos derechos de los que gozaban los mexicanos, sino que también “expresamente disponía que las personas morales extranjeras gozaban en México de los derechos que les concedieran las leyes del país de su domicilio, siempre que no fueran contrarias a la legislación mexicana”⁹², con la única limitante de que no podían adquirir tierras o aguas ni concesiones para la explotación de recursos naturales en la República.

⁸⁹ En este caso se hace referencia a los derechos humanos que se encuentran en la primera sección de la Constitución mexicana de 1857.

⁹⁰ Artículo 33 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

⁹¹ Siqueiros, José Luis. Op. Cit. P.p 623, 624

⁹² Siqueiros, José Luis. Op. Cit. P. 636

La Ley de Inmigración de 1908⁹³

En 1908, conforme crecía el descontento político y social que llevaría al estallido de la Revolución mexicana, el país se vio en la necesidad de renovar sus leyes migratorias. Fue precisamente en este año que “se imprimieron un pequeño folleto (Francisco de P. Sentíes, *La Organización Política de México. El Partido Democrático*) y dos libros (Querido Moheno, *¿Hacia dónde vamos?* Y Francisco I. Madero, *La Sucesión Presidencial de 1910*) que con diversos argumentos ofrecían soluciones para el triunfo político inmediato, que el presidente podría poner en práctica, hasta lograr que su “sucesor” fuese la ley”⁹⁴, es decir que se comenzaba a fraguar el movimiento revolucionario a partir del descontento que generaba la presidencia, aparentemente vitalicia, del general Díaz. A su vez, fue un año en donde comenzaron a haber grandes problemas en el campo mexicano dada la escasez de lluvias, y en donde los préstamos sólo iban dirigidos a aquellos que ya poseían un capital previo a la sequía que comenzaba a azotar al país. También cabe mencionar que, 1908 fue el año en que se llevó a cabo la famosa entrevista Díaz – Creelman en donde Porfirio Díaz justificaba la política patriarcal que existía a una necesidad transitoria del pueblo mexicano, el cual se encontraba casi listo para poder cambiar de gobierno en cada elección. En otras palabras, el contexto en el que se promulga la Ley de Inmigración del nuevo siglo resultaba, a todas luces, complejo.

Uno de los aspectos que la Ley de Inmigración estableció y que fue una de las características decisivas para las leyes que le siguieron en la historia, es que comenzó a echar atrás la política de puertas abiertas a la inmigración que había caracterizado a la de 1886, para volverse más restrictiva en cuanto a quiénes dejaba entrar al territorio y a quiénes no. Una de las cuestiones más importantes

⁹³ Para el estudio de la Ley de Inmigración de 1908 se tomaron algunos fragmentos de la legislación y estudios realizados por expertos en el tema.

⁹⁴ Franco González Salas, Teresa y Gloria Villegas Moreno. “Dictadura y Revolución” en: Franco González Salas, Teresa (Coord.). *México y su Historia*, Tomo 9. Editorial UTEHA, S. A. de C. V., México, D. F., 1984. P. 1263

es que, para este año, la invitación que se les había hecho a los japoneses para emigrar hacia México ya no parecía una medida práctica y tan positiva, dado que por la llegada de un buque asiático había comenzado una plaga de peste bubónica en las costas del lado oeste de la República por lo cual:

...la Ley de 1908 con todo y su amplitud de criterio, prohibía de manera explícita el ingreso al país de extranjeros portadores de enfermedades directamente asociadas a la migración oriental (peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, tracoma, beri-beri, etcétera), al tiempo que trató de reglamentar el procedimiento de documentación y arribo de trabajadores extranjeros a bordo de embarcaciones especialmente contratadas para tal fin.⁹⁵

A saber, el inicio de las políticas migratorias restrictivas se puede localizar en la Ley de Inmigración de 1908. Entre uno sus múltiples logros fue el de instaurar el primer cuerpo de inspección migratoria para evitar la entrada de los indeseables antes mencionados; estos inspectores se volvieron agentes que cooperaban con las autoridades fronterizas y portuarias y que, poco a poco, fueron ganando espacios, en tanto que se volvieron autoridades importantes de la migración, para poder decidir a quién se aceptaba, rechazaba o expulsaba de la República⁹⁶.

Las leyes migratorias en el siglo XX

La segunda década del siglo XX mexicano comenzó con la caída del gobierno de Porfirio Díaz, después de haber permanecido más de treinta años en el poder y con el problema de la instauración de un nuevo régimen que surgiera de las filas de los revolucionarios, caracterizado por un sinnúmero de fracciones y por tener como objetivos la democratización política y la reivindicación de las clases

⁹⁵ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 26

⁹⁶ Esta información se encuentra en: Yankelevich, Pablo y Chenillo Alazraki, Paola. *El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración*. Revista Desacatos, enero – abril, número 026 del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México D. F. P. 32, disponible en el sitio Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/139/13902603.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2012)

campesinas, particularmente. En este sentido, el siglo comienza con la situación que se presenta a continuación:

Los revolucionarios se encontraron frente a una complicada disyuntiva: por un lado la economía nacional no era capaz de garantizar las mínimas condiciones de subsistencia a buena parte de su población y, por otro, las políticas restrictivas implementadas por Estados Unidos alentaban una migración internacional que usaba al territorio de México como escala obligada en la ruta hacia el sueño americano.⁹⁷

A saber, dentro de los múltiples temas a los que los revolucionarios se tuvieron que abocar para poder reconfigurar al país que venía saliendo de su periodo revolucionario, fue el hecho de que existía – cada vez más – una migración creciente, que no sólo llegaba para colonizar o para residir temporalmente en el país, sino que el fenómeno de la migración en tránsito comenzaba a ser cada vez más palpable en tanto que México se convirtió en el puente para poder llegar a Estados Unidos, desde Centroamérica y América del Sur.

Durante el periodo revolucionario, podemos observar que “La Revolución de 1910 supuso una refundación de México. Esto fue así en muchos aspectos de la vida nacional pero, sobre todo, los que tienen que ver con el desarrollo de un nuevo proyecto de nación que, aunque retoma muchos de los elementos del proyecto liberal decimonónico, se vuelve mucho más indigenista y mestizófilo”⁹⁸, es decir, dentro del caos nacional que supuso la Revolución de 1910, la nueva imagen que tomaba la figura del extranjero dentro de México suponía un aspecto crucial dentro del nuevo proyecto de nación que se fraguaba, sobre todo en el entendido de que en el “proyecto de construcción nacional, los extranjeros pasaron a tener un lugar completamente diferente del que habían venido ocupando a lo largo del siglo XIX”⁹⁹, esto se podrá ver de manera más contundente cuando examinemos todas las leyes migratorias que existieron hasta finales del siglo XX.

⁹⁷ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 21

⁹⁸ Pérez Vejo, Tomás. Op. Cit. P. 176

⁹⁹ Pérez Vejo, Tomás. Op. Cit. P. 177

Desiderio Marcos, testigo contemporáneo, comenta que la imagen que se tenía del extranjero en el México revolucionario y posrevolucionario, no estaba del todo alejada a aquella que se tenía durante el Porfiriato, es decir que el comercio y la industria mexicana estaban en manos de algunos extranjeros en donde:

...es rarísimo ver a un mexicano ocupando algún puesto de significación, a pesar, como he indicado ya, de su indiscutible instrucción y competencia, solamente igualadas por los inmigrantes alemanes – que de todos los inmigrantes son los que vienen mejor preparados y con conocimiento ad hoc, - infinitamente de modales más refinados, más caballerosos y más cultos que todos ellos.¹⁰⁰

Finalmente, se seguía manteniendo la idea popular de que si se tenía que “importar” a alguien, debían ser los europeos por sus características y su preparación, mientras que la emigración oriental que el Porfiriato había dejado entrar, seguía estando vetada en cuanto a que representaba una amenaza a la salud pública y a la *raza* mexicana. De igual manera, Marcos hace notar que los extranjeros que continuaron residiendo en México a pesar del movimiento revolucionario, eran mayoritariamente contrarios a las ideas de la Revolución, a pesar de que el movimiento les había proveído de mayores riquezas que las que habían logrado adquirir durante el período de la paz porfiriana.

Desde finales del siglo XIX, el papel de los flujos migratorios en el territorio nacional comienza a tomar características especiales en tanto que, cada vez más, se le denominaba, a partir de la vecindad con Estados Unidos, como objetivo final y central de muchos de los movimientos poblacionales. Un ejemplo claro del aumento de migrantes en tránsito durante el periodo revolucionario se encuentra en un estudio del Departamento Migratorio de 1927 el cual indica que “entre 1910 y 1926 el promedio anual de extranjeros que ingresaron documentados como inmigrantes fue de 26, 600 personas; sin embargo, el número de quienes efectivamente se radicaron en el país alcanzaba un promedio anual de 7, 200”¹⁰¹, en donde mucho más de la mitad utilizó al territorio mexicano como estación de paso para poder llegar a los Estados Unidos.

¹⁰⁰ Marcos, Desiderio. *México y los Extranjeros*. Casa Editorial de Gerardo Sisniega, México, D. F., 1923. P. 29

¹⁰¹ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P.p 26 - 27

Al final del movimiento armado revolucionario, y con la promulgación de la Constitución de 1917, el gobierno mexicano volvió a plantearse las dudas sobre cuál sería el papel que jugarían los extranjeros en la realidad nacional. En este sentido, se restringió la presencia de los extranjeros en cuestiones económicas y políticas nacionales, lo cual se plasmó en el Artículo 33 Constitucional y en el hecho de que a los extranjeros se les otorgan los derechos establecidos en las garantías individuales siempre y cuando no pongan en juego la soberanía nacional. En las múltiples discusiones que se dieron en el periodo inmediato posterior al movimiento armado, se volvió a tomar en consideración las diversas ventajas de una colonización agrícola extranjera, ahora haciendo hincapié en que estos inmigrantes pudieran “garantizar el futuro racial del país”. Se puede observar en esas consideraciones que “para las autoridades mexicanas las restricciones y prohibiciones en la legislación norteamericana comenzaron a servir de modelo, de forma que si en Estados Unidos se reforzaba las fronteras de la deseabilidad blanca, en México sucedía lo mismo pero desde un discurso que promovía el mestizaje blanqueador”¹⁰².

Durante los primeros años después de la Revolución, se elaboraron varios proyectos para una nueva Ley de Migración que estuviera de acuerdo con los principios nacionalistas y sociales emanados del movimiento y con las nuevas ideas democráticas a aplicar en México. El más significativo de estos proyectos fue el que propuso el presidente Álvaro Obregón en mayo de 1921, cuando “envió al Congreso un decreto sugiriendo ampliar el periodo de sesiones extraordinarias con fines de expedir una Ley de Migración que reemplazaría a la de 1908. En la introducción de este documento enfatizó que si bien la hospitalidad era una virtud de los pueblos cultos, ésta debía limitarse “a las exigencias de la salud pública y de la conveniencia nacional”.¹⁰³, en otras palabras, se proponía seguir estableciendo un cierto número de controles migratorios para evitar que entraran migrantes que pudieran ser portadores de enfermedades *orientales* y, a su vez, se

¹⁰² Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 35

¹⁰³ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 51

enfaticaba la idea mencionada anteriormente sobre la necesidad de “mejorar la raza” nacional.

Cabe mencionar que ninguno de estos proyectos llegó a materializarse, sino hasta el segundo año de gobierno del “Jefe Máximo de la Revolución”, Plutarco Elías Calles, como se verá a continuación.

La Ley de Migración de 1926 de Plutarco Elías Calles¹⁰⁴

Siguiendo la línea en la que resultaba imperativo renovar las leyes migratorias porfirianas que todavía estaban vigentes en México, Plutarco Elías Calles decidió retomar la iniciativa de Álvaro Obregón a principios del año 1926 para poder crear una nueva Ley de Migración que “por primera vez incorporó los dos afluentes del fenómeno migratorio: la inmigración y la emigración. Ante ambos fenómenos se hizo presente la voluntad protectora del nuevo Estado con los sectores populares”¹⁰⁵, es decir que, por primera vez en la historia de las leyes de migración en México, el gobierno decidió hacer frente no sólo al problema de quiénes deberían de ser aceptados, rechazados o expulsados del territorio, sino que también aceptó la responsabilidad sobre aquéllos que emigraban hacia otros países, principalmente Estados Unidos. Esto cobra especial importancia si se toma en cuenta que 1926 fue el año en que comenzó la Guerra Cristera que, además del gran número de muertes que causó, tuvo como consecuencia la caída de la producción agrícola y la emigración de muchas personas.

Pablo Yankelevich menciona que durante las discusiones previas y en el periodo en el que se promulgó la Ley de Migración de 1926 se establecieron las tres cuestiones básicas que, desde entonces, han estado presentes en la política migratoria mexicana. La primera refiere al establecimiento de un impuesto directo

¹⁰⁴ Para el estudio de la Ley de Migración de 1926 se tomaron algunos fragmentos de la legislación y estudios realizados por expertos en el tema.

¹⁰⁵ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P.p. 52, 53

para poder sufragar los gastos de deportación de extranjeros y de repatriación de mexicanos, así como de los recursos adicionales para lograr que el Departamento Migratorio siguiera funcionando de manera óptima. El segundo criterio iba en el sentido de establecer las diferencias necesarias entre inmigrantes y turistas, entre el ingreso temporal y el definitivo, y los lineamientos para el esfuerzo gubernamental que estaría dirigido a la promoción del turismo. Finalmente, la tercera cuestión giraba en torno a las necesidades de control, vigilancia y estadística, creando figuras como el registro de extranjeros, que buscaban sistematizar la información sobre aquéllos que entraran a México, para poder tener control sobre la población extranjera¹⁰⁶.

Una de las grandes preocupaciones que siguieron existiendo durante esta primera ley migratoria posrevolucionaria, fue la cuestión de la selección de los flujos migratorios, de forma que no degeneraran racialmente a la población mexicana ni que causaran una descomposición en los ámbitos social, cultural y político. De igual manera, la Ley de Migración de 1926 es relevante por ser la primera que hace del Departamento Migratorio una entidad que dependía directamente de la Secretaría de Gobernación y que se encargaría exclusivamente de gestionar la política migratoria, ampliando sus funciones y su autoridad en el tema.

La Ley de Migración de 1930¹⁰⁷

El segundo proyecto del siglo XX que logró su caracterización posterior, como Ley de Migración fue el que se puso en marcha entre los gobiernos de Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio en 1930. Esta ley reemplazó a la de 1926 la cual había recibido una serie de críticas en virtud de que “México estaba sufriendo una

¹⁰⁶ Esta información se encuentra en Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 53

¹⁰⁷ Para el estudio de la Ley de Migración de 1930 se tomaron algunos fragmentos de la legislación y estudios realizados por expertos en el tema.

“nutrida invasión de extranjeros nocivos”, y frente a ellos la ley a punto de sancionarse no contemplaba ningún mecanismo específico para remediar la situación”¹⁰⁸. Los “extranjeros nocivos” eran aquéllos de raza *de color* que habían llegado al país y “cuya abundancia origina fenómenos etnológicos deprimentes en nuestra raza”¹⁰⁹, aquellos inmigrantes que llegaban a México sin un proyecto fijo ni propósitos de contribuir con la producción nacional, sino a afectarla.

Fue así que la Ley de Migración de 1930 se dispuso a ahondar más en los mecanismos de selección de inmigrantes de manera que se pudiera “defender al mestizo” e impedir la entrada de quienes atentaran contra la producción y la identidad racial nacional. Se buscaba inmigrantes que pertenecieran a algún grupo o raza que pudiera ser fácilmente asimilable al medio y que fuera beneficioso “para la especie y para las condiciones económicas del país”¹¹⁰. Estas nuevas cuotas de inmigración resultaron fructíferas en la reducción en la entrada de personas al país en los dos años anteriores y posteriores a la promulgación de la ley:

Según datos que se hicieron públicos, entre 1928 y 1932 habían ingresado a México en calidad de inmigrantes un promedio de 14 mil extranjeros al año. Esa reducida cifra en un país en el que habitaban algo más de 16 millones de mexicanos, fue motivo de tal alarma que volvió a proponerse el establecimiento de cuotas de migración, tal y como recogían en Estados Unidos desde 1924¹¹¹.

Durante el periodo en el que Plutarco Elías Calles estuvo al frente del gobierno mexicano, se puede observar que se tomaron medidas que, entonces, se consideraron como “severas” contra la inmigración para hacer frente a todos los problemas que aquejaban a la nación en ese entonces. En uno de los informes de gobierno del entonces presidente se señala que:

Se ha exigido que los inmigrantes, además de otros requisitos que deben cumplir, exhiban la suma de \$200.00 cada uno, y los fondos necesarios para llegar al punto de su destino dentro del territorio nacional. Se ha establecido el sistema de tarjetas de

¹⁰⁸ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 41

¹⁰⁹ *Idem*

¹¹⁰ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 42

¹¹¹ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 62

identificación, que se extienden generalmente a los turistas, de las que se lleva un registro especial y se tiene en estudio un nuevo sistema de tarjetas de esa clase, que indefectiblemente dará mejores resultados que el actual.¹¹²

En este aspecto, observamos algunas de las medidas “severas” que se tomaron en cuanto a política migratoria para poder conservar la idea de nación que se tenía en mente en ese entonces. Si bien el informe del que se extrajo la cita anterior es de cinco años antes a la Ley Migratoria, nos marca así la pauta de cómo fue redactada y de qué manera estaban inscritas las leyes migratorias para esos años. Es decir, ya se venía fraguando desde antes la manera en que la política migratoria trataría a aquellos que decidieran, o se vieran obligados, a ingresar al territorio nacional. Finalmente, después de promulgada la Ley de Migración de tiempos de Plutarco Elías Calles, la misma se mantuvo vigente durante seis años hasta ya entrado el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río, periodo que se examinará a continuación en materia de política migratoria.

