

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

128

Volumen XLVII, No. 2
(mayo-agosto 2012)

Las políticas públicas
sobre migraciones

INAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



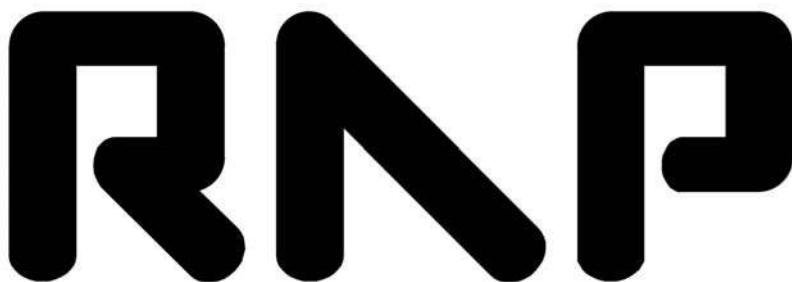
Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

ISSN: 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca No. 2151, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F., México

Tel. 5081-2635, e-mail: rap@inap.org.mx



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

128

Volumen XLVII, No. 2
(mayo-agosto 2012)

**Las políticas públicas
sobre migraciones**



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 41 50 20 84
<http://www.inap.org.mx>
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director

Héctor Zamitz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

128

Volumen XLVII, No. 2
(mayo-agosto 2012)

Las políticas públicas sobre migraciones

ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	13
Prolegómenos	
Políticas públicas sobre migración y sociedad civil en América Latina. Importancia y alcances de su estudio <i>Cecilia Imaz B.</i>	17
Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina <i>Leonir M. Chiarello, Lelio Mármora</i>	23
Análisis	
Políticas públicas y migración en las Américas <i>Carlos Heredia Zubieta</i>	27
Políticas públicas sobre migración en México <i>Cecilia Imaz B.</i>	39
Políticas gubernamentales y políticas eclesiales en México <i>Rodolfo Casillas R.</i>	65
Marco normativo, políticas públicas sobre migraciones y sociedad civil en Argentina <i>Lelio Mármora</i>	89

La política colombiana de atención al desplazamiento forzado 107
Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

Texto Introductorio a las políticas públicas y migración 115
internacional en Brasil
Neide Patarra

Reseñas

Carlos Heredia Zubieta y Rafael Velázquez Flores (Editores). 123
*Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la
migración*
Carlos Heredia Zubieta

Mónica Verea (Editora). *Anti-Immigrant Sentiments,
Actions, and Policies. (Sentimientos, acciones y políticas
antiinmigrantes)* 129
Aída Chávez

Migration Public Policies

Presentation 137
José R. Castelazo

Prolegomenon

Migration public policies and civil society in Latin America 141
Importance and scope of studying them
Cecilia Imaz B.

Migration public policies and civil society in Latin America 147
Leonir Chiarello y Lelio Marmorra

Analysis

Public policies and migration in America 151
Carlos Heredia Zubieta

Migration public policies in Mexico 161
Cecilia Imaz B.

Government policies and ecclesiastical policies in Mexico <i>Rodolfo Casillas R.</i>	185
Regulatory framework, public policies regarding migration and civil society in Argentina <i>Lelio Marmorra</i>	205
Colombian policies that address forced displacement <i>Beatriz Eugenia Sánchez Mojica</i>	221
Introductory text: Public policies and international migration in Brazil <i>Neide Patarra</i>	227
Reviews	
Carlos Heredia Zubieta y Rafael Velázquez Flores (Editores). <i>Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración</i> <i>Carlos Heredia Zubieta</i>	233
Mónica Verea (Editor), (2012). <i>Anti-Immigrant Sentiments, Actions, and Policies. (Sentimientos, acciones y políticas antinmigrantes)</i> <i>Aída Chávez</i>	239
Resúmenes/Abstracts	245
Instrucciones para los Colaboradores	253
Instructions for Collaborators	257

Revista de Administración Pública



Presentación

El mundo moderno se ha construido a partir de las migraciones; sin embargo, el tema se ha complejizado en el mundo contemporáneo y su análisis, desde la óptica de la administración y políticas públicas, ha sido poco tratado. En tal virtud el número 128 de la *Revista de Administración Pública*, es coordinado por Cecilia Imaz, quien es doctora en Ciencia Política por la UNAM, en donde es profesora titular. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II y ha sido presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración. Sus líneas de investigación son políticas migratorias y gobernanza de la migración internacional. La revista integra una serie de artículos que destacan un diagnóstico actualizado de los principales flujos migratorios, el marco jurídico, las políticas públicas, los programas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en estos crecientes y complejos procesos.

La migración se ha convertido en uno de los asuntos más relevantes de las agendas de los gobiernos en el ámbito internacional. Por esta razón el INAP consideró pertinente publicar un número de su revista central sobre dicha temática, derivada de investigaciones elaboradas para responder a los desafíos en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones que impulsó la Red Scalabriniana Internacional de Migración, *Scalabrini International Migration Network* (SIMN), que implementó un sistema de monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones y de vinculación permanente entre los tomadores de decisiones sobre migraciones. Una de las actividades específicas de este sistema de monitoreo es la realización de investigaciones, cuyos resultados se difunden ahora en nuestra revista.

Leonir Chiarello y Lelio Márromora explican las razones, objetivos y aportaciones realizadas en cuatro de los grandes países latinoameri-

canos: Argentina, Brasil, Colombia y México, y nos ofrecen un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de los flujos migratorios y las iniciativas que llevan a cabo los actores políticos y sociales que trabajan en la investigación sobre el campo de las migraciones.

Carlos Heredia Zubieta presenta una visión de conjunto sobre políticas públicas en materia migratoria. Describe cómo tienen lugar los movimientos migratorios en el continente americano y explica cómo operan los espacios regionales de movilidad y la integración de mercados laborales en el hemisferio, además de plantear propuestas relacionadas a la formulación de política pública sobre migración.

Cecilia Imaz muestra en su estudio la especificidad de la dinámica migratoria en México y las políticas formuladas e implementadas, cuyo objetivo es resolver retos y problemas, además de cumplir con compromisos internacionales. Su visión sobre la problemática nos permite conocer la complejidad de los campos interrelacionados y del desafío que supone la coordinación interinstitucional y la eficacia de las políticas públicas puestas en marcha.

Rodolfo Casillas aborda en su investigación las políticas gubernamentales y las políticas eclesiales en México, para lo cual lleva a cabo una revisión histórica de la participación de autoridades, iglesias y organismos laicos en actividades filantrópicas, asistenciales, humanitarias, crediticias, etcétera, para explicar porqué algunas iglesias en nuestro país desarrollan una labor asistencial en la sociedad y otras no en el marco de la ley constitucional vigente en materia religiosa.

Lelio Mármora, en su contribución analiza el papel del Estado y de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas de migraciones de la República Argentina. Destaca en su estudio los movimientos de inmigración y emigración, la evolución de las políticas de migraciones hasta la actualidad, su estructura institucional y su marco normativo, y profundiza en los programas dirigidos, las asociaciones participantes y las formas de participación de la ciudadanía.

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica analiza las políticas migratorias de Colombia y trata la cuestión del desplazamiento forzado, fenómeno no ajeno a los otros países que son objeto de estudio, el cual fue elaborado en el contexto de la ley de víctimas y restitución de tierras en dicho país. Hablar de desplazados para la autora, supone entender la relación entre la inspiración de la ley por la política pública misma.

Neide Patarra destaca en su colaboración el significado y las implicaciones de las grandes transformaciones económicas, sociales, políticas, demográficas y culturales en el contexto de la globalización. Enfoca sus reflexiones en el caso del Brasil y discute la cuestión de la migración en la perspectiva de los derechos humanos, sus contradicciones y tensiones. Su estudio es enmarcado y contextualizado en una visión de conjunto para lo cual describe el aparato jurídico Institucional que circunscribe los programas y acciones de las propuestas oficiales de las políticas migratorias en la región.

La revista recupera estos diagnósticos, reflexiones y propuestas sobre un asunto toral para México y Latinoamérica, así como para gran parte de las naciones del mundo. Asimismo, describe las políticas públicas y las iniciativas de políticas públicas para enfrentar los retos que suponen la inmigración, la emigración, la transmigración, el refugio y el desplazamiento de personas en un mundo global, puesto que a la vez que se buscan leyes que pretenden una evolución favorable a los migrantes, se establecen políticas restrictivas a los mismos, debido a fenómenos tales como la brecha económico-social, el empobrecimiento de amplios sectores de la población, la inequidad y la falta de cohesión social, las crisis económicas, el lento crecimiento de las ofertas laborales, los desastres naturales y la violencia.

**José R. Castelazo
Presidente**

Revista de Administración Pública



Políticas públicas sobre migración y sociedad civil en América Latina. Importancia y alcances de su estudio

Cecilia Imaz B.

Además de agradecer a José R. Castelazo, Presidente del Consejo Directivo del INAP, y a Héctor Zamitz Gamboa, Director de la RAP, la amable invitación de coordinar este número de la *Revista*, agradezco el interés de los lectores por asomarse a un tema poco tratado en México, así como en otros países, el de las políticas públicas sobre migración y los esfuerzos del gobierno y de la sociedad civil por alcanzar una efectiva gobernanza de la misma.

Este número versa *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los Casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*¹, así como otras contribuciones que amplían el campo de análisis de la gestión de las políticas migratorias.

La *Revista de Administración Pública* integra en el presente número, orientado a presentar un diagnóstico actualizado de la situación migratoria de cuatro países de América Latina, destacando los principales flujos migratorios, el marco jurídico, las políticas públicas y programas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en éstas. Tiene como objetivo apreciar el grado de gobernanza de la migración en estos países e influir en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas relacionadas con la gestión migratoria.

El tema es importante para numerosos países, entre estos, los países latinoamericanos. Desde los años setenta del siglo pasado hemos presenciado una creciente complejidad en los procesos migratorios, debido en gran medida a las nuevas formas de producción, a los impactos de la globalización, a las variaciones en los ciclos económicos

¹ Leonir M. Chiarello (Coord.), New York, SIMN, 2011.

y a la explosión demográfica. La migración, en todas sus modalidades, se ha convertido en uno de los asuntos más relevantes de las agendas nacionales e internacionales. Se estima que un 3% de la población mundial es migrante y/o vive fuera de su lugar de origen, que tiende a concentrarse en los centros de producción, y que esta tendencia seguirá en aumento, por lo que es ineludible su atención en el ámbito nacional, regional e internacional.

En los últimos años ha habido un incremento en el interés de numerosos países, –no sólo los llamados de origen– sino también de destino de la migración, por lograr mejores acuerdos internacionales sobre la gestión de los flujos migratorios, ya que es un tema que los afecta de diversas maneras, y a los migrantes en particular.

La migración es un tema que toca fibras sensibles, como la identidad y el nacionalismo en la población, sobre todo en los países de destino. En las regiones más desarrolladas se requiere mano de obra adicional, pero se rechaza que sea permanente y se le estigmatiza en épocas de alto desempleo.

La inmigración, emigración y transmigración se han vuelto más constreñidas en la última década por las políticas de control migratorio, que las asocian a la seguridad nacional en vez de la seguridad pública. Por variados motivos, por los múltiples impactos de la migración en los países de origen, tránsito y destino, y el escaso respeto de los derechos humanos de numerosos migrantes en el mundo, y no sólo de los indocumentados, es que resulta necesario atender y regular de una manera más eficiente las políticas públicas sobre migración.

La gestión de los flujos migratorios, en este complejo contexto, requiere que las políticas públicas sobre migraciones sean explícitas e incluyentes de las poblaciones migrantes, fundadas sobre el reconocimiento y protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Por otra parte, la gestión adecuada de los flujos migratorios exige la corresponsabilidad entre los países de origen, tránsito y destino de los migrantes y, al mismo tiempo, la cooperación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas y programas que garanticen una gobernanza eficaz y legítima de las migraciones.

Uno de los elementos indispensables para la definición e implementación de políticas públicas sobre migraciones es el diagnóstico de

los elementos vinculados en los procesos migratorios. El desconocimiento de determinados elementos que integran los procesos migratorios y las diferentes comprensiones de los mismos procesos repercuten en políticas públicas inadecuadas o ineficientes para la integración de las poblaciones migrantes.

Los artículos aquí publicados forman parte de un proyecto de investigación más amplio, impulsado por la Scalabrin International Migration Network (SIMN), que partiendo de su vasta experiencia de intervención en el Continente Americano al servicio de los migrantes, refugiados, desplazados y transmigrantes, constató la ausencia de un diagnóstico claro sobre las políticas públicas y las acciones de la sociedad civil para la promoción de integración de los migrantes en las sociedades de acogida.

Para responder a este desafío, en 2010 la SIMN inició una primera investigación exhaustiva a nivel continental que fue intitulada *Migración Internacional en el Hemisferio Occidental. Un Estudio Exploratorio* (por Barry Mirkin, SIMN, 2010. N.Y.), la cual presenta un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de las migraciones y las repuestas de los Estados y de la sociedad civil ante los movimientos migratorios en el continente americano. En 2011 la SIMN promovió una investigación profunda sobre las políticas públicas sobre migraciones y la participación de la sociedad civil en la definición, implementación y monitoreo de éstas en los cuatro mayores países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y México.

En 2012 se contará con el estudio sobre Políticas Públicas y Sociedad Civil en Perú, Bolivia, Chile y Paraguay, con lo que tendremos un panorama actualizado de las dinámicas migratorias, revisando ámbitos locales, nacionales, y regionales, los marcos jurídicos y las políticas públicas sobre migración, así como de la participación de la sociedad civil en ocho países de América Latina con tradición migratoria, en los cuales resaltarán similitudes, así como diferencias en función de su posición geopolítica y especificidad histórica de cada país de la región latinoamericana.

La SIMN es una institución sin fines lucrativos fundada en 2006 para promover la dignidad y los derechos de los migrantes, refugiados, marinos, itinerantes y toda persona en movilidad a nivel internacional. Es parte de una organización católica, la Congregación de los Misioneros de San Carlos, iniciada en 1887 por el beato Juan Bautista Scalabrin (1839-1905), Obispo de Piacenza, Italia, quien vivió

el drama del éxodo de migrantes italianos hacia América, abandonados por todos y a menudo en situaciones de semi-esclavitud, y promovió la creación de instrumentos legislativos e institucionales para la protección humana y jurídica de los migrantes contra cualquier forma de explotación.

La Red Scalabrini realiza su misión través de centros de atención a los migrantes y refugiados, casas de migrantes, casas de ancianos, orfanatos, clínicas, jardines infantiles, escuelas, centros vocacionales, misiones, centros culturales, centros de atención a marinos y parroquias. Toda esta gama de operaciones se concentra en cinco áreas prioritarias de atención: migración y desarrollo, migración e integración; migración y derechos humanos, migración y participación ciudadana democrática, migración y convivencia pacífica.

Además de los servicios concretos con las personas y comunidades de migrantes, la SIMN promueve estudios interdisciplinarios sobre migraciones con el apoyo de la Federación y del Centro de Estudios Migratorios con sede en Nueva York, París, Roma, Basilea; São Paulo y Buenos Aires en el continente americano. Cada uno de estos centros cuenta con una revista especializada de investigación y diseminación de informaciones sobre las migraciones internacionales y las principales acciones promovidas por los actores políticos y sociales en materia de gobernanza migratoria. La *International Migration Review* (IMR) del Center for Migration Studies (CMS) of New York; *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA) y *Travessia*, del Centro de Estudos Migratórios de São Paulo, son las tres principales revistas académicas especializadas en temas migratorios editadas por los Centros de Estudios Migratorios Scalabrinianos en el Continente Americano, el cual ha sido un activo participante en los foros y grupos internacionales sobre migración de Naciones Unidas, en donde en 2013 se realizará el Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo.

La investigación específica *Políticas Públicas sobre Migraciones y Sociedad Civil en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México* fue estructurada para los cuatro casos analizados, en cuatro partes: análisis general de la dinámica migratoria, políticas públicas sobre migraciones, participación de la sociedad civil en las políticas y programas sobre migraciones, propuestas y recomendaciones.

Cabe destacar que entre los principales objetivos de este estudio es lograr influir en la formulación de políticas públicas sobre migraciones, por lo que se reconocen ya algunos logros.

El resultado de la investigación ha sido bien recibido en México, en el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (SEGOB), en el sentido de hacer un llamado a una política más humanitaria y menos centrada en la seguridad migratoria, ya que no se trata de un fenómeno migratorio sin rostro, sino de uno que si lo tiene. El resultado de las investigaciones es también considerado oportuno en los momentos en los que se discute el Reglamento de la Ley de Migración.

En Colombia, la investigación realizada contribuyó en la reflexión sobre el proceso de implementación del Departamento de Migración, con la participación de la Secretaría del Trabajo y de Relaciones Exteriores en abril de 2012, que substituyó Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que emulaba al *Department of Homeland Security* (DHS) de los Estados Unidos. La nueva institucionalidad migratoria de Colombia estuvo presente en la presentación de la publicación inicial en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá el pasado 8 de mayo, reconociendo la importancia de la investigación en la promoción de una gobernanza ética de las migraciones.

En la presentación de la publicación en Argentina, el 11 de Abril de 2012, en el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA) se reconoció el significativo papel que ha jugado la sociedad civil de aquel país en la construcción de una política migratoria, tanto en el proceso de definición e implementación de la política, como también en el monitoreo de la misma.

El resultado de la investigación fue presentado también el 27 de abril durante una sesión del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) de Brasil, en Brasilia, por invitación del Presidente del mismo Consejo.

En síntesis, podemos afirmar que las investigaciones ofrecen un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de los flujos migratorios y las iniciativas que están promoviendo los actores políticos y sociales que trabajan con inmigrantes, emigrantes, transmigrantes, refugiados y desplazados en Argentina, Brasil, Colombia y México, permitiendo a los tomadores de decisión contar con nuevos elementos para la definición e implementación de políticas públicas y programas sobre migraciones acordes a los actuales desafíos internacionales.

Revista de Administración Pública



Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina

Leonir Chiarello y Lelio Mármona

La creciente brecha económico-social entre los países, el empobrecimiento de amplios sectores de la población, la inequidad social, la falta de cohesión social, las crisis económicas, el lento crecimiento de las ofertas laborales que repercute en el desempleo, los desastres naturales y la violencia se encuentran entre los principales factores de la emigración de millones de latinoamericanos hacia el norte del continente americano o hacia otros países de la región.

Por otra parte, en algunos de los países de destino de los migrantes, las políticas restrictivas obligan a millones de personas a vivir en situación de irregularidad migratoria, a la cual se vinculan los problemas de explotación laboral, violación de derechos humanos, vulnerabilidad social, tráfico humano y trata de personas, entre otras consecuencias.

En este complejo contexto, la gestión de los flujos migratorios requiere políticas públicas sobre migraciones que sean explícitas y que incluyan a las poblaciones migrantes.

Uno de los elementos indispensables para la definición, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones, es el diagnóstico de los elementos vinculados a los procesos migratorios y sus impactos en las sociedades de origen, tránsito y destino. El desconocimiento de los mismos genera, en muchos casos, políticas públicas inadecuadas o inefficientes para la recepción e integración de las poblaciones migrantes.

Asimismo, la gobernabilidad adecuada de los flujos migratorios exige la corresponsabilidad entre los gobiernos y los actores de la socie-

dad civil de los países de origen, tránsito y destino de los migrantes en la definición y desarrollo de políticas y programas tendientes a garantizar la dignidad y los derechos de los mismos migrantes y sus familias. En este sentido, el consenso entre los actores gubernamentales y los actores de la sociedad civil es una condición *sine qua non* para garantizar la legitimidad y eficacia de las políticas públicas sobre migración.

La participación creciente de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de las políticas y programas de migraciones implica un cambio sustantivo en el carácter que tienen tales políticas y programas. Así, desde la concepción de las políticas públicas de migraciones como “políticas de Estado”, la activa intervención de la sociedad civil y sus resultados permiten definirlas en la actualidad como “políticas de sociedad”.

El carácter más amplio que han asumido estas políticas, tanto en términos de los actores sociales que participan, como en cuanto a las temáticas que constituyen sus fundamentos, permite observar cambios importantes tanto en la normativa internacional, como en la posición que sobre el tema han adoptado algunos países. En este sentido, la gama de fundamentos que sirven de base a la definición de las políticas públicas de migraciones se ha ampliado, yendo desde la perspectiva de la seguridad (en general, principal argumento de los países receptores), a la del costo-beneficio de las migraciones, o a aquellas que privilegian los derechos humanos de los migrantes, tal como se observa en la mayoría de países de América Latina.

El papel privilegiado acordado a los fundamentos éticos en la definición y ejecución de las políticas públicas de migraciones permite observar el desplazamiento que está llevándose a cabo desde una concepción definida como “política de Estado” a otra que podría entenderse como “política de humanidad”.

El futuro de las políticas públicas de migraciones va a enfrentarse a un especial desafío en la forma en que se articule la relación entre la sociedad civil y los gobiernos. Esa articulación puede orientarse tanto hacia la negación de derechos al migrante, como se observa en forma creciente en la opinión pública de gran parte del mundo desarrollado, como a la aceptación del principio de desarrollo humano de la persona migrante como base de toda política, la cual ha

sido ya asumida por diferentes organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la defensa de tales derechos.

Para responder a estos desafíos en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones, la Red Scalabriniana Internacional de Migración, –*Scalabrini International Migration Network* (SIMN)– ha implementado un sistema de monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones y de vinculación permanente entre los tomadores de decisión sobre migraciones.

Una de las actividades específicas de este sistema de monitoreo es la realización de investigaciones sobre los aspectos críticos de las migraciones internacionales y sus vinculaciones con las políticas públicas.

Después de haber realizado un estudio exploratorio sobre las políticas públicas sobre migraciones en el continente americano¹, el SIMN promovió la presente investigación sobre las políticas públicas referente a migraciones y la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de tales políticas en los cuatro mayores países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y México.

Esta investigación ofrece un diagnóstico actualizado de las principales tendencias de los flujos migratorios y las iniciativas que están llevando a cabo los actores políticos y sociales que trabajan en el campo de las migraciones en estos cuatro países, lo que permitirá a los tomadores de decisiones en materias migratorias contar con nuevos elementos para la definición e implementación de nuevas políticas públicas y programas sobre migraciones.

Lelio Mármore, con la colaboración de Gabriela Altilio, María Laura Gianelli Dublanc y Yamila Vega, presenta las principales tendencias de las migraciones en Argentina, las políticas y leyes sobre migraciones implementadas a lo largo de la historia de este país y, finalmente, una panorámica amplia de las actividades promovidas por los actores de la sociedad civil vinculadas a la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas argentinos sobre migraciones.

¹ Mirkin, Barry (2011). *La migración internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*. Scalabrini International Migration Network, New York.

Un equipo de investigadores coordinado por Neide Patarra e integrado por Duval Magalhães, Paulo Parise, Dirceu Cutti, Helion Póvoa Neto y Mariana Aydos, con la colaboración de Elizângela Lacerda, presenta un diagnóstico sobre las migraciones a lo largo de la historia de Brasil, así como los principales instrumentos normativos e institucionales a través de los cuales se ha basado la gobernabilidad migratoria en el país, para concluir, finalmente, con una exposición de las principales percepciones y acciones de los actores sociales en Brasil en lo que concierne a la promoción de los derechos de los migrantes y de políticas públicas sobre migraciones.

Roberto Vidal, Rosa María Martín, Beatriz Eugenia Sánchez y Marco Velásquez presentan el extenso panorama de la migración, el refugio y el desplazamiento en Colombia, la descripción de las políticas sobre migración, desplazamiento y refugio que se han desarrollado, y el detalle del marco normativo de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas sobre migración, desplazamiento y refugio en este país.

Después de la exposición de Jorge Durán de las principales tendencias de la inmigración, emigración, transmigración y refugio en México, Cecilia Imaz, coordinadora de este apartado, presenta el marco jurídico e institucional de las políticas públicas mexicanas. Posteriormente, Rodolfo Casillas analiza la labor humanitaria al servicio de los migrantes promovida por las organizaciones de la sociedad civil, focalizando su atención en la experiencia de los albergues y casas de migrantes. Finalmente, Florenzo María Rigoni presenta una lectura sapiencial sobre los flujos migratorios centroamericanos en México.

La investigación sobre las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en Argentina, Brasil, Colombia y México revela que los hombres, mujeres, jóvenes, niños y niñas que migran, que son desplazados o refugiados son sujetos de derechos y también actores centrales en la construcción de una cultura de *con-vivencia* en la cual todos pueden disfrutar de los derechos inalienables que poseen de forma inherente por el mero hecho de ser lo que son: seres humanos. En este sentido, la concertación y la coordinación entre los actores del Estado y de la sociedad civil, incluidos los migrantes, son una prioridad en la agenda política y social de estos países.

Revista de Administración Pública



Políticas públicas y migración en las Américas

Carlos Heredia Zubieta*

Este ensayo presenta una visión de conjunto sobre políticas públicas en materia migratoria. En primer término se hace una descripción de como tienen lugar los movimientos migratorios en el continente americano; después se expone cómo operan los espacios regionales de movilidad y la integración de mercados laborales en el hemisferio, y en la parte final se plantean propuestas en torno a la formulación de política pública sobre migración.

1. Los flujos migratorios en el continente americano

La mayor parte de los flujos migratorios se dan entre países vecinos en la geografía, o que comparten rasgos de su historia por relaciones coloniales o por afinidades lingüísticas, culturales o religiosas (Durand, 2011). Las estadísticas nos muestran que dos de cada cien personas a nivel mundial emigran con el fin de buscar mejores oportunidades económicas (UNDP, 2009). Esta cifra incluye únicamente a las personas que eventualmente se arraigan en un país distinto del suyo (emigrantes), o con un movimiento circular de ida y regreso entre su país de origen y el de destino (migrantes).

* Director de la División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México DF. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Maestro en Economía por la Universidad McGill, de Montréal, Canadá, con estudios de Doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre 1997 y 2000 fue diputado federal. Sus temas de investigación son: migración, integración económica México-Estados Unidos, y la región Asia-Pacífico. Es asociado fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) y forma parte de su mesa directiva. Es asimismo integrante del Consejo Consultivo del Instituto de México en el Centro Woodrow Wilson de Washington, D.C. Su más reciente trabajo editorial es como coeditor (con Rafael Velázquez Flores) del libro Perspectivas migratorias II: La agenda pendiente en migración que será publicado por el CIDE en su colección Coyuntura y Ensayo en el verano de 2012. Nació en Tampico, Tamaulipas en abril de 1956. carlos.heredia@cide.edu

Así, los mexicanos y los habitantes de Centroamérica y el Caribe migran fundamentalmente a los Estados Unidos y Canadá. La población de las excolonias británicas en el Caribe anglófono, África y Asia migra hacia su antigua metrópolis, el Reino Unido, o hacia otros países de la angloesfera como Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelandia. Los turcos migran hacia Alemania; los norafricanos magrebíes hacia Francia; los del subcontinente indio hacia la península arábiga y el Golfo Pérsico.

En nuestro hemisferio, la migración ocurre de manera bastante diferenciada en dos segmentos geográficos. El primero es lo que en el fútbol se conoce como la zona de la CONCACAF (Confederación de Asociaciones de Fútbol de Norte, Centroamérica y el Caribe). En el tema que nos ocupa Estados Unidos y Canadá son países de destino de los migrantes, mientras que México es país de envío y de tránsito, y los países de Centroamérica y el Caribe fundamentalmente de envío de migrantes.

México y Guatemala, El Salvador y Honduras, representan dos tercios del total de migrantes latinoamericanos hacia Estados Unidos. Otros países latinoamericanos de migración significativa a Estados Unidos son Cuba, Colombia, Puerto Rico y República Dominicana. La inmigración cubana está regida por un estatus totalmente distinto al resto de los países de Latinoamérica, definido por la Ley de Ajuste Cubano —que permite a los cubanos que lleguen a territorio estadounidense “con los pies secos”, permanecer en ese país— mientras que los puertorriqueños, siendo ciudadanos estadounidenses, se vinculan con frecuencia a otros migrantes latinoamericanos por afinidades culturales. A su vez, los haitianos suelen emigrar a Canadá, y especialmente a la provincia de Québec, de habla francófona, mientras que los nicaragüenses se dirigen a la vecina Costa Rica (Heredia, 2011).

En la parte meridional del hemisferio, en Sudamérica, hay también una conformación subregional: por una parte está el Mercosur, conformado, como se sabe, por dos economías grandes: Brasil y Argentina y dos economías relativamente pequeñas: Uruguay y Paraguay. Despues está la región andina, que incluye en sentido estricto a Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, y en sentido amplio también a los países ubicados en los extremos, que son Venezuela y Chile. Los ecuatorianos se dirigen a España; los bolivianos a Argentina; y los peruanos a Chile.

En todos los casos está claro que hablamos de migración forzosa, de personas que se ven obligadas a dejar su comunidad de origen, a causa de las dificultades económicas, por los desastres “naturales” (terremotos, inundaciones) o por la violencia. En buena parte de la literatura sobre el tema, cuando los flujos de población se dan por razones económicas, se les denomina migración, mientras que cuando es por razones de violencia se les llama desplazamiento.

Adicionalmente, con frecuencia las propias políticas económicas instrumentadas en nuestros países generan migración; por ejemplo, el abandono de la economía campesina, o las importaciones de granos a precios subsidiados, que hunde a los campesinos productores a nivel local (García Zamora, 2011). En general, aunque los migrantes potenciales estén empleados, las más de las veces su remuneración es raquítica, lo cual abona la muy escasa movilidad social ascendente en nuestros países. Los hombres y mujeres en edad de trabajar emprenden el éxodo hacia otras tierras en busca de oportunidades. Nuestros países se enfrentan así a una contradicción estructural: pierden a su fuerza de trabajo en la edad más productiva, lo que reduce o de plano impide su capacidad de aprovechar en beneficio propio el llamado “bono demográfico”.

Esta contradicción estructural tiende a perpetuarse: día con día, año con año, década tras década, la migración se convierte en un círculo recurrente del cual no se puede escapar. El hijo emigra porque antes lo hizo el padre, quien a su vez emuló al abuelo, y así este ciclo se repite durante generaciones enteras. Todos lo hacen con la esperanza de que sus envíos de dinero del exterior van a ayudar a su familia a salir adelante, y muchos años después se encuentran con que, a pesar de haber edificado una vivienda digna en su comunidad de origen, carecen de ingresos estables que les permitan permanecer allí, por lo cual acaban tratando de llevarse consigo a toda la familia al país donde emigraron. Lo que empezó como un acto de desesperación se vuelve una forma de vida: partir para vivir.

2. Espacios regionales de movilidad e integración de mercados laborales

En el hemisferio americano existen varias regiones de libre movilidad humana, es decir, áreas geográficas en donde las personas pueden moverse sin necesidad de un visado otorgado por el gobierno del país de destino.

Destacan los acuerdos regionales de movilidad humana del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) y Panamá, de la región andina, y de la región caribeña.

México no forma parte de ninguno de estos espacios de libre movilidad humana. Sus ciudadanos requerimos de visa para el ingreso como turistas a Estados Unidos y Canadá y, por supuesto, de permisos de trabajo para laborar en dichos países. Estados Unidos y Canadá tienen tácitamente un acuerdo, Centroamérica lo tiene a su interior, los países de la región andina cuentan con un corredor de este tipo, y asimismo el Mercosur lo tiene, pero en México no hay un espacio de libre movilidad regional.

En el caso de la relación México Centroamérica se da una asimetría muy fuerte, donde México es el polo dominante y Centroamérica el polo subordinado. Los mexicanos podemos viajar a Centroamérica sin que nos pidan visa, pero los centroamericanos no pueden ingresar a México sin autorización expresa, sin una visa. Esta asimetría refleja y reproduce la existente entre México y sus socios en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Canadá y Estados Unidos, cuyos ciudadanos pueden ingresar a México sin necesidad de una visa, pero no a la inversa, dado que los mexicanos requerimos de visas en ambos casos.

Durante muchos años los estadounidenses podían ingresar a México con una identificación que no necesariamente era su pasaporte. A partir de 2010, quien impuso la restricción de que debían hacerlo con pasaporte fue su propio gobierno, no fue México. De hecho México ahora tiene una especie de regulación de facto por la cual aquellas personas que tengan visa de ingreso a los Estados Unidos, en los hechos prácticamente tienen una pre-autorización para ingresar a México, sin necesidad de tramitar una visa mexicana. Es decir, la investigación previa de quién puede ingresar a territorio mexicano queda en manos de las autoridades estadounidenses.

El espacio regional de movilidad humana más avanzado es el Acuerdo de Schengen, en la Unión Europea, por el cual los ciudadanos de los países signatarios pueden circular libremente, e incluso en algunos casos trabajar en un país distinto del suyo dentro del espacio económico europeo.

Sin embargo, a raíz de la crisis económico-financiera detonada en el otoño de 2008, y del ingreso de la Unión Europea de países de los Balcanes y del este europeo, esta libre movilidad ha comenzado a revertirse paulatinamente.

Cuando se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no se incluyó la movilidad laboral. Hoy México, Estados Unidos y Canadá formamos parte de un espacio económico en el que hay un acuerdo de libre movilidad comercial de bienes, servicios, mercancías, capitales, inversiones, pero no de seres humanos. Nunca quedó claro si la exclusión de la movilidad laboral se debió a que el equipo negociador mexicano simplemente se abstuvo de plantearlo a sus homólogos estadounidenses y canadienses, o simplemente ocurrió así porque México no puso sobre la mesa fichas de negociación para alcanzar un acuerdo en este sentido. Quedó así fuera del TLCAN precisamente uno de los aspectos en donde México goza de una relativa ventaja comparativa: una fuerza de trabajo relativamente joven, con un “bono demográfico” vigente a lo largo de más de medio siglo, con diversos grados de calificación, desde la mano de obra para agricultura y construcción hasta trabajadores calificados que se dirigen a industrias de alta tecnología. Únicamente se incluyeron en el TLCAN las llamadas “visas NAFTA” que sólo aplican a profesionistas y empresarios, no al grueso de los trabajadores (Heredia, 2011).

Entre 2010 y 2030, la totalidad del crecimiento de la fuerza de trabajo estadounidense provendrá de la inmigración (Creticos, 2008 y Department of Labor, 2011). Este factor le da a Estados Unidos un margen de mayor competitividad de cara a los bloques económicos europeo y asiático. Adicionalmente, hay un significativo número de ocupaciones en que la mano de obra mexicana resulta fundamental para la operación y el funcionamiento cotidiano de la economía estadounidense, como lo son la agricultura, la construcción, los servicios de hospitalidad (hoteles y restaurantes), la limpieza de oficinas y hogares, la vida asistida (apoyo a los ancianos en sus hogares). Estas ocupaciones y oficios no podrían ser llenados por ciudadanos estadounidenses, por lo cual la mano de obra mexicana se ha vuelto indispensable, pero sin ser reconocida como tal.

Sin embargo, con todo y que somos socios comerciales, no está sobre la mesa planteamiento alguno respecto al reconocimiento de la necesidad de estos trabajadores por parte de la economía estadounidense. La ventana de oportunidad para el aprovechamiento del

bono demográfico mexicano se acorta con el paso del tiempo, dado que hacia el año 2025 México podría experimentar escasez de mano de obra en algunos segmentos de su economía y verse forzado a importar fuerza de trabajo de Centroamérica.

Ese tema es absolutamente fundamental porque cualquier esfuerzo de conformación de una zona económica común necesita de la movilidad laboral. En 2012 con el TLCAN estamos ante un acuerdo trunco, un pacto incompleto, que por cierto ya está cada vez más relegado, incluso entre sus más fervorosos y entusiastas proponentes. Estados Unidos y Canadá han vuelto en buena medida a su relación bilateral, y brillan por su ausencia iniciativas en el marco trilateral que apunten a consolidar la integración regional.

El hecho de que el grueso de los flujos de población constituya una migración forzosa condiciona –si no es que determina– su estatus en los países de destino. Las autoridades de los países de acogida clasifican a los migrantes en autorizados o irregulares, según cuenten o no con documentos que acrediten su estancia en el país de destino. Lo más frecuente es que incluso cuando se reconoce la necesidad de complementar la fuerza de trabajo local con mano de obra de otros países, ello tenga lugar sin que se les otorgue un estatus legal ni se codifique la estancia de los trabajadores migrantes. Así, en el capitalismo contemporáneo las economías generan la migración, pero castigan a los migrantes.

Los márgenes de acción para que los migrantes puedan opinar o influir en su destino son estrechos o casi nulos. Aportan fuerza de trabajo y contribuyen a la sobrevivencia de sus comunidades de origen y a la prosperidad de las economías de destino, pero sólo de manera ocasional se reconoce dicha contribución.

Incluso en el medio académico y en el ámbito de la política pública, los migrantes son considerados un objeto de estudio o un rubro de la política social, pero no se les reconoce su carácter de sujetos de su propio destino, en tanto personas con derechos y obligaciones. En términos de la formulación de política pública, es preciso plantearse una interrogante fundamental: ¿se va a tomar a los migrantes como una cifra, como una variable dependiente, como un dato estadístico, o se va a formular política pública con los migrantes mismos, como ciudadanos que tienen voz y voto? Abordaré esta pregunta en el apartado final del artículo.

3. La formulación de políticas públicas sobre migración

A partir del 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas contra las torres gemelas de Nueva York, el enfoque de la migración cambió radicalmente en Estados Unidos. México y Estados Unidos, y específicamente los gobiernos del Presidente Vicente Fox y del Presidente George W. Bush, estaban a un paso de un acuerdo que daría a México voz en lo relativo a los flujos migratorios mexicanos a Estados Unidos. Sin embargo, este esfuerzo se colapsó y la Unión Americana cerró sus fronteras en un acto defensivo y preventivo de posibles ataques posteriores. Con ello se cerró por más de una década cualquier esfuerzo de ver a la migración desde una óptica económica y laboral, para ubicársele en una perspectiva criminal y policíaca.

De 2001 a 2007, sin embargo, tuvo lugar un extraordinario incremento en el número de migrantes irregulares de México, Centroamérica y el Caribe hacia Estados Unidos. En el caso de México, la migración neta fue de alrededor de medio millón de compatriotas por año. La demanda de trabajadores por parte de los empleadores estadounidenses fue elevada y estable. Ello cambió drásticamente a raíz de 2008, por varias razones:

- a) La caída en la demanda de trabajo a raíz de la recesión económica en Estados Unidos a partir del otoño de 2008;
- b) La propagación y difusión de la misma crisis. Quienes están en Estados Unidos alertan a los mexicanos deseosos de buscar fortuna en el norte: “no vengas en este momento porque acá no hay chamba”;
- c) La estricta política de contención y vigilancia en la frontera con México. Sí ha funcionado el despliegue policial y tecnológico con ese propósito;
- d) La imposición de más multas y mayores sanciones contra los empleadores estadounidenses que contratan trabajadores indocumentados;
- e) El incremento en las deportaciones bajo el gobierno de Barack Obama. De los 2.5 millones de deportados durante los 8 años del gobierno de George W. Bush, el 90 por ciento

de ellos fueron repatriados de la frontera entre Estados Unidos y México. En el gobierno de Obama, la mayor parte de las deportaciones ocurren desde el interior del territorio estadounidense, lo que quiere decir que es una deportación quasi-definitiva.

- f) El mayor peligro que enfrentan los migrantes con destino a Estados Unidos por la fuerte presencia del crimen organizado en el norte de México, lo que ha incidido en una mayor pérdida de la circularidad;
- g) El costo más elevado del “coyote” o “pollero” que traslada a los migrantes desde México y los transporta hasta su destino en Estados Unidos, y
- h) La baja en la fecundidad en las mujeres mexicanas y el envejecimiento paulatino de la población, por el cual cada vez hay un menor número de personas en edad de trabajar.

En 2010 se anunció que por primera vez en muchas décadas, la migración neta entre México y Estados Unidos había llegado a cero; es decir, el número de personas que abandonaba el país para dirigirse al norte era el mismo que la cifra de personas que regresaba a su país, sea porque no encontró empleo, porque había sido deportada o porque volvió por su voluntad.

Un tema crucial a partir de ese mismo año 2008 es la forma en que el crimen transnacional organizado se ha montado sobre las rutas migratorias y se ha apoderado del territorio por donde transitan los migrantes. Ello ha resultado en una ola devastadora de asesinatos, secuestros, extorsiones, reclutamiento forzoso, prostitución, trata de personas, transporte forzoso de droga, y otros delitos que han lastimado profundamente a los migrantes.

Las bandas del crimen transnacional organizado coaccionan, presionan, obligan a los migrantes a decir: “Tú, como de todas maneras vas a hacer el recorrido te voy a obligar a que transportes droga desde “A” hasta “B” y, además, como te estoy vigilando tanto en el lugar de origen donde dejaste a tu familia, como en el punto de destino donde está quien paga tu viaje, te extorsiono doblemente, además de coaccionarte y obligarte”.

Por cierto, el sistema de transporte, de comunicaciones y de logística que tienen las bandas del crimen transnacional organizado no lo tiene ningún gobierno y ninguna empresa, son más eficientes que las empresas del negocio de mensajería, es una cosa muy impresionante. Las bandas tienen un control territorial absoluto y saben exactamente quién pasa por ahí, quién llegó tal día, a qué hora, cuántos son, a qué hora se fueron, por quién iban acompañados, y en este caso, a dónde se dirigen los migrantes.

Es un sistema impresionante de información, de cobertura territorial. Este tema de control territorial es absolutamente estratégico para las bandas del crimen organizado y, por lo tanto, la estructura de las bandas del crimen controlan el territorio por donde van los transmigrantes, desde puntos en la frontera sur como Tapachula, Talismán y Unión Juárez, en Chiapas, hasta puntos de la frontera norte como Reynosa y Nuevo Laredo, Tamaulipas; Ciudad Juárez, Chihuahua; y Nogales, Sonora.

Estamos ante un fenómeno extraordinariamente complejo, muy complicado: el crimen transnacional organizado –y no únicamente el narcotráfico– que se dedica al tráfico de armas, al lavado de dinero, a la trata de personas, al tráfico de órganos humanos, en fin, a una amplísima gama de actividades delictivas. Y desafortunadamente, los flujos migratorios están permeados por el crimen transnacional organizado.

Ante la notoria incapacidad e ineptitud de los órganos de los tres niveles de gobierno para proteger la vida y la seguridad de los migrantes, múltiples organizaciones de la sociedad civil y de las iglesias trabajan en la defensa de sus derechos humanos. La iglesia católica tiene una red de parroquias que cubre las 32 entidades federativas de manera muy acuciosa. Han establecido alrededor de 50 albergues y refugios en las rutas de los migrantes, esfuerzo coordinado por la Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano. Estos albergues son un oasis a donde el migrante puede llegar con la certeza de que quien lo acoge no lo va a extorsionar.

Y eso para el migrante es como volver a respirar, porque viene defendiéndose de las bandas, llegan a un albergue y por lo menos ahí puede tomar una sopa caliente, se puede dar una ducha, descansar, etcétera, porque en el camino enfrentan un asedio constante. Es una verdadera guerra contra los migrantes, desde que salen de su lugar de origen, que no cesa en su lugar de destino, porque los migrantes

irregulares se ven obligados a vivir en la penumbra por carecer de documentos, y son sumamente vulnerables a las redadas y las deportaciones emprendidas por el gobierno de Estados Unidos.

Durante décadas en México no se hizo política pública sobre migración. Sólo contábamos con una Ley de Población del año 1974. En 2011 finalmente se aprobó la Ley de Migración por parte de ambas cámaras del Congreso de la Unión, pero en junio de 2012 aún sigue pendiente la definición y entrada en vigor de su reglamento.

La política pública sobre migración en México ha sido errática y totalmente ajena a los migrantes. Hay una división del trabajo entre, por un lado, inmigrantes y transmigrantes, que caen dentro del mandato de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, que expide la normatividad, e Instituto Nacional de Migración, que opera), que atiende a los extranjeros, sean residentes o se encuentren en tránsito; y por el otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se enfoca en las comunidades mexicanas en el exterior a través de la red consular y del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

En el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) estamos convencidos de que es necesario un proceso de formulación de política pública que se legitime escuchando e incorporando los puntos de vista de todos los sectores interesados: las propias comunidades migrantes, los tres niveles de gobierno, los académicos y organismos de la sociedad civil, entre otros.

Termino justamente donde empecé, abordando la pregunta: ¿Qué tanto se puede administrar la migración? ¿Se puede hacer una especie de gestión pública de la migración? Habrá quien responda que sí, habrá quien responda que no, que son flujos difíciles de cuantificar, más difíciles aún de regular e imposibles de administrar. Pero de lo que se trata en todo caso –y ése es el punto que he planteado en este ensayo– es de entender. Si logramos entender cómo se da el fenómeno migratorio, quiénes son los migrantes, y qué tipo de esfuerzos se están desarrollando desde distintos actores para trabajar con los migrantes, entonces habremos dado un paso importante.

No es lo mismo hacer política pública sobre migración que hacer política pública con los migrantes. Resulta por ello fundamental escuchar la voz de los actores del fenómeno migratorio, y por lo tanto incluir a los migrantes en la formulación de la política pública al respecto.

Bibliografía

- Creticos, Peter A. (2008a). "Education, Demography and Mexican Migration: Regional Labor Market Integration", en www.workandeconomy.org
- _____. (2008b). "Human Capital, Demography and Labor Mobility in North America-Regional Labor Market Integration", documento conceptual disponible en www.workandeconomy.org
- Department of Labor (2011). Bureau of Labor Statistics –Foreign-born workers: labor force characteristics– 2010, Gobierno de los Estados Unidos de América, Washington, D.C., en www.bls.gov, consultado el 27 de septiembre.
- Durand, Jorge (2011). "Sistemas migratorios mundiales: de lo global a lo regional", conferencia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 27 de septiembre.
- Esquivel, Gerardo (2011). Ya, en serio, ¿por qué se ha reducido la migración a Estados Unidos? en www.animalpolitico.com/blogueros, 15 de julio.
- García Zamora, Rodolfo (2011). "Migración bajo el TLC: exportación de bienes y gente", en *El futuro de la política de comercio en América del Norte: Lecciones del TLCAN*, Kevin Gallagher; Timothy A. Wise y Enrique Dussel Peters (coords.), Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa librero-editor, México, D.F.
- Heredia, Carlos (2011). "La migración mexicana y el debate en Estados Unidos: a la sombra del Tea Party", *Revista Nueva Sociedad*, número 233, mayo-junio, pp. 131-149, Buenos Aires, Argentina.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2011). Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, D.F., en www.inegi.org
- Massey, Douglas S.; Karen A. Pren, y Jorge Durand (2009). "Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante". *Papeles de Población*, Vol. 15, Núm. 61, julio-septiembre, pp. 101-128.
- Migration Policy Institute (2006). MPI Insight, julio, página 3, Washington, D.C., en www.migrationpolicy.org.
- _____. y Kate Brick (2011). "US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now", Migration Policy Institute y Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Regional Migration Study Group, Washington, D.C., agosto.
- Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA (2011). Situación Migración México. Observatorio Económico México, México, D.F.

- UNDP (2009). "Overcoming Barriers: Human Mobility and Development", Human Development Report, United Nations Development Program (UNDP), New York.
- Wilson, Christopher E. (2011). Working Together-Economic Ties Between the United States and Mexico. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.
- Wucker, Michele (2006). Why America Keeps Getting Immigration Wrong when our Prosperity depends on Getting it Right. Public Affairs, Perseus Books Group, New York.

Revista de Administración Pública



Políticas públicas sobre migración en México

Cecilia Imaz B.*

El estudio de la migración en México y de las políticas públicas relacionadas a ella, como parte de un estudio regional latinoamericano¹, muestra un país con características poco similares respecto a otros países de la región; sin embargo, ciertos problemas y oportunidades comunes que plantean los migrantes a los gobiernos, los hace coincidentes en el interés por avanzar en acuerdos bilaterales o regionales en la materia y adoptar posiciones afines ante la comunidad internacional, como es el caso de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, impulsada y firmada por México en 1999. Para decantar los procesos migratorios que transcurren en México, el presente estudio muestra la especificidad de la dinámica migratoria en el país y las políticas formuladas e implementadas en aras de resolver retos y problemas, y cumplir con los compromisos internacionales.

1. La dinámica migratoria en México

Con 3.152 kilómetros de frontera de México con Estados Unidos, una de las más activas del mundo, y 1.149 kilómetros que lo separan de Guatemala y Belice, con poblaciones afines y borrosas líneas

* Doctora en Ciencia Política por la UNAM en donde es profesora titular. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración. Sus líneas de investigación son políticas migratorias y gobernanza de la migración internacional. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Directorio de Expertos en Materia Migratoria en México*, y *Mexican Migration to the US, A Challenge that Requires a Binational Approach*, en La Reforma Migratoria Integral de Norteamérica, Una Mirada Binacional. Análisis y Propuestas.

¹ Se refiere al Cap. IV del libro *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina, Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Leonor M. Chiarello coord. SIMN, 2011, N.Y. pp. 447-644, del cual se extraen algunas partes que corresponden al título de este texto.

divisorias de selva tropical, se han perfilado relaciones históricas de intercambios de personas, bienes y servicios, marcados por la desigualdad económica, demográfica e institucional entre estos países vecinos. Las fronteras marítimas, con ambos océanos, no han sido particularmente activas para el tránsito de migrantes.

Por su posición geográfica, su extensión territorial y su nivel de desarrollo, México ha sido un país de emigración y de muy escasa inmigración. La migración de tránsito, el asilo, el refugio y los desplazados internos han seguido distintas trayectorias. En cualquier caso, en la actualidad, México, como casi todas las naciones, tiene migrantes que dejan el país, que ingresan a él y/o que transitan por sus territorios.

En la exploración de la dinámica migratoria en México, presentada en el primer apartado del Capítulo IV del libro mencionado, Jorge Durand² nos señala las repercusiones que ocurren en el país por las políticas migratorias norteamericanas, pues ya sea que se abra o se cierre la puerta del norte, las consecuencias en el flujo de personas de todas las partes del mundo se evidencian a lo largo del territorio mexicano.

Respecto a la emigración, de más de 160 años, de mexicanos hacia los Estados Unidos, iniciada con la escisión del territorio norte de México en 1848, cabe resaltar los datos que los respectivos censos de 2010 arrojaron en ambos países. Destaca el descenso de emigrantes mexicanos, provocado por múltiples factores, pero en forma determinante por los factores demográficos, y se señala que, en este sentido, el ritmo de crecimiento de la población se ha reducido sensiblemente y las familias numerosas ya son una excepción. En los años 1970, las familias mexicanas tenían en promedio 7 hijos y no los podían mantener. La salida migratoria era la fórmula buscada. Actualmente, con una familia de 2 hijos en promedio, la opción migratoria no es la única alternativa, ni la opción perfecta.

La presión demográfica que tenía su válvula de escape en la migración internacional ha cambiado sustancialmente. Todavía existe un remanente de bono demográfico, pero esa presión es totalmente diferente. Otro factor estructural es el crecimiento económico que debería operar de manera simultánea con la baja de la natalidad. En las últimas décadas México ha crecido a un ritmo promedio de

² Jorge Durand, “La Dinámica Migratoria en México”, en L.M. Chiarello, *op. cit.*, pp. 458-482.

2.7, mientras otros países de América Latina, como Chile, Perú y Brasil, han crecido dos veces más. Han mejorado las condiciones generales en México, pero no al ritmo que se esperaba. El problema fundamental sigue siendo la poca capacidad para generar empleos y la persistencia de los bajos salarios. No se puede considerar que la variable económica haya jugado un papel fundamental en la tendencia general a la baja del fenómeno migratorio indocumentado, sin embargo, cuando se dé un crecimiento económico sostenido, el impacto en el flujo migratorio será determinante. Este proceso tardará quizás una década, pero finalmente se habrá controlado el flujo masivo. Ésta es una buena noticia para México, pues a pesar del monto elevado de remesas y la disminución de la presión social que significa la emigración para los gobiernos locales, por el desempleo y bajos salarios, la pérdida de población económicamente activa no compensa el monto de las remesas, que a pesar de ser importante y de aliviar necesidades básicas de numerosas familias, equivale a un poco más del 2% del PIB. Vista desde esta perspectiva, la emigración es una sangría de población para México.