Una de las cuestiones que hay que tener en mente cuando hablamos del México de los años treinta es que esta década fue crucial en cuanto a la recepción de judíos inmigrantes en México. La autora Judit Bokser apunta que

A lo largo de esta década, la cuestión migratoria se convirtió en un ámbito destacado en el que se expresaron diferentes concepciones de la nación y del tipo de sociedad deseada, así como una dimensión igualmente central alrededor de la cual se convocaron y articularon expresiones antisemitas. En efecto, el antisemitismo, tanto en el nivel de las actitudes, estereotipos y prejuicios, como en el del comportamiento, proyectado en actos, prácticas y en la propia normatividad, tuvo un amplio impacto en las políticas migratorias así como sobre la población inmigrante ya residente en el país. Más aún, el hecho de que los criterios gubernamentales que normaron el ingreso de la inmigración judía – tanto de índole económica como étnico-racial – también estuvieron presentes en las presiones que ejercieron diferentes sectores y agrupaciones antisemitas con el propósito de restringir la inmigración judía, le añade

¹¹² Elías Calles, Plutarco. Informe Presidencial del 1 de septiembre de 1925 disponible en el sitio Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-04.pdf> (Consultado por última vez el 14 de septiembre de 2013). P. 12

complejidad al análisis de los procesos sociales y fuerzas políticas que entrarían en juego¹¹³.

En la década de los años treinta, México pasó por una etapa dentro de la construcción de sus políticas migratorias que, en cierto punto, lo regresó al estado en el que estaba durante el Porfiriato. Si bien con las primeras leyes migratorias del siglo se intentó reconstruir al país después del movimiento armado revolucionario, para los años treinta se volvía a plantear la cuestión de la integración de inmigrantes para poder desarrollar económicamente al país. En este sentido, el antisemitismo y la inmersión de los judíos en México resultan casos ejemplares para entender las leyes que fueron creadas, si, a partir de la necesidad de fuerza de trabajo en el país pero también con una gran parte de la sociedad que por cuestiones religiosas o raciales no estaba del todo de acuerdo con la dirección que estas políticas estaban tomando, es decir, la lucha entre la búsqueda de una identidad nacional contra la fusión de identidades y de razas en un mismo territorio.

El desenlace de esta cuestión nos servirá como prólogo a la Ley General de Población de 1936 de Lázaro Cárdenas del Río ya que veremos que

A partir de 1934 se retomaron prohibiciones y restricciones a la inmigración y se formularon nuevas que afectaban directamente a diversos grupos raciales, entre los que figuraban la raza negra, la amarilla, la indo-europea, la oriental, la aceitunada o malaya, así como mientras de las nacionalidades europeo orientales y del Medio Oriente, de las repúblicas Socialistas Soviéticas y los gitanos, entre otros¹¹⁴

Las tendencias nacionalistas que imperaban en ese entonces en México llevaron a prohibir la entrada a varios sectores étnico-raciales y nacionales de otros países de manera extrema, como fue el caso de los judíos. A continuación veremos en qué consistieron las políticas migratorias del periodo cardenista en México.

¹¹³ Bokser Liwerant, Judit. "El México de los años treinta: Cardenismo, Inmigración judía y antisemitismo" en: Salazar Anaya, Delia (Coord.). Op. Cit. P. 380

¹¹⁴ Bokser Liwerant, Judit. Op. Cit. P. 391

La Ley General de Población de 1936¹¹⁵ de Lázaro Cárdenas del Río

Si bien la Ley de Migración de 1930 había logrado arreglar algunas de las fallas que contenía la Ley de 1926 en su estructura, resultó claro que todavía quedaban algunos espacios incompletos o sujetos a corrección. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río se consideró pertinente reformar, de nuevo, la política migratoria para hacerla aún más restrictiva en sus procedimientos.

La Ley de 1936 prohibió a los extranjeros el ejercicio de profesiones (artículo 31); con el fin de asegurar a los nacionales el control de la vida económica, se limitaron las actividades comerciales o industriales de los extranjeros en los distintos lugares del país (artículo 32); para garantizar la distribución de los extranjeros en el territorio nacional, el gobierno se reservó el derecho de establecer los lugares de residencia (artículo 7); para proteger el empleo de los nacionales se restringió a los extranjeros el ejercicio sistemático y remunerado de actividades intelectuales y artísticas (artículo 33); además se prohibió por tiempo indefinido la entrada de inmigrantes trabajadores y el ingreso de extranjeros para dedicarse a actividades comerciales, excepción hecha del comercio de exportación (artículo 84 y 87); y, por último, se definieron limitaciones a la entrada de técnicos extranjeros (artículo 86)¹¹⁶.

Es decir, la Ley General de Población de 1936 hizo más evidente la existencia de un Estado paternalista y que podía hacer frente a la entrada de los inmigrantes para proteger a los nacionales, sobre todo en cuanto al empleo. Ya no sólo se les prohibía la adquisición de tierras y aguas y la explotación de los recursos naturales (sobre todo se acentuaría esta parte en 1938 con la expropiación petrolera) sino que el Estado sería el que establecería las pautas en la residencia y traslado de personas hacia el territorio nacional.

En este sentido, se podría observar que las medidas restrictivas de la administración cardenista no buscaban eliminar la inmigración, sino que querían enfrentarse a los problemas nacionales que había traído una política demográfica

¹¹⁵ Para el estudio de la Ley General de Población de 1936 se tomaron algunos fragmentos de la legislación y estudios realizados por expertos en el tema.

¹¹⁶ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 47

deficiente que había hecho que los procedimientos en materia migratoria cayeran en resoluciones confidenciales y restrictivas.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentó la Ley General de Población de 1936 es que no había un autor específico al que se le pudiera adjudicar las medidas restrictivas que existían en ella, sino que muchas de las prohibiciones que existían – tanto en otras leyes como en la práctica cotidiana de los controles de migración – fueron trasladadas a esta Ley en dónde intervinieron muchas personas en su redacción y publicación. De esta manera, “a una semana de aprobada la nueva legislación, circuló entre las autoridades migratorias un estudio que ponía en evidencia problemas medulares que hacían imposible llevarla a la práctica en sus capítulos dedicados a la inmigración”¹¹⁷ ya que, entre las múltiples medidas que establecía, marcaba la necesidad de vigilar y controlar todo el territorio nacional para observar el cumplimiento de la ley, cuando la realidad demostraba una inconsistencia entre lo que estaba escrito, el personal y la infraestructura disponible para dicho efecto.

De la misma suerte, cabe mencionar que los parámetros bajo los cuales se redactó y se aprobó esta Ley General de Población de 1936 no resultaban del todo “científicos” sino que sus sustentos se encontraban, principalmente, “en el pasado, la arbitrariedad, la improvisación y los prejuicios”¹¹⁸, los cuales argumentaban que con las restricciones que se establecían no se estaban violando ni violentando las garantías individuales que la Constitución le otorgaba a los extranjeros, sino que, simplemente, las estaba limitando. En este sentido, veremos que la Ley General de Población encontró un segundo obstáculo en cuanto a que se le acusó de ser contraria a los principios constitucionales, cuya única solución parecía ser contemplar la reforma de los preceptos constitucionales que se contradecían en la Ley General de Población. Una de las voces que se alzaron para acusar a esta Ley de contradecir a la Carta Magna fue la de Lucio Mendieta y Núñez, sociólogo y jurista mexicano, quien...

¹¹⁷ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 69

¹¹⁸ *Idem*

...estaba convencido de que la nueva legislación violaba las garantías establecidas en los artículos 4, 11 y 33 constitucional en cuyo primer párrafo otorga a los extranjeros los mismos derechos individuales que a los mexicanos. La ley no solo era anticonstitucional sino que además era impracticable, inmoral y “contraria a nuestra sociología y economía”. Impracticable “porque cualquier que fuese el número de vigilantes, nunca sería suficiente para controlar a millares de extranjeros en cuanto a sus residencias y actividades”. Inmoral, por el creciente número de “empleados y funcionarios, de camarillas de influyentes, e intermediarios dedicados a extorsionar a los extranjeros”. Por último, la ley era valorada como contraria a los intereses nacionales porque, a juicio de quien fue uno de los fundadores de la sociología mexicana, México requería engrosar el aporte de extranjeros “para acrecentar el criollismo y mestizaje” y porque “el país necesita del capital, la iniciativa, la energía, la visión y el carácter del extranjero para desarrollar su industria y su comercio”.¹¹⁹

En el caso de la Ley General de Población de 1936, el mandato constitucional se veía amenazado por el intento de crear una ley que fuese cada vez más restrictiva en aras de defender a los nacionales cuando, interpretando las palabras de Lucio Mendieta, en realidad le afectaría más de lo que podría aportarle a la sociedad mexicana.

A pesar de estas controversias, la Ley General de Población estuvo vigente hasta 1947 cuando se comenzaron a buscar y a formular nuevos proyectos para reformarla. Contrario a lo que los intelectuales de su tiempo pedían, el Consejo Consultivo de Población continuó tomando decisiones, se fortalecieron las restricciones y prohibiciones que la ley contenía.

La Ley General de Población de 1974 de Luis Echeverría Álvarez

A pesar de que entre los años 1947 y 1974 hubo varios proyectos para crear una nueva ley que pudiera normar y controlar los flujos migratorios dentro del país, lo único que se logró realmente fue reformar los contenidos de aquella de 1936.

¹¹⁹ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 70

Algunos preceptos cambiaron en la forma, más no en el fondo, como el artículo 7º de la Ley General de Población, en la reforma publicada en el año de 1950, en donde se establece que:

Se facilitará la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento y que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país. Esta inmigración quedará sujeta a las disposiciones que en cada caso dicte la Secretaría de Gobernación consultando cuando lo juzgue pertinente, la opinión de otras dependencias del Ejecutivo¹²⁰.

Es decir, que el Consejo Consultivo de Población, a través de la Secretaría de Gobernación seguiría estando a cargo de los asuntos migratorios, y las medidas restrictivas, y sujetas a interpretación personal como lo es el buen comportamiento, continuarían siendo la norma para poder asegurar a los mexicanos en tanto especie a través de un adecuado control político administrativo y gestión de la inmigración. De igual manera, el artículo 14 de la Ley General de Población reformada establecía que la Secretaría de Gobernación, a través del Consejo Consultivo u otras dependencias, podía suspender o cancelar la admisión de extranjeros de acuerdo a su propio criterio. En este sentido, la Secretaría de Gobernación se adjudicaba la responsabilidad sobre: 1. La organización y coordinación de distintos servicios migratorios; 2. La vigilancia de la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y de la documentación de los mismos; 3. El estudio de los problemas migratorios para dictar resoluciones que correspondan de acuerdo con las necesidades del país; 4. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones respecto a la permanencia y las actividades de los inmigrantes y no inmigrantes; 5. La organización y protección de los emigrantes mexicanos¹²¹.

De la misma manera, se pueden observar las múltiples restricciones que existían en cuanto al ingreso de personas al territorio nacional en el Reglamento

¹²⁰ Secretaría de Gobernación. Artículo 14 de la “Ley General de Población con sus Reformas y Reglamento de la Misma”. México, D. F., 1950. P. 5

¹²¹ Véase: Secretaría de Gobernación. Op. Cit. Artículo 28 P. 12

de la Ley General de Población, la cual – entre otras – especificaba que no podían internarse en la República mexicana, “los que no tengan profesión, oficio o algún medio honesto de vivir, aquellos que hayan cometido algún delito en el extranjero o estancia anterior en México con una pena corporal mayor a dos años de prisión, los toxicómanos, alcohólicos habituales o aquéllos que trafiquen, fomenten o comercien con las drogas, las prostitutas o proxenetas, los anarquistas o inmigrantes que fomenten doctrinas contrarias al sistema de gobierno mexicano, aquellos que no sepan leer o escribir siendo mayores de quince años, los inmigrantes que hubiesen declarado falsamente ante las autoridades o que hubiesen sido deportados anteriormente”¹²².

Ahora, en lo que compete a la Ley General de Población de 1974, y antecedente directo de la Ley de Migración de 2011, cabría señalar que:

Hasta después de la Segunda Guerra Mundial, la política migratoria mexicana no fue objeto de debates parlamentarios. En su reemplazo, el marco normativo fue pensado al amparo de iniciativas de funcionarios de las áreas encargadas de administrar la migración... Aquel marco normativo hizo posible, entre otras cosas, la fundación del Servicio Migratorio Nacional en tanto instancia responsable de gestionar los asuntos migratorios. Pero ni la legislación ni el personal encargado de su aplicación mostraron una particular eficacia¹²³.

Es decir que, en los años que transcurrieron entre la ley cardenista y ésta de los años setenta, en realidad hubo un momento de pausa en la formulación de leyes migratorias y únicamente se pensó en una serie de reformas a la ley vigente para reforzar la autoridad de un grupo de funcionarios del gobierno desde el Servicio Migratorio Nacional. Durante este tiempo, la cuestión de la preservación de la “raza” continuó siendo el centro de las discusiones dentro de las reformas en materia migratoria mientras que el fenómeno de la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos se hacía, cada vez, más y más grande.

Al respecto de este creciente fenómeno poblacional, Francisco Alba menciona que:

¹²² Véase Secretaría de Gobernación. Op. Cit. Artículo 17. P.p 59, 60

¹²³ Yankelevich, Pablo. Op. Cit. P. 83

A lo largo del último tercio del siglo XX, cambió el carácter temporal de la migración de mexicanos a Estados Unidos para convertirse en permanente. Al mismo tiempo, la cuestión migratoria se transformó en uno de los asuntos alrededor de los cuales giraron las políticas externas mexicana y estadounidense, al entablarse negociaciones en el umbral del nuevo siglo para regularizar a los indocumentados y diseñar un programa de trabajadores temporales¹²⁴.

Estos acuerdos duraron hasta 1965, cuando se terminan los llamados Programas Braceros, y fue en este tiempo cuando la postura mexicana ante el fenómeno migratorio comenzó a dar un giro en cuanto a que su postura fue “una mezcla de reacción – que insistía en la protección de los derechos de los emigrantes -, ante las políticas estadounidenses de control migratorio, y de aceptación – velada al principio y abierta al final – de la opción migratoria para los trabajadores mexicanos”¹²⁵. Si se toma en consideración que esta emigración – que luego se tornaría masiva – de mexicanos hacia los Estados Unidos no era promovida ni auspiciada por las autoridades mexicanas, la reacción necesaria era la de comenzar a tratar el tema a partir de la necesidad de defender los derechos humanos de aquellos que buscaban una mejor vida en el país del norte.

Esta postura de defensa de derechos humanos no se estableció de manera uniforme en el quehacer político en materia migratoria, sino que:

La utilización del país como lugar de tránsito, sobre todo de centroamericanos, aunque también de ciudadanos de muchos otros países, hacia Estados Unidos, también pesó, con el tiempo, en el diseño de las políticas mexicanas. Fenómenos previos, como la migración temporal y circular de guatemaltecos a Chiapas y el ingreso de “refugiados” en el sureste, ofrecieron una firme base de sustento a este fenómeno nuevo. La credibilidad de la defensa de los emigrantes mexicanos en el exterior terminó por vincularse – en México y en el extranjero – con el trato,

¹²⁴ Alba, Francisco. “Continuidad y cambios de la migración a Estados Unidos” en: Bizberg, Ilán; Meyer, Lorenzo (Coords.) *Una Historia Contemporánea de México: Transformaciones y Permanencias*. Editorial Océano de México S. A. de C. V., México, D. F., 2003. P. 429

¹²⁵ Alba, Francisco. Op. Cit. P. 430

frecuentemente poco recomendable, que en el país se daba a los inmigrantes que lo utilizaban como tierra de tránsito o a los propios emigrantes mexicanos¹²⁶,

En otras palabras, mientras la política mexicana comenzaba a adoptar posiciones frente a los Estados Unidos para reclamar el respeto a los derechos humanos de los emigrantes mexicanos, su postura hacia el exterior se ponía fuertemente en duda por el trato que las autoridades mexicanas tenían para con los que utilizaban el territorio nacional no como país de residencia, sino como país de tránsito para llegar a Estados Unidos. De esta manera se observa cómo el discurso de la emigración comienza a cobrar más importancia y los derechos humanos de los emigrantes se vuelven más visibles y centrales en la vida política mexicana, mientras se intentaba ocultar los procedimientos gubernamentales ante los migrantes en las otras fronteras del país.

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez tuvo ciertas características que pueden ayudarnos a entender las razones de ser y la naturaleza de la Ley General de Población publicada durante su gobierno. Según el historiador Enrique Krauze:

Desde un principio, Echeverría se propuso introducir un cambio radical en el rumbo histórico del país. Nuevo Cárdenas, volvería a los orígenes nacionalistas, campesinos, justicieros, de la Revolución (los suyos propios en su juventud); pero al mismo tiempo les infundiría el nuevo contenido ideológico que desde los años sesenta habían formulado sus coetáneos intelectuales de izquierda, los maestros universitarios que integraban aquella generación de Medio Siglo educada en el marxismo académico francés. Echeverría subrayaba su filiación al grupo, hablaba de “esta generación en cuyo nombre hemos llegado a la presidencia”¹²⁷.

Es decir que, en aras de encontrar ese cambio tan anhelado que lo llevaría a pensarse como el siguiente Lázaro Cárdenas del Río, había que comenzar por reformar y cambiar todo aquello que no cuadrara con la nueva realidad del país; de esta manera se podría comenzar con los cambios de raíz en las políticas agrarias, las nuevas políticas sociales y, por qué no, los cambios en la política migratoria para superar la que Cárdenas le había dejado a México. Como era de

¹²⁶ Alba, Francisco. Op. Cit. P. 430

¹²⁷ Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial. Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano (1940 – 1996)*. Editorial Fábula Tusquets, México, D. F., 2007. P. 405

esperarse, muchos de estos cambios no sucedieron tal cual se imaginaba el Presidente, ya que “se produjeron innumerables casos de inconsistencia, contradicción e inconsciencia. La inversión extranjera no fue sólo desalentada sino repudiada; se anunció el fin del proteccionismo y se protegió como nunca al mercado interno...”¹²⁸.

La Ley General de Población de 1974, en sí, establece – en primer lugar – los mismos principios que habían resultado innovadores en el caso de la legislación de tiempos de Plutarco Elías Calles, en donde se establecía que los servicios migratorios se gestionarían desde el interior y el exterior del país, en el interior a partir de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias, y en el exterior a través de los miembros del Servicio Exterior y la Secretaría de Relaciones Exteriores. De esta manera, se creó formalmente un Servicio de Migración que se haría cargo de todo lo concerniente a aquellas personas que entraran o salieran del país por aire, tierra o mar, exceptuando los servicios de inspección sanitaria, los cuales no eran de su competencia.