Por otro lado, en la frontera sur mexicana, la irrupción de la inmigración masiva de centroamericanos, provocada por los descalabros de las guerras civiles en los años 1980, convirtieron a México en un país de recepción de refugiados, disposición que encajaba en la tradición de asilo político del país desde el siglo xix. Los refugiados centroamericanos alcanzaron la cifra de 43.000 en los años 1980, y actualmente se mantiene muy baja, menor a 1.500 para caribeños, africanos y centroamericanos. Posteriormente, con los cambios en los modelos de desarrollo económico en la región, que llevaron a la llamada década perdida latinoamericana, junto con desastres naturales masivos, como el huracán Mitch en Honduras en los 80 y el terremoto en Haití en 2010, por citar algunos ejemplos, la constante inestabilidad social en Guatemala, y la expansión del crimen organizado, en su veintena de variantes, han provocado un incremento en las movilizaciones humanas de todo tipo.

La inmigración y desplazamiento de personas son procesos de menor volumen en México, y han recibido atención del gobierno en diferentes períodos. La inmigración no es significativamente numerosa, pues México no tiene un mercado laboral atractivo. Respecto a la migración interna, el interés del gobierno se ha dirigido sobre todo a los trabajadores agrícolas. Y el desplazamiento forzado, por la violencia extendida, es un fenómeno nuevo sobre el cual no hay suficiente

información, salvo por reportes periodísticos que estiman desplazamientos de población en el 3% de los municipios del país.

Ante el crecimiento de la transmigración (aproximadamente 240 000 personas al año son repatriadas por el INM), hay mayor alerta por parte de las agencias gubernamentales encargadas de su gestión. Históricamente son los guatemaltecos los que tienen vínculos de mayor antigüedad en México, seguidos por presencias más recientes de salvadoreños y hondureños.

En los últimos diez años, para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la migración en un contexto de políticas migratorias restrictivas, sobre todo a partir del 2001 y por la estrategia de seguridad hemisférica perseguida por los Estados Unidos en la región, los gobiernos mexicanos han tratado de enfrentar estos retos, reformando marcos legales, atendiendo la asesoría de organismos internacionales en la materia, e implementando políticas públicas y programas para enfrentar los grandes retos que plantean los movimientos migratorios desordenados.

2. Marco jurídico de las políticas públicas sobre migración³

El marco jurídico para las políticas migratorias mexicanas ha sido, además de la Constitución Política, la Ley General de Población

³ Se revisaron puntualmente: el cuerpo de las leyes federales; la base de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los tratados internacionales ratificados por México; la colección de tratados de las Naciones Unidas; la base de datos de los tratados interamericanos de la Organización de los Estados Americanos y de las normas internacionales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo; las constituciones políticas de Chiapas y Zacatecas (únicos Estados que integran en su legislación derechos de los migrantes); las leyes en materia migratoria del Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán y Sonora; la legislación en materia electoral de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal; los portales electrónicos de los gobiernos de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, para localizar información de sus oficinas de atención a migrantes; las acciones para enfrentar la trata de personas en los 31 Estados y el Distrito Federal; los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración (2005-2010); los informes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil sobre la migración en México (2010-2011); el trabajo legislativo de la LXI Legislatura: Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, y de las Comisiones de Asuntos Fronterizos Zona Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores América del Norte, y Población y Desarrollo del Senado de la República, (2009-05/2011); el sistema de consulta de jurisprudencia y tesis aisladas “IUS” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el contenido de las 16 reuniones de la Conferencia Regional sobre Migración. Se consideran, además, los resultados de entrevistas a 15 organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de los migrantes; funcionarios encargados de programas federales relacionados con la migración; representantes consulares de Guatemala, Honduras y El Salvador en el Distrito Federal.

(LGP), desde los años setenta, y a partir de 2011, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugio. Su diseño y formulación depende de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, y la ejecución recae sobre el Instituto Nacional de Migración (INM), que desde su origen en 1993 ha sido un órgano administrativo desconcentrado⁴ y permanece en el mismo nivel con la actual Ley de Migración (art. 19).

En las políticas migratorias mexicanas han habido diversos objetivos, tales como de población selectiva a principios del siglo pasado, de asilo político por más de un siglo, de control de la inmigración desde los años 1970, de protección hacia la población emigrada, y de aceptación de refugiados desde los años 1980. Las estrategias han variado de acuerdo a coyunturas e intereses específicos, como de retención de emigrantes en algunos estados del país, y últimamente con mayor énfasis en el control y regulación, dentro de un marco conflictivo de intención de respeto a los derechos humanos de los migrantes y una situación de inseguridad y violencia en diversas regiones del país, que ha afectado a decenas de miles de transmigrantes por obra del crimen organizado y en diversas ocasiones de funcionarios públicos coludidos con éste.

En el actual marco jurídico migratorio, se destaca el respeto a los derechos humanos y su apego en gran medida a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Pero aún no se ha logrado una perspectiva integradora en las políticas públicas y éste es uno de los mayores retos que enfrenta México con su nueva legislación en materia migratoria, que pretende ser integral.

A pesar de los esfuerzos realizados en atender la emigración, la inmigración, la migración de tránsito y el retorno, aún se está lejos de incorporar a todos los campos interrelacionados con tales procesos, como son derechos humanos, economía, comercio, seguridad, medio ambiente, consideraciones sobre la integración y el desarrollo, además de procurar la coordinación interinstitucional y la eficacia de las políticas públicas en las que se apoyarían.

⁴ La administración pública federal mexicana se divide en centralizada y paraestatal. Las Secretarías de Estado pertenecen a la administración centralizada, con facultad de delegar funciones técnicas y operativas a organismos o instituciones, que en la jerga administrativa se denominan desconcentrados, es decir, con autonomía presupuestal, pero no patrimonial. Es el caso del Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

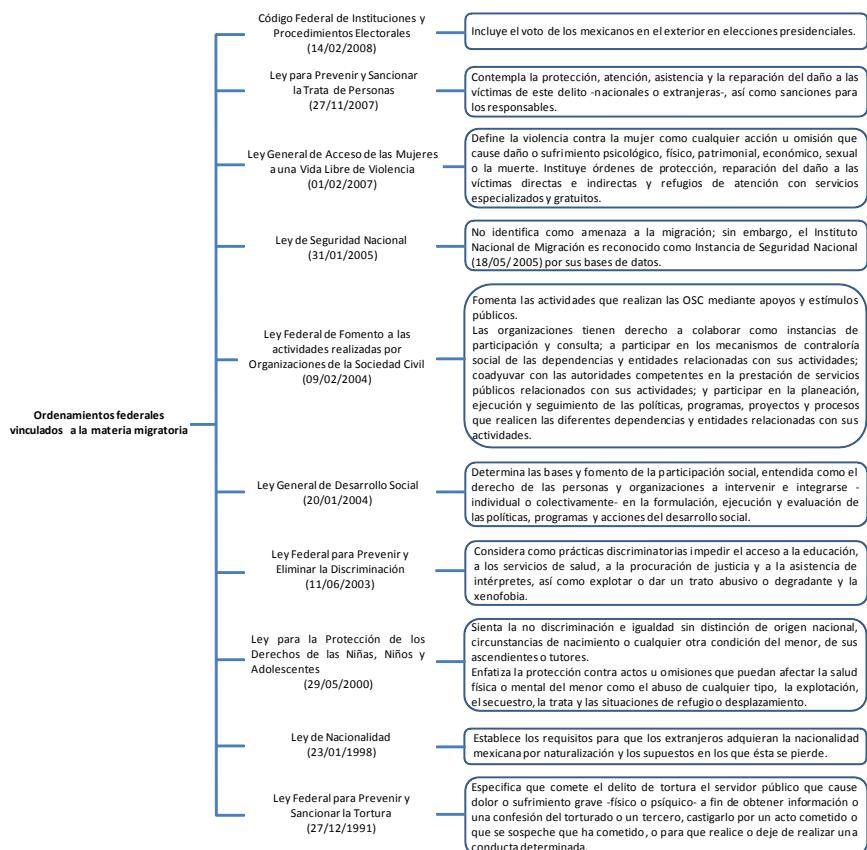
Para comprender mejor que está pasando en México en el ámbito de la migración se sugiere considerar tres variables:

1. La inclusión del fenómeno migratorio en la agenda nacional, a partir de la transición política que ha vivido México desde el año 2000, cuando terminó de facto el monopartidismo en el poder. La aceptación de ser un país de emigración, estimuló la atención hacia los migrantes de parte de los gobiernos estatales, del gobierno Federal y del Congreso. Posteriormente, algunos estados incorporaron en sus políticas públicas aspectos relacionados con la migración de tránsito y la inmigración.
2. La estrategia de seguridad hemisférica, a partir de 2001, y la formación del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos (DHS), en 2003, con el que el Gobierno mexicano ha actuado en coordinación. En 2004, el INM puso en marcha el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), un sistema computarizado de control de ingresos y flujos (e información sobre repatriaciones, residencias, nacionalizaciones y trámites migratorios). En mayo de 2005, el Instituto se incorporó al Sistema de Seguridad Nacional y sus bases de datos y sistemas de información pasaron a formar parte de la Red Nacional de Información prevista por la Ley de Seguridad Nacional. A fines de ese año, el gobierno norteamericano empezó la aplicación de la Iniciativa Fronteras Seguras, en donde el combate a la migración indocumentada fue llevado a nuevo nivel de prioridad.
3. La explosión de la violencia por el crimen organizado nacional e internacional y la guerra contra éste emprendida por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), han afectado seriamente (asaltos, secuestros, asesinatos) a una parte considerable de la sociedad mexicana, así como a migrantes que transitan por rutas de difícil acceso donde actúa con mayor impunidad la delincuencia organizada.

En los siguientes cuadros sinópticos se aprecian los ordenamientos vigentes en asuntos migratorios, así como las instituciones encargadas de su gestión.

Cuadro 1

Ordenamientos Federales relacionados con asuntos migratorios



Fuente: Elaboración propia con información de los arts. 1, 3, 11 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; arts. 2, 19-20 de la Ley de Nacionalidad; arts. 3, 7, 16, 21 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; arts. 1, 4, 9, 16, 45, 58 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; arts. 1, 3, 62-63 de la Ley General de Desarrollo Social; arts. 1, 5-6 de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; arts. 1, 5-6, 26-27, 56-57 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; arts. 1, 6, 9 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; art. 313 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la última década se han preparado proyectos de legislación y diversos programas para atender problemas que afectan seriamente la movilidad de personas que salen e ingresan a territorio nacional,

como son la emigración indocumentada en flujos masivos, el tráfico humano, la trata de personas, las solicitudes de refugio y asilo, que han culminado en legislaciones afines a los instrumentos internacionales en la materia. Las legislaciones más recientes son la Ley sobre Refugiados y la Ley de Migración, promulgadas en 2011.

La actual posición del país es más acorde con las posturas internacionales de vanguardia respecto a la inmigración y transmigración, dentro del marco de una política de control. La legislación migratoria mexicana se ajusta en gran medida a las normas internacionales en la materia y responde a una política migratoria no explícita que privilegia el control y la seguridad nacional con el contrapeso de los derechos humanos.

Se han instrumentado programas de atención a los repatriados, especialmente a los menores; se ha intentado dar atención al delito de la trata, pero sin resultados alentadores; y ha sido expuesta la incapacidad de los tres niveles de gobierno para combatir la criminalidad contra los transmigrantes y desplazados internos por causa de la violencia extendida.

3. Marco institucional y políticas públicas sobre migración

Como se mencionó anteriormente, las legislaciones más recientes en materia de movilidad humana son la Ley sobre Refugiados y la Ley de Migración de 2011. En el Congreso se ha tomado con mayor seriedad los asuntos migratorios, enfocados en un principio a las condiciones de los emigrados y recientemente a las condiciones de los *transmigrantes*. Respecto a la participación del Poder Judicial en temas migratorios, se puede afirmar que es casi inexistente. Sin embargo, en la última década la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han dictado algunos criterios interpretativos obligatorios que protegen los derechos de los migrantes, particularmente en materia laboral, sin importar su condición migratoria.

Por mandato de la Ley de Migración, las instituciones con facultades en materia migratoria son la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Operan como autoridades auxiliares la Policía Federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de las Mujeres. En el siguiente cuadro se pueden apreciar sus atribuciones.

Cuadro 2

Instituciones encargadas de los asuntos migratorios	
Institución	Atribuciones
Secretaría de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> •Formular y dirigir la política migratoria del país tomando en cuenta las demandas y posiciones de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil. •Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia en los casos de los extranjeros que realicen actividades remuneradas. •Determinar los municipios o entidades federativas que conformen regiones fronterizas o aquellas que reciban trabajadores temporales y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedidas en esas regiones, contando con la opinión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y otras autoridades que se establezcan en el Reglamento. •Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros a territorio nacional. •Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros. •Promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. •Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas. •Dictar los acuerdos de readmisión.
Instituto Nacional de Migración	<ul style="list-style-type: none"> •Instrumentar la política migratoria. •Vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional. •Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros. •Imponer las sanciones previstas en la Ley de Migración. •Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros. •Presentar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la Ley de Migración, respetando sus derechos humanos. •Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes en territorio nacional. •Proporcionar la información contenida en los sistemas informáticos que administra a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten.
Secretaría de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> •Promover la suscripción de instrumentos internacionales sobre retorno asistido de migrantes -mexicanos o extranjeros. •Promover la suscripción de acuerdos bilaterales para regular el flujo migratorio. •Tramitar y resolver la expedición de visas. •Impartir protección a los mexicanos a través de su red consular.

Cuadro 3

Instituciones auxiliares en los asuntos migratorios	
Institución	Atribuciones
Policía Federal	<ul style="list-style-type: none"> •Auxiliar al Instituto Nacional de Migración en la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país y en la inspección de los medios de transporte.
Procuraduría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> •Promover la formación y especialización de su personal en materia de derechos humanos. •Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su atención y protección. •Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas la información sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales donde las víctimas son migrantes. •Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos contra los migrantes. •Conocer los delitos de tráfico de personas.
Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> •Promover que se proporcionen los servicios de salud sin importar la situación migratoria de los extranjeros. •Establecer los requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional. •Ejercer la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos y terrestres •Diseñar y difundir campañas de prevención y control de enfermedades en los lugares destinados al tránsito internacional de personas.
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	<ul style="list-style-type: none"> •Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección. •Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto Nacional de Migración resuelva su situación migratoria.
Secretaría de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> •Difundir la información oficial de los trámites y requisitos necesarios para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros del país.
Instituto Nacional de las Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> •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. •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.

Fuente: Elaboración propia con información de los arts. 18-21, 26-30 de la Ley de Migración y art. 8 Ley de la Policía Federal.

Adicionalmente, doce instituciones gubernamentales cuentan con programas específicos para atender a emigrantes y en menor medida a migrantes internos y transmigrantes. Estas son las secretarías de Educación Pública; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Comunicaciones y Transportes; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Banco de México, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Además de las legislaciones federales, existen ordenamientos en varios estados de la República que atienden cuestiones que van desde la protección de los derechos sociales y políticos de los migrantes, hasta el combate a la trata de personas. En este contexto, sobresalen el Estado de Chiapas, con una Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes, y la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana del Distrito Federal.

En materia electoral, tres estados han legislado para que sus emigrados puedan ejercer el voto para la gubernatura: el Distrito Federal, Michoacán y Morelos. En el caso de Zacatecas, su llamada “ley migrante” establece la residencia binacional y por lo tanto sus emigrados pueden ser electos para el Congreso estatal y ayuntamientos.⁵

Actualmente 5 de las 32 entidades del país (31 estados y un Distrito Federal) cuentan con legislación migratoria: Sonora (06/12/07), Durango (11/09/08), Hidalgo (07/03/11), Distrito Federal (07/04/11) y Michoacán (24/05/11). La de Michoacán está referida a la atención y protección de los derechos humanos de sus emigrantes; en el caso de Sonora se enfoca a los migrantes en tránsito, sin especificar si se trata de nacionales o extranjeros; mientras que la del Distrito

⁵ Los originarios residentes en el extranjero del Distrito Federal, Michoacán y Morelos pueden votar en las elecciones para jefe de gobierno y gobernador, respectivamente (Art. 12 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; arts. 283 al 304 del Código Electoral del Estado de Michoacán; art. 282 del Código Electoral para el Estado de Morelos). En el caso de Zacatecas, su Constitución Política y Ley Electoral reconocen la residencia binacional (“condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en el, casa, familia e intereses”, art. 5 de la Ley Electoral y 12 de la Constitución) y las candidaturas de migrantes para diputaciones (arts. 52-53 de la Constitución y 13 y 119 de la Ley Electoral) o cargos en ayuntamientos (art. 115 de la Constitución y 15 de la Ley Electoral).

Federal,⁶ Durango e Hidalgo contemplan a emigrantes, transmigrantes e inmigrantes.

Los emigrantes son los que más atención han recibido por parte de algunos estados a través de las Oficinas de Atención a Migrantes y oficinas de representación en los Estados Unidos. Actualmente existen 29 oficinas de atención a migrantes,⁷ enfocadas casi exclusivamente a los emigrados y en menor medida a las familias que se quedan. Prestan diversos servicios como trámites de documentos oficiales; apoyo y asesoría en casos de detenciones, deportaciones, extravíos, traslado de enfermos o restos humanos, fallecimientos, reclamación de pensión alimenticia o indemnización por accidente laboral en el extranjero; orientación en la integración de clubes de migrantes, y recaudación de donaciones. No todas tienen el mismo nivel en la estructura gubernamental y no cuentan con la suficiente estabilidad para su permanencia institucional.

En relación a la Trata, 16 estados cuentan con una ley para combatirla: Distrito Federal (24/10/08), Chiapas (03/04/09), Tlaxcala (30/10/09), Tabasco (26/12/09), Nuevo León (30/07/10), Tamaulipas (19/10/10), Hidalgo (15/11/10), Puebla (03/12/10), Quintana Roo (10/12/10), Veracruz (05/11/10), San Luis Potosí (27/01/11), Sonora (10/03/11), Baja California (28/03/11), Yucatán (31/03/11), Nayarit (15/06/11) y Sinaloa (13/07/11).⁸

Sin embargo, aún hay desconocimiento e indiferencia en el tema, ya que tanto a nivel federal como estatal, en muchas ocasiones los jueces consignan los delitos de trata como violación sexual y por ello los enjuiciamientos y sentencias son mínimos. En 2010 sólo se emitieron 4 sentencias.

⁶ En el Distrito Federal la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (art. 2) hace la distinción entre la categoría de huésped, definido como cualquier persona proveniente de otros estados del país u otras naciones, y la de migrante, cualquier persona que salga del D. F. con la intención de residir en otra entidad federativa o en el extranjero. A pesar de la incongruencia en la definición de esas categorías y que contradicen al ordenamiento federal en la materia, esta ley da un marco para la disminución de las prácticas discriminatorias, ya que impulsa la tolerancia y convivencia con personas extranjeras.

⁷ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Sitio web de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), ¿Quiénes Somos?, www.conofam.org.mx/quienes.html, consultado 01/04/11.

⁸ Cada legislación se puede consultar en www.ordenjuridico.gob.mx

A esto contribuye también que la Procuraduría General de la República investiga los delitos de trata a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) cuando están involucrados hasta 3 sospechosos, o de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) cuando los implicados son 3 o más. El haber fijado el límite de 3 en ambas instancias ha provocado que algunos casos se retrasen mientras se determina cuál es el organismo con la facultad y jurisdicción para resolver. Durante 2010, la FEVIMTRA investigó 76 casos, inició 47 procesos y logró 1 sentencia; por su parte la SIEDO no obtuvo ninguna sentencia.⁹

La mayoría de las víctimas de trata mexicanas provienen de Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala, entidad considerada el principal lugar de inicio de trata con fines de explotación sexual. El turismo sexual infantil ha aumentado en Guerrero, Quintana Roo, Baja California y Chihuahua (en las respectivas ciudades turísticas de Acapulco, Cancún,¹⁰ Tijuana y Ciudad Juárez). Las víctimas extranjeras proceden de Guatemala, Honduras y El Salvador, aunque también se encuentran de Sudamérica, el Caribe, Europa oriental, Asia y África. La identificación de los afectados por este delito es baja, ya que los mecanismos para hacerlo resultan inadecuados. En 2010 únicamente se identificaron 259 víctimas.

A nivel federal, el gobierno ha destinado 8.33 millones de pesos a 64 albergues y centros de emergencia para mujeres objeto de violencia doméstica o sexual, o trata. La atención a hombres en esta situación

⁹ Fue hasta el 28/06/2011) que la SIEDO consiguió una sentencia para 4 delincuentes. INFORMADOR, “Consigue SIEDO primera sentencia por trata de personas”, México, 28/06/2011, México, versión electrónica, www.informador.com.mx/mexico/2011/303149/6/, consultado 05/07/2011.

¹⁰ La sociedad civil está haciendo esfuerzos para evitar la explotación sexual y el turismo sexual infantil en la ciudad, tal es el caso del Centro Integral de Atención a la Mujer y sus Hijos, A.C., fundado por la periodista Lydia Cacho, que lanzó la campaña “Yo no estoy en venta” (19/05/2011), dirigida a los sectores académico (incorporar en los planes de estudio el tema), empresarial (emplear principios éticos de contratación) e institucional (certificar a los principales destinos turísticos, investigar y sentenciar los casos de trata). MILENIO, “Yo no estoy en venta, campaña contra trata de menores”, México, 19/05/2011, Policía, versión electrónica, www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/58c0b884bd6410700b50e0141178c761, consultado 05/07/2011; Vargas, Claudia “Iniciaré en escuelas campaña contra trata de personas”, *Enfoque Radio Caribe*, México, 23/05/2011, Benito Juárez, versión electrónica: enfoqueradio.com.mx/enfoque/2011/05/iniciara-en-escuelas-campana-%E2%80%9Cyo-no-estoy-en-venta%E2%80%9D/, consultado 05/07/2011.

es escasa.¹¹ Por su parte, la CNDH ha instalado 13 comités regionales¹² para vigilar el cumplimiento de la ley, prevenir el delito y dar atención a las víctimas.¹³

En acuerdos bilaterales, existió el programa Braceros con los Estados Unidos (1942-1964). Con Canadá persiste el acuerdo de trabajadores agrícolas, iniciado en los años 70's. Los acuerdos regionales sobre movilidad humana existen solamente con Centroamérica y no están orientados al mercado laboral, sino a compartir buenas prácticas, capacitación técnica y a formular políticas para la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados, así como para el combate a la trata de personas y al tráfico de migrantes. Adicionalmente, estos países se reúnen en un foro regional multilateral (Conferencia Regional sobre Migración), conocido como Proceso Puebla.

En 2010 se adoptó la “Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes”, con cuatro objetivos fundamentales: atender de forma inmediata el secuestro de migrantes; fortalecer la participación de los tres órdenes de gobierno en el combate y persecución del delito así como la atención a las víctimas; aunar esfuerzos internacionales e interinstitucionales para proteger los derechos humanos de los migrantes, y sumar a las organizaciones de la sociedad civil y a las comisiones de derechos humanos.

A la fecha no se ha avanzado satisfactoriamente en los objetivos, ya que no se han llevado a cabo las estrategias para establecer convenios de atención y apoyo a migrantes víctimas del delito entre los 3 niveles de gobierno; no han sido suficientes las operaciones para eliminar a las bandas del crimen organizado que operan en las rutas migratorias, ni para actualizar el procedimiento para detener a los secuestradores e integrar las averiguaciones previas; tampoco se han creado los mecanismos de atención integral con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de las comisiones de derechos humanos.

¹¹ Department of State, *Trafficking in persons Report 2011*, Estados Unidos, 2011, pp. 47, 255-258.

¹² Los comités están en Aguascalientes, Baja California, Campeche, dos en Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

¹³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, La Trata, amenaza para México, Comunicado de Prensa no. 143/2011, México, 13/06/11, disponible en www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2011/CGCYP_143.pdf

Se ha avanzado en las campañas de prevención, información y concientización para la población mexicana, los migrantes y los países emisores, y se ha puesto mayor atención a la capacitación de los agentes migratorios, policíacos y ministeriales. Asimismo, se ha dado especial atención a los menores no acompañados, tanto mexicanos como extranjeros.

A final de cuentas, la lucha contra el narcotráfico parece rebasar las fuerzas del Estado, hay gran preocupación de la población por las estrategias seguidas, y los esfuerzos y recursos se dedican a la confrontación con los grupos de narcotraficantes y sólo colateralmente se puede atender los demás problemas derivados de esta guerra.

4. Programas federales relacionados con la migración

De los tres procesos migratorios, la emigración es en donde más se ha avanzado en la coordinación interinstitucional y en el que se han enfocado la mayoría de los programas federales y estatales. Cabe resaltar que los programas para transmigrantes e inmigrantes tienen casi el mismo peso y su atención es más reciente.

Las Secretarías y Dependencias gubernamentales que atienden programas para los emigrados abarcan cuestiones económicas, sociales y de seguridad. La Secretaría de Relaciones Exteriores es la más activa por su apoyo a través de la red consular, sobre todo en los Estados Unidos,¹⁴ y por los programas que lleva a cabo a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que incluyen las esferas cultural, educativa y deportiva; organización comunitaria, proyectos productivos y remesas; salud y vivienda. En estos programas se trabaja en coordinación con varias secretarías y dependencias gubernamentales, y con amplia libertad dentro de los Estados Unidos. El IME ha logrado influir en la percepción, antes negativa, de los que se fueron respecto a la actitud del gobierno hacia ellos, así como desplegar una estrategia de coordinación de los emigrados en la formación de las asociaciones de migrantes (actualmente más de 1,800). En 25 años de existencia ha cobrado prestigio y su ejemplo es seguido en algunos países latinoamericanos.

¹⁴ La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría registra 145 representaciones consulares del país alrededor del mundo, de las cuales 50 se ubican en Estados Unidos.

Otro programa exitoso, pero discutido, ha sido el 3x1 de la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa, que incorpora en obras locales un dólar de los migrantes, triplicado por los tres niveles de gobierno, opera sobre todo en los estados con organizaciones de migrantes relativamente sólidas, dejando un margen estrecho a las nuevas asociaciones, y no está exento de las influencias de poder de los gobernadores. Ha sido tan llamativo que organizaciones empresariales de emigrantes en California, lo promueven en el Caribe.

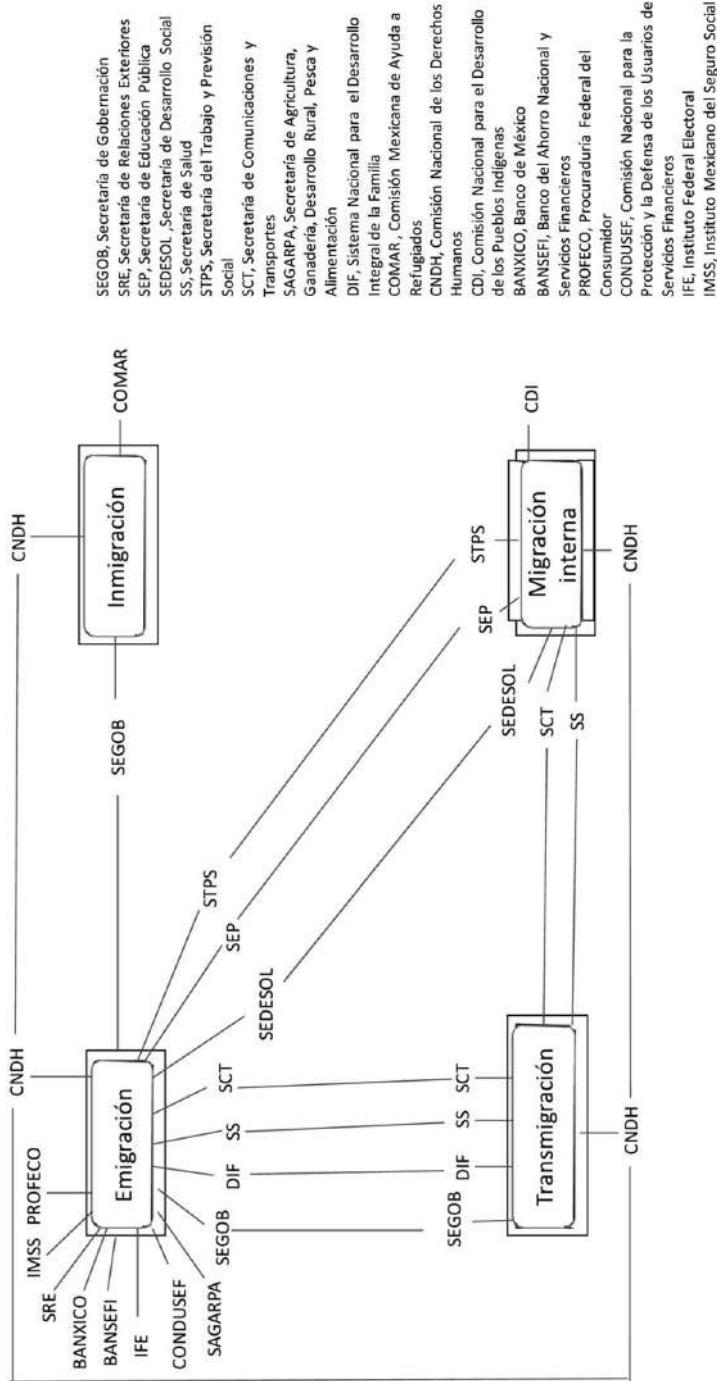
A diferencia de las acciones de atención a la población emigrada en los Estados Unidos, la coordinación de las políticas hacia los inmigrantes y transmigrantes es aún insuficiente, debido en parte a que son grupos poblacionales menores, y en el caso de los transmigrantes, de reciente impacto y de difícil acceso por su carácter clandestino.

En la inmigración y la transmigración participan el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, dependientes de las SEGOB. En el caso del retorno de emigrantes participan las Secretarías de Gobernación, del Trabajo, de Salud, y para los menores no acompañados, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Cabe mencionar que la actual Primera Dama, Margarita Zavala, ha dedicado parte importante de su tiempo a la atención de los niños migrantes no acompañados, mexicanos y extranjeros, durante las repatriaciones y su estancia en los albergues a lo largo del país. También ha participado activamente en las semanas nacionales de migración (octubre de cada año) y en el combate a la trata.

Destaca la escasa participación de la Secretaría del Trabajo, orientada a la movilidad laboral interna y prácticamente ajena a los asuntos migratorios, excepto en los últimos años con la repatriación de mexicanos. Cumple con las disposiciones de la ley para las contrataciones de trabajadores migrantes en Canadá, pero no en los Estados Unidos, ya que no participa en las negociaciones. Respecto a los trabajadores inmigrantes en los estados de la frontera sur, sus juntas de conciliación y arbitraje tienen una participación casi nula.

El Instituto Nacional de Migración, como la institución encargada de los asuntos migratorios en el país, ha desarrollado los siguientes programas en los últimos 20 años.

Cuadro 4
Dependencias Gubernamentales involucradas en asuntos migratorios



Cuadro 5

Programas del Instituto Nacional de Migración			
Programa	Objetivos	Inicio de operación	Resultados
Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)	Salvaguardar los derechos de los menores migrantes no acompañados, mexicanos o extranjeros, realizar la notificación consular, identificar víctimas de trata, valorar las necesidades de protección internacional, canalizar a las instituciones pertinentes para dar atención adecuada a los menores y acompañarlos hasta sus localidades de origen durante la repatriación.	2010	368 oficiales. Figura bien recibida y replicada en Centroamérica y República Dominicana.
Programa de Repatriación Humana	Mejorar las condiciones de repatriación de los mexicanos devueltos por los agentes de la Patrulla Fronteriza, de Estados Unidos, en alimentación, albergue, atención médica, comunicación con familiares, transporte a sus comunidades de origen, información sobre ofertas de trabajo temporal, capacitación y certificación de competencias laborales.	2008	9 módulos de repatriación ubicados en Baja California, Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas. 2010, 267,317 personas se acogieron al Programa.
Forma Migratoria de Visitante Local	Facilitar el ingreso de los guatemaltecos que deseen visitar localidades fronterizas de Chiapas, Tabasco y Campeche, hasta por 3 días.	2008	2010, 92,482 formas entregadas. Existe la propuesta de extenderla a todo el país. Ver Anexo.
Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo	Facilitar la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños, mayores de 16 años, como trabajadores temporales en Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Vigencia de un año.	2008	2010, 28,544 formas emitidas. Ver Anexo.
Programa de Regularización Migratoria	Facilitar e incentivar la estancia legal de los extranjeros que viven de manera irregular en el país, sin la detención de quienes estén interesados en regularizar su situación	2002 Última versión vigente: 11/2008-05/2011*	09/2009-06/2010, 2,991 extranjeros regularizados, 61% de Guatemala, Honduras y El Salvador.
Grupos de Protección a Migrantes, Grupos Beta	Proteger y defender los derechos humanos así como la integridad física y patrimonial de los migrantes, independientemente de su nacionalidad y condición migratoria.	1990	163 agentes, distribuidos en 21 grupos en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, 5 de los cuales están en proceso de formalización con las autoridades locales. Ver Anexo.
Programa Paisano	Mejorar la calidad del servicio brindado a los connacionales, radicados en el exterior, que ingresan, transitan y salen del país, así como reducir los abusos de los que pueden ser objeto.	1989	En 2010, 1,834,505 connacionales atendidos.

- * Para extranjeros que ingresaron a territorio nacional antes del 1 enero de 2007 y que demostraran tener una estancia mínima de año y medio; contar con un trabajo lícito; tener parentesco consanguíneo, ser cónyuge o vivir en unión libre con persona mexicana o extranjera legalmente establecida.

Fuente: Elaboración propia con información de SRE, Segundo Informe de México sobre la Implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México, 2010, pp. 18, 24-25; sitio web del Programa Paisano, Programa Paisano, Antecedentes, www.paisano.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=3, consultado 14/03/11; SEGOB, Cuarto Informe de labores, México, 2010, pp. 106-107, 110; *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales, los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional y manifiesten su interés de residir en el mismo, puedan promover la obtención de su documentación migratoria en la calidad de inmigrante con las características de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas o deportistas o bien, en la característica de asimilado en los casos que de manera excepcional se establecen en el presente”, Primera Sección, México, 11/11/2008, pp. 2-3, 7; Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, 2010, p. 702; artículo 137 del Reglamento de la Ley General de Población; sitio web del INM, Programas, Grupos Beta, Directorio Grupos Beta, Delegaciones regionales, www.inami.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta, consultado 17/03/11; *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo que tiene por objeto establecer las reglas conforme a las cuales se otorgarán facilidades migratorias a los visitantes locales guatemaltecos”, Primera Sección, México, 12/03/08, p. 3; INM, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias

2010, México, 2010, p. 168; *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos”, Primera Sección, México, 12/03/08, p. 6.

El control migratorio se realiza en los puntos de entrada tradicionales como pasos de frontera, aeropuertos y puertos. El gobierno mexicano cuenta con infraestructura, recursos y mecanismos limitados para la verificación y control migratorio a lo largo de todo el país. La mayoría de los operativos se realizan por vías carreteras y férreas en puntos móviles seleccionados para retener y regresar al mayor número posible de migrantes a sus países de origen. Estos operativos de detención han provocado que un gran número de transmigrantes, una vez salvadas las rutas obligadas, busquen otras de difícil acceso que atraviesan territorios de narcotraficantes que han ampliado sus acciones al secuestro y tráfico de personas, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de los que echan su suerte al aire para no caer en el porcentaje que es violentado. A pesar de estos peligros no se ha logrado disuadir y eliminar los flujos irregulares.

En la actualidad se sigue privilegiando el control migratorio escalonado a lo largo del país, ya que la franja fronteriza sur además de que mantiene una intensa vida entre poblaciones afines en ambos lados, es extremadamente porosa a través de los ríos y la selva tropical que hacen casi imposible realizar las labores de control y verificación. A la par se ha dado énfasis, de acuerdo a los lineamientos legales arriba mencionados, en reforzar e incrementar las acciones y normatividad orientadas a la protección de los derechos humanos de esos migrantes y a la mejora de las condiciones de retención y devolución.¹⁵

Aquellos migrantes que son interceptados por agentes migratorios y la Policía Federal son detenidos en las llamadas estaciones migratorias. El INM cuenta con 47 estaciones migratorias, distribuidas en 23 entidades del país, con una capacidad de alojamiento para aproximadamente 4 mil extranjeros.

En cuanto a los refugiados, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), dependiente de la Secretaría de Gobernación

¹⁵ Ernesto Rodríguez, *et. al.*, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *Apuntes sobre Migración*, No. 1, Centro de Estudios Migratorios del INM, México, 07/11.

desde 1980,¹⁶ tiene por objetivos determinar la condición de refugiado y brindar asistencia a los solicitantes y a los reconocidos como refugiados, con la colaboración de otras dependencias gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas.¹⁷

De acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración sólo 752 personas mantienen el estatus de refugiado,¹⁸ que con la nueva legislación pasan a ser residentes permanentes.

Respecto al asilo político o diplomático, México mantiene esta figura jurídica latinoamericana que tuvo su motivo de ser durante las guerras de independencia y hasta el siglo xx. Es probable que esta práctica se vaya extinguendo y quede únicamente el refugio como figura universal. Actualmente sólo 18 personas cuentan con esta categoría en el país.

Paradójicamente, debido a la situación de inseguridad y violencia que vive gran parte de la sociedad mexicana, el número de solicitudes de refugio o asilo de mexicanos (no siempre justificado) ha ido en aumento, sobre todo en Canadá, con 17 mil solicitudes, en Estados Unidos con aproximadamente 40 mil, y en menor medida en países europeos.

Un papel fundamental en la vigilancia de la eficiencia de las políticas públicas es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las OSC dedicadas a la atención de los migrantes. La CNDH, a partir de su creación en 1990 ha sido un elemento importante para el desarrollo democrático del país. Por la urgencia de atender los problemas derivados de la migración indocumentada creó en 2005 la Quinta Visitaduría, con el objetivo de proporcionar la defensa necesaria para el respeto de los derechos humanos de migrantes, periodistas, defensores de derechos humanos y víctimas de trata de personas.¹⁹

¹⁶ Art. 1 del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

¹⁷ Sitio web de COMAR, ¿Quiénes somos?, Misión y visión, www.comar.gob.mx/?page=mision-y-vision, consultado 31/03/11.

¹⁸ www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos. El dato corresponde al agregado de 2009 y lo acumulado a mayo 2011.

¹⁹ Sitio web de la CNDH, La CNDH, Estructura, 5^a Visitaduría, www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm, consultado 18/04/11.

La Comisión ha documentado la situación de los emigrantes e inmigrantes a través de sus informes especiales en las fronteras norte y sur del país. En febrero de 2011 la Comisión dio a conocer su 2º Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes, en el cual se señaló que la violencia en contra de los migrantes no había disminuido y que los grupos criminales se habían especializado. De abril a septiembre de 2010, la Comisión recabó 178 testimonios relativos a eventos de secuestro de migrantes, de los cuales 15.7% provino de mujeres. Del total de testimonios, 86% correspondió a declaraciones de víctimas directas y el 14% restante resultó de narraciones ofrecidas por testigos de los hechos. En total se documentaron 214 eventos de secuestro, con 11,333 víctimas, un incremento respecto a los resultados del primer Informe, 9,758 migrantes afectados (06/2009).

En el Informe se subrayaron varios elementos, entre ellos: que hubo centroamericanos que participaron en el secuestro de migrantes; los secuestradores entraron a algunos albergues para buscar a sobrevivientes o nuevas víctimas; se torturó a los migrantes hasta obtener datos de sus familiares en su país de origen o en Estados Unidos; los secuestradores cobraron una cuota a los guías para transitar por su territorio y quienes no pagaron fueron asesinados y en ocasiones también los migrantes que eran conducidos; las víctimas refirieron, en algunos casos, la participación en la comisión de los secuestros de autoridades y elementos de la seguridad privada de los trenes en los que viajaban.²⁰

Finalmente, en los acuerdos bilaterales, regionales y globales en materia migratoria de los cuales también derivan políticas públicas, los años 2001 y 2008 marcaron crisis de seguridad nacional y económica que tuvieron implicaciones en la securitización de las fronteras. A partir de septiembre de 2001, los acuerdos con Estados Unidos han sido sobre seguridad fronteriza, salud, condiciones de retorno, y en el caso de la Iniciativa Mérida (03/2007), (securitización con desarrollo fronterizo en el sur) sólo se ha tocado el tema migratorio en la asistencia técnica, es decir dotación de equipo de telecomunicaciones, búsqueda y rescate.

En el ámbito internacional, México, como Estado parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, presentó en 2006 y 2011

²⁰ CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, México, 2011, pp. 12, 14-16, 21-22, 26-29, 67.

informes periódicos ante el Comité de Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Al respecto, tanto OSC como el señalado Comité reconocieron que ha habido progresos, particularmente en materia legislativa y acciones gubernamentales específicas, pero persisten cuestiones que el gobierno debe considerar, como la discriminación a los migrantes; la participación en la verificación migratoria de autoridades no facultadas para ello; las condiciones deficientes en estaciones migratorias; la vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias en el servicio doméstico, de los trabajadores agrícolas temporales y los menores migrantes no acompañados; el impedimento para los extranjeros de formar parte de la dirección de los sindicatos; y la violencia y agresiones contra los migrantes.²¹

Conclusiones

Una vez formuladas las políticas migratorias, su control depende de una pirámide de decisiones, y es en la administración pública y sus servidores en donde se han encontrado la mayoría de las fallas. La insuficiente interrelación de las dependencias encargadas de la gestión migratoria deja en la indefensión a gran parte de la población migrante, además de que la práctica para el debido proceso y reparación del daño aún no están presentes.

En relación a los programas de los diversos procesos migratorios, salvo en los programas de salud y atención a menores, no se cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación, por lo tanto no existe un conocimiento certero de los resultados. Esta falta de transparencia impide que la academia y la sociedad civil interesadas participen activamente en la planeación, formulación y seguimiento de tales programas.

La actual normatividad migratoria elimina la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Sin embargo, es sabido que las normas jurídicas no descienden automáticamente a su aplicación. Hay inercia en la

²¹ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. México, Ginebra, 2006, pp. 9; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. México, Ginebra, 2011, pp. 11. Los documentos se encuentran disponibles en: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/co/CMW.C.MEX.CO.2_sp.pdf?daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/459/87/PDF/G0645987.pdf?OpenElement

práctica discrecional, en la discriminación hacia el más vulnerable y en la resistencia a la aceptación de las normas, sobre todo cuando se trata de derechos humanos, pues en la sociedad mexicana aún es precaria su comprensión y débil su atención. Esto se inserta en una cultura que no legitima la ley. Predomina la baja eficiencia de la burocracia, la precariedad educativa y de los sueldos de funcionarios públicos menores, dentro de un contexto de violencia e inseguridad que ha permeado el ambiente social y político en gran parte del país. A esto se suma una situación de violencia e inseguridad aún más brutal en gran parte de Centroamérica, de donde proviene la mayoría de los migrantes que transitan por la frontera sur de México.

Por ley, los migrantes no son delincuentes, gozan de sus derechos humanos; sin embargo, la implementación de las políticas de seguridad ha fallado pues la Secretaría de Gobernación no ha logrado instalar un mecanismo permanente de protección para los migrantes y sus defensores, y los ataques de delincuentes y de algunos funcionarios de los tres niveles se siguen perpetrando.

Organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales, servidores públicos y académicos tienen como tareas proponer mecanismos para dar certidumbre a la norma que conduzca a la acción encaminada a disminuir la vulnerabilidad de los migrantes, a involucrar al Poder Judicial a vigilar las fallas o negligencias de los servidores públicos y vigilar la eficiencia de las políticas públicas.

Bibliografía

- Amnistía Internacional, Informe 2011 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo, España, 2011.
- _____. Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México, España, 2010.
- Calleros Alarcón, Juan Carlos, El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México, INM, México, 2009.
- Casillas, Rodolfo, Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Centroamericanos en Poblaciones del Sur de México, OIM, México, 2010.
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, CEIDAS, Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, México, 2009.
- Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, Programa de Trabajo, Segundo Año de la LXI Legislatura, 2010-2011, Cámara de Senadores, LXI Legislatura, México, 2010.

- Comisión de los Derechos Humanos de los Migrantes, Atención Ciudadana, Chiapas, México, 2011.
- _____. Capacitación y Difusión en materia de Derechos Humanos, Chiapas, México, 2011.
- Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Programa Anual de Trabajo, correspondiente al periodo 2009-2010, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2009.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, 2005.
- CNDH, El Derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México, México, 2011.
- _____. Informe de Actividades 2010, México, 2011.
- _____. Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, México, 2005.
- _____. Informe Especial sobre los casos de Secuestro en contra de Migrantes en México, México, 2009.
- _____. Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, México, 2011.
- CNDH, CEIDAS, Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, México, 2009.
- CONAPO, Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009, México, 2009.
- _____. Migration and Health. Mexican Immigrant Women in the United States, Mexico, 2010.
- Department of State, Trafficking in persons Report 2011, Estados Unidos, 2011.
- Human Rights Watch, World Report 2011, Seven Stories Press, Estados Unidos, 2011.
- IME, Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia, Red de Talentos Mexicanos en el Exterior: La perspectiva institucional de México, México, 2007.
- Instituto Nacional de Migración, Boletín Estadístico 2008, México, 2009.
- _____. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2009, México, 2009.
- _____. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2010, México, 2010.
- _____. Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2002, INM, 3^a ed., México, 2002.

- Krieger, Mario, "Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias", en C. Miranda *et al*, Los nuevos rostros de la migración en el mundo, INM, OIM, Gobierno de Chiapas, México, 2006.
- Leite, Paula, "Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas", La situación demográfica de México 2009, CONAPO, México, 2009.
- Mármora, Lelio, Las políticas de migraciones internacionales, Paidós, Argentina, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Actualización 2010. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, México, 2010.
- _____. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, México, 2010.
- Passel, J. S., Cohn D., Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010, Pew Hispanic Center, Washington, 2011.
- _____. U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade, Pew Hispanic Center, Washington, 2010.
- Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, 2010.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Cuarto Informe Trimestral 2010. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20. Desarrollo Social, México, 2011.
- Secretaría de Gobernación, Cuarto Informe de Labores, México, 2010.
- _____. Información sobre el Fenómeno Delictivo en México, México, 2010.
- _____. Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria, México, 2006.
- Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico 2007-2012, Salud del Migrante, México, 2008.
- _____. Programa de Acción Específico 2007-2012, Vete Sano, Regresa Sano, México, 2008.
- Sin Fronteras, Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009, México, 2009.
- SRE, Informe del Estado Mexicano sobre Secuestro, Extorsión y Otros Delitos cometidos contra Personas Migrantes en Tránsito por Territorio Mexicano, México, 2010.
- _____. Informe Inicial de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México, 2005.

- _____. Segundo Informe de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México, 2010.
- _____. Respuestas escritas del Gobierno de México en relación con la lista de cuestiones recibida por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en relación con el examen del segundo informe periódico de México, México, 2011.
- Tapia, Mónica, “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas”, en José Luis Méndez (Coord.), Los grandes problemas de México, Políticas Públicas, Vol. 13, Colegio de México, México, 2010.
- UNICEF, Informe Anual UNICEF México 2010, México, 2011.
- Urban, Blanca, “Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: México-Guatemala”, Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales. Compilación de trabajos, CRM, Santiago de Chile, 2010.
- Villaseñor, R., Acevedo, L., “La actividad legislativa estatal vinculada con la inmigración y los inmigrantes en Estados Unidos”, en Paula Leite y Silvia E. Giorguli (coords.). Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos, CONAPO, México, 2009.
- Zepeda, Guillermo, Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009, Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC, México, 2009.

Revista de Administración Pública



Políticas gubernamentales y políticas eclesiales en México

Rodolfo Casillas R.*

La reforma constitucional en materia religiosa de 1992 es un parte aguas en la historia contemporánea de México. Lo es en tanto que, a partir de ella, se cuenta con un amplio registro de iglesias en el país, denominadas en el argot oficial Asociaciones Religiosas. A mayo de 2012, la autoridad competente registra un total de 7,653 de ellas (ver cuadro 1), cuando antes de la reforma no se contabilizan más de 20. Con base en dicha ley se facilitó la incursión legal de las iglesias y sus organismos laicos en un conjunto de diversas actividades sociales. La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en su artículo 9º. Inciso V, dice que las iglesias podrán “participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de a la presente, a las leyes que regulan esas materias”.¹ Previamente, en el art. 8º. Inciso II dice que las asociaciones religiosas deberán “abstenerse de perseguir fines de lucro o *preponderantemente* económicos”.²

En el artículo 20 de dicha ley se señala que las asociaciones nombrarán y registrarán ante la SEDESOL y CONACULTA “a los representantes responsables de los templos y de los bienes que sean monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, propiedad de la nación”.³ Para la misma fecha antes citada, la Dirección General de Asociaciones Religiosas indica la existencia de 13,479 inmuebles

* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede académica de México. Correo electrónico: rodolfo.casillas@flacso.edu.mx

¹ Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, México, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, 1993, págs. 6 y 7.

² *Ibid.*, pág. 6, cursivas de R.C.

³ *Ibid.*, pág. 9.

adquiridos por las iglesias (cuadro 2), los que se suman a los 90 mil inmuebles preexistentes considerados propiedad de la nación.⁴

En tanto que el Reglamento de la Ley no emite referencia alguna a la posible participación en labores sociales de las iglesias, se entiende que éstas no precisan más que seguir los lineamientos regulatorios de las dependencias gubernamentales competentes para hacer la participación correspondiente, de ser el caso. Sólo se explica lo referente a la asistencia espiritual en los centros de salud e instituciones de asistencia social, en el artículo 6º.⁵

De lo anterior se establece que las iglesias gozan de personalidad jurídica y legalmente pueden adquirir bienes inmuebles, así como constituir por sí mismas o asociadas con otras personas morales o físicas instituciones para las labores sociales antes dichas. Esta existencia legal y facultades para algunas actuaciones públicas, la adquisición de bienes y constitución de organismos sociales constituyen el parte aguas en materia religiosa en el país, a la luz de lo que ha sido el proceso histórico Estado iglesias. (Véase Cuadro 1).

Si bien los registros de Gobernación dan debida cuenta de la constitución oficial de iglesias, de sus bienes, de ingresos y salidas de ministros de culto de origen extranjero, de diversas gestiones para la realización de actos de culto público, etc., así como los de Educación podrían dar la numeralia correspondiente al total de planteles educativos de organismos religiosos por entidad, municipio, tipo de educación, etc., y los de Salud, de los auxilios espirituales proporcionados, poco, muy poco, se sabe de la incursión de las iglesias en labores de asistencia privada. Es más, sobre la incursión actual de las iglesias y sus organismos laicos en actividades sociales y económicas en México hay graves prejuicios que obnubilan el conocimiento comprobable, no tanto porque dichas incursiones sean ilegales. Antes de la reforma sí lo eran y en consecuencia se les creaba una identidad jurídica y social encubierta por razones entendibles.⁶ Ahora

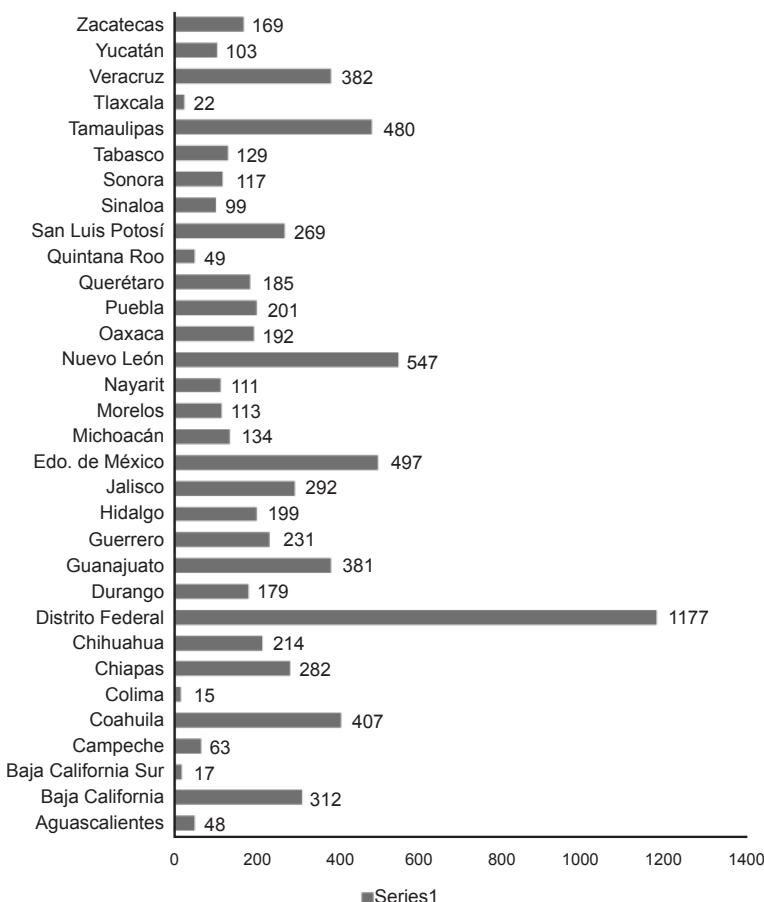
⁴ Actualmente la numeralia existente en el portal de la Dirección General de Asociaciones Religiosas no incluye el número de inmuebles ocupados por las Asociaciones Religiosas. En la búsqueda de información, ha señalado que se encuentra en marcha la intención de contabilizar todos los espacios adquiridos por las instancias religiosas. En aquellos que son propiedad de la nación, es el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin) y, particularmente, la Dirección de Inmuebles Federales en uso de Asociaciones Religiosas, la que debe tener contabilizados estos datos. Empero, tampoco hay una numeralia en sus portales que dé cuenta de la cantidad a nivel federal ni estatal.

⁵ Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, México, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCII, Núm. 4, Talleres Gráficos de la Nación, jueves 6 de noviembre de 2003.

⁶ Ver, del autor de este texto, "La labor humanitaria y los organismos civiles: la experiencia de los albergues y casas de migrantes, realidades y desafíos" en *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, coordinado por Leonir M. Chiarello, 2011, New York, Scalabrin International Migration Network, págs. 524-559.

ya no lo son. Sin embargo, esa práctica y el legado de identidades múltiples se mantiene, lo que dificulta saber su identidad real aún hoy día. Además, la simple razón de que esas organizaciones sean patrocinadas por instituciones religiosas sigue llamando a suspicacia o la defensa por principio del proceder de los religiosos. (Véase Cuadro 2).

Cuadro 1
Número total de Asociaciones Religiosas en el país
Asociaciones Religiosas en cada entidad federativa
Total: 7616 Actualizado a 2010⁷



Fuente: Elaboración propia con base en *Panorama de las religiones en México 2010*.

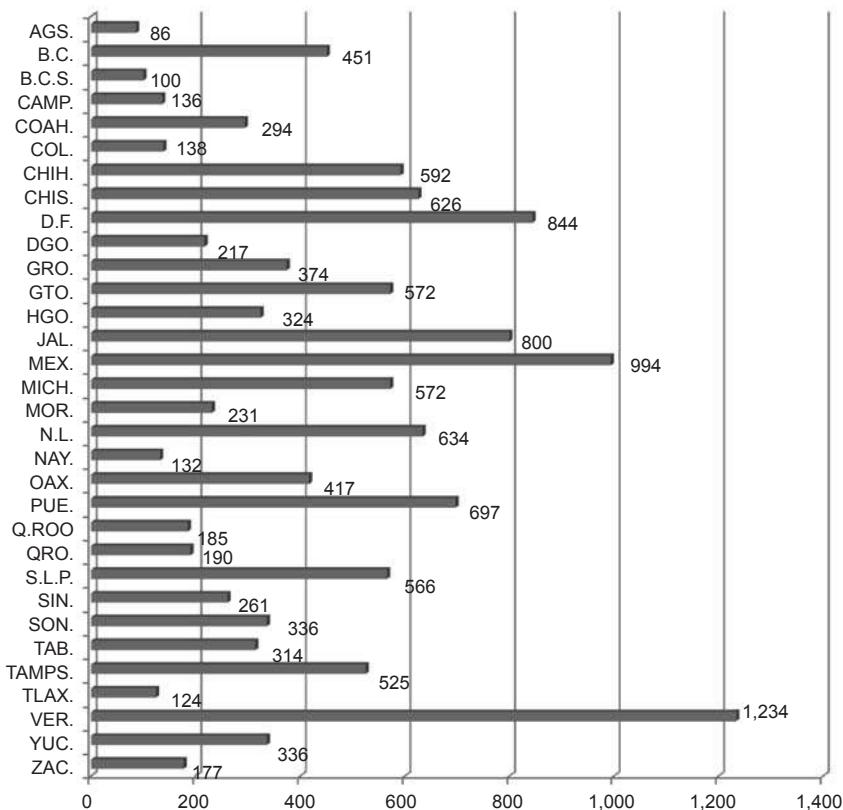
⁷ Cabe decir que la numeralia oficial de la Dirección de Asociaciones Religiosas registra a la fecha 7,653. Se toma el dato del libro *Panorama de las religiones 2010*, México, Segob/INEGI, 2011 ya que no hay disponible una contabilización por entidad federativa en la actualidad.

Cuadro 2
Inmuebles propiedad de las Asociaciones Religiosas

Dirección General de Asociaciones Religiosas

Inmuebles dictaminados como susceptibles de incorporarse al patrimonio de las Asociaciones Religiosas en las diferentes Entidades Federativas

Total: 13,479 Actualizado al 31 de marzo de 2005



Fuente: <http://www.gobernacion.gob.mx/>

Este dato, por sí mismo, da noticia de la pervivencia del legado en el país de la pugna Estado liberal e Iglesia católica, que en muy poco ayuda a analizar la situación actual. Más allá de las preferencias religiosas, es necesario alentar el análisis objetivo de los procesos sociales, la actuación de los agentes constituidos y de los derroteros que se establecen o perfilan en una sociedad con la participación

o no de dichos agentes. En este texto, en consecuencia, presento una reflexión sobre el tema de la participación de las iglesias y sus organismos laicos en los procesos asistenciales en México a la luz del marco legal existente.

Contexto internacional y antecedentes nacionales

Una de las herencias del siglo xx y que parece será un distintivo del xxi es el hecho de que el factor religioso seguirá presente en todas las sociedades en el mundo, independientemente del tipo de Estado que se establezca y las formas de gobierno que se ejercent. Otra de las herencias del siglo pasado es que prácticamente todos los gobiernos han reconocido la existencia de los agentes religiosos en sus sociedades, incluso les han reconocido su dimensión internacional. Dicho de otra forma, han establecido un marco jurídico correspondiente y, de ser el caso, de dependencias públicas y personal competentes. En consonancia con ese entorno mundial, en México la reforma constitucional en materia religiosa de 1992 otorgó personalidad jurídica a las iglesias, se establecieron relaciones diplomáticas con la Santa Sede, se creó estructura administrativa de gobierno, se destinó personal para la atención de la materia y se establecieron la ley y reglamento correspondientes, que ya fueron citados.

El reconocimiento de los actores religiosos resuelve sólo parte de la relación entre Estado e iglesias, de uno y otras con la sociedad, entre las iglesias mismas, de interlocución internacional, lo que en conjunto es un avance que habría que justipreciar. Empero, esta mayor presencia de actores socio-religiosos también muestra un mundo más complejo en que los proyectos de país se pueden confrontar de manera más visible y en ellos no puede dejar de considerarse la participación de los organismos religiosos que, con base en su cuerpo doctrinal, optan por determinados modelos de sociedad y participan en sociedad tomando como referencia las reglas social y legalmente establecidas. En este entorno es que debe situarse la discusión de qué hacen y qué dejan de hacer las iglesias para contribuir al establecimiento de un tipo de sociedad determinada.

¿Qué les preocupa a las iglesias de la sociedad en general? En julio de 1997, Jay Gary señaló lo que a su parecer constituyen diez tendencias globales⁸ de las religiones al inicio del tercer milenio y que

⁸ Gary, Jay. "Diez tendencias globales en religión", en *Este país. Tendencias y opiniones*, México, núm. 135, junio de 2002, págs. 8-10, del encarte.

reclaman la atención de las iglesias. Ellas son: 1) la persistencia de la persecución religiosa; 2) la atracción por el fundamentalismo militante; 3) el índice de crecimiento del Islam; 4) el cambio a una cristiandad no blanca; 5) el crecimiento pentecostal y de la cristiandad sin denominación; 6) la declinación de las religiones tribales; 7) el crecimiento equilibrado de las personas sin religión; 8) el auge de la pluralidad social; 9) la mayor presencia de las mujeres en posiciones pastorales, y 10) la anticipación de un nuevo milenio. Es obvio que cada una de estas tendencias tiene un peso relativo en el mundo y por iglesia, de acuerdo al lugar y circunstancia.

El mundo cambió en muchos sentidos durante el siglo xx. De los grandes imperios y unas decenas de países pasamos, al inicio del siglo xxi, a un mundo unipolar con 6,100 millones de habitantes concentrados en 189 Estados nacionales. De esa cifra, 4,100 millones viven en regiones de menor desarrollo⁹ y 2,100 millones en las regiones más desarrolladas.¹⁰ Para las primeras se prevé que en 50 años se triplique la población. Para las segundas, la baja fecundidad hace prever cierta estabilidad poblacional. Es decir, casi todo el crecimiento de la población ocurre y ocurrirá en países de menor desarrollo en el siglo xxi.

Estos datos son pertinentes para el devenir de las iglesias en general y de la Iglesia católica en particular en tanto que el 72% del total de católicos en el mundo está en los territorios que comprenden esas regiones de menor desarrollo (América Latina, Asia y África).¹¹ En tanto Asia y África tienen altas tasas de crecimiento demográfico, con el catolicismo como minoría religiosa y la pluralidad confesional campea en los otros continentes, al cierre del siglo xxi el catolicismo podrá ser una minoría en el mundo, una significativa mayoría en algunas regiones (como en América Latina) y una mayoría relativa en el continente americano. En el resto será, de manera diferenciada, la primera minoría religiosa regional o continental. Esta diversidad de situaciones llevará a las iglesias, sin duda, a adecuar sus propuestas de evangelización a fin de preservar su dominio, donde lo tengan, o

⁹ Asia, África y América Latina.

¹⁰ Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos son de los países más desarrollados que tendrían una mayor tasa de crecimiento demográfico (1%) debido a la inmigración, mientras que Hungría, Italia, Letonia, Portugal, la Federación Rusa y España tendrían una tasa de crecimiento demográfico cercana a cero. Ver: <http://www.unfpa.org/doc/unesco/briefkit/espanol/06.htm>. “Cuestiones de Población. Juego de documentos informativos 2001”. UNFPA.

¹¹ En general, las proporciones de católicos en el mundo serían las siguientes: América (51%), Europa (26%), Asia (10.5%), África (10.5%) y Oceanía (2%).

a tratar de modificar su circunstancia de minoría, donde sea el caso. Un medio de hacerlo es reforzando su presencia en sociedad, más allá de los centros de culto. De esta forma, la obra social es una vía importante para dicho propósito.

América Latina tiene que ser vista con particular atención por los distintos cristianismos, que son los que cuentan con el mayor número de fieles en la región: 50% del total mundial de católicos residen en ella. Además, la región sigue siendo campo fértil para las iglesias cristianas, evangélicas y pentecostales. En menos de un siglo, el movimiento pentecostal pasó de un número ínfimo a 520 millones en Asia, África, América y Europa occidental¹² y su ritmo de crecimiento se mantiene alto, si bien con menor vigor que hace 20 años. No obstante, la pluralidad religiosa en América Latina es mayoritariamente cristiana, es decir, la pugna ocurre, principalmente, entre distinto tipo de cristianismo y de predominio eclesiástico.

La población mexicana es mayoritariamente católica. La Iglesia católica trabaja para mantener su mayoría y las minorías cristianas para ensanchar su base poblacional. ¿Cómo se ganan los fieles, cómo se conduce a los fieles hacia un tipo determinado de sociedad? No son respuestas fáciles para ninguna iglesia, y las de México no son la excepción. Para la primera, parte medular de su agenda es su incursión en la sociedad en tópicos como la educación, la política poblacional, el acceso a los medios de comunicación masiva, la cultura, la asistencia social y la economía, pues mediante esos medios y actividades pretende reforzar su carácter mayoritario. Habría que recordar que su feligresía aumenta conforme el crecimiento natural de la población y la adscripción católica de los menores mediante el bautizo que de ellos hacen sus padres; de ahí la necesidad de desarrollar labores que de manera “indirecta” refuerzen su liderazgo. Para las segundas, conformadas por agrupaciones evangélicas mayoritariamente, contrarrestar la intolerancia religiosa y promover el trato equitativo del Estado al conjunto de iglesias forman parte medular de su existencia dado que ensanchan su base poblacional mediante el crecimiento natural y social de la población. Es decir, la conversión de fieles de otra creencia a la suya propia requiere del respeto a la pluralidad, al libre albedrío del ciudadano y a la participación equitativa de las iglesias en sociedad. Ello no implica un desdén a otros temas sociales, sino que, desde la equidad, pretenden participar en ellos, o bien no sentir que la Iglesia católica recibe un trato preferencial por parte de las instancias y funcionarios

¹² Gary, Jay. “Diez tendencias globales en religión”, en *Este país. Tendencias y opiniones*, op. cit., pág. 8 del encarte.

de gobierno. Estas diferencias se traducen en un conjunto de concepciones, prácticas y evaluaciones diversas, tanto por parte de las iglesias como por las instancias de gobierno que, *tendencialmente*, pueden convertirse en desequilibrios sociales si no son atendidos con oportunidad y con un marco legal acorde.

En México la participación de las autoridades, las iglesias y de los organismos laicos en actividades filantrópicas, asistenciales, humanitarias, crediticias, etc. son de larga data. Sus antecedentes más remotos se encuentran en tiempos prehispánicos. A partir de la época colonial la beneficencia fue realizada por la Iglesia católica. Desde entonces es factible encontrar en la trayectoria histórica del país este tipo de labores, *ajustadas a la dinámica política del momento*. Durante la Colonia, conforme a las disposiciones del Real Patronato. Durante el siglo xix bajo distintos modelos, siendo la época de Juárez el periodo en que se establecen bases regulatorias laicas para el ejercicio de la beneficencia. Con Porfirio Díaz se consolida la legislación, a la vez que se flexibiliza el régimen de actuación católica. Será durante el siglo xx que se acuñe el término filantropía y en 1943 se modernizan los ordenamientos administrativos correspondientes. Durante la presidencia de Carlos Salinas se da otro giro al incorporar el término solidaridad a los preexistentes, a la vez que ocurre una mayor participación y preponderancia del sector privado en las labores de asistencia social. Es decir, ha habido un largo proceso social de construcción de diversas prácticas de atención a personas y sectores en situación de vulnerabilidad con el concurso desigual en tiempo y forma de distintos actores sociales, organizacionales e institucionales, tanto del sector público como privado.

Visiones y cosmovisiones

¿Por qué algunas iglesias desarrollan una labor asistencial en la sociedad y otras no, fuera de los recintos sacralizados, con actividades no necesarias ni directamente vinculadas al culto religioso? La respuesta es fundamental para entender que, aunque en el país existan más de siete mil iglesias que pueden desarrollar actividades de asistencia *privada* de manera legal, no todas lo hacen y, entre las que sí lo hacen, tampoco se pueden catalogar todas sus acciones, ni las de sus fieles, como convergentes a un solo modelo de sociedad, a una sola manera de interactuar con otros actores sociales, sean estatales o no.

Aunque todas las iglesias tienen una cosmovisión, es decir una visión de la sociedad, no todas desarrollan un trabajo social extramuros o que pueda verse como desvinculado de la labor central de la

fe y la oración. Ello se debe a la lectura del texto bíblico o sagrado, a que consideran que esas labores las debe efectuar el Estado, a que según su parecer las dependencias de gobierno competentes lo hacen bien y hay que servirse de ellas (incluso si lo hacen mal), como ocurre en materia de educación pública a juicio de la mayoría de las iglesias protestantes y evangélicas, por citar un ejemplo. En otro nivel, a que desconocen la existencia de programas, normatividades, a su inexperiencia institucional en la gestión pública, a que no cuentan con personal capacitado, a sus malas experiencias, etc. Puede, en consecuencia, hacerse una distinción entre las iglesias que sí participan de ese esquema y actúan de manera directa, a la vez que promueven, patrocinan, encabezan, respaldan la creación, existencia y actividad de organismos laicos al efecto y otro sector eclesiástico o religioso que no participa de dicha concepción y práctica, dejando las posibles participaciones de sus fieles en procesos sociales a su iniciativa personal. Es decir, es desde la posición de las iglesias, las religiones y sus fieles que se debe considerar parte de la respuesta a dicha temática.

Entre las iglesias que sí desarrollan un trabajo social y alientan la creación de organismos laicos hay diferencias de consideración. De inicio, es difícil considerar la existencia de una sola pastoral social. Es más aceptable hablar de distintas pastorales sociales al interior de una sola iglesia, siendo el de la Iglesia católica el caso más ilustrativo de la diversidad de pastorales intraeclesiásticas,¹³ con más o menos respaldo de las cúpulas religiosas, en distinto momento y circunstancia, lo que ha permitido, a la vez, el desarrollo en el tiempo de distintas concepciones de qué causas sociales hay que atender, en qué actividades sociales hay que incursionar, a qué grupos sociales hay que atender, cómo hay que hacerlo y con quién hay que hacerlo. Así, habrá instituciones¹⁴ que se dediquen a la atención de menores abandonados, con problemas congénitos de salud, a ancianos, etc., pero también habrá otras que se dediquen a capacitar para el empleo o autoempleo, patrocinar proyectos de inversión, productivos o comercialización, etc., y las maneras de y con quién hacerlo pueden ser diferentes.

¹³ Ello explica la actuación de grupos de fieles en sociedad con distintas perspectivas de lo que hay que hacer. Así, con distinto fundamento doctrinal, se encuentran los partidarios de la Teología de la Liberación, los llamados Carismáticos, etc., en la Iglesia católica.

¹⁴ La diversidad es mayor a lo que a primera vista se presenta, o se homogeneiza con base a criterios ideológicos. Un análisis cuidadoso llama a no confundir, por más afinidades que se puedan encontrar, a organismos como Legionarios de Cristo, Caballeros de Colón, Opus Dei y Caballeros de Malta.

Para ello, recurren a donaciones, a programas gubernamentales, sean de donación, exención fiscal, coinversión o algún otro que les permita la realización de sus metas, o bien a ensanchar el espectro social de beneficiarios debido a los efectos multiplicadores de la suma de patrocinios públicos y privados. También ocurre que, conforme a empatías de proyectos sociales, religiosos, etc., algunos organismos civiles de corte confesional prefieran acudir a financiamiento internacional y limitar, en la medida de lo posible, la gestión administrativa con el sector público nacional debido a diferencias políticas, partidarias, o incluso personales y religiosas. Es decir, existe una amplia trama de participaciones tan compleja como las razones mismas que originan su existencia organizacional en un momento dado.

En tanto existen esas diferencias, enfoques y razones, el resultado observable en la sociedad es de asimetrías en el acceso a los recursos, en las actividades realizadas, en los grupos sociales beneficiados, en las regiones atendidas, en el horizonte temporal de trabajo social que, a simple vista, pueden achacarse a causas externas a las iglesias. Por lo dicho, la inequidad en el acceso a los recursos públicos no es producto unicausal, ni del Estado ni de una Iglesia en particular o varias de ellas, ni de un grupo de organismos laicos. La inequidad, en todo caso, sería más sólidamente explicable como resultado de un *conjunto desigual de participaciones*, tal y como se ha dicho anteriormente, imputables a razones jurídicas, políticas y de administración pública, pero también a sociales y religiosas.

Lo anterior no implica desconocer que hay instituciones religiosas, organismos laicos y creyentes que bien han sabido aprovechar el marco legal pre reforma y post reforma constitucional del 92 en materia religiosa para distintos fines.¹⁵ No obstante, sería equívoco

¹⁵ Por señalar un ejemplo, que llama al análisis: “la familia [González Torres] tiene una gran presencia en el sector filantrópico, pues interviene en una veintena 20 Instituciones de Asistencia Privada (IAPs,) que son: 1) Atención al Anciano y Promoción Social; 2) Asociación Activa para la Superación de la Hidrofobia en México; 3) Fundación Mexicana para la Rehabilitación del Enfermo Mental; 4) Centro de Orientación para Trastornos Afectivos; 5) Fundación Residencia Reina Sofía; 6) Fundación Déjame Ayudarte; 7) Fundación los Emprendedores; 8) Centro de Apoyo al Microempresario; 9) Fondo para la Asistencia, Promoción y Desarrollo; 10) Atención Recreativa para la Niñez y la Juventud; 11) Centro de Promoción y Estudios en Alimentación y Salud; 12) Best; 13) Fundación Héctor Vélez y de la Rosa; 14) Comité Ciudadano de Apoyo del Hospital Psiquiátrico Campestre José Sáyago; 15) Comité Ciudadano de Apoyo del Hospital Psiquiátrico Campestre Samuel Ramírez Moreno; 16) Fundación Mexicana a favor de la Dignidad de la Persona con Enfermedad Mental; 17) Fundación Mexicana de Lucha contra la Corrupción; 18) Acción Social Universitaria; 19) Centro Juan Diego; 20) Demos, y 21) Faprode. Ver, E. González y S. Murúa, *La rama flexible: conservadurismo y filantropía*. México, 2003, mimeo, pág. 116. Como este caso, según los autores consultados, habría que analizar muchos otros más.

pensar, por ejemplo, que todo el empresariado católico destina parte de sus haberes al patrocinio de organismos y obras sociales por el simple hecho de que, de esta manera, deja de pagar impuestos al Estado, así sea el tema de las exenciones fiscales un tópico pendiente de transparentar por parte de las autoridades hacendarias del país. El asunto es de otro tenor y reviste una complejidad particular: la acción puede responder a una cosmovisión religiosa que motiva al creyente a distribuir parte de sus ingresos entre sectores vulnerables por los medios y vías más acordes a su modelo de sociedad, lo cual, a la vez, permite que entre los receptores del beneficio se pueda propagar el modelo social deseado por los promotores de la acción benéfica y, de esa manera, se ganen adeptos o simpatizantes de una causa determinada. Es decir, se alientan las adscripciones religiosas y sociales con la práctica, con los medios y formas de organización deseadas y posibles de acuerdo con la visión religiosa y los recursos sociales con apego al marco legal vigente. Si se prefiere, se trata de formas sociales de reproducción de una cosmovisión confesional con el concurso de organismos laicos, que, por otro lado, no siempre son dependientes ni subordinados incondicionales de las jerarquías religiosas.

En efecto, en México la Iglesia católica es una institución religiosa permisiva, como ocurre en el mundo con toda organización que aglutina a millones de miembros dispersos en decenas de países y con larga data de existencia.¹⁶ De esta forma, es posible establecer una relación de doble vertiente entre institución religiosa y feligresía con intercambios no sólo doctrinarios, sino también sociales, económicos, de cosmovisión y producción social, con referencias comunes e independencias relativas. De ahí que diversos sectores de la feligresía católica puedan normar su proceder individual y social conforme a sus intereses particulares, aunque éstos difieran del mandato eclesiástico del momento, como ocurre en temas de sexualidad, aborto y educación para no circunscribir necesariamente la reflexión al tema de la asistencia y su práctica con mayor y menor apego a la instrucción del episcopado.

Hay, en contra partida, otro conjunto de iglesias, organismos y creyentes que han optado por hacer caso omiso de desarrollar obra

¹⁶ El carácter permisivo no niega las prácticas de intolerancia, exclusión, de ausencia de autocritica a lo largo de la historia, e incluso en temas álgidos y de gran difusión actual como ocurre con el fundador de Los Legionarios de Cristo, Marcial Maciel, entre otros acusados de pederastia y diversos delitos penales. Ver: González, Fernando M., *La iglesia del silencio. De mártires y pederastas*. México, TusQuests editores, 2009, 356 págs.

social que no sea la estrictamente vinculada a su particular religión, o lo que hacen lo financian sin considerar los fondos públicos de co-inversión social, entre otros posibles. Esta labor sin el concurso de los fondos públicos, aunque sin duda alguna restringe el alcance de su obra, no la hace menos oportuna, necesaria e importante tanto para quienes la realizan como para quienes la reciben. No obstante, tiene efectos diversos y no siempre positivos: 1) en el plano social, el alcance en tiempo y espacio es menor; 2) en el eclesiástico y religioso, la presencia y actividad es crecientemente asimétrica, sujeta a los altibajos propios de un flujo irregular de recursos financieros, y 3) en el de política pública, se deja de favorecer el carácter mixto y multisectorial que refuerza la participación democrática cotidiana.

Entre estas modalidades extremas existe un amplio abanico de situaciones de participación restringida, imputable a razones de lo más diverso, y entre las cuales, quizá, sería más pertinente hablar de cómo ocurre la inequidad de acceso a los recursos públicos, a las donaciones privadas y a fondos multisectoriales. La diversidad de situaciones hace imposible cualquier generalización sobre ellas (o llevaría a una extensa exposición que rebasa los horizontes del presente texto), aunque sea indudable su presencia social, casi siempre renovable ante la corta vida de sus organismos y compromiso perdurable de quienes los integran.

Las actividades de asistencia con patrocinio religioso no pueden verse sólo en su lógica misma sino también como parte de una cosmovisión que se difunde y propone al conjunto social y sus instituciones. La expresión pública por un modelo de sociedad (por poco definido que sea en su exposición pública), de aceptación o de rechazo de programas o acciones específicas de los gobiernos en turno ha sido práctica común a las iglesias, en particular a la católica y sus organismos laicos. Empero, gracias a la reforma del 92, este tipo de práctica ha sido más común, pues su personalidad legal se los facilita. Desde este punto de vista, no sólo es entendible su expresión pública sino también legal. El asunto es qué tanto se fortalece a la sociedad y sus instituciones, qué tanto se contribuye a la equidad o no, qué tanto a la democracia, al respeto a la pluralidad, a la tolerancia. Es, quizá, desde estos referentes que debiera analizarse la participación de las iglesias en los procesos de asistencia social, los términos en que ella ocurre y hacia dónde ella apunta.

La sociedad mexicana no cuenta con un conocimiento suficiente de la problemática en cuestión para justipreciar qué hacen o dejan de

hacer las iglesias en dicha materia, ni el Estado mexicano se ha dado a la tarea de reunir los necesarios elementos de juicio para actuar en un sentido u otro, aunque estén al alcance; dispersos pero a la mano. Ello no niega que la participación religiosa continúe en materia asistencial y de desarrollo. A la luz de la historia, no sería recomendable intentar impedir dicha participación, pues la experiencias nugatorias lo único que han logrado es que ésta ocurra de manera disfrazada, oculta, de manera conspirativa y, cuando las condiciones han permitido salir públicamente, lo ha hecho con grandes resentimientos, conmociones inmediatas y con largos procesos de ajuste social. De ahí la necesidad de replantear qué hacer *antes* de que los procesos se salgan de cauce, se generen desequilibrios indeseables o se caiga en las tentaciones de impedir, o mandar a la ilegalidad, los desarrollos organizacionales socialmente existentes.

La accesibilidad a los recursos públicos

Si bien existen elementos doctrinales que impiden, restringen o alienan la acción social de las iglesias y sus organismos laicos, hay un conjunto de elementos diversos a considerar por unas y otros si de sean acceder a los fondos gubernamentales. Entre esos elementos destacan los relativos a la complejidad, modalidades de actuación de la administración pública, reglamentaciones sectoriales y por dependencia que, de carecer del conocimiento necesario, los recursos humanos y materiales, así como de capacidad de gestión, simplemente no hay manera de llegar a ellos. En este sentido, más allá de lo doctrinario, importa que las iglesias y sus organismos cuenten con la capacidad necesaria, la cual es producto de un proceso histórico de aprendizaje, o bien adquieran dicha competencia, sea preparando sus propios cuadros o bien recurriendo a los servicios profesionales de gestores de proyectos.¹⁷

Históricamente hablando, la Iglesia católica y sus organizaciones laicas cuentan con un amplísimo bagaje frente al conjunto de otros

¹⁷ Contar con cuadros propios se podría lograr a partir de que tienen a su favor el hecho de ser organismos legalmente constituidos, que no persiguen fines de lucro y que, con base en lo establecido en la ley que les norma, atienden diversas actividades vinculadas con la asistencia privada. Sin embargo, esa base necesaria no es suficiente. Se requiere una definición institucional (eclesiástica en este caso) como primer paso. Luego se procede a preparar personal o contratar lo que no se tiene. Entonces, y sólo entonces, los fondos gubernamentales pueden quedar al alcance de dichos organismos eclesiásticos y religiosos.

organismos religiosos en el país, aunque cabe aclarar que no todos los organismos católicos gozan de ese saber, por razones que no viene al caso exponer. Ese bagaje de conocimiento aplicado se ha desarrollado a lo largo de 500 años, lo que la provee de recursos materiales, humanos y financieros, estructuras administrativas, metodologías de gestión, experiencia, programas y proyectos definidos conforme a líneas de trabajo diferenciadas, susceptibles de ser ajustados a los requerimientos de la normatividad laica gubernamental. Obviamente, no se trata de una competencia perfeccionada al extremo, pero si perfectible y moldeable, respaldada por ese viejo saber estructural. De ahí que, en términos de competición, la Iglesia católica esté en mejor posición que las demás organizaciones religiosas para adecuarse a las circunstancias políticas, jurídicas y normativas en materia de acceso a los fondos públicos. Tomando en cuenta esa consideración, es entendible que su acceso y obtención de recursos sea significativamente mayor a la de las iglesias protestantes y evangélicas; la combinación de elementos doctrinarios, de relación con el Estado y de existencia en el país de éstas les resultan contraproducentes en la materia y ensancha la brecha de acceso a los recursos públicos.

Desde otra perspectiva, complementaria, la preferencia religiosa de los gobernantes en el Estado laico mexicano es un elemento concurrente, y hasta circunstancial, pero no explicativo de todo el proceso histórico de acceso a los recursos públicos por parte de la Iglesia católica o algunos de sus organismos laicos. Así, las coyunturas políticas, sexenales o de otra métrica política, pueden facilitar o no la acción de los actores socio-religiosos, pero la estabilidad del marco legal y la manera exitosa de servirse de él, estructura la continuidad del proyecto social de las iglesias y organizaciones sociales. Y en este sentido, guste o no, la Iglesia católica y algunos de sus organismos laicos llevan una considerable delantera, inalcanzable en el corto y mediano plazos de mantenerse las tendencias actuales.

No obstante las ventajas comparativas que puedan darse, existe una complejidad administrativa ineludible. El principal problema es que no existe en el país un marco legal integral relativo a las distintas actividades que conforman la asistencia social, la asistencia privada, la beneficencia, la caridad, la filantropía y los programas sociales públicos. Tampoco hay una homologación jurídica de lo federal y las legislaciones estatales, ni todos los estados cuentan con legislación

al respecto;¹⁸ ello para no abundar en las posibles disposiciones locales de los 2,443 municipios en el país.¹⁹ Los vacíos legales, la heterogeneidad normativa, las inconsistencias reglamentarias, las contradicciones e imprecisiones, etc., en poco contribuyen a alentar, ordenar y encauzar los distintos intentos socio-religiosos de participación asistencial con composición mixta (pública y privada).

Para ejemplificar lo antes dicho:²⁰

Las fuentes de información, por principio. Éstas se encuentran dispersas, son de difícil acceso, no todas las dependencias publican en su página electrónica las Reglas de Operación, aparte de que éstas son sujetas de reformulación en cualquier momento y sin previo aviso; no hay uniformidad en los términos de referencia; aparte de que no hay vínculos (links) que faciliten la consulta de los diferentes elementos informativos pertinentes.

1. De esta suerte, incluso quienes cuenten con servicio de cómputo y están familiarizados con la consulta a páginas web, que no son todos los organismos civiles ni ciertamente los más limitados en recursos, están expuestos a distintos riesgos de conocer con oportunidad las convocatorias y proceder a requisitarlas con todos los elementos necesarios y en la nomenclatura del caso. Estas dificultades de acceso se convierten en términos prácticos en filtros cuyo alcance no ha sido estimado hasta la fecha, pero sin duda acota la participación posible.
2. Existe un uso indiferenciado de conceptos de contenido disímil en distintos ámbitos, pero sobre todo en dependencias gubernamentales, con significado jurídico y social que no es similar ni equiparable; sector social, organismo de la

¹⁸ Por ejemplo, sólo ocho entidades federativas cuentan con leyes específicas para las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) y su órgano, la Junta de Asistencia Privada (JAP). Las autoras, por otra parte, dicen no haber encontrado la razón por la que en unas entidades a las JAP se les da el estatuto de organismo descentralizado y en otras de desconcentrado, con las implicaciones que cada modalidad tiene en la administración y transparencia en el ejercicio de los recursos financieros. Para mayor información sobre la heterogeneidad legal en las entidades federativas, ver *Asistencia Privada ¿Caridad o Derecho?* de Sara L. Murúa Hernández y Yuri Meza Aceituno, Editorial Quinto Sol, México, 2001.

¹⁹ Hay municipios que cuentan con clara normatividad en materia de asistencia y programas de coinversión social, como lo evidencian algunos programas del INDESOL.

²⁰ Ver García, Sergio. *Los fondos federales en el 2003 para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Versión Resumida. México, diciembre de 2003, mimeo.

sociedad civil (OSC), organismo no gubernamental (ONG), instituciones privadas no lucrativas, asistencia privada, beneficencia, caridad, filantropía, etc.²¹ Más allá del contenido político e ideológico que pueda dárseles, semántica y jurídicamente los conceptos hacen referencia a distinto tipo de actividad social. La confusión de términos se puede traducir en inaccesibilidad a recursos o a desechar propuestas por improcedencia, por decir lo menos.

Además de lo anterior, si se pretendiera analizar el ejercicio presupuestal en la materia, éste no sería posible dado que “los datos de presupuesto y ejercicio del gasto se presentan en términos globales, por lo que resulta difícil analizar los capítulos, conceptos y partidas.”²² Adicionalmente, no es posible encontrar “información sobre las organizaciones beneficiadas con los programas sujetos a Reglas de Operación”. En consecuencia, no se podría saber, desde estas fuentes, qué iglesias y cuáles de sus organismos laicos acceden a dichos recursos, el monto, acciones específicas realizadas, etc.

En abundancia de complicaciones, Sergio García, en su estudio citado, señala que para el año 2003 “Otra limitación fue la de no poder contar con referencias estatales, debido en parte a que los programas sujetos a Reglas de Operación aún cuando son ejecutados por los Estados y Municipios, la transferencia de recursos se hace de forma centralizada, vía Ramos Generales del Gasto Programable: Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, o Gasto no Programable; Ramo 28, Participación a Entidades Federativas y Municipios; información que no

²¹ Sara L. Murúa y Yuri Meza *Asistencia Privada, Caridad, op. cit.*, señalan, a manera de ejemplo, que por beneficencia se entiende el conjunto de institutos benéficos y los servicios gubernamentales referentes a ellos; por caridad, una de las virtudes teologales, limosna, altruismo y auxilio al necesitado; por filantropía, amor al género humano; altruismo, esmero y complacencia en el bien ajeno, aún a costa del propio, y por motivos puramente humanos, pág. 2. Aparte, el marco jurídico es diferente: las IAP se rigen por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y las A.C. por el Código civil que no establece normas para las actividades de asistencia social de las A.C. La regulación fiscal en materia asistencial es difusa. Las OSC, dicen las autoras, tienen derecho a exenciones de impuestos y como son de carácter privado no son auditables por parte del Estado, a menos que utilicen recursos públicos. Las IAP tienen derecho a exenciones fiscales federales (IVA e ISR) y locales (Agua, predial, impuesto sobre nómina, rifas, sorteos, sucesiones testamentarias). Las AC sólo tienen derecho a exenciones federales (IVA e ISR). Las AR no tienen derecho a exenciones del IVA o ISR, debido a su carácter y por ello tienen que transformarse en cualquiera de las dos modalidades mencionadas.

²² *Ibíd.*, pág. 13.

se encuentra disponible.” Agrega que aunque se trata de recursos federales, “también hay que analizar los acuerdos que cada entidad haya suscrito con la federación y cada dependencia, así como las legislaciones estatales debido a que cada estado es soberano.”²³

En conclusión, a las mediaciones posibles que emanan de los textos sagrados que inhiben, limitan o condicionan la participación de las iglesias y sus organismos laicos en los fondos públicos, hay serios y diversos problemas para el acceso a ellos, así como también existe un galimatías para saber qué organismos lo hicieron, en qué actividad los ejercieron y demás temas asociados a la transparencia en el acceso, uso, destino y evaluación de los alcances sociales logrados por esta modalidad mixta de coinversión en asistencia social.

Sobre la complejidad socio-religiosa

Por diversas razones históricas, es una vieja práctica entre las iglesias (particularmente en la católica) y sus fieles fundaron organismos sociales con distinta identidad jurídica. Esa práctica no se ha desterrado del todo no obstante la reforma constitucional del 92 en materia religiosa. Quizá sea en este rubro en que el parte aguas que significó la reforma en términos de registros varios, como se expuso con anterioridad, no haya ocurrido hasta el presente en materia social. Una posible razón es que, como señala la ley y reglamento que ya fue citado, en su artículo 9º. Inciso V, se autoriza la participación de las iglesias en materia de asistencia privada, pero sólo en ella. Esta restricción acota la actuación a aspectos asistenciales, cuando la evolución misma de los hechos, ya desde tiempos idos, permitía observar una diversidad de metas que, aunque incluía la asistencia privada, no se limitaba a ella llegándose incluso a enunciar propósitos vinculables al desarrollo. Como lo diría con toda claridad Jorge Villalobos, Presidente Ejecutivo del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), se requiere “la apertura de espacios para que las OSCS puedan incidir en política pública” desarrollando “actividades enfocadas a resultados que mejoren colectivamente y de forma autogestiva la calidad de vida, las condiciones económicas, se fortalezca el tejido social, se reviertan los procesos de exclusión social”, lo que “puede servir para mejorar programas gubernamentales en calidad, cobertura e impacto social.”²⁴

Es evidente que hubo razones políticas para que la ley fuera así formulada y que también por motivos políticos diversos se mantenga

²³ *Ibid.*, págs., 13-14.

²⁴ *Ibid.*, págs., 3 y 4.

ella inalterada. En un primer momento, la llamada modernización de la relación del Estado con las iglesias acotaba los horizontes al otorgamiento de una personalidad jurídica que facilitara la actuación pública de los agentes eclesiásticos y religiosos en determinados rubros, tal y como lo deja ver la Ley promulgada al respecto. Fue así evidente que en materia económica se precisara la incursión posible sólo a la asistencia privada y no se estableciera el menor enunciado legal que sirviera para legalizar otras situaciones preexistentes o bien se alentara la generación de actividades perceptibles como lucrativas o preponderantemente económicas, inhibiendo de paso las relativas al desarrollo y crecimiento económico sociales. Sin duda se pensaba en la Iglesia católica cuya trayectoria en la materia es ampliamente conocida aunque insuficientemente reflexionada, con creatividad e innovación, para lo que puede ser su aporte en el siglo XXI. Tal parece que se optó por insuflar nuevos aires a viejas nociones decimonónicas y cerrar la discusión formal.

Sin embargo, ello no significó que iglesias y organismos laicos se ajustaran al pie de la letra a esa disposición legal. Por el contrario han continuado practicando lo que desde antaño les ha permitido actuar en sociedad obviando la norma jurídica estatal. Así, es factible encontrar distintas figuras legales: Asociación Civil (A.C.), Sociedad Civil (SC), Asociación de Beneficencia Privada (ABP), Institución de Beneficencia Privada (IBP), Institución de Asistencia Privada (IAP), Fundaciones, etc., principalmente,²⁵ lo que les permite moverse por los resquicios legales, omisiones de ley, espacios discrecionales institucionales, inserción plena en los que no les representa limitación alguna e incluso en los de transposición de competencias públicas. Dicho de otra forma, los agentes eclesiásticos y religiosos le dieron la vuelta a la restricción legal, y se la seguirán dando, máxime que ya cuentan con más de diez años de actuar en diversos campos sociales bajo la Ley en la materia que data de 1993.

Para 2012, el Directorio de Instituciones Filantrópicas del Cemefi, reporta la existencia de 22,724 OSC en el país. En correspondencia con la imposibilidad de las fuentes gubernamentales para saber cuántos organismos cuentan con impronta eclesiástica, puede decirse que estas otras fuentes civiles como el Centro Mexicano para la Filantropía, señala en su contabilidad 148 OCS de naturaleza religiosa, ello frente

²⁵ Las ABP y las IBP, que son el 2%, de acuerdo con Cemefi, se rigen por la Ley de asistencia o beneficencia según el estado. Hay sólo 14 estados en México que tienen Ley de Asistencia Privada y por lo tanto JAP, esto es, el origen es la Junta de Beneficencia creada por Porfirio Díaz en 1899 y que después se transformó en Junta de Asistencia Privada. Esto habla del atraso en la actualización de conceptos, ya que beneficencia data de la Colonia y se institucionaliza con Porfirio Díaz en 1899.

a un universo muy amplio, 21,436, que no especifican su naturaleza. Hay, empero, fuertes indicios de que un importante número de ellas (la gran mayoría) guardan algún tipo de distintivo o vinculación religiosa, particularmente católica. De ahí que en este texto se parta de estos indicios para presentar algunas reflexiones puntuales.

En el mundo de las OSC existe una heterogeneidad de situaciones, asimetrías, inequidades y desigualdades de muy diverso tipo y razón, más allá de lo antes dicho. Hay una distribución desigual de OSC en el país, tal y como se muestra en los cuadros siguientes, lo cual tiene un efecto directo en los grupos sociales asistidos. Es decir, habrá potencialmente unos grupos vulnerables que, por el simple hecho de su residencia en un lugar determinado, puedan ser acreedores de la acción asistencial, mientras que otros igual o más necesitados de ayuda pueden quedar lejos de la obra benéfica por residir en lugares con poca o nula existencia de OSC dedicados a su atención:

Entidades federativas con mayor número de OSC

Entidad Federativa	Número de instituciones	Porcentaje
Distrito Federal	5 435	23.913
Estado de México	1 553	6.834
Veracruz	1 270	5.589
Jalisco	1 226	5.395
Nuevo León	1 001	4.405

Entidades federativas con menor número de OSC

Entidad federativa	Número de instituciones	Porcentaje
Campeche	178	0.783
Zacatecas	177	0.779
Nayarit	168	0.739
Colima	151	0.664
Baja California Sur	122	0.537

Fuente: *Directorio de Instituciones Filantrópicas*, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. Datos al 23 de Mayo de 2012.

La misma fuente indica que de los campos de acción, aquellas organizaciones vinculadas al bienestar como puede ser asistencia social, derechos humanos y civiles, y filantropía y voluntariado, son tan sólo 5,342. Pero de éstas, las que atienden preferentemente a niños y jóvenes (0 a 30 años), mujeres y ancianos (mayores de 61 años) son 492 OSC, lo cual corresponde sin mayor problema a las actividades y grupos sociales tradicionalmente atendidos por los organismos eclesiales y laicos, con el matiz de que no todos ellos restringen su labor al aspecto asistencial convencional.

Para el 2003, con base en el estudio de García ya citado, se tienen los siguientes datos relativos a la cantidad de proyectos y recursos apoyados por el gobierno federal:

Organizaciones de la Sociedad Civil apoyadas:	2,676
Proyectos financiados:	2,735
Recursos:	\$1,180,655,599.71

El autor precisa “que los anteriores datos no son los definitivos y las cantidades aumentan si se toma en cuenta los programas de microregiones y de jornaleros de la SEDESOL y las organizaciones apoyadas por la Administración de la Beneficencia Pública y cuyos datos no están a disposición”. Adicionalmente, se observa que estos datos son parciales debido a la ausencia de información de las entidades federativas y municipios que, como ya se indicó, conforman una pléyade de modalidades de operación, cobertura y reglamentación, entre otros aspectos,²⁶ que tampoco están disponibles.

²⁶ Un dato adicional no despreciable: el Nacional Monte de Piedad contaba con un **remanente de 4 mil millones de pesos hasta 2004**. El NMP tiene la figura jurídica de IAP y, según Sara Murúa, no cuenta con reglas claras para la distribución de sus remanentes. Ver, de S. Murúa, *Asistencia social y los laberintos de Vamos México*. México, La Jornada del 9 de febrero de 2004.

La SEDESOL, por su parte, proporciona la siguiente información:

Ejercicio del Programa de Coinversión Social en la Administración Federal 1999-2011

Año	Proyectos apoyados	Monto Federal	Monto Organizaciones e Instituciones	Monto aportado por otras instancias*	Beneficiarios directos
1999	846	102,086,231.00	No disponible	5,910,283.80	No disponible
2000	877	127,759,314.60	No disponible	9,385,745.40	No disponible
2001	610	119,669,901.98	186,577,982.27	10,734,505.67	No disponible
2002	765	117,776,674.00	157,015,237.00	6,762,334.00	1,336,708
2003	1082	192,947,784.83	165,878,523.00	6,832,375.17	1,287,519
2004	1243	219,889,839.01	174,594,151.63	11,641,637.00	1,368,068
2005	1130	194,739,238.00	No disponible	No disponible	No disponible
2006	–	–	–	–	–
2007	–	–	–	–	–
2008	1441	259,477,300.00	No disponible	No disponible	1,136,159
2009	1589	322,202,956.00	No disponible	No disponible	926,518 ⁺
2010	1949	390,736,188.00	14,033,522.00	299,215,290.00 [*]	No disponible
2011	1543	357,452,246.00	1,300,000.00 ^{**}	227,300,723.00 ^{**}	No disponible

Fuente: Elaboración propia con informes de SEDESOL.²⁷

* Gobiernos estatales, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Notas: 1) El PCS apoya a OSC, Instituciones Académicas de Educación Superior e Investigación y a Gobiernos Municipales. 2) las cifras son en miles de pesos mexicanos.

• Referido como Organismos Sociales y Privados.

•• Referido a la suma de Actores Sociales y aportaciones estatales.

+ Valor aproximado.

Temas para la reflexión

La reforma constitucional en materia religiosa del 92, ha permitido un avance importante en el conocimiento y reconocimiento de actores sociales y el rol que éstos juegan en sociedad, al menos en algunas actividades públicas. Pero este avance pareciera dar muestras de

²⁷ Los montos señalados provienen de los informes de evaluación al Programa de Coinversión Social; sin embargo, con respecto a los años 2006 y 2007, no se encontraron documentos de acceso libre que completaran los datos requeridos.

haber satisfecho las metas primeras de registro administrativo del total de Asociaciones Religiosas existentes, la gestión y contabilidad de actos diversos y estadística sobre pastores y adquisición de bienes inmuebles. La dinámica de las iglesias y los actores socio-religiosos, al menos en lo que a materia social se refiere, no ha sido aún materia de atención por parte de las autoridades competentes, si bien las dependencias públicas, en estricto apego a la Ley de Asociaciones Religiosas y su Reglamento, han admitido a todo organismo legalmente constituido a acceder a sus fondos destinados a la asistencia o coinversión social, sin poner reparo alguno sobre su posible identidad religiosa. Esto, que puede ser visto en lo inmediato como un acto legal no discriminatorio, no lo es del todo cuando se dejan de analizar las implicaciones a mediano y largo plazo de las asimetrías e inequidades antes señaladas en el acceso, uso, rendición de cuentas transparente, etc.

En efecto, la magnitud, monto económico creciente, implicaciones sociales diversas, etc., invitan a pensar sobre la pertinencia de innovar la legislación laica actual, si ésta corresponde al desarrollo observado en la práctica social y qué concordancia puede establecerse con el apuntalamiento del Estado laico, o bien si es pertinente su actualización para efectos de fortalecer el papel que le toca al Estado, así como propiciar desde las instancias de gobierno pertinentes la participación de los distintos actores sociales, incluidos los religiosos, y sobre qué base deba ella ocurrir. Ciertamente, es utópico pensar en una equidad absoluta, máxime cuando hay tantos y tan diversos factores que inciden en el conjunto de OSC y de instancias gubernamentales para propiciar y realizar la asistencia sobre bases mixtas. Pero no es cosa menor la existencia de algunos proyectos católicos de sociedad en curso, que gozan de gran solvencia económica, de personal capacitado, con excelentes relaciones institucionales y personales con el Estado mexicano y sus funcionarios gubernamentales y una innegable presencia en determinados sectores sociales del país, frente a otros proyectos igualmente cristianos, algunos católicos, con precariedad económica, escaso personal, que recurre de manera preferente, cuando no exclusiva, a contribuciones del exterior o sólo de sus fieles como medio para el desarrollo de sus labores sociales de asistencia o cuidados médicos. Para decirlo de una manera sintética: no es impertinente saber qué tipo de proyectos sociales se alientan con cientos y cientos de millones de pesos al año provenientes del erario público, ni qué implicaciones ello tiene para el México venidero; tampoco lo es saber si es oportuno y necesario adecuar el marco legal a fin de neutralizar desequilibrios

que potencialmente se pueden convertir en conflictos sociales de alcance imprevisto.

La atención a las asimetrías, inequidades, horizonte social de participación, accesibilidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, entre otros, son tareas plausibles de ser resueltas de manera multisectorial y multiinstitucional, que involucra a los varios niveles de gobierno y de distinta manera a los distintos poderes del Estado. Ciertamente, también a la sociedad. El desafío de todos es, en realidad, uno sólo: quiénes participan y cómo en la sociedad democrática mexicana del siglo xxi.

Revista de Administración Pública



Marco normativo, políticas públicas sobre migraciones y sociedad civil en Argentina

Lelio Mármorea*

El presente trabajo¹ tiene como objetivo general analizar el papel del Estado y de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas de migraciones de la República Argentina.

Para ello, se inicia con una breve descripción, en función de los datos existentes, de los movimientos de inmigración y emigración, destacando las formas de inserción laboral de las actuales corrientes migratorias provenientes desde los países limítrofes y del Perú.

En una segunda parte, se analiza la evolución de las políticas de migraciones hasta la actualidad, considerando los diferentes cambios que se fueron dando en el último siglo.

Posteriormente, se presenta la estructura institucional que tiene funciones en la definición y desarrollo de las políticas públicas y programas migratorios. El marco normativo que contiene y direcciona a estas políticas es analizado en sus diferentes niveles y evolución, incluyendo los distintos convenios binacionales y regionales a los cuales la Argentina se ha adherido.

Un capítulo especial se ha dedicado a los programas de migraciones internacionales, tanto los tradicionales y nuevos programas dirigidos

* Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctor en Sociología por la Universidad de París. Director de la Maestría sobre Políticas de Migraciones Internacionales (UBA). Director de la carrera de especialización sobre Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

¹ Se refiere al Capítulo 1. Argentina, en Leonir M. Chiarello (Coordinadora). *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Nueva York, SIMN, 2011. Pp-1-144.

a los inmigrantes que se asientan en el país, como aquellos que se están implementando frente a los nuevos movimientos migratorios de argentinos hacia el exterior.

Si bien en las diferentes partes señaladas está presente el análisis sobre el rol tanto el Estado como la sociedad civil, la última parte del trabajo se concentra en el papel que ésta última tiene en relación con las políticas y programas migratorios internacionales. Para ello, se realizó una muestra de treinta asociaciones representativas de diferentes actividades, sobre las cuales se trabajó con entrevistas estructuradas a sus dirigentes. De esta forma, se analizan las formas de participación de los centros de investigación, las asociaciones de base, las asociaciones intermedias y las organizaciones no gubernamentales.

Por último, el trabajo presenta algunas propuestas sobre la participación de la ciudadanía en la gestión, información y sensibilización, vinculadas con la definición de las políticas y programas públicos de migraciones internacionales.

Marco jurídico nacional: principios constitucionales

La República Argentina es particularmente un país de inmigrantes. Su espíritu hacia la recepción de personas extranjeras y su sólida tradición migratoria quedaron consagrados en la Constitución de 1853 y en sus sucesivas reformas (Gianelli, 1998). Los derechos y garantías proclamados en ella dan un claro reflejo de la importancia de la inmigración y del espíritu de acogida de Argentina.

La Constitución de 1853 se sancionó con una clara política migratoria y bajo el lema “gobernar es poblar”, acuñado por el padre ideológico de la misma, Juan Bautista Alberdi (Sagües, 2006). Así, el Preámbulo propuso “... promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra prosperidad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...” (CMW/C/ARG/1, 2010).

Según la Constitución, la promoción de la inmigración corresponde tanto al Gobierno Federal (Art. 25) como al Congreso de la Nación (Art. 75 inc.18) y a las Provincias (Art. 125). Asimismo, la Constitución dispone que “el gobierno federal no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las

industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes” (Art. 25), correspondiéndole al Congreso dictar leyes sobre naturalización, nacionalidad y promoción de la inmigración (Art. 75, inc. 12 y 18). En consecuencia, a) el gobierno federal ejerce el poder exclusivo de autorizar o negar el ingreso de las personas extranjeras en el país; b) la competencia legislativa en general, y en materia migratoria en particular, es privativa del Congreso; c) la Nación y las Provincias pueden desempeñar una acción o gestión concurrente para promover la inmigración (Gianelli, 2001).