Contrario a lo que pudiera parecer, la Ley General de Población de tiempos de Luis Echeverría mantuvo muchos de los principios que se habían atacado de la Ley General de Población de tiempos de Lázaro Cárdenas, en dónde, a través de un estudio demográfico previo, se fijarían cuotas para poder establecer el número de inmigrantes que el país estaría dispuesto a recibir; a su vez, planteaba que la Secretaría de Gobernación haría las veces de controlador de todo lo que tuviera que ver con los inmigrantes que ingresaban al territorio mexicano, es decir, seguiría manteniendo un número de registros para poder tener presentes las profesiones, las residencias y datos personales de todos los inmigrantes con la diferencia de que la raza deja de ser el centro de la discusión en cuanto a quiénes entraban al país, para fijar que la Secretaría de Gobernación se sujetaría “...a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean

¹²⁸ Krauze, Enrique. Op. Cit. P. 414

sus posibilidades de contribuir al progreso nacional”¹²⁹, dándole preferencia a los técnicos, científicos y docentes que pudieran contribuir con la educación y la investigación en México y que lograran complementar los espacios que los mexicanos no habían podido cubrir por completo¹³⁰.

En cuanto a los parámetros que la Ley establecía para negarles la entrada a los extranjeros, se puede ver que son decisiones tomadas a partir de las medidas de Luis Echeverría Álvarez, en dónde se buscaba “enaltecer el espíritu nacional” al mismo tiempo que el país ocupara de nuevo un papel de mediador y de país amistoso con los inmigrantes, refugiados y asilados políticos. Las medidas que se establecen son mucho menores a aquellas que se expusieron en las otras leyes, la cuestión racial desapareció por completo y quedó de la manera siguiente:

Artículo 37º.- La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:

- I. No exista reciprocidad internacional;
- II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III. No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V. Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI. Hayan infringido esta Ley o su Reglamento;
- VII. No se encuentran física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o
- VIII. Lo prevean otras disposiciones legales.”¹³¹

De esta manera, la Ley quedó dispuesta de manera que se establecieran una serie de categorías de inmigrantes deseables como la calidad de rentista, inversionista, profesional, científico, técnico, acreedor de un cargo de confianza o familiar de un inmigrante ya residente en el país.

¹²⁹ Secretaría de Gobernación. *Ley General de Población de 1974*. Disponible en el sitio Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf (consultado el 8 de octubre de 2012). P. 4

¹³⁰ Véase el artículo 33 de la Ley General de Población de 1974.

¹³¹ Secretaría de Gobernación. Op. Cit. P. 4

La Ley General de Población fue la última ley migratoria vigente antes de la que atañe a esta tesis, publicada en 2011. Aquella de 1974 sufrió un sinnúmero de cambios y reformas con el paso de los años, al grado de que la gran mayoría de los artículos que tocaban el tema de la emigración o la inmigración se encontraban derogados para antes de su cambio por la actualmente vigente. La última reforma a gran escala que se le hizo fue en el año de 1996, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

El Reglamento de la Ley General de Población de 1974

Durante el gobierno de Zedillo se decidió elaborar el reglamento a la Ley General de Población de 1974 que estuviera de acuerdo al nuevo contexto en el que se debía seguir aplicando dicha ley. El Reglamento está fechado el 14 de abril de 2000, teniendo su última reforma en el primer mes del año 2011; en ella ya se comienzan a incluir una serie de temáticas y parámetros que ninguna de las leyes – ni la Ley General de Población misma – contemplaban, como son los principios de igualdad entre el hombre y la mujer dentro del marco jurídico mexicano.

En este reglamento se establece que la política nacional de población – y la política migratoria por lo tanto – se sustentan en la defensa de los derechos humanos, la equidad de género y los valores culturales de la población mexicana y, a su vez, establece qué dependencias de la Secretaría de Gobernación estarían a cargo de los distintos aspectos de la política nacional de población, dejando a la Secretaría a la cabeza, al Instituto Nacional de Migración como la dependencia encargada de todo lo que tuviera que ver con las políticas migratorias y a la Comisión Nacional de la Mujer para las cuestiones de equidad de género.

A pesar de que el Reglamento de la Ley General de Población resulta innovador en cuanto a lo que dispone en materia de derechos de la mujer y equidad de género (aunque a menudo incorporando los derechos de los

discapacitados dentro del mismo rubro), estableciendo los parámetros para la planificación familiar y los derechos reproductivos basados en las premisas de la equidad de género y, finalmente, el establecimiento de la normativa para combatir la violencia contra las mujeres, en el caso de los artículos que tocan el tema migratorio olvidó – u obvió – el contenido de la equidad de género y los derechos de la mujer en ese rubro, aplicando las disposiciones de ley, sin importar el género o la edad de la población inmigrante. En realidad, en cuanto se toca el tema de las políticas migratorias, el Reglamento establece, de nueva cuenta, las tareas, funciones y capacidades que se le otorgan a cada una de las dependencias y, de manera muy somera, los parámetros para el establecimiento de estaciones migratorias.

Una de las cuestiones que resultan importantes en cuanto a la Ley General de Población de 1974 y su reglamento, es que ambas, después de múltiples reformas y cambios, terminaron por contradecirse en algunos aspectos y el Reglamento terminó superando los criterios establecidos en la Ley misma. Si bien establece la existencia y necesidad de establecer políticas de equidad de género a nivel nacional y para el goce de todos los mexicanos y mexicanas, carece de todo intento por lograr lo mismo en el ámbito internacional y migratorio.

Conclusiones

De acuerdo a lo que dicta la cita de Manfred Mai con la que comienza este capítulo, si queremos conocer las razones de ser de un fenómeno en particular nos tenemos que referir, en primer lugar, a su desarrollo histórico. Ése fue el propósito central de este segundo capítulo, en el que el breve recuento de la historia de las políticas migratorias mexicanas tiene como objetivo facilitar la comprensión de la naturaleza, contexto y antecedentes de la Ley de Migración de 2011 que actualmente está en vigor en nuestro país.

De igual manera, otro de los objetivos de este capítulo, es el de mostrar que las políticas migratorias no han sido nunca un tema menor en cuanto a las políticas estatales en México, sino que, en la gran mayoría de las ocasiones, han sido una cuestión importante para la definición de las posturas que el Estado adoptaría frente a una serie de problemas, aún cuando éstos se encontrasen al interior o al exterior del territorio nacional. Esto se puede observar de manera muy clara en la elaboración de un gran número de proyectos de ley fallidos, que culminaron en la Ley de Migración de tiempos de Plutarco Elías Calles, porque eso evidencia que la política migratoria era uno de los temas faltantes en la definición del proyecto nacional del país, y del orden político y social dentro del mismo, que buscaban los revolucionarios al término del movimiento armado.

De la misma forma, se observa que la política migratoria fue uno de los pilares del régimen de Porfirio Díaz, que ayudó en gran parte, a definir el tipo de nación que él quería establecer en México, mientras que el tema migratorio fue cobrando importancia durante todo el siglo XX hasta culminar en la Ley General de Población de 1974.

A partir de lo que se ha analizado, podríamos decir que las políticas migratorias en México no han tenido siempre el mismo objetivo ni respondían a las mismas interrogantes y problemas que el contexto planteaba; se ha podido observar todo lo contrario, desde la Ley de Extranjería y Naturalización de Porfirio Díaz hasta la Ley General de Población de Luis Echeverría y sus reformas, ha quedado claro que cada una de estas legislaciones ha existido para normar cuestiones tangibles de su momento. En el caso de la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 queda claro que fue formulada para complementar las políticas propias del régimen de bienvenida al capital extranjero y la búsqueda por una “mejora” en la raza y en la actividad del campo, mientras que los proyectos de ley que no se concretaron y la Ley de Migración de tiempos de Plutarco Elías Calles respondían a la necesidad de establecer ciertos parámetros que fueran de acuerdo al ideario de los revolucionarios y al orden recién establecido; estos mismos parámetros se endurecieron con la Ley de tiempos de Lázaro Cárdenas

en dónde se tenía que mostrar la posición que México iba a mantener ante el mundo, siempre intentando mantener el control de las fronteras y la responsabilidad y firmeza gubernamental sobre los asuntos migratorios.

En fin, más allá de la diversidad de razones que hay detrás de la creación de cada ley sobre asuntos de población y migración, una de las cuestiones que nos demuestra el devenir histórico de las políticas migratorias en México es que éstas nunca han sido estáticas y se han planteado de manera que sean de utilidad por un tiempo determinado, asumiendo que tienen una fecha de caducidad marcada por el contexto y por las circunstancias de cada régimen y su momento.

En el siguiente capítulo se analizará la actual Ley de Migración tomando en cuenta los datos históricos que se han planteado en este capítulo, de manera que se pueda analizar con mayor profundidad el contexto político, geográfico, social y económico que dio pie a la publicación de esta controversial ley y su relación con la realidad nacional de los últimos años. Esta cuestión debe rescatarse, sobre todo, ya que la Historia nos demuestra que la Ley que existió antes de la actual Ley de Migración de 2011 y su antecesora, tienen muchos años de diferencia entre ellas y, por ende, muchas de las cuestiones sociales que fueron modificándose ya rebasaban a la capacidad de operación de dichas leyes, por lo cual la tarea principal de la Ley de Migración de 2011 hubiera sido, en un principio, normar a la realidad que lo rodeaba e intentar solucionar algunos problemas que fueron surgiendo o tomando fuerza, como es el caso particular de la feminización de las migraciones.

CAPÍTULO III

La Ley de Migración de 2011 y los derechos humanos de las mujeres migrantes

Introducción

Después de haber analizado las teorías que giran alrededor del tema migratorio y de la creación de las leyes y el desarrollo histórico de las políticas y leyes migratorias en México, este tercer y último capítulo se centra en la temática correspondiente a la migración femenina en México, el estado que guardan los derechos humanos de este grupo y el lugar que ocupan en la Ley de Migración de 2011.

Si bien ya hemos examinado las teorías jurídicas sobre la soberanía del Estado, este tercer capítulo propone ilustrar, de manera práctica, la idea de Max Weber en donde las leyes y políticas deben de ser creadas con un propósito en mente y de manera que actúen sobre una realidad concreta sobre las cuales puedan aplicarse de manera óptima. En este sentido, el examen que se propone de la Ley de Migración de 2011 buscará observar la realidad de las mujeres migrantes y en tránsito en México para analizar si la creación de esta Ley concuerda con los principios que la realidad del fenómeno migratorio femenino nos brinda, tomando en cuenta sus diferentes características, limitantes y situaciones particulares sobre las cuales se debe de actuar o sobre las que ya se ha hecho algo en concreto.

La Ley de Migración de 2011 sustituye a la Ley General de Población de 1974, que fue promulgada durante el sexenio de Luis Echeverría, y que en las casi cuatro décadas que estuvo vigente, se le habían hecho numerosas reformas en su contenido. Resultaba necesaria la creación de una nueva ley que cubriera los temas de política migratoria y que estuviera más de acuerdo con las circunstancias y con el contexto del mundo globalizado del siglo XXI. Esta nueva

ley tiene como objetivo central el de poner a México en el nivel de otros países como Australia en cuanto a políticas migratorias, enfatizar la cuestión de la defensa de los derechos humanos en su normativa y, sobre todo, establecer los nuevos parámetros bajo los cuales se regirá el Instituto Nacional de Migración, y combatir la corrupción que cada vez es más evidente en su interior.

Sobre la base de esa nueva ley y sus primeros resultados, este capítulo ha sido diseñado para explicar y realizar una crítica a las acciones y compromisos del Estado en cuanto a la defensa de los derechos humanos de las mujeres migrantes en México, tomando en cuenta la necesidad de incluir una perspectiva de género en ella y el planteamiento de otras metas, para cubrir ciertos espacios, que la Ley no atendió y a los que se les restó importancia. Se plantea así, un estudio de la situación migratoria de las mujeres en nuestro país, con la intención de observar si esta Ley guarda correspondencia con las condiciones y características de este flujo migratorio, y un análisis sobre la Ley de Migración de 2011 a partir de la cual se presentan propuestas concretas que se proponen hacer frente a sus limitaciones y ausencias.

Las mujeres migrantes: algunos datos estadísticos

Como ya se había señalado al principio de este trabajo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) emitió un informe en el cual se señala que “en el año 2010 se estima que existían 214 millones de migrantes en los diferentes países y territorios del mundo”¹³², dentro de este gran número, se observa – de acuerdo a este informe y otras fuentes consultadas y publicadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) – que México destaca por ser un país de emigrantes al tener a 10.1 millones de personas viviendo en el extranjero, un 10% de la población total, pero que, a su vez, México es también un país de acogida de inmigrantes en el que, según datos del INEGI, recogidos por la organización social Sin Fronteras, viven casi un millón de personas¹³³ que

¹³² UNICEF. Op. Cit. P. 7

¹³³ El dato exacto es 961, 121 personas y se encuentra en: Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 9

nacieron en otro país, representando un 0.86% de la población total. El hecho de que sea un país caracterizado por la emigración no deja de lado la cuestión de que, fundamentalmente, es un país de expulsión, retorno, tránsito y recepción de personas migrantes.

En el caso mexicano, “en 2009, 64.061 extranjeros fueron detenidos por el INM, de los cuales 60.383 procedían de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Unos 60.143 fueron repatriados voluntariamente o expulsados, a 2.846 se les permitió regularizar su condición de migrantes, y a 87 solicitantes de asilo se les otorgó la condición de refugiados”¹³⁴, de los cuales se señala que una quinta parte de aquellos que ingresaron al territorio eran mujeres y niñas, donde una de cada 12 era menor de 18 años¹³⁵.

Los números indican que la población que llega al país es proporcional en términos de género: hay 103 hombres por cada 100 mujeres¹³⁶ entre los migrantes que ingresan al país; este dato se complementa al ubicar que la participación femenina en los flujos migratorios en México es un poco menos de la mitad, mientras que la misma cifra en países como Guatemala o el Salvador supera a la participación masculina con un 55% y un 52%¹³⁷ respectivamente, esto resulta importante ya que la gran mayoría de la inmigración que llega a territorio mexicano por la frontera sur proviene de estos países, con un número mayor de mujeres migrantes de origen colombiano, cubano, guatemalteco y salvadoreño (por nombrar algunos de los orígenes más comunes) que ingresan a nuestro país.

Otros números que refieren a las múltiples realidades de los migrantes en México, indican que, de acuerdo a una encuesta realizada por Sin Fronteras I. A. P., el 39.6% de los migrantes encuestados “refiere haber sido víctima de algún delito durante su estancia en México, mientras el 42.6% señala haber sido agredido alguna vez durante su estancia en el país”¹³⁸, esto nos demuestra que es un porcentaje relativamente alto el de los migrantes que han reportado haber

¹³⁴ Amnistía Internacional. “Víctimas Invisibles: Migrantes en movimiento en México”. Editorial Amnistía Internacional, Madrid, España, 2010. P. 5

¹³⁵ *Idem*

¹³⁶ Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 9

¹³⁷ Estos datos se encuentran en: Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 29

¹³⁸ Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 46

sufrido algún tipo de abuso o haber sido víctimas de algún acto de violencia en el territorio nacional, esto tomando en cuenta que hablamos de una muestra, asumiendo que el porcentaje llega a ser mucho mayor.

En cuanto a la temática de los abusos y vejaciones sufridas durante el trayecto de los y las migrantes en territorio nacional, Amnistía Internacional nos indica que en 2008 se documentaron 3,924 casos de abuso, de los cuales 1,266 fueron actos de intimidación, 475 agresiones físicas y 42 casos de agresión o violencia sexual, recabados – únicamente – en una de las estaciones migratorias del norte de México¹³⁹.

La migración femenina en tránsito y destino en México

Si bien se ha observado que el fenómeno migratorio es uno que se encuentra en constante cambio, se debe de entender que la incorporación, o mayor visibilidad, de ciertos grupos dentro de estos flujos es una parte importante del análisis de los movimientos migratorios. En el caso de la migración femenina veremos que ha cobrado su importancia, y ha obtenido una relativa visibilidad dentro del fenómeno general

No sólo por su importancia numérica – documentada en el Informe sobre el desarrollo humano 2009 del PNUD, donde se especifica que las mujeres configuran 48% del total del flujo migratorio a nivel mundial y que significan 1.5% de la población mundial – sino también por todos los acontecimientos que giran alrededor de la migración femenina: la posibilidad de generar visiones alternativas de la mujer y sus posibles vínculos con la realidad social en todas sus dimensiones, su potencial impacto en el desarrollo económico individual y social, y los persistentes informes sobre los atropellos a sus derechos humanos, sociales, de identidad y laborales, entre otros.¹⁴⁰

Es decir, la migración femenina es una de las aristas más notables del fenómeno migratorio, y su estudio abre una serie de oportunidades para el análisis de las múltiples realidades que existen en los países y en los flujos migratorios.

¹³⁹ Estos datos se encuentran en: Amnistía Internacional, Op. Cit. P. 6

¹⁴⁰ Roldán Dávila, Genoveva, “Acciones y políticas internacionales a favor de las mujeres migrantes” en: Pérez García, Nancy; Roldán Dávila, Genoveva (Coords.), *Mujeres Migrantes en el Soconusco: situación de su derecho a la salud, a la identidad y al trabajo*. INCIDE Social, México, D. F., 2011. P. 13

Uno de los problemas con los que nos enfrentamos al analizar a la migración femenina, sobre todo en un país como México, es la notable falta de información sobre estos flujos, ya que “existe una generalizada falta de información estadística sobre la migración de mujeres, que da cuenta del sexismo que prevalece en las oficinas públicas que tienen que ver con el proceso migratorio tanto en lo relativo a su conocimiento como a su control”¹⁴¹.

Naturaleza del flujo migratorio femenino

De acuerdo al análisis de Mercedes Olivera, “la migración es una expresión de la violencia del sistema, pues el tener que salir de sus lugares de origen, enfrentar los numerosos riesgos que el proceso implica... sin garantía alguna de éxito y poniendo en riesgo la vida, sólo es una decisión comprensible si se le ve como la última y la única posible”¹⁴², en este sentido, las decisiones tomadas por los hombres tendrán matices frente a las que son tomadas por las mujeres ya que sus circunstancias tienen especificidades de género.