La Constitución otorga derechos civiles y sociales a todos sus habitantes, sean éstos nacionales o extranjeros. En su artículo 16, la Constitución dispone que “todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos, sin otra condición que su idoneidad”.

En su artículo 20, pilar de la política migratoria nacional, la Constitución es explícita al resaltar la igualdad de derechos civiles de los migrantes con los nacionales, siendo su texto suficientemente claro al establecer que “los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos, enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. Los inmigrantes no están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Ellos obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República” (CMW/C/ARG/1, 2010; Sagües, 2006).

En cuanto a la interpretación de estos artículos, la jurisprudencia de la Corte Suprema admitió que la nacionalidad argentina sea exigida para prestar funciones en tareas vinculadas con la soberanía y la seguridad de la nación, siempre que ello sea razonable y no implique propósitos persecutorios o de hostilidad,² siendo inconstitucional prohibir a personas extranjeras desempeñarse, por ejemplo, como prácticos de puerto o ejercer la docencia en escuelas privadas.³ Un caso particular ha sido el extranjero “internado”, que en tiempo de guerra es militar de otro país al que se le recortan sus derechos de locomoción, con la posibilidad de traslados forzosos. En el caso “Lange”, la Corte Suprema sostuvo que el internado no era jurídicamente “habitante”,

² Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Radulescu”, *Fallos*, 290:83.

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Repetto”, *Fallos*, 311:2272.

a los fines del gozo de los derechos constitucionales que le compete a todo extranjero.⁴ Paralelamente, la Corte Suprema ha reputado constitucionales a leyes que dispusieron la expulsión de quien está irregularmente en el país,⁵ o de quienes son deportados por razones de orden público y paz social,⁶ aunque ello está sometido al control judicial de razonabilidad.⁷

Normativa migratoria argentina

Desde el retorno a la democracia en 1983, la situación de los derechos humanos de las personas migrantes reconoce dos grandes períodos: a) la aplicación de la Ley 22.439, aprobada en 1981 durante la última dictadura militar y b) la derogación de esta normativa junto con la sanción de la nueva Ley de Migraciones en diciembre de 2003 (CELS, 2008). La Ley 25.871 es la primera legislación general en materia migratoria, elaborada y sancionada por un gobierno democrático. Además, implicó un salto significativo ya que consagró expresamente la acción de migrar como un derecho humano y reconoció formalmente a las personas migrantes los derechos a la salud, educación, justicia, seguridad social, entre otros (CELS, 2008).

La Ley 25.871 fue posible gracias a un fuerte reclamo sostenido durante años por organismos de derechos humanos, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, centros académicos, grupos de investigación, representantes sindicales y otras organizaciones sociales, que confluyeron en acciones y estrategias con el objetivo de que el Congreso de la Nación derogara la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración de 1981 (FIDH-CELS, 2011).

A mediados de la década de 1990, ya creadas las Comisiones de Población en las Cámaras de Senadores y Diputados y dadas las gestiones realizadas por las organizaciones sociales, surgen en el Congreso Nacional iniciativas que pretendían modificar la mencionada ley militar (Novick, 2004).

⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Lange”, *Fallos*, 207:125.

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Ferreira Hernández”, *Fallos*, 271:272.

⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Maciá y Gassol”, *Fallos*, 151:211 y “Deportados en el transporte Chaco”, *Fallos*, 164:344.

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Argüello”, *Fallos*, 268:406 y “Ferrocarriles del Estado Argentino”, *Fallos*, 270:419.

Hasta 1994, las modificaciones introducidas por el Congreso Nacional a la Ley 22.439 proponían cambios menores relacionados con la actualización de los montos de las multas, las cauciones, las tasas retributivas de servicios y algunas competencias. De esta manera, se sancionan la ley 23.564, en 1988; la ley 23.860, en 1990; la ley 24.008, en 1991 y la ley 24.393, en 1994 (Novick, 2004; Courtis, 2006).

A partir de 1994, año en que se reforma la Constitución Nacional y se incorporan a ella varios tratados de derechos humanos, la labor parlamentaria fue mucho más activa en términos de elaboración de proyectos en materia migratoria (CELS, 1997; Courtis, 2006). Al respecto, en el período comprendido entre 1994 y 2003, surgieron numerosas iniciativas proponiendo la modificación de la ley militar, entre las cuales destacan los proyectos de los diputados: Cafiero (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo y Dellepiane (1997); Pichetto (1998), entre otros. También se presentaron proyectos de ley que planteaban derogar la citada ley y reemplazarla por una nueva, como lo fueron las iniciativas de los diputados Muñoz y otros (1994); Totto y otros (1995); Mondelo y otros (1999), y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999). Asimismo, se presentaron dos proyectos de regularización migratoria, uno de aprobación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, y otro de migración interna. Todos ellos fueron intentos que demostraron la intensa actividad parlamentaria ante la percepción de que la sociedad civil no aceptaba la vigencia de la legislación militar durante gobiernos democráticos (Novick, 2004; Courtis, 2006). (Ver ANEXO I).

Para fines de 2003 el contexto estaba marcado por dos factores: a) el fracaso de varios proyectos legislativos, algunos de los cuales pretendían imponer una política aún más restrictiva que la Ley 22.439; y b) el trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del Caso De La Torre contra el Estado Argentino, que cuestionaba la incompatibilidad de la ley vigente con los estándares en materia de derechos humanos de los migrantes. Estos elementos facilitaron que en el mes de diciembre de 2003 fuera aprobado el proyecto de ley elaborado por el legislador del Partido Socialista, Rubén Giustiniani, en cuya discusión participaron representantes de migrantes y de diversas instituciones públicas y de la sociedad civil (FIDH-CELS, 2011).

Tal como se señaló en el apartado anterior, en la República Argentina el tema migratorio es de carácter fundacional. En consonancia

con los principios constitucionales, la Ley 25.871 define el ámbito de aplicación y establece los objetivos de la política migratoria argentina, orientada a la integración de las personas extranjeras en un plano de igualdad con los nacionales, y tiene como objetivo principal hacer efectivos los derechos consagrados en el artículo 20 de la Constitución Nacional (CMW/C/ARG/1, 2010).

La ley define como “inmigrante” a toda persona extranjera que desee ingresar, transitar, residir o establecerse de manera transitoria, temporal o definitiva en la República Argentina (Art. 2).

En su Art. 3, la ley establece como objetivos de la política migratoria los siguientes:

- Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes;
- Contribuir al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país.

Por otra parte, el mismo Art. 3 dispone como objetivos de promoción de derechos, integración y protección de las personas migrantes los siguientes:

- Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias;
- Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;
- Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país;
- Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes;

- Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes;
- Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales, a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país;
- Facilitar la entrada de visitantes a la República Argentina para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales, científicas, tecnológicas y las relaciones internacionales.

Asimismo, el Art. 3 especifica objetivos relacionados con compromisos penales multilaterales:

- Promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino a personas involucradas en actos reprimidos penalmente por nuestra legislación;
- Promover el intercambio de información en el ámbito internacional, y la asistencia técnica y capacitación de los recursos humanos, para prevenir y combatir eficazmente a la delincuencia organizada trasnacional.

La Ley contempla altos estándares de protección de los derechos de las personas migrantes y es la base de la implementación de políticas públicas que buscan integrarlo a la sociedad. La ley también prevé, entre otras medidas, que en la República Argentina todos los extranjeros tienen derecho a la salud y a la educación, aun aquellos que se encuentren en situación migratoria irregular. Asimismo, el Estado garantiza el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges e hijos, entendiendo que la familia es un ámbito de contención necesario e importante para todo migrante.

En tal sentido, la Ley de Migraciones:

- Reafirma la igualdad de trato con los nacionales;

- Enuncia derechos que asisten a los migrantes, asegurando su acceso igualitario a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social;
- Establece el derecho a ser informados sobre sus derechos y obligaciones;
- Determina la posibilidad de participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan;
- Consagra el derecho a la reunificación familiar;
- Garantiza el acceso a la educación y a la salud respectivamente, independientemente de cuál sea la situación migratoria del extranjero.

Esta Ley introdujo en la normativa migratoria argentina el “criterio de la nacionalidad sudamericana” para la admisión de extranjeros, pudiendo cualquier nacional sudamericano acogerse a este criterio de nacionalidad sin necesidad de acreditar su actividad o buscar algún otro criterio de admisión migratoria, por ejemplo, “trabajador”, “estudiante”, “rentista” o “inversor” para poder residir en nuestro país. Su nacionalidad es suficiente motivo para el ingreso y permanencia en el país.

Por último, la admisión, ingreso, permanencia y egreso de personas del territorio argentino se rigen por las disposiciones de la Ley de Migraciones, su Reglamento (Decreto 616/2010) y demás normas que se dicten en consecuencia. Asimismo, son de aplicación la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Nº 26.165) y la Ley sobre Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Nº 26.364).

Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia

El orden jurídico vigente en la República Argentina se integra con normas jurídicas que poseen diversa jerarquía y diferentes ámbitos de validez, todas las cuales responden a las pautas que al respecto enuncia la Constitución Nacional (en adelante, CN). Conforme el Art. 31 de la CN, los tratados son ley suprema de la Nación. La competencia para celebrarlos corresponde al Poder Ejecutivo Nacional

(CN, Art. 99, inc. 11) y la facultad de aprobarlos o desecharlos incumbe al Poder Legislativo (CN, Art. 75 inc. 22).

Luego de la reforma de la Constitución Nacional de agosto de 1994, el nuevo texto constitucional, en su Art. 75 inciso 22, dispone que: "... los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el poder ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara para gozar de jerarquía constitucional". Posteriormente, el Congreso otorga jerarquía constitucional a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994 (Ley 24.820 de 1997) y en el año 2003 a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de 1968 (Ley 25.778 de 2003).

De lo expuesto, se concluye que los mencionados instrumentos internacionales de derechos humanos se encuentran equiparados al resto de las disposiciones constitucionales y por encima de la legislación nacional y provincial. Al respecto, diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han confirmado la mencionada preeminencia. En consecuencia, a partir de la reforma de 1994, los artículos 20 y 25 de la Constitución Nacional se complementan con las disposiciones específicas migratorias contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos jerarquizados.

Políticas Públicas sobre Migraciones en la Argentina

Las políticas públicas de migraciones internacionales en la Argentina se han desarrollado, en el transcurso de su historia, en un marco de apertura general, con etapas restrictivas periódicas correspondientes a distintos momentos político-económicos del devenir del país.

La última de las etapas restrictivas, *invisibilizadora* de las migraciones limítrofes, fue la que ocurrió durante la última dictadura militar, entre los años 1976-1982. En este período se promulgó una ley que perduró durante más de 20 años de democracia.

Desde 2004, Argentina cuenta con una nueva ley de migraciones (Nº 25.871), promovida y apoyada por diferentes asociaciones de la sociedad civil, y orientada a respetar plenamente los derechos humanos de los migrantes.

Esta normativa responde tanto a factores internos de afianzamiento de la democracia y participación ciudadana, como a la ratificación de diferentes instrumentos y acuerdos internacionales, a la evolución de los espacios y procesos de integración, y a los consensos multilaterales adoptados tanto a nivel del Cono Sur como en el conjunto de la región sudamericana.

El marco legal de las políticas migratorias ha sido acompañado además por nuevas instancias institucionales, así como de programas dirigidos tanto a la regularización de los extranjeros en situación irregular como a la vinculación y retorno de los argentinos en el exterior.

Evolución de las políticas públicas migratorias

Las políticas de migraciones internacionales en la Argentina, así como en otros países, han estado siempre vinculadas a algún tipo de fundamentación predominante, la cual ha ido variando a lo largo de la historia.

Asimismo, las lecturas efectuadas sobre las diferentes políticas han marcado acentos, desde determinadas perspectivas, caracterizando cada etapa de acuerdo a la visión del analista.

Hay coincidencia en que las políticas argentinas del siglo XIX y principios del xx fueron claramente *aperturistas*, acogiendo a millones de inmigrantes, en términos de dos fundamentos básicos: la necesidad

de mano de obra y el poblamiento de un país vacío. Las condiciones de buenos ingresos y posibilidades de empleo determinaron un continuo y sostenido flujo migratorio de acuerdo a las políticas asumidas.

La figura del migrante como aporte al desarrollo económico, social y cultural constituyó una premisa indiscutible durante ese período. Cabe destacar que en el año 1875 se inician en el Congreso de la Nación gestiones encaminadas a crear un marco legal adecuado para captar y canalizar las corrientes migratorias que el país necesitaba. El Poder Ejecutivo y una Comisión Parlamentaria redactaron sendos proyectos que dieron origen a la primera *Ley de Inmigración de 1876* (Ley Nº 817), conocida como Ley Avellaneda, la cual se centró tanto en el proceso de selección de los inmigrantes como en el cuidado de las personas durante el viaje, su llegada al país y su ubicación en condiciones lo más ventajosas posibles. Esta ley fue dictada con el objetivo fundamental de fomentar la inmigración y sirvió de marco general para el proceso inmigratorio masivo ocurrido entre 1890 y 1914. Ni en su articulado ni en el Reglamento del 4 de marzo de 1880 existe alguna referencia a medidas de control, de prevención o de represión. Esta Ley fue concebida en una época liberal: “su liberalismo se traduce en términos de generosidad y de protección al migrante” (Romagnoli, 1991).

La creciente participación de los migrantes en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos socialistas y anarquistas comenzó a transformarse en una preocupación cada vez mayor para las clases dirigentes. La imagen de la amenaza al orden y la cohesión social dio lugar a normativas tales como la Ley de Residencia de Extranjeros (Nº 4144/1902), la Ley de Defensa Social (Nº 7209/1910) y la Reglamentación de la Ley Avellaneda (Decreto del 31 de diciembre de 1923).

Estos espasmos anti-migratorios han dado lugar a interpretaciones en las cuales se llega a considerar que, de un momento a otro, se cambió la perspectiva del migrante laborioso por la del “enemigo público”. Quizás en esta caracterización, que se ha generalizado, aparece cierta confusión entre lo que fue la reacción de un grupo de dirigentes y su consecuencia normativa, con la realidad que se siguió viviendo en la sociedad argentina respecto a los migrantes. Estos siguieron siendo recibidos y aceptados por el conjunto de la sociedad, las políticas continuaron siendo abiertas y de promoción (fue la década posterior a la Ley de Residencia la de mayor saldo

migratorio de la historia argentina), y la aplicación de las citadas normas en las décadas de su existencia fue ínfima.

La década de 1930 marca otro momento, el de la restricción migratoria, donde Decretos como el N° 13.335 de 1932 y el N° 8972 de 1938 reglamentaron la entrada de extranjeros, con criterios de impedimentos que variaban de acuerdo al origen de los migrantes.

La desocupación derivada de la crisis mundial, y la seguridad interna frente a los inmigrantes “no compatibles” con el orden, la cultura y las costumbres nacionales fueron sus fundamentos.

El cambio se producirá en 1947, con el advenimiento del gobierno peronista, que a través de la Ley de Bases sobre Inmigración, Colonización y Población, deroga las normas restrictivas señaladas y retorna a la promoción migratoria.

La inclusión de estas políticas en el proceso de planificación de los Planes Quinquenales fue concebida conforme a los principios de espontaneidad, selección y encauzamiento así como al criterio de justicia social. El principio de “espontaneidad” se refería a la apertura de cualquier tipo de migración, sin subvenciones ni consideración de su origen (principio establecido explícitamente en el artículo 38 de la Constitución de 1949, donde se condena cualquier tipo de racismo). El principio de “selectividad” se fundamentaba en la captación de recursos humanos calificados para el plan de desarrollo industrial en el que estaba comprometido el gobierno. El principio de “encauzamiento” se vincula con la colonización destinada a poblar las zonas rurales, en especial aquellas de latifundios improductivos.

Entre 1947 y 1955, aproximadamente 900.000 inmigrantes se establecieron en el país, de los cuales el 88% eran de ultramar y el 12% provenía desde países limítrofes.

Este último dato es importante en la nueva visión de las políticas migratorias de esos momentos, en los cuales se comienza a dar un reconocimiento, valorización y regularización de estas corrientes de migrantes, dentro de una concepción de integración latinoamericana. De esta forma, durante los dos primeros gobiernos peronistas se iniciaron los convenios de trabajadores temporales fronterizos, y se establece en 1953 un Acuerdo con Chile, que permite la documentación directa de los nacionales de ese país residentes en la Argentina.

Es también en ese período cuando se realiza el primer programa de regularización migratoria con participación de la sociedad civil, en el año 1949, dirigido a inmigrantes de origen judío que habían llegado al país carentes de documentación (Avni, 1983).

Los años que siguieron al golpe militar de 1955 se caracterizaron por una alternancia de restricción-regularización correlacionada directamente con el carácter civil o militar de los gobiernos de turno. Los inmigrantes irregulares, que se acumulaban durante los gobiernos militares, fueron regularizados por consecutivas amnistías de los gobiernos civiles (Mármora, 1983). Una situación especial se dio en la amnistía migratoria de 1973, cuyo objetivo fue el de acoger a los migrantes limítrofes que se trasladaban a la Argentina a raíz de las dictaduras militares establecidas en sus países de origen.

La sanción de la Ley 22.439, llamada “Ley Videla”, en 1981, fue la que le dio contenido al principio de la “seguridad nacional”, como fundamento de las políticas migratorias. Las migraciones (no europeas) pasaron a ser percibidas como una amenaza a la seguridad nacional, para lo cual se debía aplicar en todas sus formas el control y poder de la policía y de las facultades extraordinarias otorgadas a la Dirección de Migraciones.

La persistencia de esta Ley durante más de veinte años de democracia demuestra las dificultades que el mismo sistema tuvo para derogarla.

Mientras tanto, en las décadas de 1980 y 1990, convivieron la norma de “securitización” con diferentes procesos de regularización de inmigrantes limítrofes.

Un fenómeno especial, que se diferencia de los fundamentos y perspectivas de la historia de estas políticas, es el que se da en el segundo quinquenio de los años 1990. Para algunos analistas este período se caracterizó por el surgimiento de la xenofobia de la sociedad argentina frente a los migrantes limítrofes, acompañada de una fuerte restricción e incluso persecución policial.

Una mirada más atenta demostraría que estos prejuicios fueron orquestados en función de uno de los “negocios migratorios” más grandes del mundo, negocio que consistió en un contrato del gobierno argentino, en 1998, con la Compañía Siemens, con el objeto de la impresión de nuevos documentos de identidad, y de una informatización de los puestos de control de fronteras. El contrato, de acuerdo a

declaraciones de los funcionarios de la empresa, se habría logrado previos sobornos a los funcionarios de turno. Al ser anulado en 2001 por el siguiente gobierno, la empresa inició un juicio en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIA-DI) contra el Estado argentino, al cual renunció al comprobarse en los tribunales internacionales las irregularidades cometidas.

En el mismo periodo, como contrapartida, otros organismos del Estado, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, comenzaron a avanzar en acuerdos bilaterales con Bolivia, Perú y Paraguay, en los cuales se abría la posibilidad de regularización y garantías de trato a los inmigrantes de esos países.

Esos convenios, que se sumaron a los suscritos periódicamente desde la década de 1960, fueron la antesala de la otra etapa de las políticas migratorias argentinas.

En esta etapa se promulgó, luego de un proceso de cinco años de discusiones y consensos entre los gobiernos, el parlamento y la sociedad civil, la Ley 25.871, sancionada en diciembre de 2003 y reglamentada seis años después, luego de un trabajo realizado por una comisión conformada por representantes de diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Esta Ley, que se basa en los principios de la libre movilidad de las personas, favorece la libre integración de los extranjeros al cuerpo social en igualdad de condiciones con los nacionales, y la eliminación de toda forma de racismo, discriminación y xenofobia (Giustiniani, 2004). Mas allá de su valor intrínseco, la citada Ley constituyó un elemento de vital importancia en el avance de instrumentos regionales que en la actualidad permiten la libre residencia de los ciudadanos de los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

En este contexto, el gobierno argentino implementó el Programa “Patria Grande” que en los últimos años ha permitido la regularización de centenas de miles de inmigrantes provenientes de América del Sur.

Los fundamentos, en este caso, se basan en el objetivo de desarrollo humano de las migraciones como principio fundamental de cualquier forma de gobernabilidad migratoria que se establezca.

Participación de la sociedad civil en la política migratoria argentina

Las políticas públicas de migraciones internacionales en la Argentina siempre estuvieron estrechamente relacionadas con las diferentes propuestas, reacciones o actividades de la sociedad civil.

La permanente demanda insatisfecha de mano de obra en distintos sectores de la actividad económica impulsó activas políticas de apertura y promoción migratoria desde el inicio de su vida republicana.

No obstante, este marco de apertura, convertida en algunos períodos en activa promoción, se vio interrumpida en distintas oportunidades por políticas explícitas o implícitas de restricción, tal como ocurrió a raíz de la crisis económica de 1929, durante la Segunda Guerra Mundial, en las recurrentes dictaduras militares a partir de 1955, o en el segundo quinquenio de la década de 1990.

Por otra parte, la inserción de las migraciones en la estructura social y económica de la Argentina tuvo diferentes efectos reactivos tanto a nivel político como de la percepción social. Estas reacciones pudieron observarse a principios del siglo XX, cuando el activo papel de los inmigrantes en la formación de sindicatos de trabajadores provocó una reacción negativa en los sectores dirigentes, plasmada en una Ley que permitía expulsar a los extranjeros que fueran considerados peligrosos para la paz social.

Por otro lado, fueron las asociaciones de migrantes las que acompañaron las políticas de integración y asistencia social al migrante, especialmente en áreas como la salud y la educación.

En las últimas décadas el papel de la sociedad civil, en sus distintas formas, ha sido clave tanto en la definición de las políticas públicas migratorias, así como en su desarrollo, jugando un rol de especial importancia en la protección de los derechos humanos de los migrantes.

También en las últimas décadas se observaron cambios en los flujos migratorios no sólo de llegada al país sino también de partida. Las tradicionales migraciones de ultramar se detuvieron, así como algunos flujos provenientes de países limítrofes, como Chile y Uruguay; se mantuvieron e incrementaron las migraciones provenientes desde Bolivia, Paraguay y de otros países sudamericanos como el Perú;

aparecieron nuevas corrientes de migrantes provenientes desde Europa Oriental y Asia; y se puso en marcha un proceso de emigración de argentinos hacia el exterior.

Estos cambios determinaron a su vez transformaciones en las políticas y programas de migraciones.

De esa forma, la inmigración limítrofe, negada hasta la ley de la última dictadura militar, ha sido reconocida en las actuales normativas y ha sido objeto de programas especiales como el de regularización migratoria, llamada “Patria Grande”.

Por otra parte, los programas de retorno, que tuvieron una gran actividad durante el período de recuperación de la democracia en la década de 1980, han tenido su continuidad en programas de vinculación y retorno de argentinos con calificación de residentes en el exterior. A su vez, en función de incrementar la participación ciudadana de los emigrantes argentinos, desde el Ministerio del Interior se desarrolló un programa especial, llamado “Provincia 25”.

Las políticas y programas están asentados en una estructura institucional con base en diferentes partes del Estado, si bien desde mediados del siglo pasado es el Ministerio del Interior el que tiene el mandato principal sobre la materia.

La articulación interinstitucional para la definición y gestión de las políticas y programas migratorios posee en general una débil estructura, apareciendo sólo explícitamente en instancias más amplias de políticas, como el Consejo Federal de Población (COFEPO).

Las actuales políticas de migraciones internacionales están encuadradas en la ley promulgada en el año 2004, caracterizada por una clara definición con respecto a los derechos humanos de los migrantes. Esta normativa de protección y apertura migratoria se vincula directamente con los avances realizados en el MERCOSUR, especialmente con el “Convenio sobre libre residencia de los ciudadanos del MERCOSUR y países asociados”, y en el “Plan sudamericano de desarrollo humano para las migraciones” de la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Estos avances en la libre circulación y residencia han sido permanentemente promovidos y acompañados por diferentes acciones de la sociedad civil, en sus diferentes formas, sea como centros de es-

tudios, organizaciones de base, u organismos no gubernamentales, quienes han contribuido a la consolidación de una política pública de migraciones internacionales abiertas, vinculadas a la integración regional y de respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Revista de Administración Pública



La política colombiana de atención al desplazamiento forzado

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica*

El estudio sobre las políticas migratorias de Colombia, en este libro¹, es el único que incluye un capítulo sobre el desplazamiento forzado. Sin embargo no se trata de un fenómeno ajeno a los otros tres países. México, por ejemplo, tiene un creciente número de desplazados al interior de sus fronteras. Pero ni allí, ni en ningún otro país del estudio o de la región –tal vez a excepción de Guatemala– el exodo forzado interno alcanza las proporciones del nuestro. Justamente por ello en ningún otro Estado latinoamericano se ha desarrollado una política pública específicamente orientada a su atención. Aunque existen normas como las leyes mexicana y peruana, en ninguna otra parte se han desarrollado sistemas de atención con el grado de sofisticación alcanzado en nuestro país. Este solo hecho justificaba con creces la inclusión de la política pública colombiana en torno a los desplazados en este estudio.

Pero adicionalmente la elaboración del diagnóstico sobre esta política pública, así como de las recomendaciones –a las que más adelante me referiré– tuvo otra motivación. Este estudio se preparó cuando se estaban dando en el Congreso las últimas puntadas de la ley de víctimas y restitución de tierras. Norma que hoy en día aún estamos conociendo (digiriendo diría yo), pero que parece llamada a

* Abogada, ha coordinado proyectos de ayuda humanitaria de emergencia a población desplazada por la violencia. Coordina actualmente el programa conjunto de ACNUR y la Sección de Movilidad Humana del Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia.

El texto es su Presentación en el III Foro Internacional Migración y Paz. Cd. de México, 24/10/2011.

¹ Leonir M. Chiarello (Coordinadora). *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México.* Nueva York, SIMN, 2011.

reemplazar la estructura de atención a los desplazados por una aún más compleja y ambiciosa, que funde la categoría de desplazado en el concepto más general de víctima.

¿Por qué, entonces, insistir en hablar de desplazados? Yo diría que por dos razones. Por un lado porque la política pública para su atención inspiró en buena medida la formulación del sistema de atención a las víctimas de la nueva ley. Hay puntos totalmente disímiles, pero el grueso de la estructura es muy similar. Así que las lecciones aprendidas en la asistencia y protección a los desplazados deberían ser de utilidad en la atención a las víctimas. Es por tanto preciso hacerlas evidentes, para evitar incurrir en los mismo errores.

Pero por otro lado, y creo que esto es aún más importante, porque el tema del desplazamiento no es completamente asumido por la ley de víctimas. La gente en este país no ha sido, ni es expulsada de sus hogares únicamente por el conflicto armado interno. La violencia generada en el marco de la implementación de un modelo económico basado en la extracción de recursos naturales y en agroindustrias que requieren grandes superficies, es otra de sus causas. Pero también la violencia “de baja intensidad”, producida por actores armados que según cómo se les mire, no forman parte del conflicto armado, como las BACRIM. Por tanto el desplazamiento no puede dejar de ser estudiado como un fenómeno en sí mismo merecedor, ahora y hasta que no se resuelvan las causas estructurales que lo generan, de la mayor atención de un Estado Social de Derecho como es el colombiano. Lo contrario sería condenar, de nuevo, a millones de personas a la invisibilidad.

Bien, tras esta introducción justificadora, pasemos a hablar del texto. Mi propósito, en los minutos que me quedan, es presentar las líneas generales de este estudio, con el único objetivo de que al terminar ustedes sientan la irrefrenable necesidad de leerlo entero.

Empecemos por señalar algo, que no todo el mundo sabe: Colombia constituye actualmente el país con mayor número de personas en situación de desplazamiento interno del mundo, muy por delante de la República Democrática del Congo y de Paquistán. La cifra exacta de desplazados varía según la fuente que se consulte. De acuerdo a los datos oficiales, supera los tres millones y medio de personas, mientras que para las ONGs, su número se sitúa más allá de los cinco millones. Sea una u otra la cifra más cercana a la realidad, es innegable que alrededor de un diez por ciento de la población

colombiana ha sido expulsada de forma violenta de sus hogares y condenada a vagar en busca de un lugar en el que rehacer su vida.

Este dato lleva a plantear tres preguntas. ¿Quiénes son estas personas? ¿Por qué causas han sido desplazadas? y ¿cuál ha sido la respuesta del Estado a su situación? La respuesta a la primera pregunta puede sorprender un poco. Los desplazados son, por regla general, personas que estaban en el lugar equivocado en el momento equivocado. No es posible, por tanto, dibujar un arquetipo. Estas personas proceden de todas las regiones del país, pertenecen a todos los grupos étnicos, profesan todas las creencias políticas y religiosas posibles (o ninguna en absoluto) y pertenecen a todos los grupos etarios. No obstante lo anterior, es factible identificar algunos rasgos que permiten caracterizar a la población desplazada.

Se trata de un grupo mayoritariamente femenino (el 52,4% son mujeres), muy joven (un poco más del 60% tiene menos de 25 años) y con una progresiva presencia de personas pertenecientes a minorías étnicas (el 28,8%). Por otra parte enfrenta una serie de factores que incrementan su vulnerabilidad. Por ejemplo, el 20% de los jefes de familia son analfabetos (en una país donde la tasa se sitúa en un 6.6%). Finalmente un 60% de sus integrantes proceden de áreas rurales, si bien en los últimos años el desplazamiento inter e intra urbano ha tomado fuerza.

Pese a sus diferencias de origen el éxodo que les es impuesto hermana a estas personas al convertirlas en desposeídas, en parias dentro de su propio país. El desplazamiento conlleva el violento despojo de todo aquello que habían acumulado a lo largo de la vida: sus tierras, sus viviendas, sus bienes muebles y sus animales, que constituyan un elemento central de la economía familiar. Así mismo significa el desarraigo, al romper los lazos que los unían con su comunidad. Es decir el éxodo no sólo implica dejar atrás las posesiones materiales que se habían acumulado a lo largo de la vida. También significa ser despojados de una parte importante de la propia identidad.

Pasemos ahora a la segunda pregunta. ¿Por qué se produce el desplazamiento? Bien, porque expulsar gente ha sido el método que a lo largo de la historia del país han empleado diversos actores armados para obtener el control sobre tierras, recursos y seres humanos, bien con fines meramente económicos, bien con fines estratégicos en el desarrollo de los múltiples conflictos internos que ha experimentado el país.

Hoy en día el desplazamiento es un instrumento central en el desarrollo de dos problemas estructurales: El conflicto armado interno y la lucha entre grandes y pequeños propietarios por el control de la tierra. La llamada “guerra contra el narcotráfico” y la ejecución de proyectos de infraestructura y desarrollo económico generan, así mismo, este tipo de éxodos.

Finalmente, ¿qué ha hecho el Estado? Desde finales de los años noventa del siglo pasado ha desarrollado una compleja política pública cuya estructura y funcionamiento descansa sobre dos pilares. El primero es obra del Legislador y el Ejecutivo. Se trata de un sistema de atención a los desplazados, constituido a través de una red de instituciones públicas que opera en los niveles nacional, regional y local. El segundo ha sido erigido por la Corte Constitucional a través de una amplia jurisprudencia, mediante la cual se ha introducido un enfoque de derechos al esquema de atención fijado por las leyes.

Se trata de una política en extremo sofisticada, que ha creado espacios de participación que la sociedad civil ha sabido aprovechar. Claro ejemplo de ello es la creación y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, así como la participación de numerosas ONGs en las audiencias públicas convocadas por la Corte para realizar el seguimiento de las órdenes dadas a las autoridades estatales responsables del bienestar de los desplazados.

Pese a ello no puede decirse que sea exitosa. Si bien ha obtenido algunos buenos resultados –en especial en lo que se refiere al acceso de los desplazados a los sistemas públicos de salud y educación– no ha sido capaz de detener las expulsiones. Tampoco ha logrado reparar de manera integral a las víctimas, ni restablecer sus derechos fundamentales. Pero quizás lo más grave es que ha fracasado en su intento de construir soluciones permanentes.

¿A qué obedecen sus pobres resultados? ¿Se trata de un problema estructural, que amerita una nueva política, o se trata de fallos puntuales que pueden ser afrontados sin cambiar el diseño? Esta investigación llegó a la conclusión que hay una mezcla de los dos factores. Hay áreas que deben ser por completo replanteadas, mientras que en otras la estructura es adecuada, pero su puesta en práctica presenta problemas, bien por falta de voluntad política, bien por insuficiencia de recursos.

De este diagnóstico inferimos una serie de recomendaciones destinadas a mejorar el desempeño de la política y garantizar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Éstas, *grosso modo*, son:

Primero, debe revisarse el concepto de desplazado interno. Es preciso iniciar un debate en torno a la restringida definición que, hasta el momento han manejado las autoridades estatales, limitando las migraciones internas forzadas objeto de la política pública a las causadas por el conflicto armado interno. Ésta restringe no sólo la comprensión misma del fenómeno, sino que excluye a una parte de las víctimas de la política pública de atención al desplazamiento.

Segundo, debe reformularse el sistema único de registro de la población desplazada (RUPD). Pese a los esfuerzos desarrollados por Acción Social este sistema presenta una tasa de subregistro superior al 20%. Es decir una de cada cinco personas desplazadas no han sido reconocidas como tales por el Estado y, por tanto, están excluidos de los programas que conforman la política pública.

La reformulación del sistema de registro pasa por afrontar y resolver el debate relativo a la definición del desplazamiento interno y sus víctimas, pero también requiere del diseño e implementación de mecanismos que permitan a los desplazados conocer la existencia de este trámite, así como las consecuencias del mismo. Adicionalmente es preciso ofrecer las garantías necesarias en torno a la seguridad personal de quienes lo realizan, pues no debe olvidarse que de acuerdo a la III Encuesta de Verificación Nacional el 72% de las personas no registradas no han prestado declaración ante el Ministerio Público por desconocimiento o temor por sus vidas.

Tercero, debe enfatizarse el componente de prevención de la política pública. Los episodios de desplazamiento forzado no suelen ser sorpresivos. Las personas afectadas relatan toda una serie de situaciones de tensión y violencia que preceden a su expulsión. No obstante las autoridades parecen ser ciegas y sordas a estos signos. En consecuencia el número de personas arrancadas de sus hogares no ha parado de crecer desde el momento en que se empezó a llevar un registro.

Cuarto, es necesario aplicar efectivamente las directrices de la Corte Constitucional en materia de retorno. El retorno ha sido elegido por las autoridades como la opción más adecuada para superar la condición de desplazamiento. El tribunal constitucional lo ha considerado

adecuado siempre y cuando se respete la voluntad de los desplazados, se garantice su seguridad y se les brinde el apoyo necesario para reconstruir sus vidas. En consonancia con estas líneas Acción Social ha diseñado la campaña “Retornar es vivir”.

Sin embargo, el análisis de los procesos de retorno revela que los principios constitucionales no han sido respetados, ya que quienes retornan no sólo no cuentan con un programa de acompañamiento que les permita reintegrarse a su comunidad y retomar el control de sus vidas, sino que muchas veces se enfrentan a la misma situación de violencia que provocó su huida, así como a la suspicacia de las autoridades y la fuerza pública. En consecuencia estos retornos no resultan sostenibles, y quienes regresan se ven forzados con frecuencia a reemprender su camino.

Quinto, se deben diseñar y poner en práctica programas sostenibles de reasentamiento. La imposibilidad de garantizar el retorno de todos los desplazados, en la medida en la que una porción importante de estas personas no está interesada en regresar a su lugares de origen, así como en el hecho que las causas que dieron origen al éxodo no han sido superadas en una parte importante del país exigen que se desarrollen opciones al retorno como medida definitiva para superar la situación de desplazamiento.

Sexto, deben reestructurarse los planes de generación de ingresos y acceso a una vivienda digna. Se trata de componentes claves para la recuperación de los desplazados y su reinserción en la sociedad, pero no han recibido ni la atención, ni los recursos necesarios para garantizar su éxito.

Y, finalmente, la Corte debería hacer un mayor esfuerzo para producir decisiones más breves, claras y concisas. La Corte ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento forzado, introduciendo el enfoque de derechos ausente del planteamiento inicial, su decisiones, tanto sentencias como autos de seguimiento, fijan las directrices a las que deben ceñirse las autoridades estatales en el diseño e implementación de la política.

Sin embargo, con frecuencia las decisiones del tribunal se expresan en textos muy extensos cuya sofisticada argumentación exige conocimientos especializados para desentrañar la totalidad de su significado. Si bien es deber de todo juez fundamentar de manera

sólida, suficiente y adecuada sus decisiones, un esfuerzo a favor de la claridad sería en este caso muy deseable. Más aún si se entiende que los destinatarios de los autos y las sentencias no son sólo las autoridades encargadas de la atención a los desplazados, sino también esta población.

Revista de Administración Pública



Texto introductorio a las políticas públicas y migración internacional en Brasil

Neide Patarra*

Dimensiones de las políticas de migración internacional en el mundo actual¹

Este texto aborda el tema sobre las recientes migraciones contextualizadas, a partir de procesos macro-estructurales de restructuración productiva y en el contexto internacional de la actual etapa de la globalización, en sus múltiples dimensiones y desarrollos. La creciente importancia de las migraciones internacionales en el contexto de la globalización, ha sido objeto de un número significativo de importantes contribuciones de carácter teórico y empírico, que demuestran diversidad, sus significados e implicaciones. Parte significativa de este importante conjunto de contribuciones, nos lleva a la reflexión sobre las grandes transformaciones económicas, sociales, políticas, demográficas y culturales en curso, en el ámbito internacional, principalmente a partir de 1980.

El debate evidencia posturas ideológicas y perspectivas del mundo, que se confrontan en el intento de la identificación de contradicciones y la crisis del orden capitalista hegemónico en la actual etapa de desarrollo, que al final de la Guerra Fría y de la expansión de la etapa de flexibilización de acumulación de capital, alinea a los paí-

* Doctora en Salud Pública de la Universidad de São Paulo. Profesora e investigadora de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Coordinadora del Capítulo II, Brasil del libro *Las Políticas Públicas...* op. cit.

¹ Leonir Mario Chiarello (Coord. y Edit.) *Las Políticas Públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Nueva York, Scalabrini International Migration Network, 2011. Introducción del Cap II. Brasil del libro Capítulo II. Políticas Públicas y Migración Internacional en Brasil. Págs. 155-159. Traductor:

ses desarrollados y en vías de desarrollo, poniendo a prueba las posibilidades de aquellos que no pertenecen al banquete de los ricos, industrializados, desarrollados, *versus* los pobres, siempre en un complejo desarrollo que difícilmente es consumado, cuya dinámica generó los nuevos contornos de la pobreza y exclusión, pequeños nuevos “oasis” internos de dinamismo económico y nuevos límites para la acción de políticas de *welfare state* y de protección social.

Por lo tanto, en el estudio del tema, es imprescindible que se considere el contexto de lucha y los compromisos internacionales asumidos en pro de la ampliación y efectivación de los Derechos Humanos de los migrantes, pero también es necesario que se discuta sobre cuáles son los grupos sociales contemplados en las políticas oficiales, amparadas en los Derechos Humanos. Es indispensable reconocer, en este contexto, que los movimientos migratorios internacionales representan la contradicción entre los intereses de grupos dominantes en la globalización y los Estados nacionales, con la óptica tradicional de su soberanía; por lo que hay que tomar en cuenta las tensiones entre los niveles de acción internacional, nacional y local. En fin, hay que considerar que los movimientos migratorios internacionales, constituyen la contrapartida de la restructuración territorial planetaria, intrínsecamente relacionada a la restructuración económica-productiva en escala global.

En este contexto, los Derechos Humanos pasaron a ser el legítimo instrumento y la aceptación de la concertación interna e internacional. Las políticas migratorias así son celebradas y formuladas a partir de esa legitimización; efectivar ese camino aún está lejos de concretizarse; hay mucho por hacer, explotando las brechas que las propuestas de gobernabilidad internacional de las migraciones, acaban por configurar. Las propuestas de organismos internacionales, incluso en el sentido de la formulación institucional de medidas jurídicas para la efectivación de los Derechos Humanos de los migrantes, mediante asociaciones, acuerdos bi o tri-laterales y multilaterales, por un lado, y por otro, el marco de los acuerdos de integración regional, constituyen una brecha importante en el monitoreo de las políticas migratorias; de ahí, el papel de los movimientos sociales y otras voces de la sociedad civil organizada.

En el ámbito del MERCOSUR los recientes acuerdos de libre circulación de personas, celebrados por los países miembros y asociados, pueden traer profundas alteraciones en lo que respecta a migración internacional e intrarregional, que merecen estudios más profundos

en la búsqueda de respuestas a cuestiones tales como, por ejemplo, qué parte de la pirámide social hará movimientos entre países con dinámicas económicas diversas, reproduciendo en el ámbito intra-regional las situaciones de *brain-gain* observadas en las relaciones migratorias Sur-Norte (Diniz-Fernandes, 2009).

Perspectiva de los Derechos Humanos: contradicciones y tensiones

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se encuentra la garantía de los derechos de los migrantes: la declaración garantiza a los individuos, en su artículo 15, el derecho a tener derechos, o sea, el derecho a tener una nacionalidad, de no perderla y de poder cambiar de nacionalidad; en el artículo 14, el derecho de pedir asilo, en caso de persecución; en el artículo 13, párrafo 2, el derecho a salir, o sea, el derecho de dejar su país de origen y regresar cuando lo considere.

Sin embargo, la Declaración no tiene fuerza jurídica vinculante. Quiere decir, que no existen en ella mecanismos que obliguen a los Estados a seguir sus determinaciones. Pero, ella es importante, en la medida en que estimuló y aún estimula el surgimiento de convenciones, tratados, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en lo referente a Derechos Humanos.

Además, en ese documento se afirma que la autonomía en la toma de decisiones del Estado, respecto a quien puede entrar o residir en su territorio, permanece asegurada. El mismo artículo 13, en su párrafo 1, deja claro que la libertad de movimiento y de residencia, es limitada al “interior de las fronteras de cada Estado”. No existe nada como un “derecho a entrar” que pueda ser equiparado al derecho a salir. El artículo 14, garantiza a todo individuo “victima de persecución [...] el derecho de procurar y gozar de asilo en otros países”, pero ningún país está obligado a aceptar a asilados.

La Declaración de los Derechos Humanos, en su interpretación más tradicional, serviría para regular solamente la relación entre los Estados y sus ciudadanos. Sin embargo, con el creciente reconocimiento del individuo en el campo internacional y con el aumento del número de inmigrantes en el mundo, es cada vez más frecuente su utilización como un parámetro para regular las relaciones entre los Estados receptores y los inmigrantes.

El primer organismo internacional que elabora una legislación específica sobre migraciones, fue la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 1949, la OIT, elabora la “Convención sobre los Trabajadores Migrantes” (n.97) y después en 1975, la “Convención sobre los Trabajadores Migrantes” (disposiciones complementarias), (n.143). Las dos convenciones recomendaban a los Estados realizar un esfuerzo, en el sentido de divulgar informaciones que pudieran facilitar el proceso de inmigración, y procuraban garantizar que los inmigrantes recibieran el mismo trato y tuvieran los mismos derechos que los trabajadores nacionales, independientemente de su nacionalidad, raza, religión o sexo. La gran diferencia de la segunda Convención en relación a la primera, es la inclusión de artículos relacionados a cuestiones de inmigración irregular, al tráfico de personas, y de párrafos relativos a derechos culturales.

Los derechos culturales, son unos de los puntos más polémicos de las nuevas convenciones sobre los derechos de los inmigrantes y de minorías, tanto en términos de la legislación internacional, como de la doméstica. En la definición mínima de derechos culturales, son concebidos como aquellos que facilitan “la integración de los trabajadores migrantes y sus familias al ambiente social de los Estados receptores, sin la pérdida de su identidad cultural” (ONU, (1990, 6). Esos derechos, normalmente involucran políticas que apuntan a la preservación de la lengua, la religión, y otros elementos de la cultura de los grupos inmigrantes. A partir de los años sesenta, con el fortalecimiento de la ideología de la multiculturalización, la preocupación por los derechos culturales, no solo de los inmigrantes, sino también de otras minorías autóctonas, también creció. La discusión sobre los derechos culturales ocupa cada vez más espacio en los debates internacionales y domésticos, pues lucha con aspectos bastante controversiales como cultura nacional y el derecho a la diversidad, entre otros.

Las dos convenciones de la OIT han tenido una baja tasa de ratificación, principalmente la segunda (47 países, la primera, y 23 países, la segunda). En los dos casos grandes países receptores de inmigrantes, estuvieron ausentes, como Australia, Estados Unidos y Francia.

En 1985, el Consejo Económico y Social de la ONU aprobó una declaración en la cual se reconoce la necesidad de una mayor reglamentación internacional sobre el tema. En 1990, luego de un largo período de negociaciones, fue aprobada la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias (18/12/1990), en la Asam-

blea General de la organización. En 1993, la Convención alcanzó el número mínimo de ratificaciones necesarias para entrar en vigor. Sin embargo, importantes países involucrados en los flujos migratorios contemporáneos, no son signatarios de dicha Convención.

La Convención exige que los migrantes regulares sean tratados en el trabajo de la misma forma que los nacionales, que éstos sean informados sobre sus derechos en una lengua que ellos comprendan, que tengan derecho a recurrir a la justicia en caso de deportación y también establece reglas para el reclutamiento de extranjeros. Uno de los puntos más controversiales es el que exige que a los trabajadores inmigrantes se les respeten sus derechos, independientemente de su situación migratoria. Importantes puntos, como la migración familiar, fueron dejados de lado por la convención, por falta de consenso.

La creciente importancia de las migraciones internacionales en el escenario internacional, también puede ser medida a través de la proliferación de reuniones y organismos que tienen en la migración, su tema principal. (*Global Commission on International Migration* –Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales–, establecida por el Secretario General de la ONU en el 2003; el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, de las Naciones Unidas, 2006; Cumbre Iberoamericana, 2006; Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que a partir del 2007 se realiza anualmente, entre otros), y también por su papel destacado en conferencias más amplias, como las relacionadas a la población, trabajo y el combate al racismo (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, parte 2, párrafos 33-35; Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, capítulo 10; Cumbre Mundial de Desarrollo Social, capítulos 3 y 4, y Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer, capítulo IV. D).

Cabe destacar, que la relación entre Derechos Humanos y Migración, también involucra la afirmación de un *derecho a no migrar*, quiere decir, que al individuo se le deben ofrecer condiciones para que obtenga su sustento y construya su vida en su país natal. De esta manera reafirmamos la inevitable conexión entre la migración y las decisiones que involucran otros aspectos de la vida económica y política de las sociedades. La perspectiva de los Derechos Humanos, aunque sea indispensable en la medida en que nos ayuda a construir parámetros, no suprime la necesidad de la definición de los objetivos de una política de migración. Esa definición, a su vez,

no puede ser hecha sin pensar en las migraciones en un contexto más amplio.

Contexto de los países latinoamericanos y de Brasil

En una perspectiva histórica, se puede resumir que los países latinoamericanos, en lo que se refiere a las migraciones internacionales, pasaron por tres etapas:

1. Hasta casi 1950, esos países (principalmente Argentina, Brasil, Uruguay y Chile), fueron el destino de las migraciones del viejo continente (principalmente de italianos, portugueses, españoles, y en el caso de Brasil, de japoneses.)
2. Desde 1960 se inicia una emigración con destino a los países desarrollados, principalmente a Estados Unidos, Canadá, España y algunos otros países europeos.
3. A través del tiempo y con variadas dimensiones, esos países presentaron expresivos movimientos de migración intrarregional, donde Argentina, Costa Rica, Venezuela y posteriormente Chile, se constituyeron en los principales países receptores.

A partir de la crisis económica de 2008, se puede observar una disminución en los flujos hacia el exterior, aunque como tendencia ese desplazamiento persiste, (principalmente de México y demás países de América Central y el Caribe), también se reduce el regreso de latinoamericanos a sus países de origen, incluso en los casos donde los gobiernos estimulan el regreso mediante políticas específicas.

En este contexto, Brasil sigue *grosso modo* las tendencias y etapas regionales, con algunas especificidades: su extensión territorial; ser una sociedad esclavista hasta 1888; fuerte inmigración japonesa desde finales del siglo XIX; y acentuadas desigualdades entre las regiones del país.

En este estudio se contempla, en su primera parte, una retrospectiva histórica de los movimientos migratorios internacionales, una rápida consideración a los movimientos internos de población, el inicio y la dinámica del desplazamiento de brasileños al exterior y el contexto actual, con diversificados movimientos emergentes de emigración, pero principalmente de inmigración hacia el país.

Este contexto se ampara en la perspectiva nacional del fortalecimiento de la democracia, estabilidad política, un considerable desarrollo económico con reducción de la pobreza, aumento de la clase media, altas tasas de inversión, etc. Todo esto ha proyectado al país en los foros internacionales y favorece la atracción migratoria que ha aumentado, especialmente con países latinoamericanos, así como algunos países africanos.

En la segunda parte, se describe el aparato jurídico institucional que circunscribe programas y acciones frente a las migraciones internacionales, y respaldan a las propuestas oficiales de políticas migratorias.

Finalmente, en la tercera parte, se pretende reconstruir la visión preponderante de la sociedad civil, de una forma general y, particularmente, de los principales agentes involucrados. De esta forma se busca concretizar la situación de los inmigrantes, mayoritariamente en situación irregular, donde la crudeza de las situaciones precarias, las carencias acumuladas, sus búsquedas por acceder a medios de vida, sus vivencias de reacciones por xenofobia y discriminación, su lucha por poner en regla sus documentos para acceder a puestos de trabajo, entre otras situaciones, en fin, su vida cotidiana. Las acciones, programas, apoyos y compromisos de los agentes de la sociedad civil constituyen la base de ese *overview* que se pretende construir y que finalmente respaldan las propuestas presentadas.

Al terminar la introducción, con mucha emoción, recordamos las palabras del Padre Alfredo:

“Ni tendría que agregar un punto final. Pero éste puede quedarse en nombre de la resistencia y de la terquedad, de la esperanza y de los sueños que ponen los inmigrantes en constante movimiento. Muchos son huérfanos de las guerras, de los conflictos y de todo tipo de violencia; otros, huérfanos de la pobreza, miseria y hambre; y otros son trabajadores en movimiento en la tierra, en el aire y en las aguas. Migrantes, refugiados, deportados, exiliados, marinos, itinerantes, gitanos, fugitivos de las “catástrofes naturales”, trabajadores temporales... Son ante todo, fuertes, parafraseando a Euclides da Cunha. Fuertes, porque transformaron la fuga en nueva búsqueda. P. Alfredo J. Gonçalvez, Migrações em Pauta, 2010.

Revista de Administración Pública



RESEÑA

Carlos Heredia Zubieta y Rafael Velázquez Flores (Editores).
Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la
migración. México, Centro de Investigación y Docencia
Económicas, 2012. Serie Coyuntura y Ensayo

Carlos Heredia Zubieta

Este es el segundo volumen de la serie Perspectivas Migratorias, producto del trabajo del CIDE-MIG. El primer volumen fue publicado en septiembre de 2010, con el título “Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional”, del cual fueron editores los profesores Jorge Durand y Jorge A. Schiavon.

Este segundo volumen está dividido en dos grandes partes. La primera analiza, desde una perspectiva general, el papel de los principales actores involucrados en el fenómeno de la migración en relación con el proceso de la gobernanza global. La segunda parte abre la discusión sobre el capital social y la movilidad laboral en la migración, particularmente en el caso entre México y Estados Unidos.

Sin duda, la migración internacional está presente como un elemento permanente en la agenda social y política de un mundo cada vez más comunicado y globalizado. Los flujos migratorios están cambiando el perfil económico, social, político, demográfico y cultural de cada país a nivel mundial. La relevancia social, económica y política de los procesos migratorios hacen evidente la pertinencia de estudiar el fenómeno a profundidad, buscando entenderlo de manera integral.

La primera parte abre con el capítulo de Jorge Durand, quien diserta sobre las versiones y dimensiones de la migración global contemporánea. Para el autor, la migración internacional se ha convertido en un tema central en la agenda política global, debido a que los flu-

jos migratorios se han incrementado significativamente en distintas partes del planeta en las décadas recientes. Sin embargo, a partir del año 2008 los flujos migratorios hacia Europa y Estados Unidos han empezado a decaer debido a la crisis financiera y a factores demográficos, sociales y políticos. En este orden de ideas, Jorge Durand escudriña los flujos migratorios globales contemporáneos. El trabajo de Durand se centra en los casos más relevantes de la dinámica migratoria mundial, tanto de los países expulsores como de receptores.

El principal hallazgo de Durand es que los datos más recientes permiten resaltar dos constantes que son fundamentales para entender los flujos migratorios contemporáneos. Por un lado, el factor geográfico es relevante para determinar las dinámicas regionales y de vecindad. Por el otro, el contexto histórico permite explicar el fenómeno a partir de las relaciones previas entre pueblos y países.

El siguiente capítulo es presentado por Cecilia Ímaz. El trabajo de la autora se centra en analizar el papel de un actor clave para la migración: la sociedad civil organizada. En este contexto, la autora evalúa el papel de este actor en la construcción de un marco internacional sobre migración y desarrollo. Ímaz confirma que la migración internacional se ha convertido en una parte fundamental de los procesos de globalización puesto que la movilidad humana transfronteriza ronda entre los 215 millones de personas. En opinión de la autora, la labor de los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil contrasta abiertamente con las incongruencias de políticas migratorias, que reconocen la necesidad de trabajadores migrantes, pero no aceptan el goce pleno de sus derechos. Por esta razón, argumenta la autora, existe una necesidad de construir un marco de gobernanza internacional que sirva de herramienta para una gestión más eficaz y humana de la migración.

En este orden de ideas, el trabajo de Cecilia Ímaz se centra en la contribución de la sociedad civil organizada en los procesos de formulación de un marco mundial sobre migración. El capítulo discute la pertinencia del término gobernanza global; presenta una breve revisión de los cinco foros mundiales de migración realizados hasta 2010, y de las jornadas de la sociedad civil como parte de dichos foros, y finalmente revisa brevemente el desarrollo de los temas tratados en las Jornadas. La autora concluye que los esfuerzos no han sido vaños. A pesar de las dificultades implícitas en todo proceso multilateral, plantea Ímaz, los gobiernos y la sociedad civil están construyendo una

plataforma de ideas y convergencias que servirán de base para los lineamientos de una mejor gestión de la migración mundial.

En el tercer capítulo, Brenda Valdés y Azucena Aguirre reflexionan sobre los procesos de gobernanza entre la diáspora y el gobierno mexicano. Para las autoras, el proceso de gobernanza incluye dos facetas: en primer lugar, se trata de un evento que se desarrolla en momentos específicos de la política pública; en segundo término, es la forma en que diferentes actores se adaptan a las nuevas demandas y necesidades sociales. En este sentido, Valdés y Aguirre disertan sobre los procesos de gobernanza en los mecanismos de respuesta que el gobierno mexicano ha dado al fenómeno migratorio. A partir de una propuesta de indicadores, ambas autoras evalúan la existencia y la calidad de los procesos de gobernanza regional en la relación de las diásporas con sus gobiernos de origen. Las autoras concluyen que, en la relación establecida por la diáspora mexicana organizada y el gobierno de México, los procesos de gobernanza muestran indicios de poca calidad, por lo que subrayan el reto que significa tratar de mejorar dicha relación.

Por su parte, Alejandro Anaya y Alejandra Díaz de León discuten un tema central para la literatura de estudios migratorios: el activismo transnacional alrededor de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México. Los autores argumentan que entre los problemas de derechos humanos más graves en México se tipifican el secuestro y extorsión, por parte del crimen organizado, sobre personas migrantes que transitan por suelo mexicano. En consecuencia, argumentan los autores, los problemas de derechos humanos en México han sido el blanco de la atención internacional. Ante esta realidad, Anaya y Díaz de León buscan responder a las siguientes preguntas: ¿Qué actores internacionales han reaccionado y presionado al gobierno mexicano? ¿Qué tanta presión transnacional podemos decir que se está generando? ¿Podemos esperar que la presión aumente en el futuro inmediato? Los autores concluyen que, dadas las ramificaciones de política interna de la agenda migratoria dentro de las democracias desarrolladas, su participación en un proceso de presión contra México es poco probable.

En el siguiente capítulo, David Crow y Gerardo Maldonado desarrollan un interesante trabajo sobre la opinión pública en torno a la migración en cuatro países latinoamericanos: México, Ecuador, Perú y Colombia. Crow y Maldonado presentan los principales hallazgos derivados de la encuesta Las Américas y el Mundo 2010, publicada

por el CIDE. Para los autores, existen cuatro hechos poco conocidos y cuatro paradojas acerca de la migración en estos cuatro países.

Los hechos poco conocidos son: 1) el porcentaje de hogares con familiares emigrados es mayor en Colombia, Ecuador y Perú que en México; 2) el porcentaje de hogares que reciben remesas es mayor en los tres países sudamericanos que en México; 3) la gama de destinos migratorios es más amplia para los tres países sudamericanos que para México, y 4) a pesar de las numerosas intromisiones de Washington en los asuntos de sus vecinos, los inmigrantes estadounidenses son bien recibidos.

Las cuatro paradojas son: 1) los ciudadanos de los cuatro países encuestados exigen derechos para sus connacionales que muchos no están dispuestos a conceder a inmigrantes en sus propios países; 2) los encuestados favorecen deportar inmigrantes indocumentados, aun cuando exigen apertura y se muestran dispuestos a emigrar (muchas veces sin papeles); 3) el principio de libre circulación de bienes y dinero en la región se suscribe ampliamente, pero se rechaza la libre circulación de personas, y 4) los encuestados prefieren que los inmigrantes a sus países vengan de culturas afines, pero en la práctica los inmigrantes de países latinoamericanos son los peor evaluados.

Esta primera parte cierra con el capítulo de Enrique Figueras, quien escribe sobre un tema poco tratado en la literatura: la relación entre migración y cambio climático. Para el autor, no todas las consecuencias del cambio climático son visibles. Por ello, propone Figueras, no se deben erigir barreras contra la acción en torno a la migración medioambiental. En este sentido, el capítulo aborda la urgencia de vincular las agendas de cambio climático y migración. Sin embargo, el autor reconoce que hay un incipiente andamiaje teórico, estadístico, jurídico, político y social que hoy dificulta avanzar con urgencia en esa dirección.

En este contexto, el capítulo de Enrique Figueras es un texto introductorio al tema; sin embargo, el autor plantea propuestas para México, en el marco de la segunda etapa del Programa Especial de Cambio Climático (2013-2050), y deja ver la dificultad de avanzar en el ámbito de las políticas públicas sobre migración. Las propuestas del autor constituyen un reto para toda la sociedad en el plano nacional e internacional. El criterio transversal, nos dice Figueras, debe ser que la comunidad migrante ha de desempeñar un papel proac-

tivo para impulsar los objetivos nacionales, regionales y globales frente al cambio climático.

La segunda parte abre con el trabajo de Rafael Velázquez y Jorge Schiavon. Este capítulo analiza el tema de la migración en el contexto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Ambos autores argumentan que la percepción de los dos gobiernos y de las dos sociedades en torno al tema migratorio impacta en la construcción de políticas públicas para atender el fenómeno. Asimismo, Velázquez y Schiavon arguyen que las diferentes percepciones con respecto al tema han causado una relación bilateral conflictiva.

Por un lado, tanto el gobierno como la sociedad estadounidenses perciben que la migración irregular es una amenaza a su seguridad nacional y a sus propias costumbres. Por otro lado, el gobierno mexicano y la sociedad consideran que los migrantes mexicanos contribuyen positivamente a la economía de Estados Unidos. Al plantear visiones conservadoras, el gobierno de Estados Unidos instrumenta políticas que muchas veces, consideran los mexicanos, violan los derechos humanos de los trabajadores. En la visión de los autores, estas percepciones han causado que el tema migratorio se convierta en una fuente de conflicto entre México y Estados Unidos.

En el siguiente capítulo, Patricia Arias analiza dos elementos económicos estrechamente vinculados: migración y remesas. Obviamente existe una amplia literatura sobre el tema. Sin embargo, la autora plantea un enfoque novedoso: la relación entre programas gubernamentales, cambios en los patrones migratorios y remesas colectivas. En este sentido, Patricia Arias argumenta que los esfuerzos institucionales por convertir los “migradólares” familiares en remesas colectivas han resultado modestos y controvertidos.

Desde la perspectiva de la autora, en los últimos años se advierte la existencia de una serie de tensiones y conflictos familiares y comunitarios que afectan el cumplimiento de los compromisos económicos y sociales de los migrantes en sus lugares de origen. Por ello, el objetivo de su capítulo es explorar esos cambios a partir de un factor que ha sido poco estudiado: el capital social negativo, que en las condiciones actuales parece estar presente en las situaciones que enfrentan los migrantes en los lugares de origen y destino.

Por su parte, Adriana Ortega analiza un tema más específico desde el punto de vista regional: la conexión migratoria en las estrategias

internacionales de los gobiernos de Jalisco y Puebla. Para la autora, la emigración hacia Estados Unidos constituye una de las principales vías de conexión local-internacional. Por ello, el texto discute cómo la emigración es un factor que incide en la agenda internacional de los gobiernos estatales mexicanos y sus estrategias de vinculación internacional. El objetivo de Ortega es mostrar, a través de un análisis comparativo de los casos de Jalisco y Puebla, la importancia de la emigración como internacionalización local “desde abajo”, sobre la cual los gobiernos estatales despliegan estrategias de relaciones internacionales en Estados Unidos, particularmente a través de sus oficinas de representación en el exterior: la Casa Jalisco en Illinois y las casas Puebla en Nueva York y Los Ángeles, California.

El libro cierra con el capítulo de Carlos Heredia. El autor explora el tema de la movilidad humana y la relación con la integración de mercados laborales entre México y Estados Unidos. Heredia inicia su trabajo con una idea muy importante: “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) facilita los flujos de bienes y servicios, capitales e inversión, pero no la movilidad laboral.” Para el autor, los millones de trabajadores mexicanos que han migrado a Estados Unidos han provocado que la economía estadounidense dependa crecientemente de esa fuerza de trabajo. A partir de ahí, el autor analiza las principales variables del fenómeno migratorio en la relación México-Estados Unidos. Así, afirma Heredia, “la variable con la que mayor relación tiene la migración mexicana hacia Estados Unidos es el empleo en dicho país. A partir de la crisis económica de 2008 en Estados Unidos, los flujos netos de migración irregular desde México han tendido a cero, pero la recuperación eventual detonará de nuevo la migración”.

Carlos Heredia también plantea algunas propuestas concretas en torno a esta problemática. Por ejemplo, sugiere que México debe aprovechar la etapa final de su “bono demográfico” y plantear al gobierno estadounidense tres puntos centrales: 1) la transición de la liberalización comercial a la integración productiva; 2) que Estados Unidos otorgue visas para que esos trabajadores puedan laborar de manera legal, y 3) que la movilidad laboral sea un ingrediente vital para mitigar la escasez de trabajadores en sectores específicos y para incrementar la competitividad de América del Norte frente a otros bloques económicos a nivel global.

Revista de Administración Pública



RESEÑA

Mónica Verea (Editora). *Anti-Immigrant Sentiments, Actions, and Policies. (Sentimientos, acciones y políticas antiinmigrantes).* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2012.
ISBN: 978-607-02-3032-5

Aída Chávez

Los ensayos escogidos para esta obra analizan y comparan las características de los recientes movimientos antiinmigrantes surgidos en América del Norte y la Unión Europa, como resultado del creciente flujo de migrantes no autorizados. Dichos movimientos, de acuerdo con los autores de esta compilación, se han traducido en políticas migratorias o posturas restrictivas, xenófobas, racistas o antiinmigrantes, dependiendo de cada país o estado. Estos ensayos tocan temas tan recientes como el de la creación de leyes antiinmigrantes de Arizona y Georgia, así como el endurecimiento del control fronterizo en España y Polonia, o bien, se habla del mismo sentimiento xenófobo y discriminatorio en México y Canadá, entre otros temas. Este libro resulta fundamental para la comprensión de los sentimientos, acciones y políticas antiinmigrantes contemporáneos.

El primer ensayo, que forma parte es de la sección introductoria, escrito por Mónica Verea, habla sobre las medidas restrictivas y los sentimientos antiinmigrantes en el siglo XXI. Dichos movimientos, se han traducido en políticas migratorias restrictivas, xenófobas, racistas o antiinmigrantes, dependiendo del caso. La editora sienta las bases teóricas, retomando los conceptos que plantea Peter Schuck, prestigiado especialista en migración, los cuales permiten introducir al lector en una visión general de los conceptos como racismo, discriminación, nativismo y etnocentrismo, asimilación y xenofobia.

Ariadna Estévez, en el segundo ensayo de esta compilación, plantea que la criminalización de la migración y la discriminación, significan violaciones a los derechos humanos. Para ello retoma las ideas de Coutin y Honneth, las cuales logran explicar que el migrante entra en una situación de desprotección social y jurídica, que apuntan hacia una cuestión de derechos humanos.

En la segunda sección se aborda el tema sobre América del Norte, y se inicia con el ensayo de Liette Gilbert y Kathy Kolnick, en el cual se analizan las causas fundamentales de los movimientos y acciones antiinmigrantes locales en Estados Unidos, los cuales surgen como resultado de la incapacidad del gobierno federal de brindar seguridad en la frontera y mejor control en la entrada de los extranjeros indocumentados. En este ensayo se habla de que el migrante indocumentado cae en el concepto de “molestia pública”, que forma parte fundamental para la criminalización de la migración. Bajo dicho concepto, las autoridades locales logran legitimar sus acciones, generalmente antiinmigrantes, a pesar de que el tema migratorio sea de competencia federal. Bajo esta misma idea, el ensayo plantea una serie de contradicciones entre medidas antiinmigrantes locales y federales. El concepto de molestia pública toma una dimensión de interés público el cual genera un sentimiento de discriminación que criminaliza al migrante indocumentado.

El cuarto artículo, escrito por Frederic I. Solop y Nancy A. Wonders, se centra en diversos datos obtenidos de encuestas que abordan el tema migratorio, con la finalidad de brindar explicaciones de las acciones, actitudes públicas y creación de políticas migratorias ante el fenómeno de la migración en Estados Unidos. La opinión pública estadounidense en cuanto al tema migratorio es la cuestión fundamental de este estudio, analizando los casos específicos de las opiniones expresadas en Arizona y California. El estudio demuestra que las opiniones de los estadounidenses en cuanto al fenómeno migratorio son muy distintas sobre todo, para el caso de las poblaciones fronterizas.

El ensayo de Robert Donnelly, estudia las diferentes legislaciones sobre inmigración en varias demarcaciones de los Estados Unidos, incluida la reciente aprobación de la Ley SB1070 en Arizona. Donnelly habla de que entre 2006 y 2010 se crearon 570 legislaciones relativas a la inmigración indocumentada, mismas que se presentarán cada vez más, debido, principalmente, a la incapacidad de las medidas migratorias llevadas a cabo por el gobierno federal estadounidense. El

autor subraya que las causas de la creación de medidas de corte antiinmigrante se deben a la creciente participación política del *Tea Party*, a la constante mediatisación de la criminalización de los migrantes indocumentados y los recientes resultados demográficos de las poblaciones hispanas o latinas.

Michael Kahout, plantea el caso de “Inland Empire” localizado en California, en donde el continuo flujo migratorio y el conservadurismo de los habitantes de esa región han generado choques o enfrentamientos violentos por la amenaza que representan los migrantes indocumentados. El temor de los habitantes se ha traducido en la instauración de políticas migratorias federales como el *E-Verify*, cuya finalidad es la identificación de los migrantes indocumentados para su eventual deportación. Este caso ejemplifica la unión entre políticas migratorias federales, estatales y locales en los Estados Unidos.

En el ensayo elaborado por Ana Ochoa O’Leary y Azucena Sánchez, se habla del concepto de *mixed immigration status households* o la mezcla de condición migratoria de los hogares. Para poder explicar este concepto, se toma como referencia el estudio binacional de salud reproductiva. El estudio concluye con el planteamiento de que al indocumentado se le excluye de las políticas públicas de acceso a la salud, mismo que genera disparidades no solamente sociales, sino que también en el mismo núcleo familiar. El caso del estado de Arizona es ejemplar para explicar este concepto, precisamente por su contexto antiinmigrante.

El artículo de Elaine Levine, habla de la creciente población migrante en el estado de Georgia, la cual pasó de 173,000 en 1990, a aproximadamente 929,000 en 2008, de los cuales la mitad son latinoamericanos y un tercio del total son mexicanos. Más de la mitad de los migrantes son indocumentados. Los migrantes indocumentados fueron mano de obra importante para la construcción de sedes olímpicas en 1996 y parte importante de la fuerza laboral de compañías procesadoras de pollos en Gainsville y las compañías fabricantes de alfombras en Dalton. A pesar de ello, Levine explica que en cuatro condados de Georgia se han aplicado acuerdos como el 287g del Departamento de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) cuya finalidad y resultado ha sido la deportación de miles de personas.

Julie Dufort, analiza la actividad del grupo civil *Minutemen Project*, cuya función es la de patrullar la frontera entre México y Estados

Unidos. De dicho grupo se estudian los casos de sus presidentes: Jim Gilchrist y Chris Simcox cuyas acciones han sido depositadas en la arena de lo político en cuanto al debate migratorio. Las ideas que promueve este grupo, se basan en la estricta aplicación de las leyes migratorias en Estados Unidos y del total apego a la seguridad de la frontera con la finalidad de evitar la migración no inspeccionada.

El ensayo escrito por Anna Kaganiec-Kamienska, estudia al movimiento “*English-Only*”, cuya finalidad es la del establecimiento del inglés como idioma oficial en Estados Unidos. Este movimiento ha derivado en el incremento de sentimientos antiinmigrantes en la Unión Americana, sobre todo para el caso de los migrantes hispanoparlantes.

El último ensayo de la segunda parte, escrito por Manuel Ángel Castillo y Germán G. Guerra, se refiere al caso mexicano y a su percepción y actitud frente la inmigración. Para ello, toma en consideración dos elementos: la postura del gobierno mexicano frente a la inmigración y la creación de regulaciones e iniciativas legislativas, aplicadas por las autoridades migratorias mexicanas y segundo, la postura de los sectores de la sociedad mexicana frente a este mismo tema. Los autores analizan la percepción de los mexicanos a través de los resultados obtenidos en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005. Asimismo, se pone en tela de juicio la actitud de las autoridades mexicanas hacia la presencia de inmigrantes y la contradicción generada por esta dinámica a través de la exigencia del gobierno mexicano para lograr el respeto de nuestros connacionales en territorios extranjeros. Los autores proponen una política migratoria basada en el respeto a los derechos humanos que logre disminuir actitudes xenófobas hacia los inmigrantes centroamericanos.

En cuanto toca al tema canadiense, Yolande Pottie-Sherman y Rima Wilkes, revisan a lo largo de su artículo, la historia de las políticas migratorias canadienses que se basaron, hasta 1962, en la selección de migrantes “blancos”, es decir sobre la base de principios racistas. Ello se confirma, con la política canadiense de restringir la entrada de chinos a territorio canadiense y posteriormente con la negación de la entrada a Canadá de las víctimas del holocausto y de los ciudadanos japoneses durante la Segunda Guerra Mundial. Las autoras señalan que si Canadá, posteriormente eligió obtener una política migratoria positiva fue por las aportaciones económicas de la migración y sus contribuciones a la identidad nacional.

Jeffrey G. Reitz, estudia las tasas de aceptación de los canadienses hacia la migración, así como la percepción que se tiene de que la migración significa una problemática. A pesar de ello, los autores analizan el estudio realizado por *Euronics for Survey Research* en noviembre de 2010, del cual se destacan dos puntos importantes: primero, que la migración conforma una oportunidad de crecimiento económico para la región y segundo, el cumplimiento y por tanto reconocimiento de una postura progresiva de aceptación y respeto a los derechos de los homosexuales. Cabe destacar que la política migratoria canadiense reconoce a las parejas del mismo sexo. Asimismo, el autor destaca que el Partido Conservador plantea una política de asimilación, aceptación e inclusión de los inmigrantes en la sociedad canadiense.

En el ensayo de Graciela Martínez-Zalce, se habla acerca de la mediatisación del tema de los inmigrantes indocumentados en Canadá y el impacto que ésta podría generar en la sociedad canadiense, si a través de programas televisivos como *Border Wars* o *Human Cargo*, que pretenden ser serios, se genera una imagen negativa y con tendencia hacia un perfil racial que podría traducirse en un sentimiento antiinmigrante.

Para la tercera parte de este libro, dedicada al caso de la Unión Europea, se abre con un ensayo de Xavier Escandell, en el cual se hace una interpretación del *Eurobarómetro*, fuente de datos de 2009, que el autor utiliza para medir la percepción de los europeos sobre los inmigrantes en un momento de desaceleración económica y crisis para toda la región europea. Los resultados que arroja este análisis se basan en la relación del modelo de competitividad y la asimilación cultural de los inmigrantes y su posible impacto en la opinión pública.

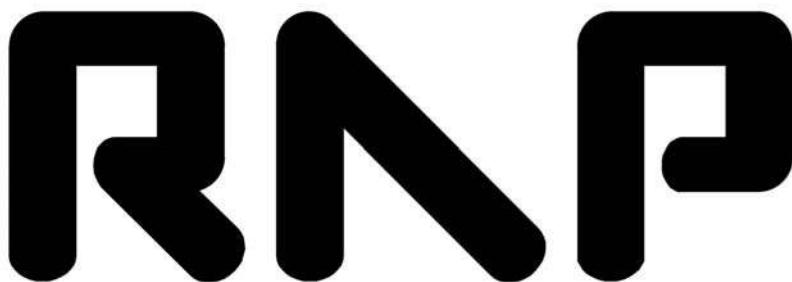
Anthony M. Messina, realiza un ensayo en el que se plantea abordar temas acerca de la Unión Europea y su posición liberal con respecto a la inmigración a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre y si, a raíz de ello, los europeos se sienten más vulnerables en términos económicos, sociales y físicos. Para realizar este análisis, Messina estudia la opinión pública de Gran Bretaña, España, Francia y otros países occidentales. Los resultados de su estudio indican que los países occidentales no consideran a la inmigración como una preocupación prioritaria.

En el artículo de Christopher Bertossi, se analiza la situación de países como Holanda, Francia y Gran Bretaña, los cuales han pasado de tener una política de integración de la inmigración, a la creación de nuevas políticas antiinmigrantes. El autor señala que los “modelos nacionales de integración” impiden la politización y concientización de las políticas relacionadas a la integración de la inmigración en países occidentales. El autor indica que en Europa nunca se establecieron modelos multiculturales que permitieran una mayor asimilación de los inmigrantes.

En el artículo de Monika Banas, se estudia el impacto generado a raíz de la entrada en vigor del tratado de Schengen, y su relación con el tema de la inmigración y sus problemáticas. De acuerdo con el autor, en países desarrollados como Francia, Alemania y Gran Bretaña y en la región escandinava, se están generando políticas migratorias con base en los intereses económicos, sociales y políticos de cada país. El autor destaca que con base en la percepción negativa de estas políticas migratorias, los partidos conservadores han planteado el endurecimiento de las mismas, a fin de reducir la entrada de inmigrantes. Banas analiza los discursos pronunciados por políticos de Dinamarca, Finlandia y Suecia, sobre el tema de la inmigración en el periodo 2005-2010.

Guillermo Alonso y Michael Weres, realizan un análisis de los flujos y rutas migratorias para los casos de España, Polonia y Estados Unidos. El caso más emblemático de este ensayo es el de Polonia, que al ser geográficamente la entrada a Europa oriental, tuvo que endurecer la vigilancia de sus fronteras. Asimismo, los autores hacen un análisis comparativo de la construcción de la vigilancia de las fronteras de España, Polonia y Estados Unidos.

En el último ensayo, Pablo Nicolás Biderbost Moyano estudia el caso de España, y la posición de los partidos políticos, concretamente los casos del Partido Popular y el Partido Obrero Socialista, conforme a la idea de integración de los inmigrantes a la sociedad española. El autor, también señala que existen casos contrarios como lo son los de partidos menores, –el partido Democracia Nacional y Plataforma per Catalunya– los cuales abiertamente expresan consignas antiinmigrantes. Asimismo, en el ensayo se analiza el impacto legislativo de dichos partidos políticos en la creación de políticas públicas.



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

128

**Volumen XLVII, No. 2
(mayo-agosto 2012)**

Migration Public Policies



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revista de Administración Pública



Presentation

The modern world has been erected thanks to migrations; however, this topic has become complex in contemporary times; an analysis from an administrative and political science point of view has been poor. Thus, the 128th issue of the Public Administration Journal is co-ordinated by Cecilia Imaz, she has a PhD in Political Sciences from the UNAM, where she is a tenured professor. She is currently a member of the National System of Researchers, Level II, and has been president of the Advisory Council of the National Migration Institute. Their research lines are migratory policies and governance of international migration. This issue has a series of articles that highlights an updated diagnosis of the main migration flows, legal framework, public policies, migration programs and civil society participation in these ever growing and complex processes.

Migration has become one of the most important issues in the agendas of international governments. This is why INAP considered it relevant to publish an issue of its central journal dedicated to this topic, which includes research carried out to try and face challenges regarding the definition, execution and monitoring of public migration policies promoted by *Scalabrini International Migration Network* (SIMN); which implemented a monitoring system of migration-related public policies and permanent connection between migration decision makers. One of the specific activities of this monitoring system is research and its results can be found in our journal.

Leonir Chiarello and Lelio Mármore explain the reasons, goals and contributions made by four Latin American countries: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico; they offer us an up-to-date diagnosis of the main trends of migrations flows and the initiatives made by political and social actors that work in migration research areas.

Carlos Heredia Zubieta presents an overview of migration public policies. He describes the way migration movements take place in the American continent and explains how the regional spaces of mobility operate and the integration of labor markets in the hemisphere; he also develops proposals related to the formulation of migration public policies.

Cecilia Imaz carried out a study regarding migration dynamics in Mexico, as well as formulated and implemented policies whose goal is to solve challenges and problems, as well as fulfill international commitments. Her perspective regarding these problems allows us to know the complexity of interrelated fields and the challenges of inter-institutional coordination and effectiveness of current public policies.

Rodolfo Casillas studies government policies and ecclesiastical policies in Mexico, he carries out an historical review of the participation authorities, churches and secular organisms have had in philanthropic, welfare, humanitarian, credit and other activities; to explain why some churches in our country develop welfare activities and others do not in accordance to the current constitutional framework regarding religious matters.

Lelio Mármona analyzes the State's and civil society's role in the development of migration public policies in the Republic of Argentina. He pays special attention to immigration and emigration movements, the evolution of migration policies up to this day, its institutional structure and regulatory framework and studies participating programs, associations and the way citizens participate.

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica analyzes Colombian migration policies and studies forced displacement, which also happens in other countries that have also been studied, it was carried out in the Victims and Land Restitution Law context in said country. The author considers that talking about the displaced ones means understanding the relationship between the inspiration of the law by public policy itself.

Neide Patarra writes about the meaning and consequences of great economic, social, political, demographic and cultural transformations that take place in globalization contexts. She pays special attention to Brazil and studies migration from a human rights perspective, its contradictions and tensions. Its study is framed and contextualized into an overall perspective which describes the legal-institutional body that circumscribes programs and actions regarding the official proposals on migration policies in this region.

This journal compiles these diagnosis, reflections and proposals regarding an important issue for Mexico and Latin America and many other nations worldwide. It also describes public policies and public policy initiatives to face challenges brought on by immigration, emigration, transmigration and people displacement in a global world; laws to help migrants evolve are sought and at the same time restrictive policies are established due to phenomena such as economical-social gap, impoverishment of large sectors of the population, inequality and lack of social cohesion, economic crises, slow growth of job opportunities, natural disasters and violence.

**José R. Castelazo
President**

Revista de Administración Pública



**Migration public policies and civil society in Latin America.
Importance and scope of studying them**

Cecilia Imaz B.*

I would like to thank José R. Castelazo, president of the Board of INAP, and Héctor Zamitz Gamboa, Head of this Journal, for their kind invitation to coordinate this journal's issue; I am also grateful for the readers' interest on an understudied topic in Mexico and other countries: migration public policies and the government's and civil society's efforts to achieve an effective governance.

This issue deals with ***Migration Public Policies and Civil Society in Latin America: The cases of Argentina, Brazil, Colombia and Mexico***¹, as well as other contributions that broaden the analysis on migration policy management.

The Public Administration Journal also includes in the issue, an updated diagnosis on the migration situation of four countries in Latin America, highlighting main migration flows, legal framework, public policies and migration programs and civil society's participation. Its goal is to perceive the degree of migration governance in these countries and influence the design, implementation and monitoring of public policies related to migration management.

The topic is important for several countries, including Latin American ones. Since the 1970's migration processes have been more complex due to new forms of production, impacts of globalization, variations in economic cycles and demographic explosion.

Migration, in all of its forms, has become one of the most relevant topics in national and international agendas. It is estimated that 3% of

¹ Leonir M. Chiarello (Coord.), (2011) New York: SIMN.

the world's population does not live in their places of origin, it tends to live in production centers and this will keep on growing; this is why it has to be addressed at national, regional and international levels.

In the last couple of years, there has been an increased interest of numerous countries –not only the ones of origin, but also the ones considered as destination ones- to develop better international agreements on management of migration flows; a topic that affects them differently and especially migrants.

Migration touches sensible issues such as the population's identity and nationalism, especially in countries of destiny. The most developed regions require additional workforce; however, they do not want it to be permanent and is highly stigmatized in times of high unemployment.

Immigration, emigration and trans-migration have become more limited in the last decade by migration control policies, which are associated with national security instead of public security. For several reasons, multiple impacts of migration in origin, transit and destiny countries and the lack of respect for human rights of many migrants worldwide, not just illegal ones makes it essential to address and regulate more efficiently migration public policies.

Management of migration flows, in this complex context makes it necessary to have explicit and inclusive public policies, based on recognition and protection of human rights of migrants and their families. On the other hand, an adequate management of migration flows requires the co-responsibility among countries of origin, transit and destiny; and at the same time, cooperation between government organisms and civil society organizations in the definition and implementation of policies and programs to ensure an efficient and legitimate governance of migrations.

One of the essential elements to define and implement public policies on migration is the diagnosis of elements connected to migration processes. Ignoring certain elements that are a part of migration processes and different understanding of the same processes affect inadequate or inefficient public policies to integrate migrant populations.

The essays included here are part of a research project promoted by the Scalabrin International Migration Network (SIMN), based on their vast intervention experience in the American Continent addressing migrants, refugees, displaced and trans-migrants, understood there

was a need to make a clear diagnosis of public policies and actions of civil society to promote the integration of migrants into society. To address this challenge in 2010 SIMN started an exhaustive continental research titled: "Exploratory Study on International Migration in the Western Hemisphere" (Mirkin, 2010 NY: SIMN), which presents a diagnosis of main migration trends and the answers given by States and civil society to migration movements in the American continent. In 2011, SIMN promoted a thorough investigation on migration public policies and the participation of civil society in the definition, implementation and monitoring of these policies in the four biggest countries in Latin America: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico.

In 2012, Public Policies and Civil Society will be studied in Peru, Bolivia, Chile and Paraguay; thanks to this we will know how migration dynamics currently work, local, national and regional areas, legal frameworks and migration public policies will be studied. The participation of civil society in eight countries of Latin America with a strong migration tradition will be studied, similarities will be highlighted, differences in their geopolitical position and historical specificity of each country of the Latin American region.

SIMN is a non-profit organization created in 2006 to promote the dignity and rights of migrants, refugees, seamen, nomads and every person that moves internationally. It belongs to a Catholic organization, the Congregation of the Missionaries of St. Charles, created in 1887 by the blessed Juan Bautista Scalabrini (1839-1905), Bishop of Piacenza, Italy; he lived the exodus of Italian migrants to America which often lived in conditions of semi-slavery and promoted the creation of legislative and institutional instruments to legally and humanly protect migrants against all forms of exploitation.

The Scalabrini Network carries out its mission through centers for migrants and refugees, migrant homes, nursing homes, orphanages, clinics, kindergartens, schools, vocational centers, missions, cultural centers, and centers for seamen and parishes. All of the above address five important areas: migration and development; migration and integration; migration and human rights and democratic citizen participation, migration and peaceful coexistence.

Besides taking care of migrants and their communities, SIMN promotes interdisciplinary studies on migration supported by the Federation and the Center for Immigration Studies based in New York, Paris, Rome, Basel; and São Paulo and Buenos Aires in the American con-

tinent. Each one of these centers has a specialized research journal on international migration and the main actions promoted by political and social actors regarding migration governance. The *International Migration Review* (IMR) of the *Center for Migration Studies* (CMS) of New York; *Latin American Migration Studies* of the *Center for Latin American Migration Studies* (CEMLA) and *Travessia* of the *Center for Migration Studies* in São Paulo; those are the three main academic journals that deal with migration topics and edited by Scalabrini Migration Centers in the American Continent. The latter has been an active participant in international forums and groups on migrations of the UN; in 2013 the Second High Level Dialogue on International Migration and Development will take place.

The specific research *Migration Public Policies and Civil Society in Latin America: The cases of Argentina, Brazil, Colombia and Mexico* was developed for these four specific cases and divided into four parts: general analysis of migration dynamics, migration public policies, civil society's participation on migration programs and policies and recommendations.

It is important to note that the main goals of this study is to influence the formulation of public policies regarding migration, some advances have been made.

The results of this investigation has been well received in Mexico, the Center for Migration Studies of the National Migration Institute (SEGOB); calling for a more humanitarian policy and less centered in migration security, it is no longer a faceless phenomenon, it does have one. The results of these investigations are also considered important because the Regulation of the Migration Law is being discussed.

In Colombia, this reasearch contributed to the reflection on the process of implementation of the Immigration Department, with the participation of the Ministry of Labour and Foreign Affairs in April 2012 which replaced the Administrative Security Department (DAS), which emulated the *Department of Homeland Security* (DHS) in the US. New Colombian immigration institutions were present in the presentation of the initial publication in the Javeriana University in Bogota on May 8th, recognizing the importance of research in the promotion of ethical governance in migrations.

The presentation of the publication in Argentina, on April 11th 2012, in the Center for Latin American Migration Studies (CEMLA) recog-

nized the important role civil society has played in the construction of migration policies, in the definition and implementation process of policies and monitoring them.

The results of the investigation were presented on April 27th during a session held by the National Immigration Council (CNIg) of Brazil, in Brasilia by the President of this same Council.

In short, we can say that research offers an updated diagnosis of the main trends of migration flows and initiatives put forward by political and social actors that work with immigrants, emigrants, transmigrants, refugees and displaced in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico; allowing decision makers have new elements to define and implement public policies and programs on migration according to current international challenges.

Revista de Administración Pública



Migration public policies and civil society in Latin America

Leonir Chiarello y Lelio Mármona

The growing economic-social gap among countries, impoverishing of large sectors of the population, social inequity, lack of social cohesion, economic crises, slow growth of labor offers that bring on unemployment, natural disasters and violence are the main factors that cause millions of Latin Americans to emigrate to the Northern region of the American Continent of other countries of this region.

On the other hand, some countries that receive migrants have restrictive policies that force millions of people to live in irregular migration situations, victims of labor exploitation, human rights violation, social vulnerability, human trafficking and other consequences.

In this complex context, management of migration flows requires public policies on migrations that are explicit and that include migrant populations.

One of the essential elements to define, put into practice and evaluate public policies regarding migration is the diagnosis of elements linked to migration processes and their impact on societies of origin, transit and destiny. Ignoring them generates, in many cases, inadequate or inefficient public policies to receive and integrate migrant populations.

Adequate governance of migration also requires co-responsibility among governments and civil society actors of countries of origin, transit and destiny to define and develop policies and programs that ensure the dignity and rights of migrants and their families. In this sense, consensus among government actors and civil society actors is an essential condition to ensure legitimacy and efficacy of migration public policies.

The growing participation of civil society in the definition, execution and evaluation of migration policies and programs results in a substantial change in these policies and programs. At first migration public policies were seen as “State policies”; however, an active intervention of civil society and its results now allow us to define them as “society policies”.

The broader character these policies have taken on, in terms of the participation of social actors and the topics of their foundations, allow us to observe important changes in international regulations and the position adopted by some countries. In this sense, the range of foundations that are the basis to define migration public policies has widened, from the security perspective (in general, main argument of the countries that receive migrants) to the cost-benefit of migrations, or those who privilege the human rights of immigrants like most countries in Latin America.

The privileged role of ethical foundations in the definition and execution of public policies of migration allows us to observe displacement that happens as “State policy” and that could be understood as “humanity policy”.

The future of migration public policies face a special challenge regarding the way the relationship between civil society and governments is articulated. This articulation can be focused on negotiating migrants’ rights –this public opinion has grown in most parts of the developed world- or accepting the human development principle of immigrants as basis for all policies; this has been accepted by different civil society organizations that defend said rights.

To answer the challenges brought on by the definition, execution and evaluation of public policies regarding migration, the *Scalabrini International Migration Network* (SIMN) has implemented a monitoring system of migration public policies and permanent connection with decision makers on this topic.

One of the specific activities of this monitoring system is conducting research on critical aspects of international migrations and their connection to public policies.

After having conducted an exploratory study on migration public policies in the American Continent¹, SIMN carried out an investigation

¹ Mirkin, B. (2011) *La migración internacional en el Hemisferio Occidental: un estudio exploratorio*. Scalabrini International Migration Network, New York.

on migration public policies and the participation of civil society in the definition, execution and evaluation of said policies in the four largest countries in Latin America: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico.

This research offers an updated diagnosis of the main trends of migration flows and initiatives that are carried out by the political and social actors that work on migration topics in these four countries, this will allow decision makers to have new elements to define and implement new public policies and programs on migration.

Lelio Mármore, along with Gabriela Altilio, María Laura Gianelli Du-blanc and Yamila Vega presents the main migration trends in Argentina, migration policies and laws implemented throughout history in this country and finally, a broad overview of the activities promoted by civil society actors related to the definition, implementation and evaluation of Argentinian public policies and programs on migration.

A research team coordinated by Neide Patarra and with the participation of Duval Magalhães, Paulo Parise, Dirceu Cutti, Helion Póvoa Neto and Mariana Aydos and Elizângela Lacerda present a diagnosis on migrations throughout Brazil's history, the main regulatory and institutional instruments which have led migration governance in this country and finally an overview of the main perceptions and actions of social actors in Brazil regarding the promotion of migrants' rights and migration public policies.

Roberto Vidal, Rosa María Martín, Beatriz Eugenia Sánchez and Marco Velásquez present a vast panorama of migration, refuge and displacement in Colombia, a description of migration, displacement and refuge policies that have been developed and a detailed account of the regulatory framework of citizen participation to define public policies on migration, displacement and refuge in this country.

After Jorge Durán's presentation of the main trends of immigration, emigration, transmigration and refuge in Mexico, Cecilia Imaz, who coordinates this issue, presents the institutional and legal framework of Mexican public policies. Subsequently, Rodolfo Casillas analyzes humanitarian aid work carried out by civil society organizations to help migrants; they focus their attention on migrant shelters and houses. Finally, Florenzo María Rigoni presents a wise overview on Central American migration flows in Mexico.

Research on migration public policies and civil society in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico reveals that men, women, youth and children who migrate, are displaced or are refugees have rights and are central actors in the construction of a culture *coexistence* in which all can enjoy the inalienable rights that they possess inherently by being what they are: human beings. In this sense, consultation and coordination among State and civil society actors, including immigrants, are prioritary in the social and political agendas of these countries.

Revista de Administración Pública



Public policies and migration in America

Carlos Heredia Zubieta*

This paper presents an overview in regards to migration public policies. Firstly, a description of migration movements that take place in the American continent is presented; secondly, the way regional mobility spaces and integration of labor markets operate is also presented; lastly, some proposals regarding the formulation of migration public policies are put forward.

1. Migration flows in the American Continent.

Most migration flows that happen between geographical neighboring countries or that share features of their history because of Colonial relationships or linguistic, cultural or religious affinities (Durand, 2011). Statistics show that two out of every hundred people worldwide emigrate to seek better economic opportunities (UNDP, 2009). These numbers only include people that eventually end up living in a country other than their own (emigrants), or with a circular come and go movement between their country of origin and destination (migrants).

* Director of the Division of International Studies, Research and Teaching in Economics Center (CIDE) in Mexico City. BA in Economics from the Autonomous Technological Institute of Mexico (ITAM), Master in Economics from McGill University, Montreal, Canada, with doctoral studies in the National Autonomous University of Mexico (UNAM). Between 1997 and 2000 he worked as a federal deputy. His research interests include migration, economic integration Mexico-US and Asia-Pacific. He is a founding partner of the Mexican Council on Foreign Relations (Comexi) and a member of its board. He is also member of the Mexico Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington, DC. His latest editorial work is as coeditor (with Rafael Velázquez Flores) of the book titled *Migration Perspectives II: The unfinished agenda on migration* to be published by the CIDE in its collection *Coyuntura y Ensayo* in the summer of 2012. Born in Tampico, Tamaulipas on April 1956. carlos.heredia@cide.edu

Ergo, Mexicans, and inhabitants of Central America and the Caribbean migrate mostly to the US and Canada. The population of the former British Colonies in the Anglophone Caribbean, Africa and Asia migrates into its former metropolis, the United Kingdom, or other Anglophone countries such as the US, Canada, Australia or New Zealand. Turks migrate to Germany; North African Maghreb to France and people from the Indian Subcontinent to the Arab Peninsula and the Persian Gulf.

In our hemisphere, migration is different in both geographical segments. The first one is known to soccer fans as the CONCACAF (Confederation of North, Central American and Caribbean Football) zone. The US and Canada are countries of destination for migrants; Mexico is a country of dispatch and transit, and the Central American and Caribbean countries fundamentally send migrants.

Mexico, Guatemala, El Salvador and Honduras represent two-thirds of the total of Latin American migrants to the US. Other Latin American countries that send a significant number of migrants to the US are Cuba, Colombia, Puerto Rico and the Dominican Republic. Cuban immigration is ruled by a different status than the rest of Latin American countries, the Cuban Adjustment Act –which allows Cubans that arrive into US territory with “dry feet” to live in this country; meanwhile Puerto Ricans who are US citizens bond with other Latin American migrants due to cultural affinities. On the other hand, Haitians usually emigrate to Canada, especially to the province of Quebec, francophone, while Nicaraguans go and live in Costa Rica (Heredia, 2011).

The Southern part of the hemisphere, South America, also has a sub-regional conformation: on the one hand we have MERCOSUR –made up by two major economies: Brazil and Argentina and two relatively small ones: Uruguay and Paraguay-. We also have the Andean region that in a strict sense includes Peru, Bolivia, Ecuador and Colombia and in a broader sense includes Venezuela and Chile. Ecuadoreans go to Spain; Bolivians to Argentina and Peruvians to Chile.

Every one of these cases is clearly forced migration, people who are forced to leave their communities due to economic difficulties, “natural” disasters (earthquakes, flooding) or violence. Literature on this topic states that population flows caused by economic reasons

are called migrations and when they are caused by violence they are called displacement.

Additionally, economic public policies implemented in our own countries frequently generate migration; for example the abandonment of rural economy or the importation of grains at subsidized prices, which sinks local peasant producers (García Zamora, 2011). And even though potential migrants have jobs, most of the time their pay is meager, which produces low ascendant social mobility in our countries. Men and women of working age migrate to other places in search of opportunities. Our countries face a structural contradiction: they lose the most productive workforce, which reduces or prevents their capacity to take advantage of the so-called “demographic bonus”.

This structural contradiction tends to live on: day after day, year after year and decade after decade; migration is a perfect circle with no escape. The son emigrates because his father did it before, the grandfather did it and this circle repeats itself for generations. All of them do it because they hope that their remittances will help their family live better and many years later they realize that even though they have a decent life in their community of origin they lack stale income to remain there; they end up emigrating with their whole family. What started as a desperate act ends up being a way of life.

2. Regional mobility spaces and labor market integration

The American hemisphere has several regions of free human mobility; that is, geographical areas where people can move without having a visa issued by the country of destiny.

The most important regional agreements of human mobility are: MERCOSUR (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay), Central America (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) and Panama, the Andean and the Caribbean regions.

México is not part of any of these human mobility agreements. Mexican citizens need visas to visit as tourists countries like the US and Canada and, obviously, work visas to work in said countries. The US and Canada have an unspoken agreements, Central America has one too, the Andean region has a similar one and MERCOSUR also has one; however, Mexico does not have a regional space of free mobility.

The Mexican-Central American relationship has a strong asymmetry; Mexico is the dominant one and Central America the subordinated one. Mexicans can travel to Central America without a visa, but Central Americans are not authorized to enter Mexico without a visa. This asymmetry reflects and reproduces the current situation between Mexico and its NAFTA (North American Free Trade Agreement) partners, Canada and the US, citizens of these countries can enter Mexico without a visa, but not the other way around; Mexicans need to have a visa to enter either one of these countries.

For many years, US citizens could enter Mexico with an ID other than their Passport. Since 2010 the US government established that they had to do it with their passport; this restriction was not made by the Mexican government. Mexico now has de facto regulation in which people that have a US visa are pre-authorized to enter Mexico without a Mexican visa. That is, the investigation done by the US government is enough to grant entrance to Mexican territory.

The most advanced regional space of free human mobility is the Schengen Agreement in the European Union; citizens of these countries can move freely and in some cases they can work in a country different than theirs within the European economic space. Nonetheless, due to the economic-financial crisis of the autumn of 2008 and the admission of the Balkan countries to the European Union, this free mobility began to crumble gradually.

The NAFTA negotiations did not include labor mobility. Nowadays, Mexico, the US and Canada are part of an economic space that includes free commercial mobility of goods, services, merchandise, capitals, investment, but not of human beings. It was never clear if the exclusion of labor mobility was in fact because the Mexico's negotiating team did not bring it up to their US and Canadian counterparts or because Mexico did not negotiate adequately to reach an agreement. Thus, NAFTA left out one of the aspects Mexico has a comparative advantage: a relatively young workforce, with a "demographic bonus" of over half a century, diversely qualified: agricultural and construction workforce and high-technology industry workforce. NAFTA only includes the so-called "NAFTA visas" that are issued to professionals and entrepreneurs, not all workers (Heredia, 2011).

Between 2010 and 2030 most of the growth of US' workforce will come from immigration (Creticos, 2008 and Department of Labor,

2011). This factor gives the US a greater competitiveness margin in face of European and Asian economic blocs. Additionally, there are a significant number of occupations in which Mexican workforce is essential for day to day operation of the US economy: agriculture, construction, hospitality services (hotels and restaurants), the cleaning of offices and homes and assisted living (support for the elderly). These occupations and trades could not be filled by US' citizens; this is why Mexican workforce has become indispensable, although it has not been recognized. And even though we are commercial partners, US' economy is no closer to recognizing the importance of these workers. The window of opportunity to take advantage of this demographic bonus is getting smaller as time goes by, in 2025 Mexico could face workforce shortage in some sectors of its economy and be forced to import Central American workforce.

This topic is absolutely essential because any effort to form a common economic zone needs labor mobility. We currently have an incomplete agreement, which has been consigned to oblivion even by its most ardent and enthusiastic proponents. The US and Canada have returned to their bilateral relationship and are not interested in trilateral initiatives to consolidate regional integration.

Most of their population flows are considered as conditioned forced migration, but it does not determine its status in their countries of destination. Authorities of these countries of destination classify immigrants into authorized or irregular ones, according to whether or not they have documents to explain their stay in that country. Even when there is a real need to complement local workforce with people from other countries, this does not help immigrants have legal status. Thus, contemporary capitalism's economies generate migrations, but punish immigrants.

Margins of action so that immigrants can express their opinion or influence their destiny are weak or almost non-existent. They provide workforce and contribute to the survival of their communities of origin and the prosperity of the economies they work in; however, this is only recognized occasionally.

Even the academic and public policy arenas consider immigrants as an object of study or an item of social policy; however, they are not recognized as subjects of their own destiny or individuals with rights and obligations. In terms of public policy it is essential to answer the

following question: are immigrants a number, a dependable variable, statistical data or are public policies going to be developed by immigrants themselves as citizens that have voice and vote? I will answer this question in this paper's last section.

3. The formulation of migration public policies

Since the 9/11 terrorist attack of the Twin Towers in NY, migration changed radically in the US. Mexico and the US, the governments of President Vicente Fox and President George W. Bush, were in the verge of signing an agreement which would give voice to Mexico in regards to Mexican migration flows into the US. However, this effort collapsed and the US closed its borders as a defensive act and to prevent further attacks. Thus, a decade passed by and immigration is seen from a criminal and police perspective and not from an economic and labor point of view.

Between 2001 and 2007 there was an extraordinary increase in the number of illegal immigrants from Mexico, Central America and the Caribbean to the US. In Mexico, immigration totaled half a million each year. This radically changed in 2008 for various reasons:

- a) A decrease in labor demand due to economic recession in the US since fall 2008;
- b) The diffusion of said crisis. Those who live in the US warn Mexicans that want to work there: "do not come here, there are no jobs";
- c) Strict containment and surveillance policies in the Mexican border. Police and technological deployment have worked;
- d) Greater fines and sanctions against US employers that hire illegal workers;
- e) Increase in deportations under Barack Obama's government. 2.5 million people were deported during George W. Bush's government, 90% of them were repatriated from the US-Mexico border. Obama's government's deportations came from inside the US territory, this means quasi-final deportation.
- f) The greatest danger immigrants have to face is organized crime in Northern Mexico; thus, circularity has been lost;

- g) Higher costs of “coyotes” or “polleros” - person who gets illegal immigrants across the border- and
- h) Low fertility of Mexican women and the gradual aging of the population; this means fewer people of working age.

In 2010, for the first time in many decades it was announced that net migration between Mexico and the US fell to zero; that is, the number of people that left the country to go to the US was the same number people that returned to Mexico because they did not find a job, they had been deported or because they wanted to.

An essential topic in 2008 is the way transnational organized crime has seized migration routes. This has spurred a wave of murders, kidnappings, extortions, force recruitment, prostitution, human trafficking, forced drug trafficking and other crimes that have deeply hurt immigrants.

Transnational organized crime gangs coerce, put pressure on or force migrants: “You are going to make this journey one way or another; I am going to make you transport this drug from “A” to “B”; furthermore, I am watching your place of origin where you left your family, your place of destination, the people who paid for your trip, I am going to extort you two times, force and coerce you”.

Communication, transportation and logistics systems of organized transnational crime do not answer to any government or company, they are more efficient than courier companies, and this is very impressive. Gangs have an absolute territorial control and they know exactly who travels where, who came what day, how many, at what time, who accompanied them and, in this case, where they are going.

It is an impressive information system of territorial coverage. The topic of territorial control is essential to organized crime gangs; therefore, the structure of crime gangs control the territory used by trans-migrants, from the Southern border –Tapachula, Talismán and Unión Juárez in Chiapas- to the Northern border –Reynosa and Nuevo Laredo, Tamaulipas; Juárez, Chihuahua; and Nogales, Sonora-.

We face an extraordinarily complex problem, a very complicated one: transnational organized crime –not only drug trafficking- that traffics weapons, humans, launders money and other criminal activities. Unfortunately, migration flows are permeated by organized transnational crime.

Bodies of the three levels of government appear to be inefficient and incapable of protecting the life and security of immigrants; multiple civil society organizations and churches work to defend their human rights. The Catholic Church has a network of parishes that cover 32 states in a very diligent manner. Fifty shelters and refuges have been established in the routes used by migrants; these efforts have been coordinated by the Human Mobility Commission of the Mexican Bishops' Conference. These shelters are an oasis where migrants can be protected and not extorted.

This means migrants can breathe freely, they have to defend themselves from gangs, when they get to a shelter they can eat a bowl of hot soup, take a shower, rest, etc.; without having to face constant harassment. Migrants have to face a war from, the moment they leave their homes and it does not stop when they get to their destination; illegal aliens are forced to live in the shadows because they do not have documents and they are also really vulnerable to raids and deportations made by the US government.

For some decades, Mexico did not have migration public policies. We just had the Population Act of 1974. In 2011, both chambers of Congress passed the Migration Law; however, up to June 2012 the definition and enforcement are still pending.

Public Policies on Migration in Mexico have been erratic and alien to migrants. There is a work division among immigrants and transmigrants, which are addressed by the Ministry of the Interior (Department of Population, Migration and Religious Affairs, which issues regulations and National Institute of Migration carries them out), alien residents or in transit. On the other hand, the Ministry of Foreign Affairs focuses on Mexican communities abroad through consular network and the Institute for Mexicans Abroad.