Para efectos de este capítulo, no se recupera el concepto *empoderamiento* de las mujeres migrantes, ya que esto implicaría que ellas, en algún momento del proceso se hicieran plenamente conscientes de su situación y tomaran las riendas sobre su situación en general. Sobre este aspecto Olivera sostiene que la nueva situación de las mujeres migrantes “abrió una polémica feminista entre las que consideran que la migración empodera a las mujeres al tener que resolver los problemas que confrontan con el acceso a nuevos espacios y las que consideran que con la migración se han multiplicado las funciones y el trabajo de las mujeres, acrecentando o reproduciendo su posición de género subordinada”¹⁴³. En coincidencia con esa línea de análisis, en esta investigación no se supone que las

¹⁴¹ Olivera Bustamante, Mercedes; Sánchez Trujillo, Luis Antonio. *Género: “¿Estructura estructurante de la migración?”* En: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*. Editorial Miguel Ángel Porrúa – Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México, 2008. P. 252

¹⁴² Olivera Bustamante, Mercedes; Sánchez Trujillo, Luis Antonio, Op. Cit. P. 261

¹⁴³ Olivera Bustamante, Mercedes; Sánchez Trujillo, Luis Antonio. Op. Cit. P. 251

mujeres han adoptado una nueva conciencia sobre ellas mismas a través de su decisión de migrar, sino que las mujeres han sido alcanzadas por un fenómeno económico mayor que las ha obligado a migrar – y casi a igualar a los hombres en números – para poder mejorar su vidas y las de sus hijos; es decir, la realidad del trayecto de las mujeres migrantes no representará un deseo de emancipación femenina en sí, sino su incorporación a mercados de trabajo y a situaciones sociales, políticas y culturales que siguen enmarcadas en los roles de género ya establecidos.

Si bien ya se ha enfatizado en el apartado anterior que las mujeres enfrentan más riesgos durante el trayecto que los hombres, ya que a todas las amenazas físicas y morales que tanto hombres como mujeres enfrentan, se les suman las desigualdades, maltrato y las violaciones y agresiones perpetradas por un gran número de actores y el tener que prostituirse durante el viaje para poder asegurarse cierto éxito en su paso. La especificidad de la vulnerabilidad femenina se encuentra documentada en testimonios que señalan que...

La mujer corre más riesgo que el hombre, la mujer es más insultada que el hombre... les cuesta encontrar trabajo y a la hora de encontrar un trabajo las maltratan, las humillan, a veces no les pagan lo que les prometieron o muchas veces no les pagan... en la mayoría de los lugares donde solicitan mujeres, el dueño o el encargado es un hombre; y si va uno de hombre le dicen no, yo necesito una mujer y luego, ya va la cosa sexual¹⁴⁴.

En otras palabras, el simple hecho de ser mujer y migrante implica una mayor dificultad en su inserción en el mercado laboral ya que, en muchos lugares, sigue todavía inserta la noción cultural de que la mujer debe estar en la casa y al servicio del hombre, por lo cual su integración en el país de acogida se torna más difícil. Su viaje, en tanto migrantes, hace frente a “prejuicios culturales (y) prejuicios de género, como un ejemplo son las propuestas de favores sexuales que reciben las mujeres a cambio de servicios o beneficios durante el tránsito o

¹⁴⁴ Testimonio de un hombre refugiado disponible en: Barja Coria, Joselin et al. *Pese a todo, México siempre te abre los brazos: estudio sobre integración sociocultural de extranjeros*. Indesol/Sin Fronteras I. A. P., México, D. F., 2011. P. 57

estancia en el país o bien la historia de violencia doméstica y sexual que en muchos casos las acompañan...”¹⁴⁵.

Estudiosos del tema afirman que no es que los hombres tengan un trayecto más *fácil* que el de las mujeres, pero la perspectiva de género nos muestra las diferencias que existen en el trato de los hombres y en el de las mujeres migrantes por parte de aquellos que se aprovechan de su vulnerabilidad. En este caso, debe anotarse que el hecho de ser mujer se suma a una enorme lista de razones por las cuales se vuelven blanco más fácil de los criminales y de las autoridades, haciendo que su trayecto esté permeado por la violencia de género.

Si bien se ha establecido que el trayecto que emprenden los migrantes en las fronteras de México está minado de peligros y amenazas, que el temor de ser víctima de atrocidades como el secuestro, la extorsión, la tortura y el asesinato están siempre presentes a lo largo del viaje, aunados al hecho de que no existe ninguna garantía de los derechos a la vida y a la integridad física. En cuanto a los migrantes centroamericanos, se observa que entre 200 a 450 mueren al año¹⁴⁶ en el intento de llegar a Estados Unidos tomando la vía de atravesar el territorio mexicano. La situación, vista desde una óptica general, representa una flagrante violación a los derechos humanos de los y las migrantes y, de acuerdo al punto de vista de Mercedes Olivera, el trayecto que emprenden estas personas puede ser visto como una estrategia de supervivencia que representa, ante todo, una violencia sistémica¹⁴⁷ de acuerdo a los factores que originan todas estas realidades.

¹⁴⁵ *Idem*

¹⁴⁶ Para obtener este dato véase: Armijo Canto, Natalia. “Dinámica fronteriza México-Belice. Tema pendiente en la agenda de investigación sobre la frontera sur” en: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). Op. Cit. P. 233

¹⁴⁷ Para encontrar esta afirmación véase: Olivera Bustamante, Mercedes; Sánchez Trujillo, Luis Antonio, Op. Cit. P. 260

La realidad del trayecto emprendido por los migrantes.

Si se quiere examinar las múltiples realidades que los migrantes viven a lo largo de su trayecto por las fronteras, se tendrán que analizar muchos aspectos tanto políticos, sociales, económicos como culturales para acercarnos al conocimiento de lo que los migrantes arriesgan y viven todos los días. Primeramente se retoman algunos de los aspectos que ya se analizaban en el capítulo anterior sobre la visión que existe del *Otro* y cómo se plasma en una Ley o se reproduce en la vida diaria, y de esta manera se observa que...

...el sujeto inmigrante está sometido a una doble lógica de exclusión en los países y sociedades de recepción: aparte de los malos salarios, de la mala calidad del empleo y condiciones desventajosas de contratación laboral, se agregan las estigmatizaciones étnicas, la ilegalidad y la informalidad de su condición migratoria, además de otra serie de diferenciaciones propias de una movilización descendente, pero que son creadas tanto cultural como ideológicamente, a partir del género, la edad y de alguna que otra condición que los convierta en una minoría segregada¹⁴⁸.

Es decir que, además de los riesgos físicos que implica el trayecto de los migrantes, se observa que la realidad de la bienvenida en el país de acogida es aquella de la exclusión y el cumplimiento parcial de lo que pretendían conseguir como mejoría de su calidad de vida. En cuanto a las cuestiones que ponen en riesgo la integridad física de los migrantes, Gisele Bonnici explica que...

A los riesgos y peligros que representan para el migrante los grupos de traficantes y tratantes, se suma la diversidad de rutas migratorias terrestres pero también marítimas, que eligen para transitar y eludir los controles migratorios o, en donde se impulsan operativos militares de control de fronteras o del territorio. Las rutas de tránsito se caracterizan por ocurrir en parajes solitarios o puntos ciegos, con escasa o nula presencia social y gubernamental y son de alta peligrosidad...¹⁴⁹

¹⁴⁸ Morales Gamboa, Abelardo. "Migraciones, regionalismo y ciudadanía en Centroamérica" en: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). Op. Cit. P. 62

¹⁴⁹ Bonnici, Gisele et al. *Estudio Comparativo de la Legislación y Políticas Migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. INCEDES (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo), Sin Fronteras I. A. P., México, 2011. P. 33

Los estudios nos muestran que los migrantes no sólo se exponen a ser víctimas de cualquier tipo de delito o de caer en las redes del crimen organizado, sino que también se pone en evidencia la carencia de mecanismos institucionales para protegerse, pedir auxilio o ayuda frente a estas amenazas. De igual manera, cabe destacar que otros de los peligros a la integridad física de estas personas, que cruzan a diario las fronteras, son las plagas de mosquitos, las culebras y demás animales que se encuentran en las selvas y en los pantanos que deben de atravesar en su camino, el peligro – siempre presente – de extraviarse en la selva o en el desierto o de entrar en algún territorio que se encuentre controlado por los narcotraficantes o, en su defecto, ser atacados por bandas de asaltantes “que ven en el migrante un botín seguro”¹⁵⁰. El trayecto no mejora una vez que ingresan al territorio nacional, ya que aquellos que logran llegar a Tabasco y emprenden la ruta hacia Veracruz a bordo del tren, apodado por los migrantes como *La Bestia*, a menudo son víctimas de mafias de traficantes de indocumentados que, por lo general, están coludidos con las autoridades y los maquinistas.

Estas cuestiones que se han enumerado corresponden al trayecto general emprendido tanto por hombres como mujeres; en el caso particular éstas últimas veremos que los riesgos son mucho mayores ya que “en su travesía por México rumbo a Estados Unidos, centroamericanas de todas las edades son violentadas por miembros de organizaciones criminales, policías, militares y delincuentes comunes”¹⁵¹ en donde se estima que ocho de cada diez mujeres centroamericanas son violadas en su paso por el territorio mexicano¹⁵², recurriendo entonces a utilizar su cuerpo como “moneda de cambio” durante el trayecto, es decir, comprando protección durante el viaje con favores sexuales. En

¹⁵⁰ García Aguilar, María del Carmen; Tarrío García, Mario. “Migración irregular centroamericana. Las tensiones entre derechos, ley y justicia.” En: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). Op. Cit. P. 140

¹⁵¹ Ramos, Leopoldo. “Centroamericanas. Botín sexual de criminales y autoridades en México”. Periódico *La Jornada*, México, D. F., martes 8 de mayo de 2012, P. 29.

¹⁵² Para encontrar este dato véase: Salinas Maldonado, Carlos. “La ruta de las que serán violadas”. Periódico *El País*. Managua, Nicaragua, 14 de noviembre de 2011. Disponible en el sitio Internet: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/ruta/seran/violadas/elpepisoc/20111114elpepisoc_5/Tes

muchos de los casos, las mujeres quedan “atrapadas” en la frontera sur de México con Centroamérica en donde se vuelven víctimas de las redes de trata de personas o de organizaciones criminales o narcotraficantes.

Las mujeres migrantes y los mercados laborales

Uno de los aspectos más importantes en el estudio del caso de las mujeres migrantes es su inserción en los mercados laborales en los países de acogida ya que

...las actividades laborales a las que acceden las personas migrantes en situación irregular suelen implicar la aceptación de condiciones laborales por debajo de los límites constitucionales y laborales de contratación, así como un mayor grado de exposición o vulnerabilidad ante abusos, discriminación y otras violaciones.¹⁵³

Esto cobra especial importancia cuando se observa que dichas condiciones, que las personas migrantes aceptan con tal de trabajar, ponen en evidencia una serie de violaciones a los derechos laborales de las personas. En el caso particular de las mujeres migrantes se puede observar que la discriminación es mucho mayor a la de los hombres migrantes ya que “se les obliga a realizar los trabajos más peligrosos, los de menor jerarquía... tienen que trabajar horarios prolongados sin pago de horas extras y sin gozar de ninguna de las prestaciones estipuladas en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales”¹⁵⁴.

De acuerdo al trabajo de campo realizado por Melissa Vértiz Hernández, las mujeres inmigrantes en la frontera sur de México “manifestaron realizar por lo menos dos jornadas de trabajo o dedicarse a dos cosas distintas, entre las que se

¹⁵³ Bonicci, Gisele et al. Op. Cit. P. 87

¹⁵⁴ Martínez Junco, Santiago; Pérez García, Nancy y Roldán Dávila, Genoveva. “Condiciones del ejercicio del derecho a la identidad y los derechos laborales de las mujeres inmigrantes en el Soconusco, Chiapas” en: Pérez García, Nancy; Roldán Dávila, Genoveva (Coords.). Op. Cit. P. 66

puede identificar: 1) Cuidado de borregos y marranos; 2) Trabajo agrícola; 3) Venta de pan; 4) Costura; 5) Trabajo en casa; 6) Venta de ropa; 7) Atención a la pareja; 8) Trabajo sexual; 9) Servir mesas de centros botaneros; 10) Trabajo doméstico; 11) Cuidado de las y los hijos; 12) Venta de comida preparada”¹⁵⁵. Las actividades realizadas por las mujeres migrantes en los mercados laborales se concentran más en el sector informal en donde muchos de los derechos propios de los trabajadores no se pueden garantizar. Además de no contar con un contrato, muchas mujeres inmigrantes expresan su preocupación de caer en redes de trata o tráfico de personas ya que, al comenzar alguno de estos trabajos del sector informal, en la mayoría de las ocasiones no se les dice con claridad el tipo de actividad, o actividades, que deberán de realizar.

Si bien en el contexto de los flujos migratorios, el trabajo es un punto central para poder hablar de la integración a una comunidad, algunos autores, como Abelardo Morales Gamboa, señalan que los migrantes tienden a formar una especie de “economía subterránea” por el hecho mismo de no estar regulada o ser ilegal¹⁵⁶, notablemente marcada por “su contribución como mano de obra barata, supernumeraria, no organizada y dispuesta a correr con los riesgos de su desplazamiento y reproducción”¹⁵⁷. Dentro de las redes laborales, resulta imperativo señalar algunas de las cifras que nos acercan más a la realidad de las personas migrantes en los mercados laborales en los países de acogida, sobre todo en el caso mexicano en los últimos años; en primer lugar, se observa que el 55.7% trabajó por menos de \$5000 pesos al mes, 47.6% trabaja más de 40 horas semanales, el 40.3% no trabaja en algo relacionado a su campo laboral antecedente y, finalmente, el 61% de aquellos que cuentan con un empleo no cuentan con prestaciones¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Vértiz Hernández, Melissa. “Documentación y sistematización de la experiencia de grupos focales y talleres dirigidos a mujeres inmigrantes en el Soconusco, Chiapas” en: Pérez García, Nancy; Roldán Dávila, Genoveva (Coords.). Op. Cit. P. 78

¹⁵⁶ Personalmente se prefiere el término “irregular” a aquél de “ilegal”, en este caso particular es la visión personal del autor de la cita.

¹⁵⁷ Morales Gamboa, Abelardo. “Migraciones, regionalismo y ciudadanía en Centroamérica” en: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). Op. Cit. P. 62

¹⁵⁸ Estos datos se pueden encontrar en: Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 63

A continuación se estudiarán, brevemente, algunos de los sectores laborales más importantes en los que se insertan las mujeres migrantes en nuestro país, de manera que el contenido de este capítulo pueda ser más ilustrativo.

Jornaleras agrícolas

De acuerdo a las investigaciones existentes en cuanto al objeto de estudio de esta tesis, uno de los principales escenarios laborales en los que se insertan las mujeres migrantes, sobre todo en los predios situados a lo largo de la frontera de México con Centroamérica, es en el sector de la agricultura, como jornaleras. Esta actividad económica se nutre, principalmente, de las mujeres que radican en las cercanías de las fincas cafetaleras y de las plantaciones de bananos y de cacao, principalmente; una de las diferencias centrales que se observan en las mujeres migrantes que se integran como jornaleras agrícolas, en comparación con las actividades que se observarán posteriormente, es que la gran mayoría de ellas son migrantes temporales, ya que la fuerza de trabajo para esta actividad sólo es requerida en los meses que van de septiembre a enero, y en el resto del año no hay oportunidades de trabajar en este rubro.

De igual manera, los expertos nos mencionan que la migración temporal anual de trabajadoras centroamericanas a las plantaciones que se encuentran, sobre todo, en la región del Soconusco en Chiapas, se volvió esencial para la economía de la región. La gran mayoría de las mujeres migrantes que participan de esta actividad han emprendido el viaje hacia México de manera indocumentada, pero este hecho se “pasa por alto” por quienes las contratan ya que su trabajo en las fincas resulta de gran necesidad. En algunos casos, como es el del cultivo del café, los que contratan piden que participe la familia completa de personas migrantes, es decir, desde los niños pequeños, pasando por los jóvenes y padres, hasta los abuelos, los cuales emprenden el viaje hacia las plantaciones de manera anual. El pago se realiza a destajo, por lo cual resulta imperativo e indispensable que todos los integrantes de la familia participen de forma intensiva para poder obtener una mayor cantidad de dinero.

En cuanto a las diferencias que existen de acuerdo al género, se observa que las mujeres se encuentran en una clara desventaja con respecto a los varones que participan de esta actividad económica; esto se aprecia a partir de algunos hechos como el que las mujeres reciban un salario y porciones de comida menores en comparación a sus contrapartes masculinas, aún cuando realicen el mismo trabajo. Las mujeres jornaleras agrícolas, además de tener un papel activo dentro de la recolección de los frutos de las plantaciones, también juegan un rol central en la reproducción de la familia jornalera.

Mujeres en el trabajo doméstico

Como ya se ha mencionado anteriormente, la gran mayoría de las actividades económicas en las que se concentra la población migrante femenina, pertenecen al sector de la economía informal. Si bien las actividades dentro de este rubro son diversas, como por ejemplo la atención femenina en los centros botaneros, la cría de animales o venta de ropa, es importante destacar la inserción de las mujeres inmigrantes, cada vez más, como trabajadoras domésticas, una de las múltiples actividades que conforman al sector informal. El trabajo doméstico es una de las áreas laborales que está más enfocada al sector femenino, en el que laboran la gran mayoría de mujeres indígenas, entre los 12 y los 20 años que provienen de algunos de los Departamentos más pobres de Guatemala y otros países centroamericanos. La permanencia de estas mujeres en las casas donde trabajan resulta variable, es decir, puede ir desde dos o tres meses hasta cuatro años o más, con una estancia intermitente, ya que tienden a regresar cada determinado tiempo a sus lugares de origen para posteriormente volver a trabajar en tierras mexicanas.

De acuerdo a varias investigaciones sobre el tema, se observa que las redes de amistad y familiares son fundamentales para poder entrar al trabajo doméstico, ya que éste es el principal método de recomendación para su contratación. La gran mayoría de las inmigrantes que trabajan en esta área entraban al territorio mexicano con un llamado Pase Local que les permitía

permanecer durante tres días. Una vez vencido este tiempo, su situación migratoria se tornaba irregular. Este Pase, con el transcurrir de los años, ha sido cambiado por la llamada Forma Migratoria de Visitante Local, a pesar de que las trabajadoras domésticas no son visitantes temporales, sino residentes por largos períodos, o bien de manera permanente. Las jornadas laborales de las trabajadoras domésticas son muy largas y el sueldo que perciben de manera mensual oscila entre los 700 y 800 pesos mexicanos. La gran mayoría de ellas han sido víctimas de ser inculpadas de robo y víctimas de acoso y abuso sexual por parte de los patrones, los cuales amenazan con denunciarlas a migración, las despiden de manera injustificada, las maltratan física y verbalmente o les retienen el sueldo, todo esto aunado a la carencia, casi absoluta, de prestaciones laborales.

La realidad de muchas de las trabajadoras domésticas migrantes es la de una explotación recurrente. Dadas las condiciones laborales precarias y los abusos contra ellas, resulta ya casi “normal” el ser víctimas de discriminación, sobre todo, racial. De igual manera se debe destacar que, al ser trabajadoras indocumentadas en la mayoría de los casos, su disposición a la información y a una denuncia potencial ante las autoridades es casi nula, por lo que existe escasa documentación confiable y disponible en este segmento de las migrantes.

Mujeres en el trabajo sexual

Dentro de las explicaciones que se han dado de algunos de los espacios en el mercado laboral en donde se encuentra una fuerte presencia de mujeres migrantes, posiblemente el más complicado por su naturaleza es el de las mujeres que se encuentran dentro del comercio sexual. Las fronteras de México son lugares en donde ocurren un gran número de situaciones que tienen que ver con actividades ilícitas, inseguridad y violencia; dicho esto, los y las migrantes que entran a nuestro país participan de manera involuntaria, y en ocasiones de manera premeditada, en las redes criminales que operan a lo largo del territorio nacional.

Uno de los problemas más complejos que podemos encontrar dentro de estas redes criminales es el de la trata de personas de origen centroamericano, sobre todo el caso de mujeres y niños que son sometidos a distintos niveles y formas de explotación. Dado que la trata requiere para sí el desarraigo de una persona de su familia o de su comunidad, los migrantes son víctimas fáciles de estas redes, formando así un grupo especialmente vulnerable ante esta situación, dada su necesidad e intención de migrar. Es así que los tratantes recurren al engaño para “enganchar” a sus víctimas y llevarlas hasta donde serán explotadas sexual y laboralmente.

En este sentido, la trata de personas no es un fenómeno que ocurre de manera aislada, sino que se da de manera simultánea con otras prácticas ilegales como lo son la prostitución forzada, la prostitución de menores, la esclavitud, la pornografía infantil, la servidumbre involuntaria, la trata para mendigar, la trata para extracción de órganos, tortura, agresión sexual, lesiones corporales, retención de documentos de identidad, secuestro y el asesinato. Con esto se debe comprender que la trata de personas es el resultado de la conjugación de una serie de delitos en los que las denuncias son casi inexistentes, sobre todo si se toma en cuenta que las leyes para erradicar su existencia tienden a ser endebles. De la misma forma, las víctimas de la trata tienden a ser procesadas como delincuentes, por lo cual, en el caso de los migrantes, no encuentran apoyo alguno en las autoridades y, en la gran mayoría de los casos, son detenidas, procesadas y enviadas de regreso a su país.

Diversos estudios sobre la inserción de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo laboral indican que las mujeres migrantes que se encuentran inmersas en el complicado mundo del trabajo sexual, laboran, por lo general, en los llamados centros botaneros, antros y bares en donde el dueño gana una cierta cantidad de la cual le dará menos de la mitad a la persona que se expone al trabajo sexual. A pesar de la aprobación en el año 2007 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y su Reglamento en el año 2009, los números que

se nos presentan año con año de la magnitud del fenómeno en nuestro país siguen siendo alarmantes.

De acuerdo con el Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la trata de personas, México sí tiene un problema en este rubro ya que “de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito (ONUDD), México es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas en cuestiones de explotación sexual y trabajo forzado”¹⁵⁹, de igual manera el Informe es acertado en señalar que este hecho, en muchas de las ocasiones, está ligado con el fenómeno de los flujos migratorios, la pobreza y el crimen organizado. De igual manera, y en cierta forma reitera lo antes dicho, el Informe menciona que los lugares en donde se pueden encontrar más víctimas de trata son los “clubes nocturnos, burdeles, *table dances*, bares, restaurantes, hoteles, establecimientos de masajes, fábricas y plantaciones agrícolas”¹⁶⁰, en otras palabras, todos los establecimientos que son focos de contratación de migrantes indocumentados.

Las mujeres transmigrantes

De acuerdo a las fuente consultadas, se afirma que el fenómeno de la transmigración es, probablemente, la primera causa de que no existan cifras integrales y confiables para describir los flujos migratorios. Los transmigrantes son quienes deciden no quedarse y laborar en la zona a la cual han llegado de forma permanente, sino que se establecen en el territorio de manera temporal. En el caso de México, lo más común es encontrar a los transmigrantes en los centroamericanos que radican por un tiempo determinado en el país para después volver a emprender el camino con el objetivo de llegar a Estados Unidos.

¹⁵⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. “La trata de personas”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, D. F., 2010. P. 7

¹⁶⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Op. Cit. P. 12

En relación a varios estudios, se observa que las mujeres transmigrantes, son víctimas de secuestros, asesinatos y otros delitos, similares en su gravedad, durante su trayecto. En muchos casos, los secuestros de estas personas se orientan al abastecimiento de los puntos de prostitución forzada como lo son algunos bares, antros, burdeles y hoteles que cumplen dicho propósito. Las mujeres y niñas son más propensas a sufrir este tipo de vejaciones, a ser detenidas y sufrir abusos sexuales y demás atrocidades ligadas a la trata. Esto ha dado lugar al nacimiento de algunas prácticas entre las mujeres centroamericanas, las cuales se inyectan una solución anticonceptiva para – por lo menos – no quedar embarazadas por sus agresores.

Si bien esta situación nos plantea que la transmigración, en tanto parte del flujo migratorio general, resulta más peligrosa para las mujeres, se puede ver que los hombres tampoco quedan exentos de los peligros del camino, a los cuales se les exigen cuotas para evitar ser detenidos por las redes criminales o las autoridades mexicanas, mientras que las mujeres tienen casi como única opción para continuar su migración el utilizar su cuerpo como moneda de cambio. La enorme mayoría de estos delitos no se denuncian y quedan, por ende, sin solución, dada la falta de documentos en la que se encuentran la mayoría de estos migrantes, lo que les resta la confianza para acercarse a las autoridades, ya que saben que serán detenidos y enviados de regreso a su país.

Las mujeres migrantes en México y sus derechos humanos

Después de haber descrito, brevemente, las distintas dificultades a las que se enfrentan las mujeres migrantes, tanto en su paso por el territorio mexicano, como en su integración en los mercados laborales de las zonas fronterizas, se debe de añadir la visión de los derechos humanos – necesaria para casi cualquier aspecto de la vida actual – para poder comprender la gravedad de la situación.

Los derechos humanos incluidos en las normativas internacionales y que se relacionan directamente con la población migrante incluyen cuestiones como el

...derecho a la vida, {que} no serán sometidos a servidumbre o esclavitud, trabajos forzados u obligatorios, libertad y seguridad personal. Deben ser tratados en iguales términos respecto de las remuneraciones y condiciones de trabajo (horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo, edad mínima, restricción del trabajo a domicilio), seguridad social y cuidado médico de urgencia, además del derecho a transferir sus ahorros y efectos personales. Se consigna la igualdad con los nacionales en cuanto al acceso a educación y servicios sociales y en cuanto a violaciones en sus contratos de trabajo, se establece que podrán dirigirse a las autoridades competentes, en igualdad de condiciones con los nacionales cuando sus derechos han sido violados¹⁶¹

De igual manera, resulta de cabal importancia recuperar la recomendación 26 de la CEDAW (Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women) la cual hace referencia directa a los diferentes tipos de discriminación y violación de derechos humanos de las que pueden ser víctimas las mujeres migrantes en el mundo. Esta recomendación “tiene por objetivo contribuir al cumplimiento por los Estados partes de la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos humanos de las trabajadoras migrantes”¹⁶², en donde se establece que todas las mujeres migrantes tienen derecho a la protección de sus derechos humanos, así como el derecho a la protección contra la discriminación. Esta recomendación resulta importante ya que exhorta a los Estados partes a ampliar sus normativas para poder asegurarles a las mujeres trabajadoras migrantes aquello que les debería ser natural en tanto que son seres humanos; la recomendación número 26, a su vez, pide que se lleven a cabo análisis cualitativos y cuantitativos en cuanto al fenómeno de forma constante para que se pueda contar con datos fidedignos sobre el fenómeno, así como el exhorto a que se incluya a las mujeres trabajadoras migrantes en las organizaciones no

¹⁶¹ Roldán Dávila, Genoveva, “Acciones y Políticas a Favor de las Mujeres Migrantes” en: Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy et al. Op. Cit. P.p. 17 - 18

¹⁶² S/autor. « Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias », disponible en el sitio Internet: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf (Consultado el 8 de agosto de 2013)

gubernamentales, es decir, canalizarlas hacia las instituciones más adecuadas de acuerdo a su situación de manera que puedan hacer válidos sus derechos.

Es evidente que muchos de los derechos que les confieren la normatividad internacional, como la recomendación 26 de la CEDAW, y los derechos humanos a las mujeres migrantes no son respetados o son violados en muchos casos en nuestro país. Estos derechos son reconocidos en las constituciones políticas de los países centroamericanos y en la mexicana pero “aunque la protección y las garantías de derechos que otorgan las constituciones establecen, en principio, la universalidad en su goce; en todos los casos hay restricciones para el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, ya sea mediante disposiciones específicas que las establecen o estipulan el derecho en referencia específica a sus nacionales”¹⁶³. A pesar de que las restricciones principales que existen en este rubro recaen en la libertad de tránsito y de participación política en el territorio de acogida, en este apartado nos abocaremos a las cuestiones del acceso a los servicios de salud, el derecho a la nacionalidad e identidad, al acceso a la justicia y el estado de esos derechos en el panorama actual, por considerárseles de los espacios más abandonados en materia de derechos humanos, de manera que se pueda abrir una discusión en cuanto a su condición como grupo vulnerable y al estado de los derechos humanos de la población femenina migrante.

El derecho a la identidad

El derecho a la nacionalidad es uno de los temas relativos a los derechos humanos en los que se ha registrado un relativo mayor avance, dado que “los hijos de las mujeres inmigrantes – documentados o no – nacidos en México tienen el derecho a ser registrados y tener una identidad y una nacionalidad”¹⁶⁴. Este derecho resulta de cabal importancia porque afecta negativamente al resto de los derechos humanos que se buscan proteger en el caso de los migrantes, como lo

¹⁶³ Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 41

¹⁶⁴ Martínez Junco, Santiago; Pérez García, Nancy; Roldán Dávila, Genoveva. “Condiciones del ejercicio del derecho a la identidad y los derechos laborales de las mujeres inmigrantes en el Soconusco, Chiapas” en: Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy et al. Op. Cit. P. 61

son el derecho a la seguridad social y jurídica, la libertad de tránsito, la educación y la salud.

Estudiosos del tema mencionan que uno de los problemas que persisten en el caso del acceso al derecho de nacionalidad o identidad es que se siguen presentando casos de mujeres “a las que se les niega el registro de sus hijos por su condición de migrantes, afectando, por su parte, el posterior acceso a derechos como los de la salud, la educación y la identidad”¹⁶⁵, por lo cual las mujeres migrantes se han visto en la necesidad de encontrar alternativas ante esta situación, para “documentar” a sus hijos, en varios casos cediendo sus derechos jurídicos como madres, a un tercero que cuente con la nacionalidad mexicana.

Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “identidad”? En palabras acertadas, el término “refiere a todas las experiencias sociales que afectan el desarrollo de la personalidad del individuo, sus móviles, valores, actitudes, opiniones, normas y creencias”¹⁶⁶. Estas experiencias no se limitan ni se restringen a la niñez ni al momento en que se registra a un menor en un país, sino que son un proceso continuo y presente en toda la vida de las personas. Es decir, al hablar de identidad hacemos alusión a la idea de Uno, construida tanto personal como comunitariamente en un contexto social dado. En este sentido, el derecho a la identidad y a la nacionalidad será la forma jurídica en la que la persona pueda ver reconocidos sus valores, reglas y prácticas que fueron dados por su cultura y su entorno.

Resulta claro que el problema del derecho a la identidad y a la nacionalidad adquiere una mayor gravedad en el momento en que se niega su goce. Es el caso de las mujeres migrantes que quieren registrar a sus hijos nacidos en el territorio porque se les niega u obstaculiza el tener una identidad a la cual tienen derecho sus hijos – que, de otra manera, resultarían apátridas – y se menosprecian e invalidan los valores y las diversas aportaciones sociales que ellas traen consigo desde su país. La cuestión de la nacionalidad no es una que deba de tomarse a la

¹⁶⁵ Martínez Junco, Santiago; Pérez García, Nancy; Roldán Dávila, Genoveva. Op. Cit. En: Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy et al. Op. Cit. P. 63

¹⁶⁶ Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 15

ligera ya que es parte fundamental de la identidad de las personas; en este sentido, en el momento en que se niega el goce al derecho a la identidad, sobre todo en el caso de los niños nacidos en México, demuestra una flagrante violación a este derecho. El problema central recae en la cantidad limitada de procesos existentes para poder regularizar esta situación para las mujeres migrantes y aquellas que se encuentran en tránsito, junto con los problemas existentes de información y sensibilización de las autoridades pertinentes.

Acceso a servicios de salud

Uno de los derechos humanos que cobran mayor relevancia en las poblaciones migrantes es el derecho a salud. En el caso de nuestro país “el sólo hecho de no ser mexicano, hace que las personas estén llamadas a cubrir las cuotas de salud más altas por la prestación de los servicios médicos gratuitos”¹⁶⁷, en donde la prestación de servicios que no resultan de urgencia encuentra problemas ante la común falta de documentación de parte de los migrantes.

Ante esta situación, los gobiernos estatales han creado algunas iniciativas y programas para poder combatir la falta de servicios médicos para la creciente población migrante. En el caso del llamado *Pasaporte de Salud*, vigente en el estado de Chiapas que se propone “articular acciones esenciales que garanticen la preservación y recuperación de la salud de los inmigrantes que deciden cambiar su lugar de residencia, de manera temporal o definitiva (...) mediante el acceso universal a servicios de salud de calidad y a la difusión de información que les permita conservar la misma, en su lugar de origen, durante su trayecto y en su destino final”¹⁶⁸, de manera que la población migrante pueda contar con servicios médicos gratuitos durante su trayecto y estancia en nuestro país.

¹⁶⁷ Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 92

¹⁶⁸ Martínez Junco, Santiago. “Condiciones del Ejercicio del Derecho a la Salud de las Mujeres Inmigrantes en el Soconusco, Chiapas” en: Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy et al. Op. Cit. P. 84

Uno de los principales obstáculos, señalados por la organización Por la Superación de la Mujer, en el tema del acceso a la salud de la población migrante – sobre todo la femenina – es la cuestión de que los funcionarios de gobierno no se encuentran sensibilizados en el tema migratorio y con el de derechos humanos, por lo cual ha sido complicado establecer que los migrantes no son sólo aquellos que atraviesan temporalmente el territorio, sino también los que se quedarán a residir en una zona en particular, por lo cual el acceso y el goce del derecho a la salud cobra una importancia crucial dentro de sus vidas y en el contexto de ser una persona migrante. De igual manera se tiene “la percepción que las/los migrantes vienen a “quitar” espacios de atención a los mexicanos; sumada la creencia de que los migrantes aumentaron el número de consultas y atenciones en salud”¹⁶⁹. La realidad de las limitaciones e insuficiencias del sector salud en México en cuanto a la atención que se proporciona a los nacionales, hace comprender que las limitantes en la atención a la población migrante serán aún mayores, por lo cual estos reciben apoyos de organismos civiles y sociales en las regiones en donde se establecen y donde solicitan atención a su salud.

Desde luego que la documentación migratoria resulta de gran importancia, no solamente para adquirir una personalidad jurídica y poder permanecer en el país sin temor a ser detenido y deportado por las autoridades mexicanas, sino para llegar a “ser beneficiarios de programas de apoyo a la población”¹⁷⁰ como es el caso del Seguro Popular y el programa Oportunidades.

Pero los problemas en la atención médica de las migrantes no se explica únicamente por la presencia o ausencia de documentos que den fe de una estancia migratoria regular, sino que, sufren un trato vejatorio y muchas de ellas han acudido a los centros de salud para quejarse con el responsable del programa en su región sobre los problemas que han tenido para acceder a los servicios de salud y que “son objeto de un pésimo trato (...). Al respecto, la sensación de las mujeres es de derrota y de impotencia ya que el responsable del programa es

¹⁶⁹ Martínez Junco, Santiago. Op. Cit. En: Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy et al. Op. Cit. P. 88

¹⁷⁰ Lachica Huerta, Fabiola “Experiencias de las mujeres inmigrantes en los servicios de salud del Soconusco, Chiapas” en: Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy et al. Op. Cit. P. 96

quien las humilla personalmente, aparte de actitudes similares por parte de los promotores”¹⁷¹. De la misma forma, se les imponen cuotas arbitrarias para recibir los servicios de salud y les cobran los costos de los medicamentos que se les recetan. Todo ello suma cantidades de dinero que, en la mayoría de las ocasiones, las migrantes no poseen.

De la misma suerte, el estudio de Sin Fronteras I. A. P. nos muestra que, dentro de la cobertura del sistema de salud en el caso de la población migrante, existen cierto tipo de prácticas discriminatorias que, si bien no alcanzan a superar la mitad en los porcentajes, resultan importantes para comprender la realidad del acceso a los servicios médicos. En el caso de la encuesta realizada por esta organización, aplicada a la población general inmigrante, se observa que “del total de los encuestados sólo al 13.7% le ha sido negada la atención médica, refiriendo que la principal razón de ello es la falta de documentos en un 66.7% de los casos, la falta de recursos económicos para cubrir los servicios en el 26.7% o por su condición de extranjeros en el 26.7%”¹⁷². Encontramos así una serie de factores determinantes para considerar que a algunos migrantes se les imposibilita el goce pleno a su derecho a la salud por su propia condición migratoria.

El derecho a la asistencia legal

De acuerdo a lo estipulado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 6, “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su persona jurídica”¹⁷³, es decir que, sin importar el lugar en donde se encuentre ni su estatus migratorio, todas las personas tienen derecho a representarse legalmente y tienen el mismo derecho a protegerse ante cualquier

¹⁷¹ Lachica Huerta, Fabiola. Op. Cit. En: Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy et al. Op. Cit. P. 100

¹⁷² Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 53

¹⁷³ S/Autor. “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en el sitio Internet: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm#A6> (Consultado el 11 de febrero de 2013)

discriminación o violación a sus derechos humanos, igualmente nadie puede ser detenido, ser preso o desterrado de manera arbitraria.

Una vez establecido esto, resulta necesario recalcar algunas de las razones por las cuales el derecho a la asistencia legal resulta imperativo y necesario en el caso de los migrantes y, sobre todo, en el caso de las mujeres. Como ya se ha visto anteriormente en esta tesis, el tránsito y viaje de los migrantes por y hacia el territorio mexicano está lleno de obstáculos, dentro de los cuales resalta el caso de las autoridades en tanto que son conocidas por ser poco sensibles con el tema de la población migrante y por algunas de sus prácticas que han sido marcadas como corruptas, como amenaza para la salvaguarda de las personas y su integridad física y moral.

Una lectura detenida del derecho a la asistencia legal permite constatar que todas las personas tienen derecho a ser representadas legalmente y hacerse escuchar en un juicio independiente e imparcial para la resolución de sus conflictos, siempre y cuando se cuente con los recursos para tener este tipo de representación. En el caso de los migrantes es evidente que, por lo general, no cuentan con muchos recursos en el momento de realizar el viaje y, en caso de tenerlos, tienen un destino de sobrevivencia y traslado cuyos recursos “están contados” y no incluye el dinero necesario para una representación legal frente a la amenaza presente de ser deportado o detenido por falta de documentos y por su situación migratoria.

¿Son las mujeres migrantes un grupo vulnerable?

Una de las preguntas centrales en el tema de la defensa de los derechos humanos de las mujeres migrantes, en México y en el mundo, es la cuestión de si en realidad deben de ser consideradas como un grupo vulnerable o no.

Si partimos de la realidad de que la migración incrementa las prácticas de riesgo, cuando ésta se lleva a cabo en los márgenes de la irregularidad, se observará que las prácticas de riesgo aumentan de acuerdo a la vulnerabilidad de los grupos. En este sentido “se estima que 60 por ciento de las mujeres tiene

experiencias sexuales que van del compañerismo con el pollero a la violación sexual... el 40 por ciento de los choferes entrevistados reportó haber tenido múltiples parejas sexuales (un promedio de 10 el año anterior al estudio), y de éstos, el 42 por ciento lo hizo sin protección¹⁷⁴; así que, en estas primeras cifras se asoma una de las realidades más brutales del día a día de las mujeres migrantes, las cuales hacen frente a una vulnerabilidad creciente frente al VIH sida, embarazos no deseados y la violencia sexual. De igual manera, estas prácticas, que parecieran estar aisladas de los otros fenómenos que azotan a la vida de las ciudades fronterizas, se encuentran profundamente ligadas con otras actividades criminales como lo son el tráfico de personas y la prostitución.

La vulnerabilidad de las mujeres migrantes no sólo se observa en el plano de enfermedades de transmisión sexual y los espacios en donde estas situaciones se dan; si se analiza el caso del acceso al derecho a la identidad y a la nacionalidad – el cual ya se ha visto con anterioridad – se podrá ver que la falta de acceso a estos derechos hace aún más difícil y brutal la inserción a los mercados laborales. En este sentido, las condiciones de irregularidad en las que son contratadas las mujeres migrantes en México, lleva a una serie de problemáticas que hace de las mujeres un sector aún más vulnerable ante la violencia de los empleadores, sus parejas sentimentales y los agentes del gobierno a los que enfrentan día con día. Siguiendo esta idea, “se identifica a los migrantes en situación de irregularidad, en particular las mujeres, como uno de los grupos vulnerables que se ven particularmente expuestos a sufrir violaciones a sus derechos y carecer de medios idóneos para la defensa y protección jurisdiccional¹⁷⁵. En otras palabras, la imposibilidad de acceder a la justicia, ya sea por la existencia de obstáculos o por el simple miedo a la detención y deportación, hace de las mujeres migrantes un grupo vulnerable; de la falta de acceso a la justicia y a los procesos que de ella se desprenden desata todas las otras cuestiones de mayor gravedad que ya hemos ido enumerando en esta tesis.

¹⁷⁴ Armijo Canto, Natalia. “Dinámica Fronteriza México-Belice. Tema pendiente en la agenda de investigación sobre la frontera sur” en: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). Op. Cit. P.240

¹⁷⁵ Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 81

Antes de proceder al examen de la Ley de Migración de 2011, debe reiterarse que el problema central al que nos abocamos es a la violación constante de los derechos humanos de la población migrante femenina que pasa por, sale de o se queda en el territorio mexicano. Si bien todos los problemas que tienen que ver con sus derechos humanos se pueden resumir, tal y como lo hace Gisele Bonnici, en la falta de acceso a la justicia, debe mantenerse muy presente las distintas consecuencias que esto tiene en la vida de las migrantes y en su integridad física y moral.

La Ley de Migración de 2011 y el Estado mexicano

Uno de los temas que hemos revisado en el capítulo segundo en esta tesis, es el de que las leyes migratorias o documentos jurídicos que tengan como objetivo regular y gestionar a los flujos migratorios, responden a circunstancias específicas del entorno. El caso particular de la Ley de Migración de 2011 no es la excepción. De acuerdo a un informe de la organización Sin Fronteras I. A. P., escrito aún durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa señala que:

“Bajo el contexto de la creciente violencia que ha azotado el país en lo que va del sexenio y particularmente la que va dirigida a los transmigrantes, que se constata en las denuncias de secuestros, extorsión y muerte, se publica una Ley sobre Migración, la cual deja atrás, la Ley General de Población y su reglamento, en la cual se contemplaba todo lo relacionado con la estancia y regularización de extranjeros pero al no ser una ley con especial énfasis en el tema migratorio, era limitada, y su aplicación era demasiado ambigua.¹⁷⁶

En agosto del año 2010, la prensa nacional quedó conmocionada ante la aparición de 72 cadáveres de migrantes centroamericanos que fueron hallados en una fosa en San Fernando, Tamaulipas. En esta masacre perdieron la vida 58 hombres y 14 mujeres de distintas nacionalidades, que se encontraban en Tamaulipas en su intento por llegar a Estados Unidos y que cayeron en manos de

¹⁷⁶ Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P.p. 11, 12

las redes criminales del narcotráfico, los cuales ordenaron el asesinato masivo dada la aparente negativa de unírseles como sicarios. Dentro del marco de la guerra contra el narcotráfico del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, tal vez pueda no parecer un hecho radicalmente distinto a lo que los mexicanos ya “acostumbraban” a ver y leer todos los días en los medios de información masiva, pero lo que es cierto es que la magnitud y la falta de interés y posibilidades de identificación de los cuerpos, hicieron que varios actores políticos, entre ellos algunos diputados, senadores y miembros de la sociedad civil organizada, se pronunciaran por una nueva ley migratoria que defendiera los derechos humanos de la población migrante que transita por el territorio nacional. De la gran multiplicidad de acciones en torno a esta iniciativa de ley, aquí rescatamos el evidenciar la necesidad de contar con nuevos mecanismos y políticas para hacer frente a los problemas que el fenómeno migratorio presentaba al país, sobre todo dado el contexto de violencia en el que se encuentra en estos últimos años.

De esta manera, en febrero de 2011, el Senado aprobó la Ley Migratoria después de varias sesiones en el Pleno, en las que se discutieron los distintos aspectos que la nueva ley tendría que tomar en cuenta. Como ya habíamos visto en el capítulo anterior, la Ley General de Población la cual, hasta entonces dictaba todo lo que tenía que ver con asuntos demográficos y migratorios de la población y ya contaba con un apartado de perspectiva de género, el cual se aplicaba de manera general y sin ahondar realmente en el problema de la inequidad de género en el país; la nueva ley migratoria proponía centrar sus políticas en la relación de los flujos migratorios con los derechos humanos, de manera que se pudieran “reformular” las estructuras de autoridad en México y se impidieran las violaciones a los derechos humanos de los migrantes de parte de las autoridades migratorias. De la misma manera, la ley parecía tomar tintes innovadores al distinguir claramente los derechos de los grupos minoritarios dentro de los flujos migratorios, entre ellos las mujeres migrantes, de forma que se pudieran contemplar sus denuncias anónimas a las autoridades mexicanas ante cualquier atropello a su persona.

Tomando en cuenta este contexto, en este apartado se analizará la Ley de Migración de 2011 y se le relacionará con todo aquello que ya se ha examinado sobre la cuestión particular de las mujeres migrantes en tránsito y las que se establecen temporal o definitivamente en el territorio mexicano.

La Ley Migratoria

Si bien, en un inicio, el Instituto Nacional de Migración buscó que se reformara – se hiciera más específico – el apartado sobre los flujos migratorios en la Ley General de Población que se encontraba vigente a principios del 2011; el Poder Legislativo decidió que sería mucho más acertado para las condiciones en las que se encontraba México, el crear una nueva Ley de Migración que incluyera la defensa de los derechos humanos y que no se limitaran a ser incluidos en la Ley General de Población. Como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los aspectos centrales de la iniciativa de ley migratoria era reformar desde las bases a las instituciones encargadas de la gestión de los flujos migratorios, de manera que pudieran estar libres de la corrupción que, cada vez más, se hacía más evidente en sus estructuras.

Después de los procesos legislativos mediante los cuales se aprobó la Ley, se decidió que el primer apartado haría referencia a la naturaleza misma del documento, ahí se establece que:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.¹⁷⁷

Se observa así que la Ley de Migración tiene por objetivo plantear una acción conjunta y general para todo el territorio y sus fronteras, sin hacer distinción

¹⁷⁷ Artículo 1 de la Ley de Migración. Pág. 1

real entre las diferentes problemáticas que se plantean en la frontera norte y en la frontera sur del mismo, pero que la cuestión de los derechos humanos sería fundamental para concebir una nueva política migratoria nacional.

Dentro de los primeros apartados de la Ley de Migración, se estableció que, al hablar de política migratoria, se estaría haciendo referencia al “conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamentos en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”¹⁷⁸, de manera que la autoridad principal sobre dicha política migratoria recaería directamente en el Poder Ejecutivo, el cual estaría obligado a recoger las posturas de los otros Poderes de la Unión, de la sociedad civil y de las entidades federativas, para actuar en conjunto sobre los flujos migratorios dentro del territorio nacional.

En los siguientes apartados se analizarán algunos de los artículos de la Ley de Migración y se verá que aspectos se vieron realmente reformados con ella en la política migratoria mexicana. De la misma forma, se examinarán los artículos que hacen referencia a los nuevos derechos que se les otorgan a los migrantes en México, la definición de la Ley sobre el carácter de grupos vulnerables y las acciones legales que se toman sobre ellos, todo esto con miras a realizar un análisis sobre la situación de las mujeres migrantes en México, en otras palabras, enlazar lo visto anteriormente sobre su situación particular con las medidas tomadas en el país para con esta problemática.

¿En qué aspectos se reformó la política migratoria?

Si observamos que la meta central de la Ley de Migración en 2011 es hacerla más específica, más capaz de comprender y regir los problemas actuales, podremos

¹⁷⁸ Artículo 2 de la Ley de Migración. Pág. 1

comenzar este análisis con la idea de que esta Ley de Migración representa “un esfuerzo por reconocer a la población refugiada, migrante y beneficiaria de protección complementaria, como un grupo minoritario de personas que reside en nuestro país y que cada día va en aumento, considerando el tema de la integración como una parte importante al hablar sobre el tema migratorio”¹⁷⁹. A saber, la cuestión principal por la que resultaba necesaria una nueva Ley de Migración y, por lo tanto, nuevos parámetros para poder gestionar a los flujos migratorios es porque, de contemplar únicamente a los migrantes que entraban a México, y a aquellos mexicanos que salían del país, se comenzó a observar que el fenómeno migratorio mostraba todas sus facetas dentro de nuestro país, en donde los grupos minoritarios de personas eran cada vez mayores y que necesitaban un cierto tipo de reconocimiento que las leyes mexicanas vigentes no les aportaban.

Cabe señalar que la Ley de Migración hace siempre referencia a los principios constitucionales y a las garantías individuales en donde la libertad de tránsito ocupa un lugar preponderante. En este sentido, se establece que, de acuerdo a la Constitución, a los Tratados y Convenios Internacionales firmados por el Estado mexicano, y por las leyes que puedan apoyar a esta noción:

El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente Ley¹⁸⁰

Con esto podemos partir de la idea en que no es una reforma radical a los principios de política migratoria que habían prevalecido en el país, sino que hablaremos de una reforma que parte de los principios que siempre habían existido en la política nacional, es decir, se pone por delante a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que sea el eje rector de todas las otras leyes que traten de normar el aspecto migratorio en México. Esto resulta, en cierto sentido, lógico, ya que en la parte dogmática de la Constitución se

¹⁷⁹ Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 79

¹⁸⁰ Artículo 7 de la Ley de Migración. P. 5

establecen todos los principios de derechos humanos que los legisladores buscaban para la Ley de Migración.

En otras palabras, cuando analicemos a la Ley de Migración, partiremos del entendido de que los derechos humanos dentro del marco legislativo estarán – en cierto sentido – de manera reiterada y haciendo siempre referencia a los ya enumerados en la Constitución en la sección de garantías individuales y que las reformas reales a los contenidos estarán en la parte netamente operativa, en la reestructuración de las autoridades migratorias. Esto no implica que no haya habido un cambio en la política migratoria en México, el problema recae en que este cambio no se realizó de raíz como debería de haber sucedido y terminó por la asignación de algunos nuevos derechos de manera “superficial”.

Los “nuevos” derechos que otorga la Ley Migratoria

La Ley de Migración del 2011, como ya se había establecido con anterioridad, no tuvo por objetivo reformar radicalmente las políticas y reglas que imperaban antes, sino darle cierta “autonomía” a la política migratoria del resto de la política demográfica enumerada en la Ley General de Población en tanto que resultaba necesaria una normativa actualizada para una realidad social distinta a aquella que normaba la Ley General de Población. Sin embargo, son algunos los nuevos derechos que otorga la Ley de Migración a la comunidad migrante, pero todos ellos se encuentran enmarcados en un eje particular: el del respeto a los derechos humanos.

De igual manera, se puede asegurar que muchos de los derechos que se les otorgan a los migrantes en la nueva legislación encuentran sus bases en el derecho de tránsito, como es el caso del artículo 66 de la Ley de Migración, el cual establece que:

La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como la presente Ley.

El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.¹⁸¹

El reiterar los derechos de las personas migrantes sin importar su situación migratoria, resulta relevante si se toma en cuenta el contexto de violencia en el que se inserta la Ley de Migración. El reconocimiento de la libertad de tránsito, acompañada de los derechos humanos y su portabilidad universal, es un intento por dejar claro que la falta de papeles no disminuye la calidad del ser humano en tanto que lo es, sino que tiene derecho a moverse de lugar de acuerdo a sus propios intereses y planes y, si bien no se promueve la migración como forma de vida, se busca proteger a aquellos que no tienen mayor alternativa que emigrar.

Si se toma en cuenta las condiciones en las que los migrantes se insertan en los mercados laborales en México, podremos ver el otro eje sobre el que se apoyan los nuevos derechos de la Ley de Migración: la no discriminación a los migrantes. Esto se puede observar de una manera más clara a partir del artículo 67 en donde se establece que “Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos”¹⁸², a saber, que la falta de papeles no implica necesariamente que los migrantes en el territorio nacional tengan todas las desventajas y reciban malos tratos, no sólo de parte de los empleadores y de sus vecinos, sino también de las autoridades migratorias, las cuales tienden a ser la primera fuente de marginación y discriminación hacia las personas en situación de migrantes irregulares.

Una de las cuestiones más importantes en cuanto a los nuevos derechos que se integran en la Ley de Migración, es que el Estado mexicano tomó ciertos riesgos y responsabilidades en cuanto a su organización interna para poder asegurar el respeto a los derechos humanos de la población vulnerable, un caso

¹⁸¹ Artículo 66 de la Ley de Migración. P. 23

¹⁸² Artículo 67 de la Ley de Migración. P. 23

particular fue el de admitir el gran número de corruptelas que existían dentro de la parte operativa del Instituto Nacional de Migración en cuanto a la atención de los migrantes se refiere. En el siguiente apartado se revisarán algunos de los aspectos que enmarcan la responsabilidad, o distintas responsabilidades que el Estado asumió para con los flujos migratorios a partir de la publicación de la Ley de Migración.

La responsabilidad del Estado en cuanto a los flujos migratorios

Los planteamientos hechos hasta ahora en este trabajo no implican que la situación migratoria en México sea mejor o peor que en otros países, sino que, por ser un país con dos fronteras radicalmente distintas la una de la otra y con problemáticas tan amplias y definidas, se le podría considerar una cuestión aparte, como un caso complejo de evaluar y analizar. En el caso mexicano no solamente se está lidiando con la población fluctuante y con la demanda de fuerza de trabajo, sino que influyen también “el desarrollo de extendidas redes de traficantes de migrantes, grandes y pequeñas, desde grupos de coyotes y polleros hasta bandas más sofisticadas capaces de trasladar a migrantes desde Asia o desde América del Sur y Central hasta Estados Unidos”¹⁸³, es decir, no siempre las personas que cruzan las fronteras – sobre todo las mexicanas que conectan con Estados Unidos – lo hacen por su propia voluntad, sino que, en algunos casos, se encuentran inmiscuidas en las redes de tratantes de personas o de órganos y a grupos más grandes y complejos del crimen organizado, por lo cual el tema de las fronteras debe combinar las prioridades de seguridad nacional con la búsqueda de la defensa de los derechos humanos.

En este contexto – y en teoría – el Estado está obligado a tomar ciertas responsabilidades ante los problemas que la migración le presenta. En el caso de las políticas migratorias mexicanas, “en general la percepción es de indiferencia

¹⁸³ Artola, Juan. “Las migraciones en la agenda internacional” en: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). Op. Cit. P. 26

gubernamental hacia el sector de los extranjeros”¹⁸⁴, sobre todo por el hecho de que los extranjeros no representan un grupo social interesante para captar el voto, por lo cual no se les ofrecen prácticamente ningún tipo de ofertas de incorporación en los programas sociales. Es a partir de este aspecto que podemos comprender que la Ley de Migración también tenía como objetivo el regularizar a todos los funcionarios de migración de forma que hubiera un procedimiento único y que no se diera el caso que la organización Sin Fronteras I. A. P. nos presenta en donde “las tendencias se dividen entre el buen y mal trato por parte de funcionarios, parece que el acceso sencillo a servicios muchas veces depende del funcionario en turno y no de una política integral de atención a la población extranjera”¹⁸⁵.

De la misma suerte, los compromisos que el Estado asume para con los flujos migratorios van de acuerdo a las circunstancias actuales del clima de violencia por el que atraviesa el territorio en donde el secuestro de migrantes se vuelve, cada vez más, una realidad común a la población que ingresa al país. Ante esto, resulta claro que la Ley de Migración tiene que hacer hincapié en la cuestión de la existencia y respeto a los derechos humanos de la población migrante, para evitar – aunque sea en papel – que sean víctimas de los atropellos que ya se han enumerado con anterioridad en este capítulo.

Al mismo tiempo que los migrantes son víctimas de la violencia generalizada en el país, y focalizada a los grupos de migrantes en las fronteras, también son víctimas en su vida diaria del rechazo y la discriminación en la región. Algunos autores coinciden en que estas cuestiones se encuentran enmarcadas en ciertas ideas y discursos generalizados en cuanto a la población extranjera y migrante, que plantean que:

- a) Constituyen una carga para el Estado en los sectores educativos o de salud.
- b) Son un elemento nocivo para las sociedades receptoras por crear condiciones económicas o salariales precarias para los nacionales

¹⁸⁴ Barja Coria, Joselin et al. Op. Cit. P. 39

¹⁸⁵ Idem

- c) Crean problemas graves de desempleo en el país para la población local o “roban y quitan” los trabajos a los nacionales.
- d) Son foco de infecciones y enfermedades contagiosas para la población nacional cuando transitan por el país.
- e) Cometan los delitos y provocan la inseguridad por tratarse de ladrones, asesinos, secuestradores, asaltantes, narcotraficantes, mareros.¹⁸⁶

De esta forma, las políticas migratorias existentes se han tenido que reformar y las nuevas se han tenido que crear de manera que funcionen eficazmente para poder evitar que los migrantes sufran cualquier tipo de vejaciones o para disminuir los efectos de recelo que suceden en algunas de las poblaciones de acogida.

Como ya se había mencionado, la cuestión migratoria en México – dada su situación geográfica particular – tiene dos aristas: primero, la de la búsqueda de la defensa de los derechos humanos de los migrantes y, por el otro lado, la de la seguridad nacional y las acciones del Estado para proteger su soberanía.

Estas dos posturas enmarcan los casos particulares de las distintas fronteras, las cuales, a pesar de sus matices, plantean problemáticas muy definidas en torno al tema de los migrantes por lo cual, en el siguiente apartado se observarán las acciones del Estado mexicano en su relación directa con el estado de los derechos humanos de la población migrante.

El Estado mexicano y los derechos humanos de los migrantes

Tomando en cuenta la idea anterior sobre las dos aristas o vertientes de la política migratoria mexicana y sus diferencias básicas entre la gestión de la frontera norte con la de la frontera sur – la defensa de los derechos humanos y la seguridad nacional – comprendemos que el caso mexicano no es uno fácil para poder determinar cuáles han sido las posturas puntuales del Estado mexicano para con

¹⁸⁶ Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P.p. 34, 35

los derechos humanos de los migrantes dadas sus múltiples vertientes. En este apartado se analizarán algunas de las posturas que se han tomado tanto desde el Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo de México en cuanto al tema de los migrantes en México.

En el año de 2007, los ocho grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados citaron a comparecer al titular del Instituto Nacional de Migración para explicar la situación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos con fines de tránsito, en el país. En esta comparecencia, coincidieron en que “no hay argumento legal ni moral para tratar a los centroamericanos como delincuentes, cuando se les exige a Estados Unidos respetar los derechos humanos de los mexicanos”¹⁸⁷ y, bajo esta premisa, se exhortó al titular de la Secretaría de Gobernación a decretar una moratoria en donde se suspendieran los operativos de deportaciones de trabajadores indocumentados de procedencia centroamericana, por lo cual se comenzaron a dar las primeras señales de la enorme urgencia de reformar la Ley General de Población en materia de política migratoria, de manera que se pudiera traer otra vez a la escena el respeto a los derechos establecidos, en el año de 1990, por la Convención Internacional de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

De este exhorto de parte del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo se desprende el reconocimiento por parte del titular del Instituto Nacional de Migración de la existencia de “excesos” por parte de algunas autoridades con los migrantes provenientes de Centroamérica “destacando que si bien hay buenos funcionarios, también están los otros, que son afines a los polleros o traficantes de personas”¹⁸⁸. No trató el problema de fondo de las detenciones que implican violencia, sobre todo en los casos en donde interactúan con las condiciones de precariedad e incapacidad gubernamental, cuestiones que, cada vez más, se volvían parte del panorama normal de la frontera sur.

¹⁸⁷ García Aguilar, María del Carmen y Tarrío García, María. “Migración irregular centroamericana. Las tensiones entre derechos, ley y justicia” en: Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (Coords). Op. Cit. P. 130

¹⁸⁸ García Aguilar, María del Carmen y Tarrío García, María. Op. Cit. En: Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (Coords). Op. Cit. P. 131

Estos “excesos” – como los llamó el titular del INM – no representan un daño o violación menor a los derechos fundamentales de los humanos, sino que algunas de las prácticas empleadas por las autoridades mexicanas en este rubro caen en cuestiones netamente denigrantes y antihumanas como es el caso de “la habilitación de cárceles como estaciones migratorias, hacinamiento, trato cruel y degradante, falta de atención médica y omisión de aviso consular”¹⁸⁹, las cuales son prácticas que son denunciadas de manera recurrente por los defensores de los derechos humanos de los migrantes.

De la misma manera, las otras formas de violencia que viven los migrantes en las fronteras de México – se subraya el caso particular de la frontera sur con Guatemala – generalmente son perpetradas por particulares. Esto no exenta al Estado mexicano de su responsabilidad en la materia ya que “las prácticas de violencia más sórdida devienen de particulares, y obedece, debe reconocerse, a la indiferencia, incapacidad o impunidad de los aparatos estatales”¹⁹⁰. En otras palabras, los grupos delictivos y criminales que operan en la frontera sur de México encuentran en los muchos huecos que deja la autoridad, la capacidad de organizarse y profesionalizarse sin obstáculos aparentes. Esta es una de las realidades que la Ley de Migración intenta reconocer dado que las leyes anteriores no contemplaban una problemática de ese tamaño en su *modus operandi*.

En lo restante de este capítulo se examinará la cuestión de los grupos vulnerables que reconoce la Ley de Migración de 2011 – haciendo énfasis en el caso de las mujeres migrantes – sobre la base de que esta Ley fue creada para llenar los espacios en donde hacía falta acentuar la obligación del gobierno de México de respetar, proteger y cumplir lo estipulado en los instrumentos internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos en el caso de los migrantes.

¹⁸⁹ García Aguilar, María del Carmen y Tarrío García, María. “Migración irregular centroamericana. Las tensiones entre derechos, ley y justicia” en: Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (Coords). Op. Cit. P. 136

¹⁹⁰ Idem

Los migrantes como grupo vulnerable

Uno de los aspectos que necesita revisión en este apartado sobre grupos vulnerables es el porqué de su caracterización como tales. En primer lugar “la vulnerabilidad es el factor asociado a los abusos cometidos contra los derechos humanos de los migrantes, y se produce como consecuencia de la interacción social, con dotaciones diferenciales de poder de los migrantes con los “nacionales””¹⁹¹, los cuales utilizan las prerrogativas de “ser mexicano” para violentar a quien no lo es.

La vulnerabilidad no es una cuestión que se esté integrando a la legislación mexicana en materia de migración de manera “pionera” sino que ya se han dado varios casos en donde “el derecho internacional reconoce que existen situaciones de particular vulnerabilidad que enfrentan ciertos grupos que participan de los flujos migratorios; es decir, las mujeres, los refugiados, los niños, niñas y adolescentes no acompañados, las personas con padecimientos físicos o psiquiátricos, los indígenas y afrodescendientes, las víctimas de trata y de otros delitos”¹⁹² y el hecho de que los Estados se apeguen a las convenciones internacionales y regionales que presionan para que estos grupos sean reconocidos, supone un reconocimiento de la realidad de estas comunidades así como el acuerdo con los principios humanitarios que estas convenciones suponen.

De acuerdo a María del Carmen García Aguilar y a María Tarrío García “la migración internacional entraña viejas y nuevas formas de desprotección y vulnerabilidad. Sin embargo, es en la migración irregular, donde la desprotección y la vulnerabilidad del migrante se manifiestan en una violencia abierta y deliberada que inicia desde el lugar de origen hasta el lugar de destino”¹⁹³. En el caso mexicano, ambas fronteras se han vuelto “corredores migratorios

¹⁹¹ García Aguilar, María del Carmen y Tarrío García, María. Op. Cit. en: Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (Coords). Op. Cit. P. 162

¹⁹² Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 108

¹⁹³¹⁹³ García Aguilar, María del Carmen y Tarrío García, María. Op. Cit. en: Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (Coords). Op. Cit. P. 161

multinacionales”¹⁹⁴, la realidad diaria de los migrantes se ve marcada “por la confrontación social, la inseguridad, la pobreza y la exclusión, a la que se suman hechos como el narcotráfico, el contrabando de armas y las pandillas juveniles”¹⁹⁵, entre otros muchos fenómenos ligados a la violencia, cuestiones que hacen de los migrantes un grupo vulnerable.

Una de las consecuencias más importantes del reconocimiento de los migrantes como grupo vulnerable es el tener que tomar en cuenta una serie de circunstancias y realidades a las que ellos se enfrentan en su día a día como lo son:

- a) El desconocimiento de sus derechos y de las leyes nacionales.
- b) La falta de recursos económicos que les permitan su sostenimiento y cubrir gastos relacionados con el proceso, así como redes de apoyo.
- c) Las limitaciones de comunicación por las diferencias de idioma.
- d) La desconfianza en el sistema de justicia.
- e) El miedo a represalias.
- f) La posibilidad de ser puesto a disposición de la autoridad migratoria debido a su irregularidad y ser sujeto de deportación.¹⁹⁶

Aunados a los hechos violentos cotidianos de la realidad migrante en México como lo son “las violaciones y abusos sexuales, las condiciones inequitativas en las condiciones laborales o de explotación laboral y la violencia familiar”¹⁹⁷, todas ellas causa y efecto de la vulnerabilidad misma de la que son objeto.

¹⁹⁴ Idem

¹⁹⁵ Idem

¹⁹⁶ Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 82

¹⁹⁷ Idem

Las mujeres y los grupos vulnerables reconocidos en la Ley de Migración

Los derechos humanos y los flujos migratorios son dos cuestiones que siempre están cercanas, ya sea en el sentido de que los derechos humanos pueden ser el móvil original para migrar, la problemática más grande en el recorrido o uno de los temas más importantes para el individuo cuando llega al país de acogida.

La vulnerabilidad en los grupos de migrantes se hace especialmente palpable toda vez que se identifica que el acceso a servicios de educación, salud y vivienda a los que tienen derecho no siempre son los mismos a los de los nacionales del país a donde llegan. En este sentido, las mujeres son las que llevan mayor probabilidad de ser víctimas de abuso y discriminación, sobre todo si se toma en cuenta los niveles socioeconómicos de los que proviene la mayoría de los migrantes centroamericanos y sus orígenes étnicos. De acuerdo a la opinión de Juan Artola, “en el extremo de la vulnerabilidad se encuentran obviamente los migrantes irregulares, que por su propia situación están expuestos a mayores abusos y explotación por parte de empleadores, funcionarios públicos y grupos criminales”¹⁹⁸, los cuales no sólo carecen de los servicios básicos, sino que se enfrentan a un mercado laboral en donde el trabajo que desempeñan es “difícil, sucio y peligroso, tienen remuneración salarial inferior y están sobreexpuestos al arbitrio del empleador”¹⁹⁹, aunados a la amenaza, siempre presente, de ser detenidos y deportados por las autoridades.

La Ley de Migración de 2011 establece en su artículo 73 que:

La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes

¹⁹⁸ Artola, Juan. Op. Cit. en: Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (Coords). Op. Cit. P.p. 33, 34

¹⁹⁹ Idem

migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y adultos mayores.²⁰⁰

Si bien en esta definición legal no se encuentra el caso particular de los migrantes que tienen que enfrentarse el mercado laboral en el país de acogida, se considera un avance notable en la legislación mexicana el hecho de que se tomen en cuenta varios de los grupos clave y sectores sociales vulnerables en el contexto de la migración. En este sentido, también cabe resaltar la responsabilidad que toma el Estado en este artículo para con estos grupos de forma que, aunque sea en papel, está reconociendo su situación particular dentro del contexto nacional.

El problema central en la atención a los grupos vulnerables en la legislación migratoria recae en la cuestión de quién se hace cargo a nivel institucional. En el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, a los cuales se les dedica un capítulo completo en la Ley de Migración, los responsables de su bienestar y cuidado son las autoridades mismas del Instituto Nacional de Migración los cuales, en teoría, están obligados a canalizar a los menores a una estancia migratoria apropiada para que puedan ser cuidados y su situación migratoria pueda ser resuelta de acuerdo a las circunstancias; aun cuando en los grupos vulnerables se reconocen a las víctimas del delito, los adultos mayores y los discapacitados, la Ley de Migración no establece ningún criterio especial ni una dependencia gubernamental específica para poder hacer frente a su carácter de grupo vulnerable.

En el marco de esta tesis, se separa el caso de las mujeres en tanto que son reconocidas como grupo vulnerable. La Ley de Migración establece en su artículo 30 que:

Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

- I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática de las mujeres migrantes, y avanzar en el

²⁰⁰ Artículo 73 de la Ley de Migración. P. 24

- cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;
- II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;
 - III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes, y
 - IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.²⁰¹

En otras palabras, no se construye de manera clara cuáles serán las facultades del Instituto Nacional de las Mujeres para lograr proteger a las mujeres migrantes en México. Si bien se establecen algunas cuestiones de igualdad de género y de sensibilización de las autoridades para poder mejorar las condiciones de vida de la población femenina migrante, no se instituyen procedimientos igual de claros que en el caso de los niños y adolescentes migrantes no acompañados, no existen criterios diferenciados sobre su paso en las estaciones migratorias ni de los procedimientos con las autoridades en tanto que son un grupo vulnerable. Es así que los múltiples beneficios que la Ley de Migración anunciaba para los grupos vulnerables quedaron en sólo algunos apartados legales muy vagos en su contenido, por lo cual el avance en materia de derechos humanos y protección de grupos vulnerables parece detenerse en este punto.

Una de las posibles explicaciones hacia esta aparente falta de responsabilidad activa del Estado para con los grupos vulnerables se encuentra en que, a pesar de que a cada uno de los grupos vulnerables les corresponden derechos específicos conforme al derecho internacional "la normatividad migratoria y la práctica actual en la región {Latinoamérica}, no permiten realizar la detección efectiva de personas en estas situaciones especiales dentro de los procedimientos de verificación y de deportación que, regularmente, se llevan a cabo de manera expedita y sin las garantías correspondientes"²⁰², es decir, la falta de procedimientos y lineamientos que existen de acuerdo a estas realidades,

²⁰¹ Artículo 30 de la Ley de Migración. P.p. 11, 12

²⁰² Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 66

incrementa el riesgo de que los miembros de los grupos vulnerables incrementen su vulnerabilidad. A esto se le podría añadir, en el caso particular de México, los vacíos legales sobre a qué autoridad referirse en tanto migrante irregular vulnerable, demuestran un desconocimiento profundo y falta de sensibilidad con el tema de parte del Estado mexicano.

Los problemas estructurales de la Ley de Migración.

Dentro de la problemática que se ha planteado a lo largo de esta tesis en cuanto a las mujeres migrantes como grupo vulnerable en el contexto de los flujos migratorios en México, queda por hacer algunas anotaciones en cuanto a los problemas y factores que han contribuido a que esta complicación se agrave o se vuelva más invisible ante los ojos de la comunidad nacional e internacional.

Debemos observar que la Ley de Migración de 2011, a pesar de sus buenas intenciones de ampliar el espectro de acción que se encontraba enmarcado en la Ley General de Población anterior, tiene ciertos problemas en su estructura. Primeramente se puede ver que "lo más grave es que la ley continúa viendo a la migración desde la perspectiva de la seguridad nacional, perdiéndose así la oportunidad de cambiar el paradigma de la política migratoria en nuestro país, de reconocer que el origen y esencia de las migraciones es social y no el crimen y la delincuencia"²⁰³, es decir, no se puede esperar una mayor acción en cuanto al respeto de los derechos humanos de la población migrante, sobre todo del lado de las autoridades mexicanas, si se les sigue observando como un problema o amenaza para la seguridad nacional, como si el grueso de los migrantes que ingresan por la frontera sur tuvieran todos antecedentes delictivos o fueran criminales o terroristas.

²⁰³ Lachica Huerta, Fabiola; Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy. "Algunas iniciativas de ley relativas a migración. México 2006 – 2010" en: Roldán Dávila, Genoveva et al. Op. Cit. P. 42

De esta manera, la Ley de Migración falló al criminalizar a los flujos migratorios en el país lo cual, en la práctica, “autoriza a las autoridades implementadoras de la política migratoria a transgredir y violar sus derechos (privar de la libertad por tiempos prolongados, negarles el acceso a la justicia, el derecho a solicitar refugio o asilo, por citar algunos ejemplos)”²⁰⁴ y vuelve al problema una suerte de círculo vicioso.

Esta cuestión de la criminalización de los migrantes no debe de ser tomado ligeramente ya que, si seguimos la opinión de algunos autores, “lejos de ayudar al avance del conocimiento y al diseño de estrategias para atender la compleja problemática fronteriza, lo que favorecen es la generación de prejuicios que estigmatizan a los migrantes como delincuentes o indeseables”²⁰⁵. Esto predispone a los nacionales a través de sus leyes a aceptar medidas coercitivas “que en otro escenario serían rechazadas por vulnerar los derechos humanos”²⁰⁶.

No sólo los prejuicios y la aceptación de medidas coercitivas salen a la luz como consecuencia de estas fallas legales en donde se criminaliza a la población migrante. También resulta en un marco de protección a víctimas de características muy pobremente descritas que, además de ser sintomático de una institucionalidad débil para atender problemas de derechos humanos, hace más vulnerables las fronteras empeorando el problema con el que se comienza.

La acción del Estado en la Ley de Migración

Si bien hemos intentado dejar en claro que dentro del universo, naturalmente problemático, de las migraciones en México son varios los actores que están involucrados, se debe de prestar especial atención al caso particular de la acción

²⁰⁴ Idem

²⁰⁵ Armijo Canto, Natalia. Op. Cit. En: Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). Op. Cit. P. 236

²⁰⁶ Idem

del Estado, en este caso a través de la Ley de Migración, para poder entender más a fondo la situación.

En este espacio se verán – a grandes rasgos – los alcances y las limitantes de la acción estatal a través de las iniciativas y las particularidades del contexto.

Los alcances de la acción estatal

Si bien ya habíamos señalado que la intención de la Ley de Migración era la de contar con un marco jurídico reforzado para garantizar la seguridad de los migrantes ante las vejaciones y maltratos constantes en donde “se refuerza la idea de ofrecer un trato digno a los migrantes, sin importar su estatus legal, en el territorio nacional y asimismo exigir un trato digno para los migrantes mexicanos fuera del territorio nacional”²⁰⁷, se debe de tomar en cuenta que esto muestra un intento de los Poderes de la Unión y del Instituto Nacional de Migración por emitir una:

...normatividad interna con el fin de implementar algunas medidas de protección para las víctimas del delito o violaciones a los derechos humanos, las víctimas de la trata de personas, los solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria, apátridas y migrantes menores de edad, entre otras²⁰⁸.

En este sentido, se puede decir que los alcances de la acción estatal para con los flujos migratorios se quedan en la intencionalidad de las leyes, más no se extienden a la parte práctica de la gestión migratoria. Como se verá a continuación, el número y calidad de las limitantes de la acción estatal hacen más comprensible la situación en la que se enmarca la Ley de Migración de 2011.

²⁰⁷ Lachica Huerta, Fabiola; Roldán Dávila, Genoveva; Pérez García, Nancy. Op. Cit. P. 44

²⁰⁸ Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P.p. 66, 67

Las limitantes de la acción estatal

En el apartado de las limitantes de la acción del Estado mexicano surgen un gran número de factores y de actores que se encuentran fuertemente involucrados en los obstáculos que existen para que la legislación migratoria pudiera tener una aplicación óptima. En primer lugar encontraremos una escasa solidez institucional en el país, la cual obstaculiza el intento de atender humanamente a la población migrante. Especialistas en el tema se refieren a esta condición en tanto que las “inconsistencias van desde la falta de recursos y personal, desconocimiento de los derechos de las inmigrantes, hasta la ausencia de comunicación entre los diversos responsables directos que a nivel local tienen la encomienda de su atención”²⁰⁹. Esto nos deja claro que la principal limitante en la aplicación de las políticas migratorias deseadas por el Estado se encuentra en la cantidad y calidad de los recursos, tanto humanos como materiales, en donde no se logra dar una atención buena en las regiones que cuentan con poblaciones importantes de migrantes. A su vez “el personal con el que cuentan las instituciones no siempre está sensibilizado con el tema migratorio”²¹⁰ lo cual hace casi imposible asir realmente las problemáticas tan complejas y delicadas de las poblaciones migrantes en México.

Finalmente, una de las cuestiones más importantes que limitan a la acción estatal es “la ausencia de una estrategia real de gobernabilidad de la migración irregular, y la prioridad dada al problema de la seguridad fronteriza”²¹¹, haciéndola tomar decisiones que no siempre son benéficas ni aportan al objetivo inicial de proteger a la población migrante. El caso más claro es la fuerte presencia de los cuerpos policiacos para efectuar operativos que finalizan en la detención de los migrantes irregulares incurriendo en una serie de violaciones graves a sus derechos humanos. La falta de políticas definidas para atender el problema de los flujos migratorios en el territorio, aunado al recurrente uso de los cuerpos

²⁰⁹ Lachica Huerta, Fabiola; Martínez Junco, Santiago. “Actores locales y política migratoria en la región del Soconusco” en: Roldán Dávila, Genoveva et al. Op. Cit. P. 49

²¹⁰ Lachica Huerta, Fabiola; Martínez Junco, Santiago. Op. Cit. P. 52

²¹¹ García Aguilar, María del Carmen y Tarrío García, María. Op. Cit. en: Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (Coords). Op. Cit. P. 145

policíacos y fuerzas armadas para ejecutar órdenes de carácter migratorio, han llevado al uso excesivo de la fuerza, no siempre bien fundamentada, que sólo empeora la situación en la fronteras so pretexto de la seguridad nacional como prioridad.

De la misma suerte, el problema de la falta de gobernabilidad nos lleva, inexorablemente, a las dificultades que existen en cuanto al acceso y sistematización de la información migratoria. En este aspecto, Gisele Bonnici opina que “en la medida en que la información de los flujos migratorios se encuentra disponible, actualizada y adquiere mayor desarrollo, aumenta la comprensión que se tiene del tema y se puede establecer políticas públicas y normas jurídicas más integrales y asertivas para tratarlos”²¹². Así, podemos asumir que una de las limitantes de la acción estatal en materia migratoria que se tradujo en problema estructural de la Ley de Migración fue que no existe un sistema realmente funcional y confiable de información sobre lo que realmente ocurre en las fronteras de nuestro país.

²¹² Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 25

CONCLUSIONES

¿Por qué es necesaria la perspectiva de género en la legislación migratoria?

Una de las interrogantes que surgen a raíz de la problemática específica de las mujeres migrantes y la defensa de sus derechos humanos es la cuestión de por qué resulta necesaria la inclusión de una perspectiva de género en la legislación migratoria, especialmente en el caso de la Ley de Migración de México. Sobre este aspecto, algunos autores coinciden en que:

La perspectiva de género, desarrollada en años recientes, permitió entender la migración de las mujeres como un fenómeno social diferente de la movilidad espacial de los varones. Tal perspectiva ha propuesto que la migración de las mujeres responde a influencias económicas, sociales y culturales vinculadas con la construcción social de lo masculino y lo femenino, y que afecta y es afectada por las relaciones de género.²¹³

En este sentido, se comprende que el flujo migratorio femenino tendrá rasgos distintos al masculino, lo cual exige que se le observe desde una óptica distinta. Como hemos observado a lo largo del análisis del problema, dos de las grandes categorías conceptuales que se relacionan en el caso de las leyes y los flujos migratorios, es la cuestión del poder y, en este caso, del género, por lo cual el caso de las mujeres migrantes plantea una dinámica de poder particular resultante de la experiencia migratoria.

Uno de los temas que obstaculizan la integración completa de la perspectiva de género en el contexto mexicano es la falta de información sobre la cuestión. Sobre este aspecto se menciona que “las omisiones y los silencios no son causales, por el contrario son una muestra que revela la escasa atención que, desde las políticas públicas, merece el tema de la migración femenina y de la visión sesgada del modelo patriarcal que las delega a un segundo plano, en una

²¹³Idea tomada de: Olivera Bustamante, Mercedes; Sánchez Trujillo, Luis Antonio, Op. Cit. P.p. 248, 249

perpetua dependencia, incluso conceptual, de las identidades masculinas”²¹⁴, sería importante virar la atención de las autoridades hacia la problemática definida y especial de las mujeres migrantes para que se pudiera terminar con estos vacíos y estos silencios que tanto caracterizan al fenómeno.

En un sentido más técnico, veremos que:

...es necesario considerar que las funciones, diferencias y desigualdades de género inciden en las dinámicas migratorias otorgándoles características cualitativas específicas, ya se mencionó que la presencia de las mujeres estabiliza la permanencia de mano de obra migrante y muchos de los costos de su reproducción son absorbidos por las mujeres como parte de sus funciones tradicionales, asimismo los hijos nacidos en el lugar o país al que se llega afectan su dinámica poblacional y la presencia de los migrantes adquiere visos que rebajado lo laboral, requiere de servicios y políticas sociales especiales²¹⁵.

Es así que la inclusión de una perspectiva de género en las legislaciones migratorias no sólo ayudaría a la inclusión de un grupo que permanece invisible ante los ojos de las comunidades nacionales e internacionales, sino que – académicamente – ayudaría con sus aportaciones estadísticas y cualitativas, abriendo los ojos de la investigación hacia aspectos del fenómeno que no se han podido o querido ver; se abrirían nuevos campos de estudio.

La perspectiva de género resulta importante y necesaria en las legislaciones migratorias “no sólo como una medida de combate para los abusos, delitos que se cometen en un Estado y afectan el orden social”²¹⁶ sino que aportarían nuevas medidas preventivas y de empoderamiento de las mujeres migrantes para que no tengan que sobrevivir todos los días en su paso por las fronteras mexicanas, sino que puedan gozar de una cierta calidad de vida a pesar de su estatus migratorio y, más que nada, puedan romper el silencio que circunda a su situación.

²¹⁴ Olivera Bustamante, Mercedes; Sánchez Trujillo, Luis Antonio, Op. Cit. P.p. 268, 269

²¹⁵ Olivera Bustamante, Mercedes; Sánchez Trujillo, Luis Antonio, Op. Cit. P.p. 269, 270

²¹⁶ Bonnici, Gisele et al. Op. Cit. P. 79

Finalmente, cabría señalar que la inclusión de la perspectiva de género en la Ley de Migración de 2011 tendría que ser el primero de los compromisos que el Estado no cumplió para poder defender los derechos humanos de las mujeres migrantes en México. La inclusión del género en la normativa actual supondría que el Estado contaría con un instrumento jurídico actualizado y acorde a las realidades y necesidades del país en cuanto a la migración. Si bien el Estado, a través de sus instituciones, ha intentado hacer un buen trabajo para poder regular y resolver los problemas de los flujos migratorios nacionales, la falta de perspectiva de género en la Ley de Migración sólo logra que las mujeres migrantes queden aún más desprotegidas y que no cuenten con una Ley que las ampare en caso de ver violados sus derechos humanos en el momento en el que entran, transitan o emigran de México.

Los compromisos que el Estado debería de adquirir en esta nueva etapa, ahora que se ha discutido la inclusión del género en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Enrique Peña Nieto, sería precisamente ampliar el espectro en el que se contemplan las mujeres como grupo vulnerable en la Ley de Migración, es decir, no mencionar únicamente a las mujeres embarazadas, sino tomar en cuenta toda la problemática que circunda a este grupo social para poder verdaderamente crear leyes y políticas migratorias que puedan ceñirse a lo que las circunstancias exigen, retomar la Declaración Universal de los Derechos Humanos para hacerla una prioridad y no un accesorio de las leyes migratorias y, sobre todo, que el Estado se comprometa a proteger la vida, la dignidad y la integridad de las personas que comprenden a los flujos migratorios en México para que, tal vez, el país pueda llegar a ser un ejemplo de políticas públicas en materia de migración.

Bibliografía

- S/Autor. “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en el sitio Internet: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm#A6> (Consultado el 11 de febrero de 2013)
- S/autor. « Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias», disponible en el sitio Internet: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf (Consultado el 8 de agosto de 2013)
- Amnistía Internacional. “Víctimas Invisibles: Migrantes en movimiento en México”. Editorial Amnistía Internacional, Madrid, España, 2010.
- Artículo 33 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857
- Artículo 1 de la Ley de Migración.
- Artículo 2 de la Ley de Migración.
- Artículo 7 de la Ley de Migración.
- Artículo 30 de la Ley de Migración.
- Artículo 66 de la Ley de Migración.
- Artículo 67 de la Ley de Migración.
- Artículo 73 de la Ley de Migración.
- Barja Coria, Joselin et al. *Pese a todo, México siempre te abre los brazos: estudio sobre integración sociocultural de extranjeros*. Indesol/Sin Fronteras I. A. P., México, D. F., 2011.
- Bizberg, Ilán; Meyer, Lorenzo (Coords.) *Una Historia Contemporánea de México: Transformaciones y Permanencias*. Editorial Océano de México S. A. de C. V., México, D. F., 2003.
- Bonnici, Gisele et al. *Estudio Comparativo de la Legislación y Políticas Migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. INCEDES (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo), Sin Fronteras I. A. P., México, 2011.

- CEPAL, (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Naciones Unidas, Impreso en Santiago de Chile.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. “La trata de personas”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, D. F., 2010.
- Delgado Wise, Raúl; Favela, Margarita (Coords.). *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México – Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa / Universidad Autónoma de Zacatecas / Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F., 2004.
- Elías Calles, Plutarco. Informe Presidencial del 1 de septiembre de 1925 disponible en el sitio Internet: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-04.pdf> (Consultado por última vez el 14 de septiembre de 2013).
- Franco González Salas, Teresa (Coord.). *México y su Historia*, Tomo 9. Editorial UTEHA, S. A. de C. V., México, D. F., 1984.
- Galindo Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, D. F., 1969.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado* (traducción de Luis Tobío), Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1974.
- Hernández, Ariadne. *El Salto al Norte: violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2011.
- Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 2012.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*, Ediciones Coyoacán, México, D. F., 2012.
- Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial. Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano (1940 – 1996)*. Editorial Fábula Tusquets, México, D. F., 2007.
- Löwith, Karl. *Max Weber y Karl Marx*. Editorial Gedisa, Barcelona, España, 2007.
- Marcos, Desiderio. *México y los Extranjeros*. Casa Editorial de Gerardo Sisniega, México, D. F., 1923.

- Mármora, Leilo et al. *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria*. Instituto Nacional de Migración / Organización Internacional para las Migraciones, México, D. F., 2009.
- Mármora, Leilo. *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. O.I.M. / Paidós. Buenos Aires, Argentina, 2002
- Organización Internacional para las Migraciones. *Políticas públicas sobre migración laboral: herramientas y buenas prácticas*. Ediciones La Caja. México, D. F., 2010
- Pérez García, Nancy; Roldán Dávila, Genoveva (Coords.), *Mujeres Migrantes en el Soconusco: situación de su derecho a la salud, a la identidad y al trabajo*. INCIDE Social, México, D. F., 2011.
- Ramos, Leopoldo. “Centroamericanas. Botín sexual de criminales y autoridades en México”. Periódico *La Jornada*, México, D. F., martes 8 de mayo de 2012.
- Salazar Anaya, Delia (Coord.). *Xenofobia y Xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*. Instituto Nacional de Migración; Instituto Nacional de Antropología e Historia, DGE Ediciones, México, D. F., s/a.
- Salinas Maldonado, Carlos. “La ruta de las que serán violadas”. Periódico *El País*. Managua, Nicaragua, 14 de noviembre de 2011. Disponible en el sitio Internet:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/ruta/seran/violadas/elpepisoc/20111114elpepisoc_5/Tes
- Santos Azuela, Héctor. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Pearson Addison Wesley, 3ª edición, México, D. F., 2002.
- Secretaría de Gobernación. *Ley General de Población de 1974*. Disponible en el sitio Internet:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf (consultado el 8 de octubre de 2012).
- Secretaría de Gobernación. Artículo 14 de la “Ley General de Población con sus Reformas y Reglamento de la Misma”. México, D. F., 1950

- Secretaría de Relaciones Exteriores. *México Frente al Fenómeno Migratorio*. Disponible en el sitio Internet: <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenommig.pdf> (Consultado por última vez el 3 de diciembre de 2012)
- Sin Fronteras I. A. P. "Crisis en la Política Migratoria Mexicana". Boletín de Prensa del 25 de mayo de 2011. Disponible en el sitio Internet: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1121/BOLETIN_DE_PRENSA_25_MAYO_DE_2011.pdf (Consultado por última vez el 3 de diciembre de 2012)
- Siqueiros, José Luis. "Condición de extranjeros" en *Síntesis del Derecho Internacional Privado*. Disponible en el sitio Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/591/48.pdf> (consultado el 18 de septiembre de 2012)
- Torres, Blanca (Coord.). *México y el Mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo IV. El Colegio de México / Senado de la República. México, D. F., 2000.
- Vázquez, Josefina Zoraida (Coord.). *Gran Historia de México Ilustrada*. Tomo IV. Editorial Planeta Mexicana, México, D. F., s/a.
- Villafuerte Solís, Daniel; García Aguilar, María del Carmen (Coords.). *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*. Editorial Miguel Ángel Porrúa – Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México, 2008.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 2005.
- Weber, Max. *El Político y el Científico*. Ediciones Coyoacán S. A. de C. V., México, D. F., 2006.
- Yankelevich, Pablo. *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*. Bonilla Artigas Editores S. A. de C. V., Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), México, D. F., 2011

- Yankelevich, Pablo (coord.). *Nación y Extranjería*. UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial: Programa Universitario México Nación Multicultural, México, D. F., 2009.
- Yankelevich, Pablo y Chenillo Alazraki, Paola. *El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración*. Revista Desacatos, enero – abril, número 026 del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México D. F. P. 32, disponible en el sitio Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/139/13902603.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2012)