The Center for Research and Teaching in Economics (CIDE) knows it is necessary to have a process to formulate public policies that legitimizes itself by listening and incorporating different points of view from every sector involved: migrant communities, the three levels of government, academics, and civil society organizations, among others.

I will end this paper the way I started it, by putting forward this question: can migration be managed? Can you make some sort of migration public management? Some might say yes and some might say no because these are flows that are difficult to quantify, even more

difficult to regulate and impossible to administrate. The point is to understand them –this is the point that has been put forward in this essay-. If we understand the migration phenomenon, who migrants are and efforts done by different actors to work with migrants, we will have taken an important step.

It is not the same thing to develop migration public policies that to make public policy with migrants. This is why it is important to listen to actors of the migration phenomenon and include migrants in the development of public policies.

Bibliography

- Creticos, P., A. (2008). “*Education, Demography and Mexican Migration: Regional Labor Market Integration*”. Retrieved from: www.workandeconomy.org.
- _____. (2008). “*Human Capital, Demography and Labor Mobility in North America-Regional Labor Market Integration*”. Retrieved from: www.workandeconomy.org.
- Department of Labor. (2011). *Bureau of Labor Statistics –Foreign-born workers: labor force characteristics– 2010*, US Government, Washington, DC, Retrieved from: www.bls.gov on September 27th.
- Durand, J. (2011). “*Sistemas migratorios mundiales: de lo global a lo regional*”, conference in the Center for Research and Teaching in Economics, September 27th.
- Esquivel, G. (2011). Ya, en serio, ¿por qué se ha reducido la migración a Estados Unidos? Retrieved from: www.animalpolitico.com/blogueros on July 15th.
- García Zamora, R. (2011). *Migración bajo el TLC: exportación de bienes y gente, en El futuro de la política de comercio en América del Norte: Lecciones del TLCAN*. Gallagher, K., Wise, T. A. and Peters, E. D (coords.), Mexico: Universidad Autónoma de Zacatecas and Miguel Ángel Porrúa librero-editor.
- Heredia, C. (2011). La migración mexicana y el debate en Estados Unidos: a la sombra del Tea Party, *Nueva Sociedad*, No. 233, May-June, pp. 131-149, Buenos Aires, Argentina.
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). (2011). Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, DF, Retrieved from: www.inegi.org.
- Massey, D. S., Pren, K. A. and Durand, J. (2009). “*Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la*

- guerra antiinmigrante". *Papeles de Población*, Vol. 15, No. 61, July-September, pp. 101-128.
- Migration Policy Institute, (2006). MPI Insight, July, page 3, Washington, DC. Retrieved from: www.migrationpolicy.org.
- _____. y Kate Brick. (2011). "US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now", Migration Policy Institute y Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Regional Migration Study Group, Washington DC, August.
- Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA. (2011). *Situación Migración México*. Mexico: Observatorio Económico México.
- UNDP (2009). "Overcoming Barriers: Human Mobility and Development", New York: Human Development Report, United Nations Development Program (UNDP).
- Wilson, C. E. (2011). *Working Together—Economic Ties Between the United States and Mexico*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Wucker, M. (2006). *Why America Keeps Getting Immigration Wrong when our Prosperity depends on Getting it Right*. New York: Public Affairs, Perseus Books Group.

Revista de Administración Pública



Migration public policies in Mexico

Cecilia Imaz B.*

The study of migration in Mexico and the public policies related to it, as part of a Latin American¹ regional study, shows a country with characteristics that are not similar to other countries of the same region; nonetheless, certain common problems and opportunities that migrants bring forward to governments, makes them both interested in developing bilateral or regional agreements and adopt similar positions before the international community, such as the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, promoted and signed by Mexico in 1999.

To decant migration processes that take place in Mexico, the present study shows the specificity of the country's migration dynamics and the policies that were developed and implemented to solve challenges and problems and fulfill international commitments.

1. Migration dynamics in Mexico

Mexico has 3.152 kilometers of border between Mexico and the United States, one of the most active ones in the world and 1.149 kilometers that separate it from Guatemala and Belize with similar populations and blurred tropical rainforest borders, there have been

* Imaz has a PhD in Political Sciences from UNAM where she works as a tenured professor. Member of the National System of Researchers. She has been president of the Advisory Council of the Mexican National Institute of Migration. Her research lines are migration policies and governance of international migration. Her latest publications are *Directorio de Expertos en Materia Migratoria en México*, and *Mexican Migration to the US, A Challenge that Requires a Binational Approach*, in La Reforma Migratoria Integral de Norteamérica, Una Mirada Binacional. Análisis y Propuestas

¹ Refers to chapter IV of the book : Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina, Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México, Leonir M. Chiarelo coord. SIMN 2011, NY pp-447-644, some parts of this text are taken from it.

historical relationships of exchange of people, goods and services, which have been economically, demographically and institutionally unequal between this neighboring countries. Marine frontiers, on both oceans, have not been particularly active for transit of migrants.

Because of its geographic position, territorial extension and level of development, Mexico has been an emigration country that rarely receives migrants. Transit migration, asylum, refuge and internal displacement have followed different courses. Anyways, Mexico currently, like almost all nations, has migrants leaving the country, entering it and/or transiting its territory.

Exploring migrations dynamics in Mexico, in Chapter IV of the above-mentioned book, Jorge Durand² explains the consequences of North American migration policies in our country; if the doors of the Northern country open or close, the consequences in the flow of people from all parts of the world can be seen throughout the Mexican territory.

For over 160 years, Mexicans have emigrated to the US; starting from the secession of the Northern part of Mexico in 1848, according to data from the 2010 census of both countries. The number of Mexican emigrants has decreased due to multiple factor; however demographic ones have been decisive. In this sense, the rhythm of growth of the population has decreased noticeably and numerous families are no longer common. In the 1970s, Mexican families had approximately 7 children and could not support them. Migration was the solution. Currently, families have only two kids, migration is not the only choice or the wisest one.

Demographic pressure which used international migration as an escape valve has changed noticeably. Another structural factor is economic growth which should function in a parallel manner to low birth rates. In the last few decades Mexico has grown at an average rate of 2.7, meanwhile other countries in Latin America like Chile, Peru and Brazil have grown twofold. General conditions in Mexico have improved, although not as expected. The main problem has been the reduced capacity to generate jobs and the persistence of low wages. We cannot consider that the economic variable has played an important role in the general downward trend in the illegal migration phenomenon; however, when sustained economic growth is achieved, the impact on migration flows will be decisive. This process will

² Durand, J. (op cit) in Chiarello,L. M. pp.458-482

take perhaps a decade, but the massive flow will be controlled. This is good news for Mexico because there is an important amount of remittances and the fact that social pressure has decreased for local governments regarding unemployment and low wages; however, the amount of remittances do not make up for the loss of economically active population although they do relieve some families' basic needs and represent 2% of the GDP. Seen from this perspective, emigration steals population from Mexico.

On the other hand, the Southern border receives massive immigration from Central America due to Civil Wars in the 80's; Mexico has become a country that receives refugees, which fits the political asylum tradition of the country since 19th century. Central American refugees totaled 43,000 in the 1980's; nowadays, this number has decreased to 1,500 Caribbeans, Africans and Central Americans. Subsequently, changes in the economic development models led to the so-called lost decade for Latin American, along with massive natural disasters, like hurricane Mitch in Honduras in the 1980's and the 2010 earthquake in Haiti, the constant social instability in Guatemala and the growth of organized crime, have spurred human mobilizations.

Immigration and people displacement are processes of lower volume in Mexico and have been addressed by the government in different periods. Immigration is not significantly large because Mexico does not have an attractive labor market. Regarding internal migration, the government's interests has been focused on farmworkers. And forced displacement due to extended violence is a new phenomenon and we do not have enough information, except for media reports that state that population displacement represents 3% of the country's municipalities.

Transmigration growth (approximately 240 000 people are repatriated each year by INM) has made government agencies be more alert. Historically, Guatemalans have the oldest ties with Mexico, followed recently by Hondurans and Salvadorans.

In the last ten years, to face new migration challenges in a context of restrictive migration policies –especially since 2001- and the hemispheric security strategy followed by the US in the region, Mexican governments have tried to face these challenges by amending legal frameworks, taking into account international organisms' recommendations and implementing new public policies and programs to face challenges put forward by messy migration movements.

2. Legal framework of migration public policies³

The legal framework of Mexican migration policies has been, besides the Political Constitution, the General Population Law (LGP) since the 1970's; and since 2001 the Immigration and Refugee Law. The Interior Ministry's Undersecretary for Population, Migration and Religious Affairs is in charge of designing and developing them and the National Institute of Migration (INM) is in charge of executing them; which was established in 1993 and has been an independent agency⁴ and at the same level as the current Immigration Law (article 19).

Mexican migration policies have had several goals, such as selective population at the beginning of the last century, political asylum for more than a century, immigration control in the 1970's, protection of emigrants and acceptance of refugees since the 1980's. These strategies have varied according to specific situations and interests such as retention of emigrants in some states of the country and lately some focused on control and regulation within a troubled framework of respect for migrants' human rights and an insecure and violent situation in diverse regions of the country; this has affected tens of thousands of trans-migrants by the power of organized crime and sometimes public employees that work with them.

³ The following documents were thoroughly checked: the body of federal laws; the database of the Ministry of Foreign Affairs of international treaties that have been signed by Mexico; the collection of treaties of the UN; the database of the Inter-American treaties of the Organization of American States and international regulations of work of the International Labor Organization; political constitutions of Chiapas and Zacatecas (The only states that included migrants' rights into their legislations); migration laws of the Federal District, Durango, Hidalgo, Michoacán and Sonora; electoral legislation of the 31 states and the Federal District, to get information on their offices that take care of migrants; actions to face human trafficking in the 31 states and the Federal District; statistical bulletins of the National Institute of Migration (2005-2010); government and civil society reports on migration in Mexico (2010-2011); legislative work of the LXI Legislature: Congressional committee on population, borders and migration and the Committee on Northern Border Affairs, Southern Border Affairs, Foreign Affairs, Foreign Affairs of North America, and Population and Development of the Senate (2009-05/2011); the jurisprudence query system and isolated "IUS" theses of the Supreme Court of Justice of the Nation and the content of the 16 meetings of the Regional Conference on Migration. Results of the interviews done to 15 civil society organizations that work with immigrants; officials in charge of migration federal programs, consular representatives of Guatemala, Honduras, El Salvador and the Federal District are also included.

⁴ Mexican public federal administration is divided into centralized and public-sector. State Ministries are centralized agencies which delegate technical and operative functions to bodies or institutions or in administrative jargon independent ones; that is, with budgetary autonomy, but not patrimonial one. This is the case of the National Institute of Migration, dependent on the Ministry of the Interior.

The current migration legal framework highlights the importance of respecting human rights and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Nonetheless, an integrative perspective in public policies has not been achieved, this is one of the greatest challenges that Mexico faces with its new migration legislation, it tries to be integral.

Despite these efforts to address emigration, immigration, transit migration and return, the incorporation of all interrelated fields in said processes such as human rights, economy, commerce, security, environment, considerations on integration and development, promote inter-institutional coordination and efficiency in public policies, all of this has not been achieved.

To better understand what Mexico is going through in regards to migration, we need to consider three variables:

1. The inclusion of migration into the national agenda, since Mexico's political transition of 2000, when single-party power ended. The fact that we have accepted our role as an emigration country promoted the attention of migrants by state and Federal governments and Congress. Consequently, some states included aspects related to transit migration and immigration into their public policies.
2. The strategy of hemispheric security, since 2001, and the creation of the Department of Homeland Security (DHS) in the US in 2003, the Mexican government works closely with them. In 2004, INM set The Comprehensive System of Migratory Operation (SIOM) into motion, a computerized system of control of entries and flows (and information on repatriations, residences, nationalizations and migration procedures). In May 2005, the Institute was included into the National Security System and their database and information systems became part of the National Information Network foreseen by the National Security Law. At the end of this year, the US government started to implement Secure Border Initiative, where fighting illegal migration reached a new level of priority.
3. Violent explosion of national and international organized crime and the war against it by Felipe Calderon's government (2006-2012) have seriously affected (robberies, kidnappings, murders) a considerable part of Mexican society, as well as migrants that pass through routes of difficult access where organized crime acts with impunity.

The following charts illustrate the current regulations regarding migration issues, as well as institutions in charge of their management.

Chart 1
Federal Regulations regarding migration issues

Federal Regulations regarding migration issues	Federal Code of Electoral Institutions and Procedures 14/02/2008	Includes vote of Mexicans abroad for presidential elections.
	Law to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons 27/11/2007	Entails the protection, attention and reparation of crime victims –national or foreigners- and punishment for the ones responsible.
	General Law on Women's Access to a Life Free of Violence 01/02/2007	Defines violence against women as any action or omission that causes psychological, physical, patrimonial, economic, sexual pain and suffering or risk of death. It includes protection orders, victim reparations and care refugees with specialized and free services.
	National Security Law 31/01/2005	It does not consider migration as a threat; however, the National Institute of Migration is seen as National Security (18/05/2005) organism because of its database.
	Federal Law for the Promotion of the Activities Conducted by Civil Society Organizations 09/02/2004	Promotes activities that civil society organizations carry out thanks to public aid and support. Organizations have the right to participate as participation and consultation instances, participate in social control mechanisms of offices and institutions that carry out these activities; cooperate with appropriate authorities that provide public services related to their activities; and plan, execute and monitor policies, programs, projects and processes carried out by offices and institutions related to their activities.
	General Law of Social Development 20/01/2004	Establishes the basis and promotion of social participation, which is understood as the right people and organizations have to participate –individually or collectively- in the development, execution and evaluation of social development policies, programs and actions.
	Federal Law to Prevent and Eliminate Discrimination 11/06/2003	Considers preventing access to education, health services, law enforcement and access to interpreters as discriminatory practices, as well as exploiting or giving abusive and degrading treatment and xenophobia.
	Law on the Protection of the Rights of Children and Adolescents 29/05/2000	Establishes non-discrimination and equality regardless of nationality, birth circumstances or other conditions of minors' ascendants or tutors. Emphasizes protection against acts or omissions that can affect minors' physical or mental health such as abuse, exploitation, kidnapping, trafficking, refugee situations or displacement.
	Nationality Law 23/01/1998	Establishes requirements so that foreigners can become Mexicans by naturalization and the conditions to lose this nationality.
	Federal Act to Prevent and Punish Torture 27/12/1991	States that public employees commit torture crimes when they cause severe physical or psychological pain and suffering to obtain information or confession from a tortured person or a third party, punish someone for certain action or to stop or prevent them from carrying out a specific conduct.

Source: Developed by the author with information from articles 1, 3 and 11 of the Federal Act to Prevent and Punish Torture; article 2, 19-20 of the Nationality Law; article 3, 7, 16, 21 of The Law on the Protection of the Rights of Children and Adolescents; articles 1, 4, 9, 16, 45 and 58 of the Federal Law to Prevent and Eliminate Discrimination; article 1, 3, 62-63 of the General Law of Social Development; article 1, 5-6 of

the Federal Law for the Promotion of the Activities Conducted by Civil Society Organizations; article 1, 5-6, 56-57 of the General Law on Women's Access to a Life Free of Violence; article 1, 6, 9 of the Law to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons and article 313 of Federal Code of Electoral Institutions and Procedures.

In the last decade several legislation projects and programs have been developed to address problems that seriously affect the mobility of people that enter or leave national territory, such as massive illegal emigration, human trafficking, requests for refuge and asylum, all of these have resulted in similar legislations to international instruments. Most recent legislations include the Immigration and Refugee Protection Act, enacted in 2011.

The country's current situation is similar to cutting-edge international perspectives on immigration and transmigration, within a control policy framework. Mexican migration legislation is subject to international regulations and is based on migration policies that privilege control and national security counterpoised by human rights.

Programs to attend repatriated ones, especially minors have been implemented; human trafficking has received attention, but without encouraging results; and the three levels of government incapacity to fight crime against trans-migrants and internally displaced persons because of violence has been exposed.

3. Institutional Framework and migration public policies

As mentioned earlier, most recent legislations in human mobility are the Refugee and Immigration Act of 2011. Congress has addressed more seriously migration issues, highlighting the situation of emigrants and most recently the condition of *trans-migrants*. The Judicial Power has a non-existent participation in migration topics. However, in the last decade the Supreme Court of Justice of the Nation and Collegiate Circuit Courts have passed some mandatory interpretative criteria that protect rights of migrants, particularly in labor topics, despite their migration condition.

The Migration Act established that institutions in charge of migration issues are Ministry of Interior, the National Migration Institute and the Ministry of Foreign Affairs. The auxiliary authorities are the Federal Police, the Attorney General's Office, the Ministry of Health, and the National System for Integral Family Development, Ministry of Tourism and the National Women's Institute.

Chart 2
Institutions in charge of migration issues

INSTITUTION	POWERS
Ministry of the Interior	<p>Develop and direct the country's migration policy taking into account demands and positions of other powers of the union, federal state governments and civil society.</p> <p>Establish fees, records or regulations to issue visas and residence conditions for foreigners who perform paying activities.</p> <p>Determine which municipalities or states make up border regions and establish the appropriate validity of expedite stays in these regions by taking into account the opinion of the Ministry of Labor and Social Welfare and other authorities mentioned in this Regulations.</p> <p>Establish or suppress requirements for the entry of foreigners into national territory.</p> <p>Suspend or ban the entry of foreigners.</p> <p>Promote and sign international instruments regarding return of Mexicans and foreigners in coordination with the Ministry of Foreign Affairs.</p> <p>Establish and suppress places intended for international movement of people.</p> <p>Dictate readmission agreements.</p>
National Institute of Migration	<p>Implement migration policy.</p> <p>Monitor the entry and exit of people in national territory.</p> <p>Process and solve the admission, stay and departure of foreigners.</p> <p>Impose sanctions established in the Immigration Act.</p> <p>Manage and update the National Registry of Foreigners.</p> <p>Take foreigners to migration stations in accordance with the Immigration Act and respecting their human rights.</p> <p>Coordinate the operation of groups that take care of migrants in the country.</p> <p>Provide information to different national security institutions' computer systems at their request.</p>
Ministry of Foreign Affairs	<p>Promote the signing of international instruments regarding assisted return of foreign migrants.</p> <p>Promote the signing of bilateral agreements to regulate migration flows.</p> <p>Process and solve the issuance of visas.</p> <p>Protect Mexicans through consular network.</p>

Chart 3
Auxiliary institutions regarding migration issues

INSTITUTION	POWERS
Federal Police	Aid the National Institute of Migration by examining the documents of people that want to enter or leave the country and monitor means of transportation.
Attorney General's Office	Promote training of employees in regards to human rights. Provide migrants with information and advice on their care and protection. Provide institutions in charge of developing statistics information on the number of preliminary investigations and criminal proceedings that involve migrant victims. Sign cooperation and coordination agreements to achieve effective investigation and prosecution of migrant-related crimes. Know human trafficking crimes.
Ministry of Health	Promote health services regardless of foreigners' migration situation. Establish health requirements to allow people to enter the country. Monitor health services in places intended for international transit in national, foreign, maritime, air and land transportation. Design and implement disease prevention and control campaigns in places intended for international transit of people.
National System for Integral Family Development	Provide social assistance for unaccompanied migrant girls, boys and adolescents that need protection. Provide places to house and ensure the protection of unaccompanied migrant girls, boys and adolescents while the National Institute of Migration solves their migration situation.
Ministry of Tourism	Provide official information in regards to necessary procedures and requirements for the admission, transit and regular entry or exit of foreigners.
National Women's Institute	Promote actions to improve the social condition of migrant women's situation and the eradication of discrimination. Provide training for migration authorities in gender equality, emphasizing respect and protection of migrants' human rights.

Source: Developed by the author based on information from articles 18-21, 26-30 of the Migration Act and article 8 of the Law of the Federal Law.

Additionally, twelve government institutions have specific programs to take care of emigrants, internal migrants and trans-migrants. These are: Ministries of Public Education; Social Development, Labor and

Social Welfare, Communications and Transport; Agriculture, Rural Development, Fishing and Food, as well as the National Commission for the Development of Indigenous People, Bank of Mexico, National Savings Bank and Financial Services, Bureau of Consumer Protection, National Commission for the Protection and Defense of Financial Services Users, the Federal Electoral Institute and the Mexican Social Security Institute.

Besides federal legislations, there are regulations in several states that address situations like social and political rights of migrants and fight human trafficking. In this context, the State of Chiapas stands out because it has Special Prosecutor for Crimes against Immigrants, and the Federal District which has the Intercultural Law, Care of Migrants and Human Mobility.

In electoral issues, three states have regulated the right emigrants have to vote and elect governors: the Federal District, Michoacán and Morelos. Zacatecas has a “migrant law” which grants bi-national residence and their émigrés can be elected for the State Congress and City Hall⁵.

Currently, 5 out of 32 states of the country (31 states and a Federal District) have migration legislations: Sonora (06/12/07), Durango (11/09/08), Hidalgo (07/03/11), Distrito Federal (07/04/11) and Michoacán (24/05/11). Michoacán seeks to care for and protect its emigrants; Sonora focuses on transit migrants –it does not specify if they are national or foreign-; meanwhile the Federal District⁶, Durango and Hidalgo take care of emigrants, trans-migrants and immigrants.

⁵ People from the Federal District, Michoacán and Morelos that live abroad can vote to elect head of the government and governor respectively (Article 12 of the Code of Electoral Institutions and Procedures of the Federal District; articles 283-304 of the Electoral code of the state of Michoacán; article 282 of the Electoral Code of the state of Morelos). In Zacatecas, its political constitution and Electoral Law recognize bi-national residence (“condition where a person simultaneously has a home address abroad and at the same time an address in this State’s territory with a home, family and interests”, article 5 of the Electoral Law and article 12 of the Constitution) and migrant candidacies to be deputies (articles 52-53 of the Constitution and 13 and 119 of the Electoral Law) or to hold office in City Hall (article 115 of the Constitution and article 15 of the Electoral Law).

⁶ The Federal District has the Intercultural Law, Care of Migrants and Human Mobility (article 2) recognizes guests as any person that comes from another state or another nation and migrants as any person that leaves the Federal District to live in another state or abroad. Despite the incongruence of these definitions which contradict the federal regulations, this law establishes a framework to decrease discriminatory practices because it promotes tolerance and coexistence with foreigners.

Emigrants have received more attention from the Offices that take Care of Migrants and representation offices in the US. There are currently 29 offices that take care of migrant⁷ issues; they focus mostly on émigrés and a lot less on the families that are left behind. They offer different services such as official procedures; support and advise in case of detentions, deportations, misplacements, transportation of patients and human remains, deaths, alimony requests or compensation for work accidents abroad; advise on integrating migrants clubs and collection of donations. Not all of them hold the same level in government structure and do not have enough stability for institutional permanence.

In regards to human trafficking sixteen states have laws against it: Federal District (24/10/08), Chiapas (03/04/09), Tlaxcala (30/10/09), Tabasco (26/12/09), Nuevo León (30/07/10), Tamaulipas (19/10/10), Hidalgo (15/11/10), Puebla (03/12/10), Quintana Roo (10/12/10), Veracruz (05/11/10), San Luis Potosí (27/01/11), Sonora (10/03/11), Baja California (28/03/11), Yucatán (31/03/11), Nayarit (15/06/11) and Sinaloa (13/07/11).⁸ Nonetheless, this topic is still widely unknown and generates indifference, most of the time state and federal judges treat these crimes as rapes; thus, trials and sentences are laughable. In 2010 only 4 sentences were emitted.

This is also affected by the fact that the Attorney General's Office (Procuraduría General de la República) investigates human trafficking crimes through the Special Prosecutor for Crimes against Women and Trafficking (FEVIMTRA) only if three or less suspects are involved and the Office for Special Investigations on Organized Crime (SIEDO) when three or more are involved. This delays cases because authorities waste time deciding which office has to be in charge or has the jurisdiction to solve them. In 2010, FEVIMTRA investigated 76 cases, initiated 47 procedures and 1 conviction; SIEDO did not convict anyone⁹.

⁷ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Federal District, Durango, State of México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán and Zacatecas. Retrieved from Website of the National Coordination Office for Attention to Migrants (CONOFAM), *¿Quiénes Somos?*, www.conofam.org.mx/quienes.html on 04/01/11.

⁸ Each legislation can be found at: www.ordenjuridico.gob.mx

⁹ On June 28th 2011, SIEDO finally convicted four criminals. INFORMADOR, "Consigue SIEDO primera sentencia por trata de personas", México, 06/28/11, Mexico, e-version, www.informador.com.mx/mexico/2011/303149/6/, retrieved on: 07/05/11.

Most victims of human trafficking come from Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca and Tlaxcala, the latter is considered as the number one state where human trafficking for sexual exploitation begins. Child sex tourism has increased in Guerrero, Quintana Roo, Baja California and Chihuahua (which house the following tourist cities: Acapulco, Cancun,¹⁰ Tijuana and Ciudad Juarez). Foreign victims come from Guatemala, Honduras and El Salvador; and also from South America, the Caribbean, Eastern Europa, Asia and Africa. Identifying these victims has a low rate because mechanisms are inadequate. In 2010 only 259 victims were identified.

At a federal level, the government has spent 8.33 million pesos on 64 shelters and emergency centers for women who are victims of domestic or sexual violence or human trafficking. Men in these situations seldom get any attention.¹¹ On the other hand, the National Human Rights Commission (CNDH) has created 13 regional committees¹² to monitor the enforcement of the law, prevent crimes and take care of victims.¹³

Bilateral agreements included the Bracero Program with the US (1942-1964). With Canada we still have the farmworkers agreements which started in the 1970's. Regional agreements on human mobility have only been signed with Central America and do not include labor market, only sharing good practices, technical training and developing policies to defend migrants' and refugees' rights and to fight human and migrant trafficking. These countries also meet in a

¹⁰ Civil society is trying to avoid sexual exploitation and child sex tourism in this city, one example is the Comprehensive Care Centre for Women and Children led by journalist Lydia Cacho who launched the "I am not for sale" ("Yo no estoy en venta") campaign (19/05/11), aimed at the following sectors: academic (include this subject into curricula), business (have ethical recruitment principles) and institutional (certify main tourism destinations, investigate and convict offenders). MILENIO, "Yo no estoy en venta, campaña contra trata de menores", México, 05/19/2011, Police, e-version, www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/58c0b884bd6410700b50e0141178c761, Retrieved on: 07/05/11; Vargas, Claudia "Iniciará en escuelas campaña contra trata de personas", Enfoque Radio Caribe, Mexico, 05/23/2011, Benito Juárez, e-version: enfoqueradio.com.mx/enfoque/2011/05/iniciara-en-escuelas-campana-%E2%80%9Cyo-no-estoy-en-venta%E2%80%9D, retrieved on 07/05/11.

¹¹ Department of State (2011), Trafficking in persons Report 2011, US. p. 47, 255-258.

¹² These committies are in Aguascalientes, Baja California, Campeche and two of them in Chiapas, Chihuahua, State of Mexico, Jalisco, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz and Yucatán.

¹³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, La Trata, amenaza para Mexico, Press Release no. 143/2011, Mexico, 06/13/11, available in: www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2011/CGCYP_143.pdf

multilateral regional forum (Regional Conference on Migration), also known as the Puebla Process.

In 2010, the “Comprehensive Strategy for the Prevention and Eradication of Kidnapping of Migrants” (“Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes”), which has four main goals: immediately address the kidnapping of migrants; strengthen the participation of the three orders of government in the fighting and prosecution of crimes and the attention of victims; join international and interinstitutional efforts to protect migrants’ human rights and strengthen civil society organizations and human rights commissions.

Up to this day, these goals have not been fulfilled; strategies to establish attention and support agreements for migrants that have been victims of crimes have not been carried out by any of the three levels of government; operations to eliminate organized crime gangs that work in migration routes have not been enough; procedures to arrest kidnappers and develop preliminary investigations have also not been enough; and mechanisms of comprehensive care with the help of civil society organizations and human rights’ commissions have not been created.

Prevention, information and awareness campaigns for the Mexican population, migrants and countries from where migrants come from have been promoted and training of migration, police and ministerial officers has become a priority. Mexican or foreign unaccompanied minors now receive special attention.

Ultimately, the war on drug trafficking seems to exceed State forces, there is great public concern about the strategies, efforts and resources used to fight drug-trafficking gangs and the other problems derived from this war can only be addressed collaterally.

4. Federal migration programs

Emigration is one of the migration processes that has had more inter-institutional coordination and most federal and state programs take it into account. It is important to note that transmigrant and immigrant programs are as important as the latter, but have only been recently created.

Government ministries and offices that create program for émigrés take into account economic, social and security situations. The Mi-

nistry of Foreign Affairs is the most active one and supports them through the consular network, especially in the US¹⁴ and programs created by the of Mexicans Abroad (IME) that cover the following topics: cultural, educational and sports areas; community organization, productive projects and remittances; health and housing. These programs are developed by various ministries and government offices and they are freely implemented in the US. IME has influenced the perception –negative at first- émigrés had on the government's attitude towards them; as well as deploying a coordination strategy with émigrés in the development of migrant associations (nowadays there are more than 1,800). It has already celebrated its 25th birthday and several Latin American countries follow its lead.

Another successful, but controversial, program has been the 3x1 developed by the Social Development Ministry. This program uses one dollar given by migrants in local works and the three levels of government triple it; this program works in states that have relatively solid migrant organizations, which gives leeway to new associations and is not impervious to the influence of governors. It has been so important that emigrant business organizations in California promote in the Caribbean.

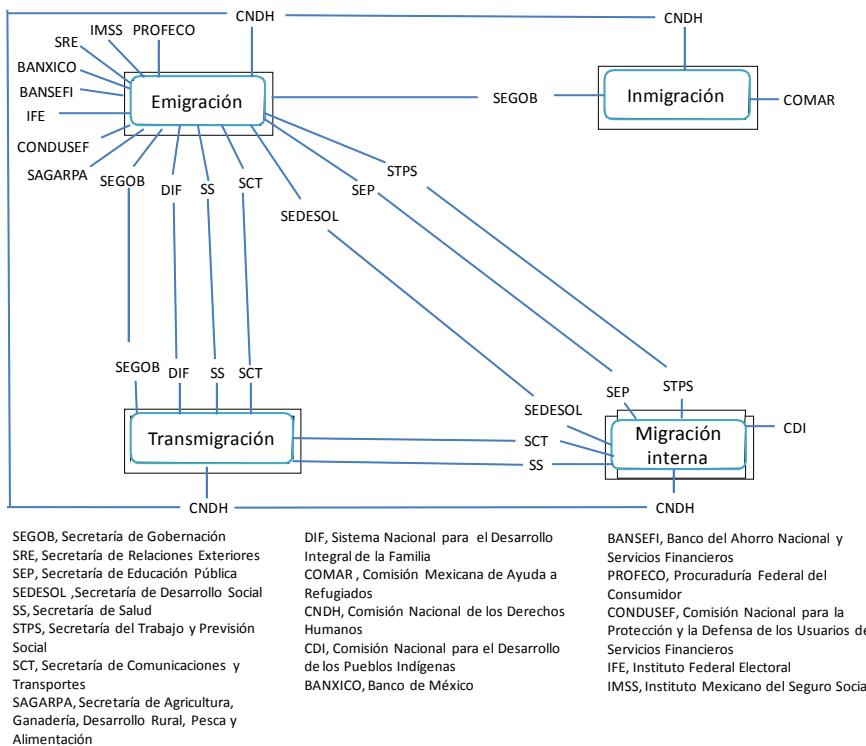
Unlike the actions taken to take care of emigrants in the US, coordination of immigrant and transmigrant policies is still not enough due to the fact that they are minor population groups; in the case of transmigrants, they are of recent impact and difficult to access because of their clandestine situation.

Immigration and transmigration are taken care of by the National Institute of Migration and the Mexican Commission for the Aid of Refugees, both under the authority of the Ministry of the Interior. Return of emigrants is handled by the Ministry of Interior, Work and Health and unaccompanied minors by the National System for Integral Family Development. It is important to mention that the current First Lady, Margarita Zavala, has devoted some of her time to take care unaccompanied migrant children, Mexican or foreign, during repatriations and their stay in shelters throughout the country. She has also participated actively in the national migration weeks (carried out every October) and fight against human trafficking.

¹⁴ The General Directorate for Consular Affairs and Protection of this Ministry has 145 consular representations around the world; fifty of them are located in the US.

The Ministry of Labor is in charge of internal labor mobility; however, it pays little attention to migrations topics, except repatriation of Mexicans in the last couple of years. It enforces the law's regulations on the recruitment of migrant workers in Canada, but not in the US because it does not participate in these negotiations. In regards to immigrant workers in the Southern states, its boards of conciliation and arbitration have almost no participation.

Chart 4
Government Offices that handle migration affairs



The National Institute of Migration is in charge of the country's migration affairs and has developed the following programs in the last twenty years.

Chart 5
Programas del instituto nacional de migración

PROGRAM	GOALS	STARTED ON	RESULTS
Child Protection Officers (OPI)	Safeguard the rights of unaccompanied migrant minors –Mexican or foreigners-, carry out consular notification, identify trafficking victims, value the needs of international protection, channel to adequate institutions to take care of minors and accompany them to their places of origin during repatriation.	2010	368 officers. Well received and replicated in Central American and the Dominican Republic.
Repatriation Program	Improve repatriation conditions of Mexicans returned by the US' Border Patrol: food, shelter, health care, communications with family members, transportation to their communities of origin, information on temp job offers, training and certification in labor competences.	2008	9 repatriation offices in Baja California, Chihuahua, Sonora, Coahuila and Tamaulipas. In 2010; 267,317 People were part of this program.
Local Visitor Immigration Form	Make the entry of Guatemalans that wish to visit border states such as Chiapas, Tabasco and Campeche for up to three days easier.	2008	In 2010; 92,482 forms were filled. It intends to be implemented all over the country. See appendix.
Border Worker Migration Form	Facilitate the placement of Guatemalans –over 16- as temp workers in Chiapas, Tabasco, Campeche and Quintana Roo. Valid for one year.	2008	In 2010; 28,544 forms were issued. See Appendix.
Immigration Regulation Program	Facilitate and promote legal stay of foreigners that live in an irregular fashion in the country; without arresting those who are interested in fixing their situation.	2002 Last valid version 11/2008-05/2011*	Up to 9/2009-06/2010; 2,991 foreigners were nationalized; 61% of them came from Guatemala, Honduras and El Salvador.

PROGRAM	GOALS	STARTED ON	RESULTS
Migrant Protection Groups, Beta Groups	Protect and defend human rights, as well as physical and patrimonial integrity of migrants, regardless of their nationality and migration situation.	1990	163 agents in 21 groups in Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco and Chiapas; 5 of them are in the process of coordinating with local authorities. See appendix.
Paisano Program	Improve the quality of service provided to fellow countrymen that live abroad, enter and exit the country and reduce abuse.	1989	In 2010; 1,834,505 countrymen were taken care of.

- * For foreigners that entered the country before January 1st 2007 and had proof of having stayed for at least a year and a half; had a legal job; have a blood relationship, be spouse or have a common-law marriage with a Mexican person or legally established foreigner.

Source: developed by the author based on information from the Ministry of Foreign Affairs (SRE), Mexico's Second report on the implementation of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Mexico, 2010. p. 18, 24-25. Retrieved from the website of the Programa Paisano, antecedents www.paisano.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=3, on 03/14/11; SEGOB, Cuarto Informe de labores, Mexico, 2010, p. 106-107, 110; Diario Oficial de la Federación, "Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales, los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional y manifiesten su interés de residir en el mismo, puedan promover la obtención de su documentación migratoria en la calidad de inmigrante con las características de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas o deportistas o bien, en la característica de asimilado en los casos que de manera excepcional se establecen en el presente", First section, 11/11/2008, pp. 2-3, 7; Presidency of the Republic, Cuarto Informe de Gobierno, Mexico, 2010, p. 702; article 137 of the Regulation of the General Law on Population; INM website, programs, Beta groups, Beta groups' Directory, regional delegations www.inami.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta retrieved on 03/17/11; Diario Oficial de la Federación, "Acuerdo que tiene por objeto establecer las reglas conforme a las cuales se otorgarán facilidades migratorias a los visitantes locales guatemaltecos", First Section, Mexico, 03/12/08, p.3; INM Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2010, Mexico, 2010, p. 168; Diario Oficial de la Federación, "Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos", First Section, Mexico, 03/12/08, p. 6.

Migration control is taken care of in traditional entry points like airports, ports and entry points. The Mexican government has limited infrastructure, resources and mechanisms to verify and control migration throughout the country. Most operations are carried out in roads and railways, mobile points used to detain and return the largest possible number of migrants to their countries of origin. These detention operations have forces transmigrants to search for other routes of difficult access, once they have traveled obligated ones, which cross through drug lords' territories which nowadays also kidnap and control human trafficking; this has increased the vulnerability of those who flip a coin to avoid being hurt. Despite these dangerous risks, irregular flows have not been deterred or eliminated.

Nowadays, well-organized migration control is favored throughout the country; the Southern border maintains an intense life between similar populations on both sides, besides it is extremely porous and rivers and rainforests make it almost impossible to carry out control and verification labors. Simultaneously, in accordance with the above-mentioned legal regulations, the strengthening of actions and regulations to protect the human rights of those migrants and the improvement of detention and return conditions is emphasized.¹⁵

Migrants intercepted by migration officers and Federal Police are detained in the so called migration stations. INM has 47 of them in 23 states of the country which can house approximately 4 thousand foreigners.

As to refugees, the Mexican Commission for the Aid of Refugees (COMAR) under the authority of the Ministry of the Interior since 1980¹⁶, its goals include determining the condition of refugees and give aid to applicants and those recognized as refugees and work with other government agencies, international organizations, civil society organizations and academic institutions.¹⁷

¹⁵ Ernesto Rodríguez, et. al. (2011). "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales", Apuntes sobre Migración, No.1. Mexico: Centro de Estudios Migratorios del INM.

¹⁶ Article 1 of the agreement that created the permanent Interministry commission to study the needs of foreign refugees in national territory, known as the the Mexican Commission for the Aid of Refugees.

¹⁷ COMAR website, ¿Quiénes somos?, Misión y visión, www.comar.gob.mx/?page=mision-y-vision, retrieved on 03/31/11.

According to information from the National Institute of Migration, only 752 people have refugee status¹⁸ and new legislation makes them permanent residents.

In regards to political or diplomatic asylum, Mexico still has this Latin American legal entity that was born during the wars of independence and was used until the 20th century. This practice will surely fall out of practice and refuge will be established as a universal entity. Currently only 18 people belong to this category in this country.

Paradoxically, insecurity and violence experienced by the Mexican society have increased the number of Mexican people who ask for refuge or asylum (although it is not always justified) especially in Canada -17 thousand applications-, the US -40 thousand- and European countries.

The National Human Rights Commission (CNDH) and civil society organizations have had an essential role while monitoring the efficiency of migration public policies. CNDH was created in 1990 and it has been an important element for the country's democratic development. The importance of addressing problems related to illegal migration spurred the creation of the Fifth Inspectorate in 2005 so as to promote the necessary defense to respect the human rights of migrants, journalists, human rights' defenders and human traffic victims.¹⁹

The Commission has documented the situation of emigrants and immigrants through their special reports in the Northern and Southern borders of the country. On February 2011 the Commission released its Second Special Report regarding Migrant Kidnapping; it stated that violence against migrants had not decreased and that criminal gangs had become specialized. From April to September 2010, the Commission gathered 178 testimonies regarding migrant kidnapping; 15.7% came from women. 86% of the testimonies came from direct victims and 14% of the remaining narratives were offered by eyewitnesses. A total of 214 events were documented, 11 333 victims, which represents an increase; the First Report stated there were 9758 victims (06/2009).

This Report highlighted several elements: some Central Americans participated in the kidnapping of immigrants; kidnappers entered

¹⁸ www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos. Data updated up to May 2011.

¹⁹ CNDH Website: Estructura, 5^a Visitaduría, www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm, retrieved on 04/18/11.

some shelters to find survivors or new victims; migrants were tortured to obtain information about their relatives in their countries of origin or the US; kidnappers collected fees for letting guides travel through their territories, people who did not pay were murdered and sometimes the migrants that accompanied them too; some victims stated that authorities and trains' private security elements participated in these crimes.²⁰

Lastly, migration bi-lateral, regional and global agreements give birth to public policies; in 2001 and 2008 there were national security and economic crises with forced governments to secure their borders. Since September 2001, agreements with the US have been on border security, health, return conditions and the Merida initiative (03/2007) (security along with Southern border development) which only covers technical assistance in migration issues, that is, provision of telecommunications, search and rescue equipment.

In the international arena, Mexico as a member of the Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families presented periodical reports in 2006 and 2011 before The Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. Civil society organizations and the aforementioned committee admit there has been progress, especially in legislative matters and specific government actions; however, the government still has to address topics such as migrant discrimination; migration verification done by unauthorized authorities; inadequate conditions of migration stations; the vulnerability of migrant women working as household workers, temporary agricultural workers and unaccompanied migrant minors; the fact that foreigners cannot be part of a union's board and violence and aggressions against migrants.²¹

²⁰ CNDH. (2011). Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, Mexico. pp. 12, 14-16, 21-22, 26-29, 67.

²¹ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2006). Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. México. Geneva. pp. 9; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2011). Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. México, Geneva. pp. 11. Documents can be retrieved from: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/co/CMW.C.MEX.CO.2_sp.pdf. daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/459/87/PDF/G0645987.pdf?OpenElement

Conclusions

Once migration policies have been developed, their control depends on a pyramid of decisions; public administration and public employees are two of the greatest areas that are flawed. The inadequate relationship between government departments in charge of migration management leaves migrant population defenseless; and practice for due process and compensation for damage are not yet present.

In regards to programs for diverse migration processes, there are no monitoring and evaluation mechanisms, except in health and care for children programs; therefore, results cannot be accurately known. This lack of transparency makes academic and civil society organizations not be interested in actively participating in the development, planning and monitoring of said programs.

Current migration regulations eliminate discretionarily in law enforcement; however, it is well known that legal regulations are not automatically implemented. The habit of discretionary practices includes discrimination against the most vulnerable ones –especially their human rights-; Mexican society has a weak understanding and poor attention. In addition to a culture that does not legitimize laws. There is low bureaucratic efficiency, educational precariousness and low wages for public employees as well as a violent and insecure context that has permeated the social and political environment of most of the country. In addition to a more violent and insecure situation in most of Central America; from where most migrants that cross Mexico's southern border come from.

According to the law, migrants are not criminals, they enjoy human rights; however, the implementation of security policies has failed, the Ministry of the Interior has not been able to install a permanent mechanism to protect migrants and the ones that defend them and stop criminal attacks.

Civil society organizations, international agencies, public employees and academics have to propose mechanisms to give certainty to the rule that leads to actions destined to reduce the vulnerability of migrants, force the judicial power to monitor public employees' flaws and negligence and the efficiency of public policies.

Bibliography

- Amnesty International, (2011). Informe 2011 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo, Spain.
- _____. (2010) Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México, Spain.
- Calleros, J. C. (2009). El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México, Mexico: INM.
- Casillas, R. (2010). Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Centro-americanos en Poblaciones del Sur de México, Mexico: OIM.
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, CEIDAS. (2009). Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, Mexico.
- Comisión de Asuntos Fronterizos Sur. (2010). Programa de Trabajo. Segundo Año de la LXI Legislatura, 2010-2011, Mexico: Cámara de Senadores, LXI Legislatura.
- Comisión de los Derechos Humanos de los Migrantes. (2011). Atención Ciudadana, Chiapas, Mexico.
- _____. (2011). Capacitación y Difusión en materia de Derechos Humanos, Chiapas, Mexico.
- Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios. (2009). Programa Anual de Trabajo, correspondiente al periodo 2009-2010. Mexico: Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. (2005). Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar.
- CNDH. (2011). El Derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México. Mexico.
- _____. (2011). Informe de Actividades 2010, Mexico.
- _____. (2005). Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, Mexico.
- _____. (2009) Informe Especial sobre los casos de Secuestro en contra de Migrantes en México, Mexico.
- _____. (2011). Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, Mexico.
- CNDH, CEIDAS. (2009). Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, Mexico.
- CONAPO. (2009). Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009, Mexico.

- _____. (2010). Migration and Health. Mexican Immigrant Women in the United States. Mexico,
- Department of State. (2011). Trafficking in persons Report 2011, US.
- Human Rights Watch. (2011). World Report 2011. US: Seven Stories Press.
- IME, Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia. (2007) Red de Talentos Mexicanos en el Exterior: La perspectiva institucional de México, Mexico.
- Instituto Nacional de Migración. (2009). Boletín Estadístico 2008, Mexico.
- _____. (2010). Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2010. Mexico.
- _____. (2009). Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2009. Mexico.
- _____. (2002). Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2002, Mexico: INM, third edition.
- Krieger, M. (2006). "Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias", en C. Miranda et al, Los nuevos rostros de la migración en el mundo. Mexico: INM, OIM, Gob. de Chiapas.
- Leite, P. (2009). "Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas", La situación demográfica de México 2009, Mexico: CONAPO.
- Mármora, L. (2006). Las políticas de migraciones internacionales. Argentina: Paidós.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2010). Actualización 2010. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México. Mexico.
- _____. (2010). Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, Mexico.
- Passel, J. S. and Cohn D. (2011). Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends. Washington: Pew Hispanic Center.
- _____. (2010). U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade. Washington: Pew Hispanic Center.
- Presidencia de la República. (2010). Cuarto Informe de Gobierno, Mexico.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2011). Cuarto Informe Trimestral 2010. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social, Mexico.
- Secretaría de Gobernación. (2010). Cuarto Informe de labores. Mexico.
- _____. (2010). Información sobre el Fenómeno Delictivo en México. Mexico.

- _____. (2006). Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria, Mexico.
- Secretaría de Salud. (2008). Programa de Acción Específico 2007-2012, Salud del Migrante, Mexico.
- _____. (2008). Programa de Acción Específico 2007-2012, Vete Sano, Regresa Sano. Mexico.
- Sin Fronteras. (2009). Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009. Mexico.
- SER. (2010). Informe del Estado Mexicano sobre Secuestro, Extorsión y Otros Delitos cometidos contra Personas Migrantes en Tránsito por Territorio Mexicano. Mexico.
- _____. (2005). Informe Inicial de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Mexico.
- _____. (2010). Segundo Informe de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Mexico.
- _____. (2011). Respuesta escrita del Gobierno de México en relación con la lista de cuestiones recibida por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en relación con el examen del segundo informe periódico de México. Mexico.
- Tapia, M. (2010). “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas”, en José Luis Méndez (Coord.), Los grandes problemas de México, Políticas Públicas, Vol. 13, Colegio de México, México.
- UNICEF. (2011). Informe Anual UNICEF México 2010. Mexico.
- Urban, B. (2010). “Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: México-Guatemala”, Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales. Compilación de trabajos. Santiago de Chile: CRM.
- Villaseñor, R. and Acevedo, L., (2009). “La actividad legislativa estatal vinculada con la inmigración y los inmigrantes en Estados Unidos”, en Paula Leite y Silvia E. Giorguli (coord.) Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos. Mexico: CONAPO.
- Zepeda, G. (2009), Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009, Centro de Investigación para el Desarrollo. Mexico: CIDAC.

Revista de Administración Pública



Government policies and ecclesiastical policies in Mexico

Rodolfo Casillas R.*

The religious constitutional reform of 1992 was a watershed moment in the contemporary history of Mexico. Moreover, after it took place, an ample registry of churches –officially called religious associations– in the country now exists. Up until 2012, authorities had a record of 7,653 of them (see Chart 1), before the reform only 20 were registered. Said law made it easier for churches and their secular organisms to legally participate in several social activities. The Religious Associations and Public Worship Law in its ninth article, section V states that churches will be “able to participate by themselves or jointly with individuals or legal entities in the constitution, administration, maintenance and functioning of private assistance institutions, schools and health institutions; as long as they do not profit from them and act in accordance with this law and other laws that regulate this topic”.¹ Previously, article number eight, section II states that religious associations should “refrain from seeking profit or primarily financial goals”.²

Article 20 of said law asserts that associations have to name and register to SEDESOL and CONACULTA “representatives in charge of temples and property pertaining to the nation such as archaeological, artistic or historic monuments”.³ Up until that day, the General Directorate of Religious Associations had registered 13,479 buildings acquired by churches (Chart 2), besides the 90 thousand preexisting buildings which are seen as the nation’s property.⁴

* Professor and researcher at the Latin American Faculty of Social Sciences (Flacso), Mexico City Campus. E-mail: rodolfo.casillas@flacso.edu.mx

¹ Secretaría de Gobernación. (1993). *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México: Talleres Gráficos de la Nación. P.p 6 and 7.

² *Ibid.*, P.p 6. Italics added by the author.

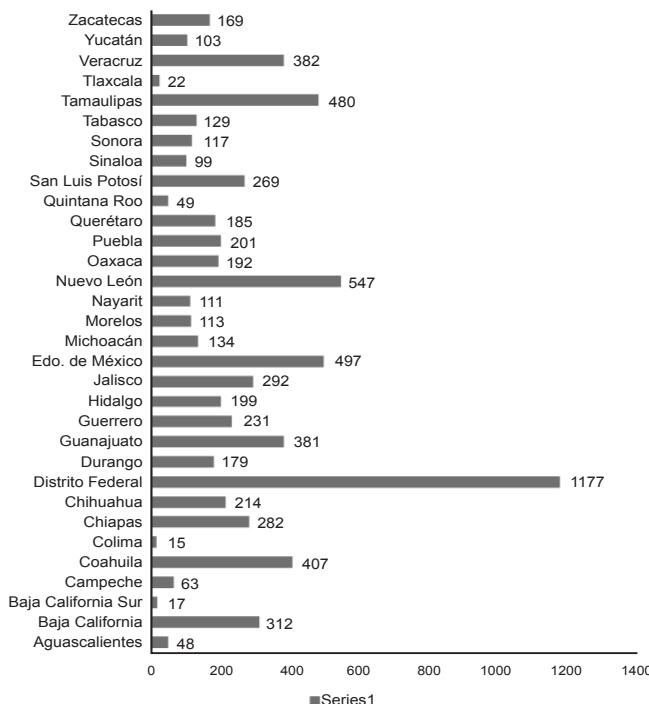
³ *Ibid.*, P.p 9.

⁴ Currently the information found in the General Directorate of Religious Associations’ webpage, does not include the number of buildings used by Religious Associations. The search engine states that there is an intention to count buildings acquired by Religious Associations. Regarding the property of the nation, The Institute of Management and National Property Appraisal (Indaabín), especially the Administration of Federal Property is in charge of having this information. However, their webpages do not have numbers that state how many exist at federal or state level.

The regulations of the Organic Law does not state churches' possible participation in social labors, it is understood that they need only to follow regulatory guidelines of competent government offices. The only situation that is explained is spiritual assistance in health centers and social assistance institutions, in article 6.⁵

From the aforementioned we know that churches enjoy legal status and they can legally purchase real estate, constitute institutions by themselves or with other individuals or legal entities to carry out social labors. This legal status and power to act publically, the purchase of goods and constitutions of social bodies is a religious watershed in the country, in light of the historical State-churches process.

Chart 1
Total number of religious associations in each state
Total: 7616 Updated up to 2010⁶



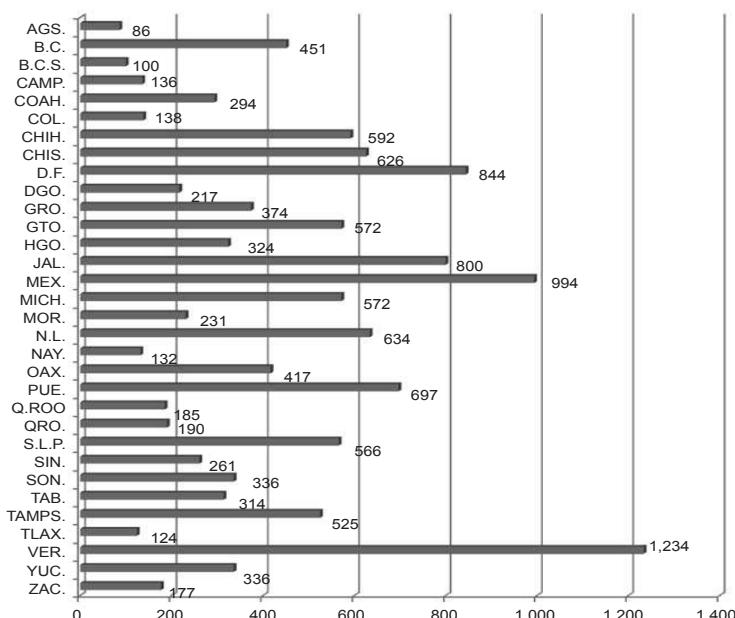
Source: Developed by the author based on: *Panorama de las religiones en México 2010*.

⁵ Regulation of The Religious Associations and Public Worship Law, *Official Journal of the Federation*. Volume DCII, No. 4. México: Talleres Gráficos de la Nación. Thursday, November 6th 2003.

⁶ Official figures of the General Directorate of Religious Associations indicate that there are 7,653 up to this date. Data retrieved from the following book: *Panorama de las religiones 2010*. (2011). Mexico: Segob/INEGI. Current numbers for each state are not available.

Records from the Ministry of the Interior state the official constitution of churches, their property, coming and goings of foreign ministers, various procedures to perform public cult acts, etc.; in the same manner the Health Ministry could give the total number of educational institutions of religious organisms in each state, municipality, type of education, etc. and the Health Ministry could make known the spiritual assistance that has been provided; however, very little is known about the incursion of churches in private assistance labors. Moreover, current church's and their secular organisms' incursion into social and economic activities in Mexico is full of prejudices that cloud verifiable knowledge, and not because these incursions are illegal. Before the reform they were, that is why they had covert legal and social status, which is understandable.⁷ This does not happen anymore. Nonetheless, the legacy and practice of multiple identities is still in place; this makes it difficult to know their real identities even today. Furthermore, the fact that these organizations are sponsored by religious institutions and this behavior causes suspicion.

Chart 2
Property owned by religious associations



Source: <http://www.gobernacion.gob.mx/>

⁷ It would be worth reading: "La labor humanitaria y los organismos civiles: la experiencia de los albergues y casas de migrantes, realidades y desafíos" in *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, coordinated by Leonir M. Chiarello, 2011, New York, Scalabrini International Migration Network, p.p. 524-559, also written by the author.

This information proves the undying existence of the battle between the liberal State and the Catholic Church in this country; this does not help analyze the current situation. Beyond religious preferences, it is necessary to promote an objective analysis of social processes, the performance of agents and the courses established and shaped by these agents participation or lack of it. This paper contains a reflection regarding the churches' and their secular organisms' participation in assistance processes in Mexico in light of the current legal framework.

International Context and national background

One of the legacies of the 20th century and a hallmark of the 21st century is the fact that the religious factor will be present in all societies worldwide, despite the established type of government and the exercised forms of government. Another legacy of this past century is that virtually every government has recognized the existence of religious agents in their societies; they have even recognized their international dimension. That is, they have established an appropriate legal framework and sometimes public offices and competent staff. Following this international trend, Mexico's religious constitutional reform (1992) gave churches legal status, diplomatic relations were established with the Holy See, an administrative government structure was created, staff was trained to address this issues and the appropriate laws and regulations that have been already mentioned were established.

Recognizing religious actors only solves a part of the problem between the State and churches, one or the other with society, between churches, international exchange ones; all of these are progresses that need to be taken into account. However, the existence of these socio-religious actors also shows a more complex world in which the country's projects can be faced in a more visible way and the latter cannot lack the participation of religious bodies; which based on their body of doctrine prefer certain society models and participate socially according to established social and legal rules. This is where the discussion regarding what churches do and do not do to promote the establishment of a determined society should be located.

What worries society churches in general? In July 1997, Jay Gary stated there are ten global trends for religions at the beginning of the third millennium and that churches need to address: 1) the persistence of religious persecution; 2) feeling attracted to militant fundamentalism; 3) growth rate of Islam; 4) change to a non-white Christianity;

5) Growth of Pentecostal and nondenominational Christianity; 6) the decline of tribal religions; 7) balanced growth of non-religious people; 8) the rise of social diversity; 9) greater presence of women in pastoral positions; and 10) anticipation of a new millennium. It is obvious that each one of these trends has a relative weight in our world and in each church according to the place and circumstance.

The world changed a lot during the 20th century. A world of great empires and a dozen countries, at the beginning of the 21st century turned into a unipolar world that has 6,100 million inhabitants that live in 189 national States. 4,100 live in underdeveloped regions⁸ and 2,100 million live in developed ones⁹. In fifty years the first one will have triple their population and the second ones due to low fertility rates will have certain population stability. That is, most population growth that happens and that will happen will take place in underdeveloped countries in the 21st century.

This information is important for the churches' future in general, especially the Catholic Church because 72% of the world's Catholics live in territories that belong to these underdeveloped regions (Latin America, Asia and Africa).¹⁰ Meanwhile Asia and Africa have high demographic growth rates, Catholicism is a religious minority and confessional plurality stands out in other continents; at the end of the 21st century Catholicism could be a minority, a significant majority in some regions (such as Latin America) and a relative majority in the American continent. In the rest of the world it will be, in a differentiated manner, the first regional or continental religious minority. These diverse situations will force churches, undoubtedly, to adapt their evangelization proposals so as to preserve their dominion, wherever they have it, or try to modify their minority circumstance, wherever the case is. A way to do it is to reinforce their presence in society, beyond places of worship. Thus, social acts are an important factor for said purpose.

Latin America has to be seen as an important region by different Christianities, which have the largest numbers of followers in this re-

⁸ Asia, Africa and Latin America.

⁹ Australia, Canada, New Zealand and the United States are developed countries that will have the highest demographic growth rates (1%) due to immigration. Meanwhile Hungary, Italy, Latvia, Portugal, the Russian Federation and Spain will have a demographic growth rate close to zero. See: <http://www.unfpa.org/doc/unesco/briefkit/espanol/06.htm>. "Cuestiones de Población. Juego de documentos informativos 2001". UNFPA.

¹⁰ In general, Catholic distribution will be as follows: America (51%), Europe (26%), Asia (10.5%), Africa (10.5%) and Oceania (2%).

gion: 50% of the world's Catholics live there. Furthermore, this region is still fertile ground for Christian, Evangelical and Pentecostal churches. In less than a century, the Pentecostal movement went from a tiny number of followers to 520 million in Asia, Africa, America and Western Europe¹¹ and its growth rate is still strong, although not as strong as 20 years ago. Nonetheless, religious plurality in Latin America is mostly Christian; that is, the struggle mainly occurs among different kinds of Christianity and ecclesiastical dominance.

Mexican population is mostly Catholic. The Catholic Church works to maintain its majority and Christian minorities struggle to expand their population base. How do they win followers and how do you guide followers to a certain kind of society? These are no easy answers for any church and Mexican ones are no exception. For the first one, an important part of their agenda is their social participation in topics such as education, population politics, access to mass media, culture, social assistance and economy; these means seek to reinforce their majority. We have to remember that the number of followers increases according to the population's natural growth and catholic ascription of minors through baptism carried out by their parents; thus, the need to develop tasks to "indirectly" strengthen its leadership. For the second ones, they are made up mostly by evangelic groups, counteract religious intolerance and promote the State's equal treatment of different churches that are the core of its existence because they expand their population base through natural and social growth of the population. That is, to convert a follower of another religion to ones own requires respect for plurality, citizen's free will and equal participation of churches in society. This does not imply disdain for other social issues; but from an equity point of view, they want to participate, they do not want to feel the Catholic Church receives special treatment from the government or its employees. These differences translate into a set of different concepts, practices and evaluations by churches and government offices that can tendentially turn into social imbalances if they are not addressed adequately and according to an appropriate legal framework.

In Mexico, for the longest time authorities, churches and secular organisms have participated in philanthropic, assistance, humanitarian, credit and activities of various kinds. The earliest data comes from pre-Hispanic times. Charitable work was carried out by the Catholic Church ever since Colonial times. Since then it is possible to find in the country's historical trajectory this kind of labor, *adjusted to cu-*

¹¹ Gary, J. "Diez tendencias globales en religión", in *Este país. Tendencias y opiniones*, Op. Cit., p.p. 8.

rrent political dynamics. During Colonial times, according to the rules of the Real Patronato (Royal Patronage). In the 19th century based on different models, in Juarez's period secular regulatory basis are established to exercise charitable work. Porfirio Díaz strengthened this legislation, at the same time the regime of Catholic action was made more flexible. During the 20th century the term philanthropy is coined and in 1943 the appropriate administrative regulations were modernized. During Carlos Salinas' presidential term the term solidarity is added to the preexistent ones, there is also greater participation and private sector preponderance in social assistance labors. That is, there has been a lengthy social process to build diverse practices to aid vulnerable people and sectors with an unequal time and form contest of different social, organizational and institutional actors of the private and public sectors.

Visions and cosmovisions

Why do some churches develop assistance labors in society outside sacred premises, unnecessary activities or not directly linked to religion and others don't? The answer is essential to understand that even though there are more than seven thousand churches that can legally carry out *private* assistance activities, not all of them do so; the ones that do cannot have all of their actions catalogued, or those of their followers, in agreement with a single society model, a single way of interacting with other social actors of the state or not.

Every church has a cosmovision, that is, a vision of society; not all of them develop social labor outside their walls or one that can be seen as detached from the central labor of faith and prayer. This is due to the reading of biblical or sacred texts, they consider that these labors should be carried out by the State, they think competent government offices do a good job and have to be used (even if they are doing a lousy job), i.e. public education according to most protestant and evangelic churches. On the other hand, it is also due to the fact that they ignore the existence of programs, regulation, they lack institutional experience in public management, they may not have trained staff or have had bad experiences, etc. We can make a distinction between churches that do participate and act directly; they also promote, sponsor, head, support the creation, existence and activities of secular organisms and another ecclesiastical or religious sector that does not take part in said scheme and practices; they let their followers participate in social processes if they wish to do so. That is, the churches', religions' and followers' position should be considered as part of the answer to said topic.

Among churches that do carry out social work and promote the creation of secular organisms there are important differences. Firstly, it is difficult to consider the existence of a single social pastoral. It is more accurate to talk about different social pastorals within a single church; the Catholic Church is the most illustrative example of intra-ecclesiastical pastoral diversity¹², with more or less support from religious leadership, in different moments and circumstances; this has allowed the development of different ideas of what social causes need to be attended, in which social activities they need to participate, what social groups need to be addressed, how to do it and whom to do it with. Ergo, there will be institutions¹³ dedicated to taking care of abandoned minors, those with congenital health problems, the elderly, etc.; there will also be others in charge of training others to work or venture into self-employment, promote investment, productive or commerce projects, etc., and the ways to do it and whom to do it with can be different.

To do this, they turn to donations, government programs of donation, tax exemption, joint investment or some other that allows them to fulfill their goals, widen the social spectrum of beneficiaries due to the multiplier effect of the sum of public and private sponsorships. According to empathies in social, religious, and other projects some civil confessional organisms prefer to receive international financing so as to limit, as far as possible, administrative management with the national public sector due to political, party or even personal and religious differences. That is to say, there is a wide structure of participations as complex as the reasons that originated their organizational experience at a given moment.

As long as those differences, approaches and reasons exist, the observable result in society will be an asymmetric access to resources, fulfilled activities, benefited social groups, regions taken care of, and temporal horizon of social work that, at plain sight, can be seen as external causes to the church. Thus, unequal access to public resources is not a unicausal product, or of the State, or one particular Church or some of them or of a group of secular organisms. Inequa-

¹² This explains the acts of groups in society with different perspectives of what has to be done. With different doctrinal foundation we can find the advocates of Liberation Theology, the so called Charismatics, etc., in the Catholic Church.

¹³ Diversity is greater than can be seen at plain sight or it is homogenized based on ideological criteria. Even though there are a lot of similarities, a careful analysis cannot allow us to confuse them with organisms such as Legionaries of Christ, Knights of Columbus, Opus Dei and Knights of Malta.

lity could be explained more solidly as the result of an *unequal group of participations*, as stated above, attributable to legal, political, public administration reasons; but also social and religious ones.

This does not mean we are unaware of the existence of religious institutions, secular organisms and followers that have taken advantage of the pre-reform legal framework and the religious constitutional post reform of 1992 for different purposes¹⁴. However, it would be wrong to think that, for example, every Catholic businessman sets aside part of their assets to promote organisms and social works to avoid paying State taxes; tax exemptions is an issue that has to be addressed by the country's tax authorities. This topic has a specific complexity: actions can respond to a religious cosmovision that motivates followers to distribute part of their income among vulnerable sectors by means in keeping with their society model; at the same time, it forces the ones who receive the benefits to spread the social model desired by the ones who promote the charitable cause so as to win followers or supporters for a specific cause. That is, religious and social ascriptions are encouraged by means of desired and possible organization forms, according to the religious vision and social resources in compliance with current legal framework. In other words, those are social forms of reproduction of a confessional cosmovision

¹⁴ For example: "the [González Torres] family has a great presence in the philanthropic sector, they contribute to about twenty Private Assistance Institutions (IAPs): 1) Elderly Care and Social Development, 2) Active Association to Overcome Hydrophobia in Mexico, 3) Mexican Foundation to Rehabilitate the mentally ill, 4) Guidance center for affective disorders, 5) Queen Sophia Foundation, 6) Let me help Foundation, 7) Entrepreneurs Foundation, 8) Microenterprise Support Center, 9) Assistance, promotion and development fund, 10) Recreational care for children and youth, 11) Center from promotion and studies on food and health, 12) Best, 13) Héctor Vélez y de la Rosa Foundation, 14) Citizens Committee for support of rural Psychiatric hospital José Sáyago, 15) Citizens Committee for support of rural Psychiatric hospital Samuel Ramírez Moreno, 16) Mexican Foundation for the dignity of the mentally ill person, 17) Mexican Foundation against corruption, 18) University Social Action, 19) Juan Diego Center, 20) Demos, 21) Faprode. (1) Atención al Anciano y Promoción Social, 2) Asociación Activa para la Superación de la Hidrofobia en México, 3) Fundación mexicana para la rehabilitación del enfermo mental, 4) Centro de orientación para trastornos afectivos, 5) Fundación residencia reina Sofía, 6) Fundación Déjame Ayudarte, 7) Fundación los Emprendedores, 8) Centro de Apoyo al Microempresario, 9) Fondo para la Asistencia, promoción y desarrollo, 10) Atención recreativa para la niñez y la juventud, 11) Centro de Promoción y estudios en alimentación y salud, 12) Best, 13) Fundación Héctor Vélez y de la Rosa, 14) Comité Ciudadano de Apoyo del Hospital Psiquiátrico campestre José Sáyago, 15) Comité Ciudadano de apoyo del hospital psiquiátrico campestre Samuel Ramírez Moreno, 16) Fundación Mexicana a favor de la dignidad de la persona con enfermedad mental, 17) Fundación Mexicana de Lucha contra la Corrupción, 18) Acción Social Universitaria, 19) Centro Juan Diego, 20) Demos, 21) Faprode.) See: González, E. and Murúa, S. (2003). *La rama flexible: conservadurismo y filantropía*. Mexico: mimeo, p.p. 116. Depending on the authors read we could analyze other cases."

jointly with secular organisms that do not always depend on or are unconditionally subordinated to religious hierarchies.

In Mexico, the Catholic Church is a permissive religious institution, like any organization in the world that draws together millions of members scattered in dozens of countries and of long standing existence¹⁵. Thus, it is possible to establish a two-way exchange relationship between the religious institution and followers of not only doctrinaire contents, but of social, economic, cosmovision and social production with common and relatively independent references.

Hence, various sectors of Catholic followers can regulate their individual and social acts according to their particular interests, even if they are not similar to those dictated by the church; such acts can be regarding to sexuality, abortion and education, so as not to limit this reflection to the assistance and practice with more or less compliance to the episcopate's instructions.

On the other hand, there is another group of churches, organisms and followers that have decided not to develop social work that is not directly related to their specific religion or their activities are financed without considering public social co-investment funds, among others. This labor, without public funds, limits the work's scope; however, it does not mean it is less adequate, necessary and important to those who carry it out and to those who receive it. Nonetheless, there are different effects that are not always positive: 1) On the social level, the time and space scope is less; 2) On the ecclesiastical and religious level, the presence and activity is increasingly asymmetric, subject to ups and downs caused by irregular financial resources, and 3) on the public policy one, the mixed and multi-sectorial character that strengthens everyday democratic participation stops being promoted.

Among these extreme modalities, there is a wide variety of restricted participation situations that can be caused by various reasons; perhaps it would be more important to talk about how an unequal access to public resources, private donations and multi-sectorial funds happens. Such diversity of situations makes it impossible to make generalizations (or it would result in an extensive presentation that

¹⁵ A permissive character does not exclude intolerance, exclusion, lack of self-criticism throughout history and even critical topics and of current widespread coverage such as the case of the founder of the Legionaries of Christ, Marcial Maciel, and other accused of pedophilia and various criminal offenses. See: González, F. M. (2009). *La iglesia del silencio. De mártires y pederastas*. Mexico: TusQuests. p.p 356.

exceeds the limits of this text); although we can say that their social presence is almost always renewable because of the short life exhibited by their organisms and lasting commitment of their members.

Assitance / care activities that are sponsored by religious means cannot only be seen in their own logic, but also as a part of a cosmovision that is widespread and accepted socially and by its institutions. Public expression pertaining to a model of society (even if it's poorly defined in its public exposure) that accepts or rejects specific government programs and actions has been a common practice to all churches, especially the Catholic one and its secular organisms.

La expresión pública por un modelo de sociedad (por poco definido que sea en su exposición pública), de aceptación o de rechazo de programas o acciones específicas de los gobiernos en turno ha sido práctica común a las iglesias, en particular a la católica y sus organismos laicos. Empero, gracias a la reforma del 92, este tipo de práctica ha sido más común, pues su personalidad legal se los facilita. Desde este punto de vista, no sólo es entendible su expresión pública sino también legal. El asunto es qué tanto se fortalece a la sociedad y sus instituciones, qué tanto se contribuye a la equidad o no, qué tanto a la democracia, al respeto a la pluralidad, a la tolerancia. Es, quizá, desde estos referentes que debiera analizarse la participación de las iglesias en los procesos de asistencia social, los términos en que ella ocurre y hacia dónde ella apunta.

The Mexican society does not have enough information regarding the problem to evaluate what churches do or not do to; the Mexican state has not devoted its time to gather the necessary elements to decide one way or another, even though they exist, scattered all over the place but available. This does not mean religious participation in assistance and development areas will stop.

In light of history, it would not be wise to try and stop said participation, because nugatory experiences have only made it happen in an occult, disguised, conspiratory manner; when conditions have been fit and they have been made public, it has been in a resentful manner, there have been immediate commotions and long processes of social adjustment. This is why there is a need to reconsider what to do *before* processes run amok, generate undesirable unbalances or be tempted to prevent or make illegal socially existent organizational developments.

Accessibility to public resources

There are certain doctrinal elements that limit, restrict or promote churches' and secular organisms' social actions; however, there is a series of elements they have to consider if they want to have access to government funds. Some of these elements are those related to complexity, modes of public administration action, sectorial regulations and because of the lack of the necessary knowledge, human and material resources, management capacity there is no way to reach them. In this sense, beyond doctrinal matters, it is important that churches and their organisms have the necessary capacities –product of a historical learning process- or acquire them by developing their own projects or turn to professional project manager services.¹⁶

Historically speaking, the Catholic Church and its secular organizations have a huge cultural knowledge when compared to other religious organisms in the country; although it is worth knowing that not all Catholic organisms enjoy this knowledge, the reasons are not worth mentioning. This applied cultural knowledge has been developed over the last 500 years, it endows it with material, human and financial resources, administrative structures, management methodologies, experience, programs and specific projects planned according to differentiated work lines, capable of being adapted to government secular regulation requirements. This is obviously not an extremely perfected competence, but it is capable of being perfected and malleated, supported by that ancient structural knowledge. This is why the Catholic Church is in a better position than other religious organizations to adapt to political, legal and regulatory circumstances regarding access to public funds. Taking this into account, it is understandable that they have significantly more access and better way of securing resources than Protestant and Evangelic churches; the combination of doctrinaire elements, their relationship with the State and their existence in this country has been counterproductive for them and has widened the gap to access public resources.

From another complementary perspective, religious preferences of the State's rulers in the Mexican secular State is a concurrent ele-

¹⁶ Their own projects could be achieved by taking into account the fact that they are legally constituted and non-profit organisms that address different activities regarding private assistance in accordance with the law that regulates them. However, this is not enough. The first step is to have an institutional definition (ecclesiastical). Then staff is trained or hired. Then and only then government funds can become available to said ecclesiastical and religious organisms.

ment, even a circumstantial one; however, it does not entirely explain the whole historical process of access to public resources by the Catholic Church or some of their secular organisms. Thus, political, six-year or other political circumstances can strengthen or not the actions of socio-religious actors; nonetheless, the stability of the legal framework's stability and the successful way of using it structures the social project's continuity of churches and its social organizations. In this sense, whether they like it or not, the Catholic Church and some of its secular organisms have considerable head start, unattainable in the short and medium-term if current tendencies are kept up.

Even though there are some advantages, there is an unavoidable administrative complexity. The main problem is that in this country there is not an integral legal framework regarding different activities that make up social assistance, private assistance, charitable work, beneficence, philanthropy and public social programs. Also, federal and state legal legislations have not been standardized and not every state has an adequate legislation¹⁷; it is impossible to analyze all 2,443 municipalities in this country¹⁸ and their possible regulations. Legal loopholes, normative heterogeneity, regulatory inconsistencies, contradiction and imprecisions do not promote, organize and guide all of the different socio-religious attempts of mixed composition (public and private) assistance participation.

To illustrate the above-mentioned information:¹⁹

1. 1. Firstly, information sources. These are scattered, difficult to access, not all public offices include in their webpages their Rules of Operation, which can be changed at any time and without notice; the term of reference are not standardized and there are no links to make the search for different important informative elements easier.

¹⁷ For example, only eight states have specific laws regarding Private Assistance Institutions (IAP) and their bodies, the Private Assistance Board (JAP). The authors have not found a reason why some states consider JAPs as decentralized organisms and other one as deconcentrated, each one of them has different implications in the exercise, management and transparency of its financial resources. For more information on legal heterogeneity in states see: *Murúa, S. L. and Meza, Y. (2001). Asistencia Privada ¿Caridad o Derecho? Mexico: Editorial Quinto Sol.*

¹⁸ There are some municipalities that have clear regulation regarding assistance and social co-investment programs, some Indesol programs prove this.

¹⁹ See García, S. (2003). *Los fondos federales en el 2003 para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Summarized version. Mexico, December 2003, mimeographed material.

Ergo, even those who have computers and are familiar with searching the Web –not all civilian organisms have limited resources- sometimes cannot find in a timely manner official announcements and cannot fulfill all of the necessary requirements. These access difficulties become filters and their scope has not been analyzed; however, it does limit possible participation.

2. There is an undifferentiated used of concepts that express dissimilar content in various areas -especially in government offices- their social and legal meaning is not similar or comparable; this also happens in the social sector, civil society organisms, non-governmental organizations, private non-profit organizations, private assistance, charity, beneficence, philanthropy, etc.²⁰. Beyond political and ideological contents that can be attributed to them, semantically and legally these concepts refer to a different kind of social activity. Term confusion can be translated into inaccessibility to resources or the rejection of proposals due to inadmissibility, to say the least.

Also, if we wanted to analyze the Budget exercise, it would not be possible because “budget and exercise data are presented in global terms, thus it is difficult to analyze chapters, concepts and items”²¹. Additionally, it is not possible to find “information on organizations that have been benefited through programs subject to Operation Rules”. Consequently, it is impossible to know with these sources, which churches and which of their secular organisms can access said resources, how much and specific activities that have been carried out, etc.

²⁰ Murúa, S. L. and Meza, Y. (*op cit*) state that beneficence is understood as charitable institutions and government services related to them; charity is a theological virtue, alms, altruism and helping the needy; philanthropy is loving mankind; altruism is dedication and satisfaction brought on by other people's good fortune for purely humane reasons (p.p. 2). Also the legal framework is different: IAPs are ruled by the Law on Private Assistance Institutions and ACs are regulated by the Civil Code, which does not have regulations regarding social assistance activities of the ACs. Fiscal regulation in regard to assistance is vague. The authors state that OSCs have the right to receive tax exemptions and because of their private character they are not eligible to be audited by the State, unless they use public resources. IAPs have the right to receive federal fiscal exemptions (VAT and income tax) and local ones (Water, property taxes, payroll taxes, raffles, lotteries and inheritances). ACs have the right to receive only federal exemptions (VAT and income tax). ARs cannot receive VAT and income tax exemptions because of their constitution and they have to transform into one of the aforementioned kinds.

²¹ *Ibid.*, p. 13.

Besides these complications, Sergio García –in his above-mentioned study- points out that for the year 2003, “another limitation was the fact that there were no state references, due to the fact that even though programs subject to Operation Rules are operated by states and municipalities, the transfer of resources is done in a centralized way, thorough General Budgetary Items of Programmable Expenditure: Ramo 33, Federal Transfers to the States and Municipalities and Ramo 39; Program to Support the Strengthening of Federal Entities; or Non-Programmed Expenditures Ramo 28; Transfers to the States and Municipalities; this information is not available”. He also states that even though they are federal resources, “we still have to analyze every agreement each state and office has signed, as well as state legislations due to the fact that each state is sovereign”.²²

In conclusion, besides the possible mediations that emanate from sacred texts that limit, inhibit or condition the churches’ and their secular organisms’ participation in public funds, there are serious and diverse problems to gain access to them, there is palpable confusion to know which organisms did it, what activity they exercised and other topics regarding transparency, access, use, destiny and evaluation of social scope achieved by this mixed modality of social assistance co-investment.

On socio-religious complexity

For various historical reasons, for the longest time churches (especially the Catholic one) and its followers have founded social organisms with different legal identities. This practice has not stopped despite the religious constitutional reform of 1992. Perhaps this is why this in this area the reform was such a turning point in various records, as stated above, and the fact that it did not happen until now in social issues. One possible reason is that, according to the already mentioned law and regulations, article 9, section V authorizes the churches’ participation in private assistance matters, only that. This restriction limits its performance to assistance areas; however, for some time its evolution pointed towards a diversity of goals which included private assistance, but also enunciated development goals. As Jorge Villalobos, Executive Chairman of the Mexican Center for Philanthropy (Cemefi) would say: “opening spaces can result in OSCs participation in public policies” developing “activities focused on results to improve collectively and in a self-management way the

²² *Ibid.* p. 13-14.

quality of life, economic conditions, strengthen social weave and revert social exclusion processes", this "can help improve the quality of government programs, their coverage and social impact."²³

It is obvious that there were underlying political reasons to explain why this law was formulated this way and there are also several ones that keep it unaltered. Firstly, we have the so-called modernization of the State's relationship with the church, which limited the granting of legal status that would ease the public action of ecclesiastic and religious agents in specific areas, in accordance with the Law that has already been mentioned. It is obvious why in the economic area only an incursion into private assistance was allowed, without having a legal statement that would legalize other preexistent situations or the promotion of the generation of activities that could be perceived as profitable or preponderantly economic, inhibiting the ones related to development and social economic growth. Undoubtedly, we were thinking about the Catholic Church, which has a very well-known career in these matters which has not been sufficiently and creatively studied, to know their contributions in the 21st century. It seems that they preferred to breathe new life into old-fashioned notions and close any form of formal discussion.

Nonetheless, this did not mean that churches and secular organisms paid very close attention to this legal regulation. Au contraire, they have continued to do everything that has allowed them to act within society by ignoring state legal regulations. Thus, it is possible to find different legal figures: Civil Association (AC), Civil Society (SC), Private Beneficence Association (ABP), Private Beneficence Institution (IBP), Private Assistance Institution (IAP), Foundations, etc²⁴., this has allowed them to take advantage of legal loopholes, omissions of the law, discretionary institutional spaces; they can be fully immersed in these and not be limited by anything, even in the transposition of public powers. In other words, ecclesiastical and religious agents have overcome legal restrictions and they will keep on doing it like they have done so for the past ten years, acting in different social areas in accordance with the 1993 Law.

²³ *Ibid.* p. 3 and 4.

²⁴ ABPs and IBPs represent 2%, according to Cemefi, these are ruled by a specific state Law, that is, the assistance or beneficence law depending on the state. There are only 14 states in Mexico that have Private Assistance Laws and JAPs; in other words, the Beneficence Board created by Porfirio Díaz in 1899 that became the Private Assistance Board (JAP). This makes it obvious that concepts have not been updated in quite a while, beneficence dates from Colonial times and was institutionalized in 1899 by Porfirio Díaz.

In 2012, the Directory of Philanthropic Institutions recorded the existence of 22,724 OSCs in the country. Government sources cannot know for sure how many of them are ecclesiastically related; other civil sources such as the Mexican Center for Philanthropy state that 148 OSCs are of religious nature, which means that 21,436 have not stated theirs. However, there is strong evidence that many of them (most of them) are connected somehow to religion, mostly Catholic one. This paper takes this into account and presents some specific reflections.

In the OSC's world there is heterogeneity of situations, asymmetries, inequalities and inequities in a variety of forms and reasons; beyond the aforementioned. There is an unequal distribution of OSCs in the country, as we can see in the charts below; this has a direct effect on the assisted social groups. That is, there will potentially be some vulnerable groups that because of their place of residence can receive some kind of charitable action, while others that need help can be ignored because they live in places that have little or no OSC presence.

States with the greatest number of OSCs

State	Number of institutions	Percentage
Federal District	5 435	23.913
State of México	1 553	6.834
Veracruz	1 270	5.589
Jalisco	1 226	5.395
Nuevo León	1 001	4.405

States with the lowest number of OSCs

State	Number of institutions	Percentage
Campeche	178	0.783
Zacatecas	177	0.779
Nayarit	168	0.739
Colima	151	0.664
B.C. Sur	122	0.537

Source: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. *Directorio de Instituciones Filantrópicas*. Data as of May 23rd 2012.

This same source states that based on fields of action, organizations that work to achieve welfare –social assistance, human rights and civil rights, philanthropy and volunteer work- are only 5,342 of them. The OSCs that take care of children and young people (0-30 years), women and the elderly (over 60 years) are 492; this are social groups that are usually assisted by ecclesiastic and secular organisms, although some of them do not limit their work to conventional assistance aspects.

By 2003, according to the above-mentioned study by García, the projects and resources given by the federal government are as follows:

Civil Society Organizations that have been helped:	2,676
Financed Projects:	2,735
Resources:	\$1,180,655,599.71

The author states that “the previous data is not definite, these numbers increase if micro-regional and SEDESOL laborers programs and organizations helped by the Public Beneficence Administration are taken into account, this data is not available.” Additionally, we can observe that this data is partial due to the lack of information from states and municipalities, which are a group that exhibits different kinds of operations, coverage, regulations and other aspects²⁵ that are not available either.

²⁵ An additional piece of information that is not irrelevant: the National Piety Mount (National Monte de Piedad (NMP)) had a surplus of 4 thousand million pesos up to 2004. The NMP is constituted as a IAP and according to Sara Murúa does not have clear rules for the distribution of its surplus. See: **Murúa, S. Asistencia social y los laberintos de Vamos México.** *La Jornada México*. February 9th, 2004.

SEDESOL provides the following information:

**Exercise of the social co-investment program
in the federal administration 1999-2011**

Year	Supported Projects	Federal Amount	Organizations' and Institutions' Amount	Amounts given by other instances *	Direct Beneficiaries
1999	846	102,086,231.00	Not available	5,910,283.80	Not available
2000	877	127,759,314.60	Not available	9,385,745.40	Not available
2001	610	119,669,901.98	186,577,982.27	10,734,505.67	Not available
2002	765	117,776,674.00	157,015,237.00	6,762,334.00	1,336,708
2003	1082	192,947,784.83	165,878,523.00	6,832,375.17	1,287,519
2004	1243	219,889,839.01	174,594,151.63	11,641,637.00	1,368,068
2005	1130	194,739,238.00	Not available	Not available	Not available
2006	–	–	–	–	–
2007	–	–	–	–	–
2008	1441	259,477,300.00	Not available	Not available	1,136,159
2009	1589	322,202,956.00	Not available	Not available	926,518 ⁺
2010	1949	390,736,188.00	14,033,522.00	299,215,290.00*	Not available
2011	1543	357,452,246.00	1,300,000.00	227,300,723.00**	Not available

Source: Developed by the author based on data from Sedesol²⁶

* State governments, Inter-American Development Bank, Human Rights Commission of the Federal District.

Notes: 1) PCS helps OSCs, Academic Institutions of Higher Education and Research and Municipal Governments, 2) figures are in thousands of Mexican pesos.

• Referred to as Social and Private Organisms.

• The sum of Social Actors and state contributions.

+ Approximate value.

Reflection topics

The religious constitutional reform of 1992 has allowed a major advance in the understanding and recognition of social actors and the role they play in society, at least in public activities. This advance seems to have achieved the goal of administratively recording the total number of existing Religious Associations, management and accounting of several acts and statistics regarding pastors and purchase of real

²⁶ These amounts were taken from the evaluation reports to the Social Co-investment Program; nonetheless, no free access documents were found for the years 2006 and 2007.

estate. The church and socio-religious actors' dynamics regarding social matters has not been studied by competent authorities; however, public offices, in accordance with the Religious Associations Law and its Regulations, have welcomed each and every legally constituted organism and have given them access to assistance or social co-investment funds without even wondering if their identity is religious or not. This can be immediately seen as a non-discriminatory legal act; although it is not so when medium and long-term consequences are not analyzed, such as asymmetries and inequities when accessing, using and having transparent accountability.

Indeed, the magnitude, growing economic amount, diverse social consequences, etc. make us think about the importance of renewing the current secular legislation, see if it is in line with the observed development in social practice or if its update is important to strengthen the State's role, as well as promoting the participation of different social actors, including religious ones and on what basis should it occur. It is utopian to think of absolute equity, especially when there are so many factors that can influence OSCs and government instances that can promote and carry out assistance on mixed basis. It is also important to point out the existence of some current society Catholic projects that enjoy great financial solvency, trained staff, excellent institutional relationships and personal ones with the Mexican State and its government employees and an undeniable presence in certain social sectors of the country; unlike other Christian projects or even Catholic ones that have economic insecurities, limited staff, which mostly use external contributions or that of its followers to develop their social assistance or medical care labors. Summarizing, it is not inappropriate to want to know which social projects are supported each year by hundreds and hundreds of million pesos from public funds, or which will be the consequences for the Mexico of the future; it is also important to know if it is appropriate and necessary to adapt our legal framework to neutralize unbalances that can potentially become social conflicts of unpredictable consequences.

Addressing asymmetries, inequities, social participation horizon, accessibility and transparency when using public resources, among others are plausible tasks that can be solved in a multi-sectorial and multi-institutional way and including various levels of government and the different State powers. Society, too. The real challenge is in fact, only one: who participates and in what way in the Mexican democratic society in the 21st century.

Revista de Administración Pública



Regulatory framework, public policies regarding migration and civil society in Argentina

Lelio Már mora*

This paper's¹ general objective is to analyze the State's and civil society's role in the development of migration public policies of the Republic of Argentina.

Firstly, there will be a brief description, based on existing data, of immigration and emigration movements, highlighting labor insertion forms of current migration currents that come from neighboring countries and Peru.

Secondly, the evolution of migration policies up to this day, considering different changes that happened in the last century, are analyzed.

Later, the institutional structure that helps define and develop public policies and migration programs is presented. The regulatory framework that holds and directs these policies is analyzed at different levels and its evolution, including different bi-national and regional agreements which Argentina has signed.

A special chapter is dedicated to international migration programs, both traditional and new ones addressed to immigrants that are settling

* Sociologist by the University of Buenos Aires (UBA) and PhD in Sociology from the University of Paris. Head of the Master's program on International Migration Policies (UBA). Head of the International Migration Policies and Management specialization program, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

¹ Refers to Chapter 1. Argentina, in Leonir M. Chiarello (Coordinator) (2011). *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. New York: SIMN. Pp-1-144; the parts indicated in the title are extracted from it for the Journal of Public Administration.

down in the county, as well as those established to face new Argentinian migration movements to other countries.

The above-mentioned parts analyze the State's and civil society's role; however, the last part focuses on the role the latter has with international migration policies and programs. To do this, a sample of thirty associations representing different activities was developed to work with structured interviews to their leaders. This way participation forms in research centers, base associations, intermediate associations and non-government organizations are analyzed.

Lastly, this paper presents some proposals on citizen participation on management, information and sensitization, linked to international migration policy and public program definition.

National Legal Framework: constitutional principles

The Republic of Argentina is mainly a country of immigrants. Its spirit towards the reception of foreigners and its solid migration tradition were established in the 1853 Constitution and its following reforms (Gianelli, 1998). Rights and guarantees proclaimed in it make clear the importance of immigration and the reception spirit of Argentina.

The 1953 Constitution sanctioned a clear migration policy and under the motto "To govern is to populate" coined by Juan Bautista Alberdi (Sagües, 2006). Thus, the preamble read: "promote general welfare, ensure the benefits of liberty, for us, for our prosperity and for all men that want to inhabit Argentinian soil..." (CMW/C/ARG/1, 2010).

According to the Constitution, the Federal Government (Article 25), the Congress of the Nation (Article 75 subsection 18) and the Provinces (Article 125) are in charge of immigration promotion. The Constitution also states that "the federal government shall not restrict, limit or tax the entrance of foreigners to the Argentinian territory that intend to work the land, improve the industry and introduce and teach sciences and art" (Article 25); thus, the Congress is in charge of passing laws regarding naturalization, nationality and immigration promotion (Article 75 subsection 12 and 18). Consequently, a) the federal government has the exclusive power to authorize or deny the entrance of foreigners into the country; b) legislative competence in general and especially in migration matters is exclusive of Congress; c) the Nation and Provinces can carry out actions or concurrent management to promote immigration (Gianelli, 2001).

The Constitution gives civil and social rights to all of its inhabitants, national or foreign ones. In article 16, the Constitution states that “all inhabitants are equal before the law, admissible to employment based solely on their suitability”.

Article 20 is the pillar of national migration policy, the Constitution is very clear when stating that migrants have the same civil rights as nationals, its text states: “foreigners in the National territory will enjoy all of the civil rights of citizens, they can exercise industry, commerce and profession; own real estate, buying or selling them; navigate rivers and coasts; freely practice their religion; draw up a will and get married. Immigrants are not required to accept citizenship, pay extraordinary taxes. They can be nationalized after two years of living in the Nation; however, authorities can shorten this term in favor of the applicant, citing and proving services to the Republic” (CMW/C/ ARG/1, 2010; Sagües, 2006).

When interpreting these articles, the Supreme Court’s jurisprudence accepts the Argentinian nationality be demanded to carry out tasks related to sovereignty and national security, as long as it reasonable and does not involve prosecutorial or hostility² purposes, it is unconstitutional prohibit foreigners from working, for example, as harbor pilots or teach in private schools³. A special case would be the “boarded” foreigner which in war times is a soldier of another country, his locomotion rights would be severed and subject to forced removals. In the “Lange” case, the Supreme Court determined that those in boarding schools were not legally “inhabitants” and did not enjoy the same constitutional rights as every other foreigner⁴. At the same time, the Suprem Court has deemed constitutional those laws that allow the expulsion of those who live irregularly in this country⁵, or of those who are deported for public order and social peace reasons⁶; although this is subject to judicial control of reasonableness.⁷

² Supreme Court of Justice of the Nation, “Radulescu”, *Fallos*, 290:83.

³ Supreme Court of Justice of the Nation, “Repetto”, *Fallos*, 311:2272.

⁴ Supreme Court of Justice of the Nation, “Lange”, *Fallos*, 207:125.

⁵ Supreme Court of Justice of the Nation, “Ferreyya Hernández”, *Fallos*, 271:272.

⁶ Supreme Court of Justice of the Nation, “Maciá y Gassol”, *Fallos*, 151:211 and “Deportados en el transporte Chaco”, *Fallos*, 164:344.

⁷ Supreme Court of Justice of the Nation, “Argüello”, *Fallos*, 268:406 and “Ferrocarriles del Estado Argentino”, *Fallos*, 270:419.

Argentinian immigration law

Since the return of democracy in 1983, the human rights' situation of migrants has had two periods: a) the implementation of the 22.439 Law passed in 1981 during the last military dictatorship and b) the abolition of this law and the passing of the new Migration Law in December 2003 (CELS, 2008). The 25.871 Law is the first general legislation in migration matters developed and sanctioned by a democratic government. It also meant a significant advance because it established the act of migrating as a human right and formally recognized immigrants' rights to health, education, justice, social security, among others (CELS, 2008).

The 25.871 Law was made possible thanks to strong protests by human rights organizations, foreign organizations, religious institutions, academic centers, research groups, union representatives and other social organizations, which agreed on actions and strategies to make Congress repeal the General Migration and Immigration Promotion Law of 1981 (FIDH-CELS, 2011).

In the mid-nineties, thanks to the already established Population Committees in the Chamber of Deputies and Senators and the negotiations made by social organizations, several initiatives to modify the above-mentioned military law were developed (Novick, 2004).

Up until 1994, the modifications made by the National Congress to the 22.439 Law included minor changes related to the updating of the amounts of fines, bails, service remuneration rates and some competences. This way the 23.564 law was sanctioned in 1998; the 23.860 law in 1990; the 24.008 law in 1991 and the 24.393 law in 1994 (Novick, 2004; Courtis, 2006).

After 1994 when the National Constitution was amended and some human rights treaties were included, the parliamentary work was much more active in terms of migration projects elaboration (CELS, 1997; Courtis, 2006). In the 1994-2003 period, several initiatives to modify the military law appeared, the most significant ones were made by deputies: Cafiero (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo and Dellepiane (1997); Pichetto (1998), among others. Bills to repeal the aforementioned law and replace it with a new one were presented, such as the initiatives by the following deputies: Muñoz et al. (1994); Totto et al. (1995); Mondelo et al. (1999), and the one by the Population Committee of the Chamber of Deputies (1999).

To projects of migration regularization were also presented, one to adopt the Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their families, and other internal migration one. All of them demonstrated the intense parliamentary activity and that the civil society did not accept the validity of military legislation during democratic governments (Novick, 2004; Courtis, 2006). (See Appendix I).

In late 2003, the context exhibited two factors: a) the failure of several legislative projects, some of them wanted to implement an even more restrictive policy than the 22.439 Law; and b) the proceedings before the Inter-American Commission on Human Rights of the De La Torre Case vs the Argentinian State, which questioned the incompatibility of the current law with the standards of immigrants' human rights. These elements provided what was necessary to approve on December 2003 the bill developed by Rubén Giustiniani, legislator and member of the Socialist Party; its discussion included representatives of migrants, several public institutions and civil society (FIDH-CELS, 2011).

As above-mentioned, in the Republic of Argentina, the topic of migration is of founding character. In accordance with constitutional principles, the 25.871 law defines the implementation scope and establishes the goals of Argentinian migration policy, which focuses on the integration of foreigners on an equal footing with nationals; its main goal is to guarantee the rights established in article 2o of the National Constitution (CMW/C/ARG/1, 2010).

"Immigrant", according to the Law, is any foreign person that wishes to enter, transit, live temporarily or definitely in the Republic of Argentina (Article 2).

In its third article, the law states that the goals of the migration policy are:

- To set basic political lines and lay the strategic foundation on migration and fulfill international commitments of the Republic of Argentina in regards to human rights matters, integration and mobility of migrants;
- Contribute to the implementation of demographic policies established by the Government in accordance with the magnitude, growth rate and geographical distribution of the country's population.

On the other hand, article 3 states that the goals of rights promotion, integration and protection of migrants are:

- Promote and broadcast migrants' rights and guarantees, in accordance with the National Constitution, international commitments and laws; keeping up its humanitarian and open tradition with migrants and their families;
- Guarantee the exercise of family reunification right;
- Contribute to the enrichment and strengthening of the cultural and social weave of the country;
- Promote the integration of people who have been admitted as permanent residents into the Argentinian society;
- Ensure the enjoyment of non-discriminatory admission criteria and procedures in terms with rights and guarantees established in the National Constitution, international treaties, current bilateral agreements and laws to every people that wants to be admitted temporarily or permanently into the Argentinian Republic;
- Promote labor insertion and integration of immigrants that reside legally so as to improve their personal and labor capacities and contribute to the economic and social development of the country;
- Facilitate the entrance of visitors to the Republic of Argentina to promote commerce, tourism, cultural, scientific, technological activities and international relationships.

Article 3 also specifies goals in regards to multilateral penal commitments:

- Promote international order and justice, denying access or permanence in the Argentine territory to those involved in criminal acts penally sanctioned by our legislation;
- Promote the exchange of information in the international arena and technical and human resources training to prevent and effectively fight transnational organized crime;

The Law has high protection standards for the rights of immigrants and they seek to integrate the latter into society with the implementation of public policies. The law also states that in Argentina every foreigner has the right to health and education, even those with irregular migratory situations. The State also guarantees immigrants' right to family reunification with their parents, spouse and children; family is a necessary and important area of stability for every migrant.

In this sense, the Migration Law:

- Reaffirms equal treatment with nationals;
- Enunciates migrants' rights, ensuring equal access to social services, public goods, health, education, justice, employment and social security;
- States the right to be informed about their rights and obligations;
- Determines the possibility to participate or be consulted in regards to decisions of life and administration of communities where they live;
- Establishes the right to family reunification;
- Guarantees access to education and health, regardless of their immigration status;

This Law introduced into the Argentinian migration regulation the "South American nationality criteria" to admit foreigners; any South American national can turn to this nationality criterion without having to explain their activity or look for another migration admission criterion, i.e. "worker", "student", "financial expert" or "investor" to live in our country. Their nationality is reason enough to enter and remain in the country.

Lastly, the admission, entry, permanence and exit of persons from the Argentinian territory are ruled by the regulations of the Migration Law, its Regulations (Decree 616/2010) and other regulations subsequently passed. The General Recognition Act and Refugee Protection (No. 26.165) and the Prevention and punishment of human trafficking and victims' assistance (No. 26.364) are also enforced.

Link to the international instruments in this area

Current legal order in the Republic of Argentina includes judicial regulations with diverse hierarchy and different areas of validity, all of them in accordance with the National Constitution's (NC) guidelines. According to Article 31 of the NC, treaties are the supreme law of the Nation. Only the National Executive Power (NC, article 99, subsection 11) can enter into them and the Legislative Power (NC, article 75 subsection 22) can pass or reject them.

After the August 1994 National Constitution amendment, the new constitutional text in its article 75 subsection 22 states that "...treaties and concordats take precedence over laws. The American Declaration of the Rights and Duties of Man, The Universal Declaration of Human Rights, The American Convention on Human Rights, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol, The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Convention on the Rights of the Child; under the conditions of their validity, do not repeal any article from the first part of this Constitution, and should be understood as complementary to the rights and guarantees recognized herein. They shall only be denounced, in such event, by the National Executive Power after the approval of two-thirds of all the members of each House. Other human rights agreements could also have precedence, with the vote of two thirds of the members of both chambers of Congress." Subsequently, Congress awarded constitutional precedence to the Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons in 1994 (24.820 Law of 1997), and in 2003 to the Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity (25.778 Law of 2003).

We can conclude after reading this that the above-mentioned human rights international instruments are on the same level than the rest of the constitutional dispositions and take precedence over national and provincial legislation. In this sense, various decisions of the Supreme Court of Justice of the Nation have confirmed the above-mentioned preeminence. Consequently, since the 1994 reform, articles 20 and 25 of the National Constitution are complemented with the specific

migration regulations included in hierarchical human rights' international instruments.

Public Policies regarding Migration in Argentina

Public policies regarding international migration in Argentina have been historically developed through a general framework of openness, with periodic restrictive stages that correspond to different political-economic moments of the country's evolution.

The last restrictive stage, the invisibilator of border migrations, which happened during the last military dictatorship, between 1976 and 1982. This period meant the enactment of a law that remained in force for more than twenty years of democracy.

Since 2004, Argentina has had a new migration law (No. 25.871) promoted and supported by different civil society associations and designed to fully respect immigrants' human rights.

This regulation reflects internal consolidation factors of democracy and citizens' participation, as well as the ratification of different instruments and international agreements, the evolution of spaces and integration processes and multilateral consensus adopted at both the Southern Cone and the South American region.

The legal framework of immigration policies has been also accompanied by new institutional instances, as well as programs aimed at stabilizing illegal aliens and the return of Argentinians abroad.

Evolution of immigration public policies

International immigration policies in Argentina, and other countries, have always been linked to some kind of predominant foundation, which has varied throughout history.

The analysis of different policies has shown different important factors, from certain perspectives, characterizing each stage according to the analysts' vision.

Argentinian policies from the 19th and 20th centuries were clearly progressive, taking in millions of immigrants, covering two basic needs: the need for workforce and the population of an empty country. Good

income and employment opportunities determined a continuous and sustained flow of immigrants in accordance with the assumed policies.

Immigrants as contributors to economic, social and cultural development was an important premise during this period. It is important to note that in 1875 the National Congress started the creation of an appropriate legal framework to capture and channel migration currents the country needed. The Executive Power and a Parliamentary Commission each developed projects that gave rise to the first *Immigration Law of 1876* (Law No. 817), known as the Avellaneda Law, it focused on the selection process of immigrants, the care of people during their trip, their arrival in the country and giving them the most favorable conditions. This law was enacted to promote immigration and served as a general framework for the massive migration process that occurred between 1890 and 1914. None of the articles or the March 4th 1880 Regulation include control, prevention or repression measures. This law was conceived in a liberal era: "their liberalism translates into generosity and immigrant protection" (Romagnoli, 1991).

The ever growing participation of immigrants and the creation of workers' associations and socialist and anarchist political movements started to become a growing concern for ruling classes. The threat to order and social cohesion gave birth to regulation such as the Residence Law (No. 4144/1902), Social Defense Law (No. 7209/1910) and Regulations of the Avellaneda Law (Decree of December 31st 1923).

These anti-migration spasms have led to interpretations that consider that from one moment to another the working immigrant became a "public enemy". Perhaps this characterization, which has been generalized, has created some confusion regarding the reaction of the ruling class and the subsequent regulations and the reality that Argentinian society kept on living in regards to immigrants. The latter were still accepted and received by society, policies were still open and focused on promotion (the decade after the Residence Law had the highest migration rate of Argentinian history) and the implementation of said regulations the decades they existed was extremely low.

The 1930's is another milestone, immigration restriction, decrees No. 13.335 of 1932 and No. 8972 of 1938 regulated the entry of foreigners with impediment criteria that varied according to immigrants' origins. Unemployment resulting from world crisis and internal se-

curity against immigrants “non-compatibility” with order, culture and national customs were its foundations.

The change occurred in 1947 with the Peronist government, its Basic Laws on Immigration, Colonization and Population repeals restrictive regulations and starts to promote immigration.

The inclusion of these policies in the planning process of the Five-Year Plans was made according to spontaneity, selection and channeling principles, as well as social justice criteria. The “spontaneity” principle referred to being opened to any type of migration, without subventions, or origin considerations (principle established in article 38 of the 1949 Constitution, where any form of racism is condemned). The “selectivity” principle was based on attracting qualified human resources for the industrial development plan of the government. The “channeling” principle is related to the colonization or population of rural areas, especially unproductive latifundium.

Between 1947 and 1955, approximately 900.000 immigrants settled in the country, 85% were from overseas and 12% came from neighboring countries.

This information is important in the new vision of immigration policies of those times, where recognition, appreciation and regulation to these immigration currents within a conception of Latin American integration. Thus, the two first Peronist governments made agreements with temporal border workers and in 1953 an agreement with Chile is signed which allowed direct documentation of Chilean nationals residing in Argentina.

In this period the first program of immigration regulation was created with the support of civil society in 1949, which was directed to Jewish immigrants that had come into the country without any documents (Avni, 1983).

The years after the military coup of 1955 were of restriction-regulation alternation directly related to the civil or military governments. Irregular immigrants that came into country during military governments were regularized by subsequent amnesties of civil governments (Marmorra, 1983). A special situation occurred with the 1973 immigration amnesty, whose goal was to accommodate border immigrants that lived in Argentina due to military dictatorships that were established in their countries of origin.

The sanction of the 22.439 Law, called the “Videla Law” in 1981 gave content to the “national security” principle as foundation for immigration policies. (Non-European) immigrations were seen as national security threats, control and police power and extraordinary faculties given to the Immigration Board were applied.

This Law’s existence for over twenty years of democracy shows the difficulties the system had to repeal it.

Meanwhile in the 1980’s and 1990’s the “securitization” regulations and the different regularization processes of border immigrants co-existed.

A special phenomenon, different from the fundamentals and perspectives of the history of these policies, came about on the second lustrum of the 1990’s. Some analysts state that this period was characterized by the rise of xenophobia of the Argentinian society before border immigrants, accompanied by strong restrictions and police persecution.

A more profound look would demonstrate that these prejudices were created because of one of the biggest “immigration businesses” in the world, a contract was signed by the Argentinian government and Siemens Company in 1998 to print new identity documents and computerize border checkpoints. The contract, according to declarations from the company’s employees, was agreed on because of bribes given to on-duty officials. The contract was cancelled in 2001 by the following government; the company started a trial against the Argentinian government in the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), the company later gave up when irregularities were proven in international courts.

In this same period, other State organisms such as the Ministry of Foreign Affairs started to sign bilateral agreements with Bolivia, Peru and Paraguay, which opened the possibility of regularization and guaranteeing an equal treatment of immigrants of these countries.

These agreements, besides those periodically signed since the 1960’s, were prelude to another stage of Argentinian immigration policies. Law No. 25.871 was passed, after a five-year process of discussions and consensus between the government, parliament and civil society; it was sanctioned on December 2003 and regulated six years later after work done by a commission made up by representatives of different government and non-government institutions.

This Law is based on the free mobility of people principles; it favors free integration of foreigners into the social body in equal conditions to nationals and the elimination of all forms of racism, discrimination and xenophobia (Giustiniani, 2004). Beyond its intrinsic value, the above-mentioned Law was an essential element in advancing regional instruments that nowadays allow free residence of citizens of MERCOSUR countries, Chile and Bolivia.

In this context, the Argentinian government implemented the “Patria Grande” Program that in the last couple of years has allowed the regularization of hundreds of thousands of immigrants that come from South America.

In this case, fundamentals are based on human development immigration goals as an essential principle of any governance immigration form that is established.

Civil society's participation on Argentinian immigration policy

International immigration public policies in Argentina were always closely related to different proposals, reactions or activities of the civil society.

The permanent unsatisfied demand of workforce in different sectors of economic activity promoted active immigration openness and promotion policies from the beginning of its republican life. Nonetheless, this openness framework, transformed into periods of active promotion, was interrupted on several occasions by explicit policies or implicit restriction ones; the economic crisis of 1929, WWII, the recurrent military dictatorships since 1955 or the second lustrum of the 1990s decade.

On the other hand, the insertion of migrations into the social and economic structure of Argentina had different effects at a political and social perception level. These reactions could be observed at the beginning of the 20th century when the active role of immigrants in the creation of workers' unions brought on a negative reaction of the ruling sectors, this was expressed in a Law that allowed the expulsion of foreigners that were considered to be dangerous for social peace.

On the other hand, immigrant associations were the ones that gave integration and social assistance policies to immigrants, especially in health and education areas.

In the last decades, the role of civil society, in its different forms, has been essential to define immigration public policies and their development, playing a special role in the protection of immigrants' human rights.

In the last couple of decades changes in migration flows were also observed, not only related to the entry and departure of the country. Traditional migrations from overseas stopped, as well as some flows from neighboring countries such as Chile and Uruguay; migrations from Bolivia, Paraguay and other South American countries like Peru stayed the same and increased; new migration currents from Eastern Europe and Asia appeared and an emigration process of Argentinians to other countries was set in motion.

These changes brought on policy and migration program transformations. Thus, border immigration, which had been denied up to the last military dictatorship has been recognized in current regulations and has been the object of special programs of migration regulation, such as the "Patria Grande" program.

On the other hand, return programs which had tremendous activity during the recovery of democracy period in the 1980's have had continuity in programs of connection and return of Argentinians which are residing abroad. In turn, to increase citizen participation of Argentinian emigrants, the Ministry of Interior designed a special program called "Provincia 25" (25th Province).

These policies and programs correspond to an institutional structure based on different parts of the State; however, since the middle of the last century the Ministry of Interior has had primary mandate on this topic.

The inter-institutional articulation to define and manage immigration policies and programs has a weak structure, appearing explicitly only in broader policy instances, such as the Federal Population Council (COFEPO).

Current international immigration policies are included in the 2004 law, characterized by a clear definition of immigrants' human rights.

This protection and immigration openness regulation is directly linked to the advances made by MERCOSUR, especially with the “The Free Movement and Residence Agreement of MERCOSUR citizens and associated countries” and the South American Human Development Plan for Migration of the South American Conference of Migrations.

These advances in free movement and residence have been permanently promoted and supported by different action from the civil society, in its different forms, study centers, base organizations or non-government organisms; they have contributed to the consolidation of open international immigration public policies, linked to regional integration and respect of immigrants' human rights.

Revista de Administración Pública



Colombian policies that address forced displacement

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica*

This book¹ is the only one that dedicates an entire chapter to the study of Colombian migration policies; however, this phenomenon is not completely alien to other three countries. Mexico, for example, has a growing number of displaced within its borders; nonetheless, no other country or region in this study –except perhaps Guatemala– has a greater internal exodus. This is why no other Latin American country has developed specific public policies to address this problem; although there are some regulations like Mexican and Peruvian laws, no other country has developed such sophisticated systems to address it. This fact alone amply justifies the inclusion of Colombian public policy regarding displaced ones in this study.

The development of a diagnosis of this public policy, as well as the recommendations –to which I will address later– had another motivation also. This study was made when Congress was putting the final touches to the Victims and Land Restitution Law, which we are nowadays still getting to know (I would say digesting); it seems the latter will replace the structure that helps displaced ones with a more complex and ambitious one which fuses the concept of displaced with the more general concept of victim.

* Beatriz Eugenia Sánchez Mojica is a lawyer and has coordinated projects of emergency human aid to help population displaced due to violence. She currently coordinates the UNHCR joint program and the National Secretariat of Social Pastoral of the Colombian Episcopal Conference. This text was presented in the Third International Forum on Migration and Peace, Mexico City October 24th, 2011.

¹ Leonir M. Chiarello (Coordinator). (2011). *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina., Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México.* New York: SIMN.

Why should we still talk about displaced people? I can find two reasons. On the one hand, because the public policy that addresses them greatly inspired the development of a new law that includes a new system to help victims. Some points are not similar, but overall, the structure is very much alike. Lessons learned from helping and protecting displaced people should be used to help victims. This is why it is important to make them clear and avoid making the same mistakes.

On the other hand, and this is even more important because the displacement topic had not been completely assumed by the victim's law. People in this country have not only been thrown out of their homes because of the internal armed conflict. Violence created because of the implementation of an economic model based on the exploitation of public resources and agroindustry that require large areas is another cause. We also have "low intensity" violence generated by armed actors that do not belong to the armed conflict, like BACRIM, short for criminal bands. Thus, displacement has to be studied as a phenomenon in itself worthy of greater attention from the Colombian social rule of law, now and until structural causes that generate it have been solved.

Now, after this introduction, let us talk about my paper. My goal, in these minutes I have left, is to present the general study lines of this study so as to tempt you into reading it entirely.

Let me start by saying something that not everybody knows: Colombia is currently that country that has the largest number of internally displaced people in the world, more than the Democratic Republic of Congo and Pakistan. The exact number of displaced people varies according to the source consulted. According to official data, there are more than three and a half million people, while non-profit organizations say there are more than five million. Whichever number is true, it is undeniable that 10% of Colombians has been thrown out violently from their homes and sentenced to wander and look for a place to rebuild their lives.

This information poses three questions. Who are these people? Why have they been displaced? What has been the State's response to their situation? The answer to this first question can be a little surprising. Displaced people are, generally, people that were at the wrong place at the wrong time. Thus, it is not possible to build an archetype. These people come from all over the country, are part of every ethnic group, profess every political and religious belief possible (or none

at all) and are of all ages. Nonetheless, there are some features that displaced population share.

Most of them are women (52.4%), young (over 60% of them are under 25 years) and with an increasing presence of people pertaining to ethnic minorities (28.8%). On the other hand, there are some factors that increase their vulnerability. For example, 20% heads of their household are illiterate (in a country that has a 6.6% rate). Finally, 60% of them come from rural areas, although in the last few years inter and intra urban displacement has grown.

Even though they are different, the imposed exodus unites these people by turning them into paupers, pariahs within their own country. Displacement means violent removal of everything they had accumulated throughout their lives: their land, their home, their property and their animals, which were a central element of their family economy. It also entails uprooting, breaking the bonds that tied them to their community. An exodus means not only leaving behind material possessions that had been accumulated throughout a lifetime, but also being stripped of an important part of their own identity.

Let focus on the second question; why have they been displaced? Expelling people has been used by various actors, throughout the country's history, to gain control over lands, resources and human beings, for economic purposes or strategic ones in the development of multiple internal conflicts the country has experienced.

Nowadays, displacement is a central instrument in the development of two structural problems: Internal armed conflict and struggle between big and small owners to gain control over lands. The so-called "war on drugs" and the execution of infrastructure projects and economic development also generate this kind of exodus.

Finally, what has been the State's response? Since the late nineties of the past century, a complex political public policy has been developed, its structure and functioning rests on two pillars. The first one is the work of the Legislative and the Executive. It is a system to help displaced people, which include a network of public institutions that operates at national, regional and local level. The second one has been built by the Constitutional Court through extensive jurisprudence, which has introduced a human rights approach to the help scheme established by law.

It is an extremely sophisticated policy; it has created participation spaces which the civil society has made the most of. A clear example of this is the creation and functioning of the Monitoring Commission, as well as the participation of several non-profit organizations in public hearings convened by Court to monitor orders given to state authorities responsible for the welfare of displaced people.

Despite everything, we cannot consider this successful. It has yielded some good results –especially access displaced people have to public health and education systems- but it has not stopped expulsions. Also, it has not compensated victims or reestablished their fundamental rights. However, the most serious failure has been their attempt to build permanent solutions.

To what do we owe these poor results? Is it a structural problem that deserves new policies or specific problems that can be solved without changing the design? This research concluded there are two factors that influence this. There are some areas which have to be reorganized, while others have an adequate one but their operation generates problems due to lack of political will or of resources,

This diagnosis yields a series of recommendations that are meant to improve this policy's performance and ensure that the displaced can effectively enjoy their rights. Broadly speaking, they are:

Firstly, the concept of internal displacement has to be revised. It is essential to discuss the restricted definition that has been used by state authorities, limiting forced internal migrations to the ones caused by internal armed conflict which are the only ones public policies take into account. This not only restricts the understanding of the phenomenon, but also excludes some victims from the public policy that takes care of displacement.

Secondly, the Unified Registry of Displaced Population (RUPD) has to be reorganized. Despite the efforts from Social Action, this system has a subregistry rate of over 20%. That is, one in five displaced people have not been recognized as such by the State; thus, they are excluded from the programs included in this public policy.

Reorganizing the registry system means facing and solving the discussion related to the definition of internal displacement and its victims; it also requires the development and implementation of mechanisms that allow displaced people to know of the existence of

this process, as well as its consequences. It is also important to give necessary guarantees regarding personal safety to do who choose to do it; we must not forget that according to the third National Verification Survey, 72% of unregistered people have not testified before the Public Ministry due to ignorance or fear for their lives.

Thirdly, the public policy prevention has to be emphasized. Forced displacement episodes are usually not unexpected. Affected people refer to a series of tense and violent situations that happen before their expulsion. Nonetheless, authorities seem to be blind and deaf to these warnings. Consequently, the number of people which have been thrown out of their homes has not stopped growing from the time they began to keep records.

Fourthly, it is necessary to effectively apply the Constitutional Court's guidelines regarding return. Return has been chosen by authorities as the most adequate option to overcome displacement. Constitutional Court has considered it adequate as long as it respects the wishes of the displaced, ensures their safety and gives them the necessary support to reconstruct their lives. In accordance with this, Social Action has developed the "Retornar es vivir" Campaign ("Returning is living").

However, analyzing return processes makes it evident that constitutional principles have not been respected, those who return do not have an accompaniment program to help them reintegrate into their community and take control of their lives; most of the time they face the same violent situation that motivated their flight, they do not trust authorities or public forces. Consequently, these returns are not sustainable, many of those who return end up being forced to resume their journey.

Fifthly, resettlement sustainable programs have to be designed and implemented. The impossibility of ensuring the return of all displaced people, the fact that most displaced people are not interested in returning to their places of origin, the fact that what caused the exodus has not been solved in most parts throughout the country require the development of return options as a definite measure to overcome the displacement situation.

Sixthly, income generation and access to decent housing plans have to be restructured. These are key components for displacement recovery and reintegration into society; however, they have not received

ved the necessary attention or the necessary resources to ensure their success.

Finally, Courts should make greater efforts to produce more brief, clear and concrete decisions. Courts have played a decisive role in the development of public policies that address forced displacement, introducing the rights approach which was absent from the initial approach; their decisions, sentences and follow up documents, set the guidelines that have to be followed by state authorities to design and implement policies.

Nonetheless, most of the times the court's decisions are expressed in very lengthy texts that include sophisticated arguments which require specialized knowledge to unravel their entire meaning. And even though judges have the obligation to solidly, sufficiently and adequately support their decisions, it would be greatly appreciated if they could do it clearly. This is even more important if we take into account that the people who read these documents and sentences are not only authorities in charge of taking care of displaced people, but this population also.

Revista de Administración Pública



Introductory text: Public policies and international migration in Brazil

Neide Patarra*

Dimensions of international migration policies in today's world¹.

This paper is based on recent contextualized migrations, macro-structural processes of productive restructuration within the international context of the current globalization stage, including multiple dimensions and developments. The ever growing importance of international migrations in the globalization context has been subject to numerous theoretical and empirical contributions which show their diversity, meanings and implications. An important part of these contributions leads us to reflect on major economic, social, political, demographic and cultural transformations that are currently taking place internationally, especially after 1980.

This debate bears witness to ideological opinions and worldviews, which are confronted with an attempt to identify contradictions and the hegemonic capitalist crisis in the current development stage that at the end of the Cold War and the expansion of the flexibility stage of capital accumulation, aligned developed and developing countries by testing the possibilities of those that do not belong to the banquet of the rich, industrialized, developed; unlike the poor ones that are always part of a complex development that can hardly be consum-

* Doctor of Public Health of the University of São Paulo. Teacher and researcher of the National School of Statistical Sciences of the Brazilian Institute of Geography and Statistics. Coordinator of the second chapter, Brazil, of the book: *Las Políticas Públicas ... op cit.*

¹ Leonir Mario Chiarello (Coord. y Edit.) (2011). *Las Políticas Públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México.* New York: Scalabrin International Migration Network. Introduction of the second chapter, Brazil. Public policies and international migration in Brazil. P.155-159.

mated, their dynamics caused new poverty and exclusion areas, new internal little “oasis” of economic dynamism and new limits for the exercise of welfare state and social protection policies.

Thus, when studying this topic, it is essential to consider the struggle context and international commitments taken on to expand and enforce Human Rights of migrants; it is also necessary to discuss which social groups are included in official policies, protected by Human Rights. It is essential to acknowledge, in this context, that international migration movements represent a contradiction between the interests of dominant globalization groups and national States and the traditional optics of their sovereignty; tensions between international, national and local levels of action have to be taken into account. We have to consider that international migratory movements are the counterpart of the global territorial restructuring, intrinsically related to the economic-productive restructuring at a global scale.

In this context, Human Rights became a legitimate instrument and the acceptance of the internal and international harmonization. Migration policies are developed and executed as of this legitimization; this road is far from being taken; there is still much to do, like vanquish the gaps created by international migration governance proposals. Proposals made by international bodies, even in institutional formulation of legal measures to guarantee migrants' Human Rights through associations, bi or trilateral and multilateral agreements and on the other hand, the framework of regional integration agreements causes an important gap when monitoring migratory policies; thus, the role of social movements and other voices of organized civil society.

In the context of MERCOSUR current free movement of persons agreements, signed by member countries and their associates, can cause deep alterations in international and intraregional migration; these deserve more profound studies to answer some questions, such as: what part of the social pyramid will carry out movements among countries with diverse economic dynamics, repeating in the intra-regional area the brain-gain situations observed in the South-North migration relationships (Diniz-Fernandes, 2009).

Human Rights Perspective: contradictions and tensions

The Universal Declaration of Human Rights includes migrant rights: this declaration guarantees individuals –in article 15– the right to have rights; that is, the right to have a nationality, of not losing it and the right to change nationality. Article 14 guarantees the right to ask

for asylum when persecuted; article 13, in its second paragraph guarantees the right to leave, the right to leave one's country of origin and come back when one sees fit.

Nonetheless, the Declaration has no legal binding force. That is, it does not have any mechanisms to force States to follow its determinations. It is important because it promoted and still promotes the creation of conventions, treaties and government and non-government organizations that deal with Human Rights.

This document also states that the State still holds the right to decide who can enter and reside in its territory. Article 13, paragraph 1, makes it clear that freedom of movement and residence is limited to "within the borders of each State". There is no "right to enter" that can be compared to the right to leave. Article 14 guarantees individuals that are "*persecution victims [...] the right to seek and enjoy asylum in other countries*", but no country is forced to accept refugees.

The Declaration of Human Rights, in its most traditional interpretation, is used solely to regulate the relationship between the State and its citizens. However, the growing recognition of the individual in international areas and with the growing number of immigrants in the world, it is more frequently used as a parameter to regulate relationships between immigrants and host countries.

The first international organism that developed a specific legislation regarding migration was the International Labor Organization (ILO). In 1949, ILO developed the "Migrant Workers Convention" (No. 97) and after 1975 the "Migrant Workers Convention (supplementary provisions)" (No. 143). Both conventions recommended States to make an effort, regarding the dissemination of information of the immigration process, and intended to guarantee immigrants' right to be treated equally and have the same rights than national workers; regardless of their nationality, race, religion or sex. The second Convention, unlike the First one, included articles related to irregular migration, human trafficking and paragraphs related to cultural rights.

Cultural rights are one of the most polemic points of the new immigrants and minorities rights' conventions in international and domestic areas. The simplest definition of cultural rights states that they are those which make "the integration of migrant workers and their families to the social environment of host countries, without the loss of their cultural identity" easier (UN, 1990: 6). Those rights usually entail policies that promote the preservation of language, religion

and other cultural elements of the groups of immigrants. Since the sixties, the strengthening of the multiculturalization ideology, the concern for cultural rights, of immigrants and other autochthonous minorities, also grew. The discussion of cultural rights is more and more frequent in international and domestic debates, because they fight against controversial aspects such as national culture and the right to diversity, among others.

Both ILO conventions have had a low ratification rate, especially the second one (47 countries, the first one, and 23 countries, the second one). Both conventions lacked the participation of countries with the greatest flow of immigrants: Australia, the United States and France.

In 1985, the Economic and Social Council of the UN signed a declaration that recognizes the need to have greater international regulation on this topic. In 1990, after long negotiation periods, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (12/18/1990) was signed in the General Assembly of the organization. In 1993, the Convention had the minimum number of ratifications to come into effect. However, important countries involved in contemporary migration flows did not sign said Convention.

The Convention demands that regular migrants be treated at work in the same manner than national ones, that they be informed of their rights in a language they understand, that they have the right to seek justice in case of deportation and it also establishes rules to recruit foreigners. One of the most controversial points is the one that demands the respect for immigrant workers' rights, regardless of their immigration status. Other important issues, such as family migration were not discussed due to the lack of consensus.

The ever growing importance of international migration on the global scene can be measured through the proliferation of reunions and organisms that consider migration as their main topic of discussion (*Global Commission on International Migration* – established by the Secretary General of the UN in 2003; High-level Dialogue on International Migration and Development United Nations, 2006; Ibero-American Summit, 2006; Global Forum of Migration and Development, since 2007 it takes place annually, among others), and also because of its important role in bigger conferences, such as the ones related to population, work and fight against racism (World Conference on Human Rights, part 2, paragraphs 33-35; International Conference on Population and Development, chapter 10; World Summit for So-

cial Development, chapters 3 and 4 and the Fourth international conference on women, chapter IV).

It is important to note that the relationship between Human Rights and Migration also entails the *right not to migrate*; that is, the individual must have the necessary conditions to improve their livelihoods and build their lives in their native countries. Thus, we reassert the inevitable connection between migration and decisions that entail other aspects of economic and political life in societies. Although the Human Rights perspective is essential to help us build parameters, it does not eliminate the necessity to define the goals of migration policies. This definition, in turn, cannot be done without thinking about migrations in a wider context.

Context of Latin American countries and Brazil

Historically, in regards to international migrations Latin American countries have gone through three stages:

1. Up until 1950, these countries (mainly Argentina, Brazil, Uruguay and Chile) received immigrants from the old continent (mainly Italians, Portuguese, Spanish and in Brazil's case Japanese).
2. Since 1960 people started to migrate to developed countries, especially the United States, Canada, Spain and some other European countries.
3. Throughout time and with different dimensions, those countries have had intraregional migration movements; Argentina, Costa Rica, Venezuela and Chile were the main countries that received immigrants.

After the economic crisis of 2008, flows to the exterior decreased, although this displacement trend still exists (mainly from Mexico and other Central American countries and from the Caribbean); the return of Latin Americans to their country also decreased, even where governments promote return through specific policies.

In this context, Brazil follows regional trends and stages with certain specificities: its territorial extension, being a slave society until 1888; strong Japanese immigration since the late 19th century and very clear disparities among the country's regions.

This study includes, firstly, a historical retrospective of international migration movements, a quick glance at internal population movements, the beginning and dynamics of the displacement of Brazilians to other countries and the current context, with diverse emerging emigration movements, but basically immigration movements.

This context is supported by the national perspective on the strengthening of democracy, political stability, and significant economic development with the reduction of poverty, rise of middle class, high investment rates, etc. This has projected the country into international forums and promotes migration attraction which has increased, especially in Latin American countries, as well as some African countries.

Secondly, the institutional legal body that circumscribes programs and actions regarding international migrations and supports official proposals regarding migration policies is described.

Lastly, the third part tries to reconstruct the predominant vision of civil society, generally and particularly of the main agents that are involved. The goal is to clarify immigrants' situation, which is mainly irregular, and whose daily life includes the cruelty of precarious situations, accumulated deficiencies, their search to access decent livelihoods, their discrimination and xenophobia experiences, their struggle to put their documents in order to get jobs, among other situations. Actions, programs, supports and commitments of civil society agents are the basis of the overview which aims to build and ultimately support the proposals.

After writing this introduction, with excitement, let us remember Father Alfredo's words:

"We should not have to put an end to it. It can stay in name of resistance and stubbornness, of hope and dreams that immigrants give life to. Many of them are orphans of war, conflict and other kinds of violence; others are poverty, misery and hunger orphans; and other ones work the land, the air and the waters. Migrants, refugees, deported, exiled, sailors, travelers, gypsies, "natural disaster" fugitives, temporary workers... they are above all strong, paraphrasing Euclides da Cunha, strong because they transformed flight into a new quest. P. Alfredo J. Gonçalvez, *Migrações em Pauta*, 2010.

Revista de Administración Pública



Carlos Heredia Zubieta y Rafael Velázquez Flores (Editores).

**Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la
migración. México, Centro de Investigación y Docencia
Económicas, 2012. Serie Coyuntura y Ensayo.**

Carlos Heredia Zubieta

This is the second volume of the Migration Perspectives series, result of CIDE-MIG's joint work. The first volume was published on September 2010, under the following title: "Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional" ("Migration Perspectives: an interdisciplinary analysis of international migration"), Jorge Durand and Jorge A. Schiavon coordinated this issue.

This second volume is divided into two parts. The first one analyzes, from a general perspective, the role of the main actors involved in the migration phenomenon in regards to the global governance process. The second part opens the discussion on social capital and labor mobility in migration, especially the case between Mexico and the United States.

Without a doubt international migration is a permanent element in the social and political agenda of an even more communicated and globalized world. Migration flows are changing the economic, social, political, demographic and cultural profile of each country at a global level. The social, economic and political relevance of migration processes make it essential to study this phenomenon in depth, looking to understand it in an integral manner.

The first part includes a chapter written by Jorge Durand, who analyzes the versions and dimensions of contemporary global migration. The author states that international migration has become a central topic in the global political agenda, due to the fact that migration flows have significantly increased in different parts of the world in recent

decades. Nonetheless, since 2008 migration flows to Europe and the United States have started to decrease due to financial crises and demographic, social and political factors. Along these lines, Jorge Durand scrutinizes global contemporary migration flows. Durand's work focuses on the most relevant cases of global migration dynamics of countries that receive and expel.

Durand's main discovery is that recent data allow the highlighting of two constants that are essential to understand contemporary migration flows. On the one side, the geographical factor is relevant to determine the regional and vicinity dynamic. On the other hand, the historical context allows us to explain the phenomenon through previous relationships between people and countries.

The following chapter is presented by Cecilia Imaz. The work of this author analyzes the role of a key actor for migration: organized civil society. In this context, the author evaluates this actor's role in the construction of an international framework on migration and development. Imaz confirms that international migration has become an essential part of globalization processes; human mobilization between borders is of approximately 215 million people. The author thinks that international organisms' and civil society organizations' labor openly contrasts with immigration policies' incongruences, which recognize the need for immigrant workers, but do not accept the full enjoyment of their rights. This is why, according to the author, there is a need to build an international governance framework that works as an instrument to have a more efficient and human management of migration.

Along these lines, Cecilia Imaz's work focuses on organized civil society's contribution in formulation processes of a global migration framework. This chapter discusses the importance of the global governance term; it also presents a brief review of five world migration forums that took place until 2010, and civil society's conferences which were included in said forums and lastly it presents a brief review of the topics developed in these conferences. The author concludes that efforts have not been in vain. Despite all difficulties found in multilateral processes, Imaz states, governments and civil society are building a platform of ideas and convergences that will be the basis of guidelines for a better management of global migration.

The third chapter by Brenda Valdés and Azucena Aguirre reflects upon government governance processes between diaspora and the Mexican government. The authors state that the governance process

includes two aspects: in the first place, it is an event that is developed in specific moments of public policy; secondly, it is the way different actors adapt to new demands and social needs. In this sense, Valdés and Aguirre speak about governance processes in response mechanisms that the Mexican government has given to the migration phenomenon. From a set of indicators, both authors evaluate the existence and quality of regional governance processes in regards to Diasporas and their governments of origin. The authors conclude that in the relationship established between organized Mexican diaspora and the Mexican government, governance processes show poor quality indicators, highlighting the challenge of trying to improve said relationship.

On the other hand, Alejandro Anaya and Alejandra Díaz de León discuss a central topic for migration studies' literature: transnational activism related to the human rights of immigrants transiting through Mexico. The authors argue that some of the most serious human rights' problems in Mexico are kidnapping and extortion by organized crime on migrants transiting Mexican soil. Consequently, state said authors, human rights' problems in Mexico have been the target of international attention. Thus, Anaya and Díaz de León look to answer these questions: What international actors have reacted and pressured the Mexican government? How much transnational pressure is being generated? Is the pressure going to increase in the immediate future? These authors conclude that, given the ramifications of the internal policy of the migration agenda within developed democracies, their participation in a pressure process against Mexico is less than probable.

The next chapter written by David Crow and Gerardo Maldonado includes interesting work on public opinion regarding migration in four Latin American countries: Mexico, Ecuador, Peru and Colombia. Crow and Maldonado present the main results derived from the survey The Americas and the World 2010, published by CIDE. These authors say there are four little known facts and four paradoxes on migration in these four countries.

The little known facts are: 1) the percentage of homes that include relatives that have emigrated is greater in Colombia, Ecuador and Peru than in Mexico; 2) the percentage of homes that receive remittances is greater in these three South American countries than in Mexico; 3) the range of migration destinations is broader for the three South American countries than in Mexico; and 4) despite numerous

intrusions from Washington into their neighbors' business, U.S. immigrants are welcome

The four paradoxes are: 1) citizens of these four countries demand rights for their countrymen, although not a lot of them are willing to give these to immigrants in their own country; 2) those that were surveyed favor the deportation of illegal immigrants even though they demand openness and would be willing to emigrate (illegally); 3) the free movement of goods and money principle is amply favored; however, the free circulation of people is rejected; and 4) those that were surveyed prefer immigrants from similar cultures, but Latin American immigrants are considered the worst.

This first part ends with Enrique Figueras' chapter who writes about a little known topic: the relationship between migration and climatic change. The author thinks not all consequences of climatic changes are visible. That is why Figueras states that there have to be no limits regarding environmental migration. In this sense, this chapter deals with the urgent need to connect climatic change and migration agendas. Nonetheless, the author recognizes there is an incipient theoretical, statistical, legal, political and social framework that makes it difficult to make advances in that direction.

In this context, Enrique Figueras' chapter is an introductory text on this topic; nonetheless, the author gives some ideas for Mexico, as part of the second stage of the Special Program on Climatic Change (2013-2050) and shows the difficulty of advancing public policies for immigration. The author's proposals are a challenge for society at a national and international level. Cross-section criteria, according to Figueras, should be that the immigrant community carries on a proactive role to promote national, regional and global goals before climatic change.

The second part begins with Rafael Velázquez's and Jorge Schiavon's work. This chapter analyzes the topic of migration in the bilateral relationship between Mexico and the U.S. Both authors argue that the perception of both governments and societies regarding immigration affects the construction of public policies to address this phenomenon. Velázquez and Schiavon also point out that different perceptions have caused a difficult bilateral relationship.

On the one hand, the US government and society think that irregular migration is a threat to national security and their own customs. On

the other hand, the Mexican government and society consider that Mexican immigrants contribute positively to the US' economy. Conservative visions make the US government implement policies that are considered by Mexicans as ones that violate the workers' human rights. The authors state that these perceptions have made migration a source of conflict between Mexico and the US.

The following chapter by Patricia Arias analyzes two economic elements that are closely related to each other: migration and remittances. There is obviously vast literature on this topic. Nonetheless, the author suggests an innovative approach: the relationship between government programs, changes in migration patterns and collective remittances. In this sense, Patricia Arias argues that institutional efforts to transform family "migradollars" (*migradólares*) into collective remittances have been modest and controversial.

The author thinks that in the last couple of years there have been family and community tensions and conflicts that affect the fulfillment of economic and social commitments of immigrants in their places of origin. Thus, the chapter's goal is to explore these changes and how an understudied factor has affected them: negative social capital that in current conditions seems to be present in every situation that immigrants face in their places of origin and destiny.

On the other hand, Adriana Ortega analyzes a more specific topic from a regional point of view: migration and international government strategies in Puebla and Jalisco. The author states that emigration to the US is one of the main local-international connections. This is why; the text discussed how emigration is a factor that affects the international agenda of Mexican state governments and its international linkage strategies. Ortega's goal is to show, through a comparative analysis the cases of Jalisco and Puebla, the importance of emigration as local internationalization "from below", state governments deploy international relations strategies in the US, especially through their representation offices abroad: la Casa Jalisco in Illinois and las casas Puebla in Nueva York and Los Angeles, California.

The book's last chapter is written by Carlos Heredia. The author analyzes the topic of human mobility and its relationship with labor market integration between Mexico and the US. Heredia starts this chapter with a very important idea: "The North American Free Trade Agreement (NAFTA) facilitates the flow of goods and services, capitals and investment, but not labor mobility." The author states that

the millions of Mexican workers who have migrated into the US have made its economy to be growingly dependent on that workforce. The author also analyzes the main variables of the migration phenomenon in the Mexico-US relationship. Thus, Heredia states: "the most important variable for Mexican migrants to the US is employment. Since the economic crisis of 2008 in the US, the total flow of illegal migration from Mexico has approached zero, but future recovery will trigger migration again". Carlos Heredia also poses some specific proposals in regards to these problems. For example, he thinks Mexico should take advantage of the final stage of its "demographic bonus" and present three points to the US government: 1) transition from commercial liberalization to productive integration; 2) ask the US government to grant visas so those workers can work legally; and 3) make labor mobility an essential ingredient to alleviate labor shortages in specific sectors and to increase North America's competitiveness against other global economy blocs.

Revista de Administración Pública



Mónica Verea (Editor), (2012). Anti-Immigrant Sentiments, Actions, and Policies. (Sentimientos, acciones y políticas antinmigrantes). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, Center for Research on North America.

ISBN: 978-607-02-3032-5

Aída Chávez

The essays chosen for this book analyze and compare the characteristics of recent anti-immigration movements that have developed in North America and the European Union, resulting from the ever growing flow of illegal migrants. Said movements, according to these authors, have spurred restrictive, xenophobe, racist or anti-immigrant migration policies, depending on each country or state. These essays deal with recent topics such as the creation of anti-immigrant laws in Arizona and Georgia, as well as the strengthening of border control in Spain and Poland or the same xenophobe and discriminatory feeling in Mexico and Canada, among other topics. This book is also essential to understand contemporary anti-immigrant feelings, actions and policies.

The first essay, part of the introductory section, was written by Mónica Verea, it deals with restrictive measures and anti-immigrant feelings of the 21st century. Said movements, have spurred restrictive, xenophobe, racist or anti-immigrant migration policies, depending on the case. The editor establishes the theoretical basis, using Peter Schuck's concepts –a very important migration specialist–, which allows her to present the reader with an overview of concepts such as racism, discrimination, nativism and ethnocentrism, assimilation and xenophobia.

Ariadna Estévez, in the second essay, states that criminalization of migration and discrimination results in the violation of human rights. She

uses Coutin's and Honneth's ideas which explain how migrants enter a situation with no social and legal protection, a human rights' issue.

The second section on North America starts with Liette Gilbert's and Kathy Kolnick's essay which analyzes fundamental causes of local anti-immigrant movements and actions in the US, which are born from the federal government's incapacity to protect borders and control adequately the entrance of illegal aliens. These essay states that illegal aliens are considered as "public nuisance" and this contributes to the criminalization of migration. Thus, local authorities are able to legitimize their actions, usually anti-immigrant ones, even though migration is a federal topic. This essay also analyzes a series of contradictions in local and federal anti-immigrant measures. The idea of public nuisance is now of public interests and causes a feeling of discrimination that criminalizes illegal aliens.

The fourth essay, written by Frederic I. Solop and Nancy A. Wonders, focuses on diverse data taken from migration surveys so as to explain actions, public attitudes and the creation of migration policies in the US. Americans' public opinion on migration is an essential matter in this study; it analyzes specific opinions given by the population of Arizona and California. This study shows that opinions given by Americans in regards to migration are very diverse, especially by border population.

Robert Donnelly's essay studies different legislations on migration in different states of the US, including the SB1070 Law in Arizona. Donnelly states that between 2006 and 2010, 570 legislations regarding illegal immigration were created; their presence grew due to the incapacity of migration regulations carried out by the federal government of the US. The author emphasizes that the creation of anti-immigrant measures is a result of the growing political participation of the *Tea Party*, the expansion of mass media influence on the criminalization of illegal immigrants and the recent demographic results of Hispanic or Latin populations.

Michael Kahout presents the "Inland Empire" case of California, where the continuous migration flow and conservatism of the inhabitants of this region have generated violent clashes and confrontations because of the threat posed by illegal aliens. The population's fear has been translated into the implementation of federal migration policies such as *E-Verify*, its goal is to identify illegal immigrants to eventually

deport them. This case exemplifies the combination of federal, state and local migration policies in the US.

The essay written by Ana Ochoa O'Leary and Azucena Sánchez talks about the *families of mixed immigration status* concept. To explain this concept, the bi-national study on reproductive health is taken into account. This essay concludes that illegal immigrants are excluded from health related public policies, which generates not only social disparities, but family ones too. Arizona is important to explain this concept because of its anti-immigrant context.

The essay by Elaine Levine talks about the growing immigrant population in the State of Georgia, from 173,000 in 1990 to 929,000 in 2008; half of these are Latin American and one-third of them are Mexicans. More than half of these immigrants are illegal. Illegal aliens were an important workforce to build the 1996 Olympic venues and an important part of the workforce in chicken processing companies in Gainesville and carpet manufacturers in Dalton. Despite this, Levine states that four counties in Georgia have implemented agreements such as the 287g of the Immigration and Customs Enforcement (ICE), its goal is to deport thousands of people.

Julie Dufort analyzes the activities of the civil group called *Minutemen Project* in charge of patrolling the Mexico-US border. Jim Gilchrist's and Chris Simcox's cases, presidents of this project, are studied; their political actions regarding the migration arena are analyzed. The ideas promoted by this group are based on the strict implementation of US migration laws and total commitment to border security to prevent uninspected migration.

Anna Kaganiec-Kamienska's essay studies the "*English-Only*" movement, which aims to establish English as the official language of the US. This movement has increased anti-immigrant feelings in the US, especially Spanish speaking migrants.

The last essay of the second part written by Manuel Ángel Castillo and Germán G. Guerra examines Mexico's case, its perception and attitude on immigration. It takes into account two elements: the Mexican government's opinion on immigration and the creation of regulations and legislative initiatives implemented by Mexican migration authorities and the opinion on this subject of Mexican society. These authors analyze Mexicans' perception through the results of the First National Survey on Discrimination in Mexico 2005. The attitude of

Mexican authorities in regards to immigrants is put under scrutiny as well as the contradiction generated by the Mexican government's demands to achieve respect for our fellow citizens abroad. Authors propose a migration policy based on respect for human rights that decreases xenophobe attitudes towards Central American immigrants.

In regards to the Canadian issue, Yolande Pottie-Sherman and Rima Wilkes review the history of Canadian migration policies which were based, since 1962, on the selection of "white" immigrants or racist principles. This is confirmed by the Canadian policy of restricting the entrance of Chinese to Canadian territory and the subsequent denial of entry to Canada of Holocaust victims and Japanese citizens during WWII. The authors say that Canada later on decided to have a positive migration policy because of migrants' economic contributions and to national identity.

Jeffrey G. Reitz, studies Canadians' acceptance rates towards migration, as well as the perception that migration means trouble. However, the authors analyze the study made by *Euronics for Survey Research* in November 2010, stating two important points: firstly, migration is an opportunity for regional economic growth and secondly, compliance and recognition of a progressive posture of acceptance and respect for the rights of homosexuals. It is important to note that Canadian migration policy recognizes couple of the same sex. The author also includes information on the Conservative Party, which proposes an assimilation and acceptance policy to include immigrants into the Canadian society.

Graciela Martínez-Zalce's essay on the expansion of mass media influence on the topic of illegal immigrants in Canada and the impact it could generate on the Canadian society; if TV programs such as *Border Wars* or *Human Cargo* which are supposed to be serious, generate a negative image and racial profile that could translate into an anti-immigration feeling.

The third part of this book is dedicated to the European Union; it starts with an essay by Xavier Escandell, which makes an interpretation of the *Eurobarometer* –2009 data source- which the author uses to measure the perception of Europeans on immigrants at a time of economic deceleration and crisis in the European region. The results of this analysis are based on the relationship of the competitiveness and cultural assimilation model of immigrants and its possible impact on public opinion.

Anthony M. Messina deals with topics of the European Union and its liberal position regarding immigration since 9/11 and if Europeans fell more vulnerable in economic, social and physical terms. To carry out this analysis, Messina studies the United Kingdom's, Spain's, Frances' and other Western countries' public opinion which do not consider immigration as a priority subject.

Cristopher Bertossi's essay analyzes the situation of countries such as the Netherlands, France and Great Britain, which had policies of integration of immigrants and now have created new anti-immigrant policies. The author states that "national integration models" prevent the politicization and understanding of policies related to the integration of immigration in Western countries. The author also states that Europe never established multicultural models to allow greater assimilation of immigrants.

Monika Banas studies the impact of the enforcement of the Schengen agreement and its relation to immigration and its problems. According to this author, developed countries such as France, Germany, Great Britain and Scandinavian ones are creating migration policies based on each country's economic, social and political interests. The author points out that the negative perception of these migration policies has made conservative parties propose the strengthening of the latter to reduce the entry of immigrants. Banas also analyzes the speeches given by politicians of Denmark, Finland and Sweden on immigration between 2005 and 2010.

Guillermo Alonso and Michael Weres analyze migration flows and routes in Spain, Poland and the US. The most emblematic case in this essay is Poland, the geographical entrance to Eastern Europe, which had to tighten up border surveillance. These authors also develop a comparative analysis on the construction of border surveillance in Spain, Poland and the US.

The last essay written by Pablo Nicolás Biderbost Moyano studies Spain's situation and the position of political parties, especially the People's Party and the Socialists Workers' Party, in regards to the idea of integration of immigrants to the Spanish society. The author also points out that small parties –such as the National Democracy and Platform for Catalonia- openly express anti-immigrant ideas. The essay also analyzes the legislative impact of said parties in the creation of public policies.

Revista de Administración Pública



RESÚMENES

Políticas públicas sobre migración y sociedad civil en América Latina. Importancia y alcances de su estudio. Cecilia Imaz

Este número de la RAP trata sobre *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Los Casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, proyecto coordinado por Leonir M. Chairello, publicado en 2011, N.Y. por la Scalabrini International Migration Network, con el objetivo de apreciar el grado de gobernanza de la migración en estos países e influir en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas relacionadas con la gestión migratoria. Este trabajo, considerado exhaustivo y de alta calidad, es robustecido con los textos de otros especialistas que amplían el campo de análisis de la gestión de las políticas públicas relacionadas con la migración.

Palabras clave: Políticas públicas, migración, América Latina, sociedad civil.

Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Leonir Chiarello y Lelio Mármora

Un elemento indispensable para la definición, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas sobre migraciones es el diagnóstico de los elementos vinculados a los procesos migratorios y sus impactos en las sociedades de origen, tránsito y destino. El desconocimiento de los mismos genera, en muchos casos, políticas públicas inadecuadas o inefficientes para la recepción e integración de las poblaciones migrantes. Por ello, el consenso entre los actores gubernamentales y los actores de la sociedad civil es una condición

sine qua non para garantizar la legitimidad y eficacia de tales políticas públicas.

Palabras clave: Políticas públicas, migración, eficiencia, sociedad civil.

Políticas públicas y migración en las Américas. Carlos Heredia Zubieta

Este ensayo presenta una visión de conjunto sobre políticas públicas en materia migratoria. En primer término se hace una descripción de cómo tienen lugar los movimientos migratorios en el continente americano; después se expone cómo operan los espacios regionales de movilidad y la integración de mercados laborales en el hemisferio, y en la parte final se plantean propuestas en torno a la formulación de políticas públicas sobre migración.

Palabras clave: Movilidad poblacional regional, mercados laborales, políticas públicas, América.

Políticas públicas sobre migración en México. Cecilia Imaz B.

El estudio de la migración en México y de las políticas públicas relacionadas a ella, muestra un país con características poco similares respecto a otros países latinoamericanos. Sin embargo, ciertos problemas y oportunidades comunes que plantean los migrantes a esos gobiernos, los hace coincidentes en el interés por avanzar en acuerdos bilaterales o regionales en la materia y adoptar posiciones afines ante la comunidad internacional. Este texto muestra la especificidad de la dinámica migratoria en México y las políticas formuladas e implementadas en aras de resolver retos y problemas, y cumplir con los compromisos internacionales contraídos.

Palabras clave: Migración, marco jurídico, políticas públicas, derechos humanos.

Políticas gubernamentales y políticas eclesiales en México. Rodolfo Casillas R.

En México la participación de las autoridades, las iglesias y de los organismos laicos en actividades filantrópicas, asistenciales, humanitarias, crediticias y de diversa índole son de larga data. En el país existen más de siete mil iglesias que pueden desarrollar actividades de asistencia *privada* de manera legal, pero no se pueden catalogar todas sus acciones, ni las de sus fieles, como convergentes a un solo modelo de sociedad, y a una sola manera de interactuar con otros actores sociales, incluido el Estado. La atención a las asimetrías, inequidades, horizonte social de participación, accesibilidad y transparencia en el uso de los recursos públicos por parte de estas asociaciones son tareas plausibles de ser resueltas de manera multisectorial y multiinstitucional.

Palabras clave: Políticas gubernamentales, políticas eclesiales, población vulnerable, recursos públicos.

Marco normativo, políticas públicas sobre migraciones y sociedad civil en Argentina. Lelio Marmorra

Este texto esboza algunas partes del análisis del papel del Estado y de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas de migraciones de la República Argentina. Inicia con una breve descripción de los movimientos de inmigración y emigración, destacando las formas de inserción laboral de las actuales corrientes migratorias provenientes desde los países limítrofes y del Perú. Se analiza la evolución de las políticas de migraciones hasta la actualidad, considerando los diferentes cambios ocurridos en el último siglo y se presenta la estructura institucional que tiene funciones en la definición y desarrollo de las políticas públicas y programas migratorios.

Palabras clave: Argentina, políticas públicas sobre migraciones, normativa migratoria, sociedad civil.

Políticas públicas y migración internacional en Brasil. Neide Patarra

Este texto se incluye en el entendimiento de las recientes migraciones contextualizadas, a partir de procesos macro-estructurales de

restructuración productiva y en el contexto internacional de la actual etapa de la globalización, en sus múltiples dimensiones y desarrollos. La creciente importancia de las migraciones internacionales en el contexto de la globalización ha sido objeto de un número significativo de importantes contribuciones de carácter teórico y empírico, que demuestran diversidad, sus significados e implicaciones.

Palabras clave: Brasil, globalización, migraciones, resistencia.

La política colombiana de atención al desplazamiento forzado.
Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

El estudio sobre las políticas migratorias de Colombia, en el libro objeto de este número, incluye un capítulo sobre el desplazamiento forzado, no obstante, se trata de un fenómeno presente en los otros países latinoamericanos, pero en donde el éxodo forzado interno no alcanza las proporciones del caso colombiano. Justamente por ello, en ningún otro Estado latinoamericano se ha desarrollado una política pública específicamente orientada a su atención

Palabras clave: Colombia, desplazamiento forzado, políticas públicas, sociedad civil.

ABSTRACTS

Migration public policies and civil society in Latin America. Importance and scope of studying them. *Cecilia Imaz*

This issue of RAP is based in the project titled: *Migration Public Policies and Civil Society in Latin America: The cases of Argentina, Brazil, Colombia and Mexico (Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Los Casos de Argentina, Brasil, Colombia y México)*, coordinated by Leonir M. Chairello and published in 2011 in NY by Scalabrini International Migration Network in order to assess the degree of migration governance in these countries and influence the design, implementation and monitoring of public policies regarding migration management. This is considered comprehensive and high-quality work, strengthened by texts

written by other specialists that broaden the analysis of migration public policies management.

Keywords: Public policies, migration, Latin America, civil society.

Migration public policies and civil society in Latin America. *Leonir Chiarello and Lelio Marmorra*

An essential element to define, implement and evaluate public policies regarding migration is the diagnosis of elements related to migration processes and the impact they have on their societies of origin, transit and destiny. Ignoring them generates, in some cases, inadequate or inefficient public policies in the reception and integration of migrant populations. This is why consensus among government and civil society actors is an essential condition to ensure legitimacy and effectiveness of such public policies.

Keywords: Public policies, migration, efficiency, civil society.

Public policies and migration in America. *Carlos Heredia Zubieta*
This paper presents an overview in regards to migration public policies. Firstly, a description of migration movements that take place in the American continent is presented; secondly, the way regional mobility spaces and integration of labor markets operate is also presented; lastly, some proposals regarding the formulation of migration public policies are put forward.

Keywords: Regional population mobility, labor markets, public policies in America.

Migration Public Policies in Mexico. *Cecilia Imaz B.*

The study of migration and public policies related to it in Mexico shows a country with few similarities to other Latin American countries. However, there are some common problems and opportunities that migrants have presented these governments; they are all very interested in achieving bilateral or regional agreements on this

matter and adopt similar positions before the international community. This paper presents the specificity of the migration dynamics in Mexico and policies developed and implemented so as to solve great challenges and problems and meet international commitments.

Keywords: Migration, legal framework, public policies, human rights.

Government policies and ecclesiastical policies in Mexico. Rodolfo Casillas R.

In Mexico, for the longest time authorities, churches and secular organisms have participated in philanthropic, aid, humanitarian, credit and activities of various kinds. The country has over seven thousand churches that can legally carry out *private* assistance activities; however, their actions and those of their congregation do not necessarily agree with a single society model and a single way of interacting with other social actors, including the State. These associations have plausible tasks such as addressing asymmetries, inequities, social horizon of participation, accessibility and transparency in the use of public resources, which can be solved in a multi-sectorial and multi-institutional way.

Keywords: Government policies, ecclesiastical policies, vulnerable population, public resources.

Regulatory Framework, Public Policies regarding migration and Civil Society in Argentina. Lelio Mármore

This paper outlines the analysis of the State's and civil society's roles on the development of migration public policies in the Republic of Argentina. The first part briefly describes the immigration and emigration movements, highlighting employment ways in current migration issues in neighboring countries and Peru. The evolution of migration policies is analyzed, taking into account different changes that have taken place in the last century and the institutional structure which has definition and development functions regarding public policies and migration programs are presents.

Keywords: Argentina, migration public policies, migration regulation, civil society.

Public policies and international migration in Brazil. Neide Patarra

This paper is based on recent contextualized migrations, macro-structural processes of productive restructuration within the international context of the current globalization stage, including multiple dimensions and developments. The ever growing importance of international migrations in the globalization context has been subject to numerous theoretical and empirical contributions which show their diversity, meanings and implications.

Keywords: Brazil, globalization, migrations, resistance.

Colombian policies that address forced displacement. Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

This study of Colombian migratory policies, in the book this journal's number is based on, includes a chapter on forced displacement; nonetheless, this phenomenon can be found in other Latin American countries, but the internal forced exodus in them is not as bad as in Colombia. This is why no other Latin American State has developed a specific public policy to address it.

Keywords: Colombia, forced displacement, public policies, civil society.

Revista de Administración Pública



Instrucciones para los colaboradores

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
 - b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
 - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
 - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “*título del capítulo*”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
 - **Para artículo:** nombre, apellido, “*título del artículo*”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
 - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
 - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico: inap.rap@gmail.com
- En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a) Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b) Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c) Enviar breve currículum académico de cada autor (mentionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d) Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública



Instructions for collaborators

1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic or related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

- a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.
- b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.
- c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:
 - **For books:** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
 - **For chapter of a book:** name, last name, “title of the chapter”, *title of the book*, place of publication, publisher, year, range of pages.
 - **For an article:** name, last name, “title of the article”, *name of the magazine*, volume, number, period and year, range of pages.
- d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as “without imprint”, “no date” in brackets.
- e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)
- f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or “Peer System”, carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: inap.rap@gmail.com
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

Revista de Administración Pública

Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca

Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,

Distrito Federal, MÉXICO

Teléfono: 5081-2635

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:
 - a) Title of the work, which must be short and clear.
 - b) Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.
 - c) Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);
 - d) Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

128

Las políticas públicas sobre migraciones

Se terminó de imprimir en diciembre de 2012
por Navegantes de la Comunicación
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

Las políticas públicas sobre migraciones

Presentación

José R. Castelazo

Prolegómenos

Políticas públicas sobre migración y sociedad civil en América Latina. Importancia y alcances de su estudio
Cecilia Imaz B.

Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina
Leonor M. Chiarello, Lelio Mármore

Análisis

Políticas públicas y migración en las Américas
Carlos Heredia Zubieta

Políticas públicas sobre migración en México
Cecilia Imaz B.

Políticas gubernamentales y políticas eclesiásticas en México
Rodolfo Casillas R.

Marco normativo, políticas públicas sobre migraciones y sociedad civil en Argentina
Lelio Mármore

La política colombiana de atención al desplazamiento forzado
Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

Texto introductorio a las políticas públicas y migración internacional en Brasil
Neide Patarra

Reseñas

Carlos Heredia Zubieta y Rafael Velázquez Flores (Editores). *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*
Carlos Heredia Zubieta

Mónica Verea (Editora). *Anti-Immigrant Sentiments, Actions, and Policies. (Sentimientos, acciones y políticas antiinmigrantes)*
Aida Chávez

Migration Public Policies

Presentation

José R. Castelazo

Prologomenon

Migration public policies and civil society in Latin America. Importance and scope of studying them
Cecilia Imaz B.

Migration public policies and civil society in Latin America
Leonor Chiarello y Lelio Mármore

Analysis

Public policies and migration in America
Carlos Heredia Zubieta

Migration public policies in Mexico
Cecilia Imaz B.

Government policies and ecclesiastical policies in Mexico
Rodolfo Casillas R.

Regulatory framework, public policies regarding migration and civil society in Argentina
Lelio Mármore

Colombian policies that address forced displacement
Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

Introductory text: Public policies and international migration in Brazil
Neide Patarra

Reviews

Carlos Heredia Zubieta y Rafael Velázquez Flores (Editores). *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*
Carlos Heredia Zubieta

Mónica Verea (Editor), (2012). *Anti-Immigrant Sentiments, Actions, and Policies. (Sentimientos, acciones y políticas antiinmigrantes)*
Aida Chávez

Resúmenes/Abstracts

Instrucciones para los Colaboradores

Instructions for Collaborators

rap@inap.org.mx



0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx