



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de los Andes

Santi, Silvana

¿Qué es la “migración ordenada”? Hacia el multilateralismo
asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global
Colombia Internacional, núm. 104, 2020, Octubre-Diciembre, pp. 3-32
Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81265215001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

¿Qué es la “migración ordenada”? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global

Silvana Santi
Universidad de Belgrano (Argentina)

CÓMO CITAR:

Santi, Silvana. 2020. “¿Qué es la ‘migración ordenada’? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global”. *Colombia Internacional* 104: 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>

RECIBIDO: 20/08/2019

ACEPTADO: 24/07/2020

MODIFICADO: 22/05/2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>

RESUMEN. Objetivo/contexto: si bien la idea de “migración ordenada” tiene más de medio siglo, recientemente ha cobrado notoriedad internacional gracias a su inserción en el Global Compact for Migration de 2018. Desde un enfoque crítico, el objetivo de este trabajo es rastrear a qué se refiere la migración ordenada y de qué manera es internalizada a nivel regional a través del multilateralismo. Para ello, se revisa el mecanismo de *capacity-building* implementado en los dieciséis procesos consultivos regionales (PCR) sobre migraciones que existen en el mundo. **Metodología:** por medio de la técnica de análisis de documentos, se indaga en material oficial clave de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de los PCR, en especial, los documentos resultantes de las reuniones globales de las presidencias y secretarías de los PCR sobre migraciones. **Conclusiones:** se concluye que la migración ordenada es una idea maleable a las tendencias del control migratorio a nivel global. La construcción de la migración como problema común que requiere de “soluciones compartidas” habilita a la utilización del *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo*, a través del cual las ideas hegemónicas se transforman en consenso dentro de los espacios políticos no vinculantes, como los PCR. Estos representan ámbitos privilegiados en la difusión de contenidos de *capacity-building* orientados a la implementación de políticas de control sobre las migraciones, complejizando así el *policy making* contemporáneo en ese campo. **Originalidad:** el texto ilumina el desarrollo de las ideas que luego se utilizan en las políticas migratorias de distintas regiones del mundo. En concreto, se historizan los cambios atravesados en la idea de migración ordenada, la cual no ha recibido en la literatura una profundización adecuada a su impacto en el plano político de las migraciones.

PALABRAS CLAVE: Políticas migratorias; multilateralismo; migración ordenada; creación de capacidades; control migratorio; procesos consultivos regionales sobre migraciones.

What Is “Orderly Migration”? Towards Asymmetric Multilateralism as Driving Force of Global Migration Control Policies

ABSTRACT. Objective/Context: Although the idea of “orderly migration” has been circulating for more than a half-century, recently it has gained international popularity because of its integration into the 2018 *Global Compact for Migration*. From a critical perspective, this work aims tracking what orderly migration refers to as well as understanding how the regional level internalized the idea through multilateralism. For this purpose, the work reviews the capacity-building mechanism implemented in the 16 Regional Consultative Processes (RCP) on global migrations. **Methodology:** Through content analysis, the research examined Key official material from the International Organization for Migration (IOM) and the RCPs. Particularly, the focus is on the documents produced by the Global Meetings of Chairs and Secretariats of RCP. **Conclusions:** Findings show that orderly migration is an idea malleable to global trends on migration control. The construction of migration as a common problem that requires “shared solutions” enables the use of an *asymmetric and co-optive migration multilateralism*. By means of this type of multilateralism, the hegemonic ideas turn into consensus in non-binding political spaces, such as RCP. Thus, RCP appear as privileged spaces for spreading capacity building-related notions oriented to the implementation of migration control policies. This results in a higher complexity of contemporary policy making in this field. **Originality:** The text enlightens the development of those ideas that subsequently inspired migration policy in different world regions. So far, the literature has not paid due attention to the impact that the idea of orderly migration has had on the political field of migrations. This work contributes to fill this gap by proposing a historical overview of the changes this idea has experienced over the years.

KEYWORDS: Migration policies; multilateralism; orderly migration; capacity-building; migration control; regional consultative processes on migration.

O que é a “migração ordenada”? Rumo ao multilateralismo assimétrico como motor das políticas de controle migratório global

RESUMO. Objetivo/contexto: embora a ideia de “migração ordenada” tenha mais de meio século, recentemente tem ganhado notoriedade internacional graças à sua inserção no *Global Compact for Migration* de 2018. A partir de um enfoque crítico, o objetivo deste trabalho é identificar a que se refere a “migração ordenada” e de que maneira é internalizada a nível regional por meio do multilateralismo. Para isso, é revisado o mecanismo de *capacity-building* implementado em 16 Processos Consultivos Regionais (PCR) sobre migrações que existem no mundo. **Metodologia:** por meio da técnica de análise de documentos analisa-se material oficial chave da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e dos PCR, em especial os documentos resultantes das reuniões globais das presidências e secretarias dos PCR sobre migrações. **Conclusões:** Conclui-se que a “migração ordenada” é uma

ideia maleável às tendências do controle migratório a nível global. A construção da migração como problema comum que requer “soluções compartilhadas” habilita a utilização do *multilateralismo migratório assimétrico e cooptivo*, por meio do qual as ideias hegemônicas se transformam em consenso dentro dos espaços políticos não vinculantes, como os PCR. Os PCR representam espaços privilegiados na difusão de conteúdos de *capacity-building* orientados à implementação de políticas de controle sobre as migrações, complexando assim o *policy making* contemporâneo nesse campo. **Originalidade:** O texto contribui para o desenvolvimento das ideias que depois se utilizam nas políticas migratórias de diferentes regiões do mundo. Mais especificamente, são historicizadas as mudanças atravessadas na ideia de “migração ordenada”, a qual não tem recebido na literatura um aprofundamento adequado a seu impacto no plano político das migrações.

PALAVRAS-CHAVE: políticas migratórias, multilateralismo, migração ordenada, criação de capacidades, controle migratório, processos consultivos regionais sobre migrações.

Introducción

En las políticas migratorias contemporáneas las referencias a la “migración ordenada” se han vuelto un lugar común. Esta expresión ha sido naturalizada por diversos organismos internacionales; espacios oficiales formales e informales de tratamiento político de las migraciones a nivel internacional, regional, subregional, nacional y local; Estados; organizaciones no gubernamentales y otros ámbitos de la sociedad civil organizada. Pero ¿a qué se refiere la migración ordenada? En primer lugar, este concepto asume que existe un desorden en los movimientos poblacionales y, por lo tanto, sitúa a las migraciones como un problema. Varios trabajos de Domenech (2011a, 2011b, 2013, 2017), Magliano y Clavijo (2011), Reigada Olaizola (2012), Santi y Clavijo (2020) y Santi (2020a, 2020b) han prestado atención a esta idea vinculada al control y la gestión migratoria o gobernabilidad migratoria. Como componente de la gestión migratoria, la migración ordenada hace que la migración “ilegal” o “irregular” sea vista como un problema mundial que conlleva múltiples riesgos, lo que hace de su prevención y del combate contra esta una estrategia de intervención (Domenech 2017, 24).

En este sentido, cabe interrogarse cómo ha llegado a posicionarse la migración ordenada como perspectiva. Si bien no es un concepto nuevo, sino que se remonta a más de medio siglo atrás, el éxito de su propagación se explica a través de los mecanismos que hacen posible que dísimiles actores políticos aniden esta idea como propia. Uno de ellos es el multilateralismo. Desde una

perspectiva crítica, el multilateralismo se entiende, en la acepción brindada por Cox (1992), como una fuerza activa dentro de la estructura del orden mundial y como una fuerza activa en la configuración de ese orden. Este trabajo postula que por medio del *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo*, que involucra a una red de actores con distinta capacidad de poder e influencia en el sistema internacional (países emisores, de tránsito o receptores de flujos de población; organismos internacionales y la sociedad civil organizada), el logro del consenso en los espacios políticos no vinculantes sobre migraciones internacionales conlleva la reproducción de las ideas hegemónicas circulantes en esos ámbitos. Este artículo presta atención particularmente a las ideas sobre control migratorio y al organismo internacional de referencia, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Dos mecanismos fundamentales a considerar en la construcción de las políticas migratorias de migración ordenada son la *cooperación técnica sobre migración* que se concatena con la *creación de capacidades* o *capacity-building*. El primero refiere “a proyectos diseñados para mejorar las capacidades de los Estados en la gestión de la migración”¹ (IOM 2001, 117). Esta cooperación técnica en gestión migratoria se operacionaliza a través del *capacity-building*, elemento que tiene una influencia directa en el terreno de la concepción de las políticas y, sobre todo, de las prácticas migratorias. A través de este mecanismo se generan

datos más oportunos y precisos sobre la migración y el mercado laboral, prestación de asistencia para la definición de los objetivos y prioridades de la política migratoria nacional, formación del personal de los servicios migratorios, desarrollo de un marco jurídico equitativo y eficaz, estructuras administrativas coherentes, mecanismos de consulta entre los gobiernos y otras partes interesadas nacionales, y cooperación internacional. (OIM 2010, 7)

El *capacity-building* se promociona principalmente mediante cursos de instrucción dictados por la OIM a funcionarios/os de gobiernos, organismos internacionales y ONG a través de las 480 oficinas que actualmente tiene el organismo en el mundo.² Aunque, como se advierte, “la creación de capacidad no es sino un primer paso [...] debe ser seguida de medidas de aplicación, cumplimiento, supervisión y evaluación” (OIM 2010, 7). Este mecanismo permite estrechar contactos

1 Todas las traducciones son propias.

2 Posee adicionalmente oficinas de coordinación y apoyo regional en ciudades de Asia (Bangkok), África (El Cairo, Dakar, Nairobi y Pretoria), Europa (Bruselas y Viena) y Latinoamérica (Buenos Aires y San José).

con los actores y abre la puerta a que la OIM pueda involucrarse en estas últimas acciones de seguimiento.

El objetivo de este trabajo es rastrear a qué se refiere la migración ordenada y de qué manera es internalizada a nivel regional a través del multilateralismo. Para ello, se revisa el mecanismo de *capacity-building* implementado en los dieciséis *procesos consultivos regionales* (PCR) sobre migraciones que existen a nivel global. Coordinados por la OIM, los PCR han representado espacios privilegiados para la difusión de los contenidos de *capacity-building* en Europa del Este, América Latina y el Caribe, Oriente Medio, África, Asia y Oceanía.

Algunos estudiosos han criticado este mecanismo de *capacity-building* por considerar que reproduce asimetrías, “al permitir a los donantes del norte financiar proyectos específicos de *capacity-building* dirigidos a los Estados del sur” (Betts 2011, 13). Este trabajo considera a la OIM como un actor clave en la propagación de la idea de migración ordenada y del *capacity-building* como mecanismo, así como en la producción de sentido sobre las ideas, conceptos y categorías que hacen parte del entendimiento de las políticas migratorias contemporáneas por parte de los Estados. Diversos trabajos se han enfocado en la OIM como institución de impacto global (Ahouga 2018; Andrijasevic y Walters 2010; Ashutosh y Mountz 2011; Betts 2011; Bradley 2017; Geiger y Pécoud 2010, 2020; Georgi 2010; Georgi y Schatral 2012; Guild, Grant y Groenendijk 2017; Koch 2014; Nejamkis 2009; Pécoud 2018; Pèllerin 2003; Venturas 2015b). Específicamente, existen investigaciones que abordan la incidencia de esta organización en las políticas migratorias de distintas regiones, como la europea (Beqiraj 2016; Geiger 2010; Korneev 2014; Lavenex 2007, 2015; Lavenex y Kunz 2008; Parsanoglou 2015; Potaux 2011; Santi 2011a; 2017), africana (Bartels 2017, 2018; Brachet 2016; Caillault 2012; Dini 2018; Frowd 2018a, 2018b; Poutignat y Streiff-Fénart 2010), asiática (Ashutosh y Mountz 2011; Barber y Bryan 2018; Fine 2018; Hirsch y Doig 2018), centroamericana y norteamericana (Dupeyron 2016; Gabriel y Macdonald 2018; Geiger 2018; Kron 2011), y sudamericana (Domenech 2007, 2008, 2013, 2017; Estupiñán 2013; Magliano 2011; Magliano y Clavijo 2013; Neira 2015; Santi 2011b; 2020a). No obstante, existen pocos antecedentes académicos que hayan abordado críticamente el rol de la OIM en los distintos PCR en el mundo (Domenech 2008; Hirsch y Doig 2018; Kron 2011; Lavenex 2015; Ortiz 2011; Ramírez, Ceja y Alfaro 2019; Santi 2011b; entre otros).

Utilizando un enfoque cualitativo, se atiende al contexto histórico y político en el que se inscriben los actores y las políticas migratorias a analizar, que sirve para situar, desde la *argumentación historicista* propuesta por Morrow y Brown (1994), el surgimiento de la noción de migración ordenada. Las ideas dan forma a cómo se entienden los problemas políticos, proporcionan poder a los actores e incluso legitiman las diferencias de poder y, por ello, son útiles para el

estudio de las relaciones asimétricas (Béland y Cox 2011). En lo relativo a la OIM, se tiene presente lo que apunta Garcé (2015, 207-208) sobre que las instituciones reflejan correlaciones de fuerzas y son las protagonistas centrales en el “mercado de ideas”, las fabrican y las diseminan, entendiéndolas como paradigmas de políticas o conocimiento especializado. En este contexto, para el estudio de las políticas migratorias impulsadas por la OIM y aquellas adoptadas por los PCR, se apuesta por sondear las conexiones entre los *policy actors* y los sitios de *policy-making*, fenómeno que Peck y Theodore (2010) han definido como *policy mobility*. Los PCR son un terreno privilegiado para evidenciar la circulación de ciertas ideas, discursos y orientaciones sobre las políticas migratorias.

A través de la técnica de análisis de documentos, se estudia material oficial clave de la OIM y los PCR. Dado que cada PCR por sí mismo cuenta casi anualmente con declaraciones, planes de acción, recomendaciones, etc., se ha considerado viable metodológicamente tener en cuenta solo los documentos resultantes de las reuniones globales de las presidencias y secretarías de los PCR sobre migraciones, que son los que dan una orientación general sobre el desenvolvimiento de estos procesos. Siguiendo a Atkinson y Coffey (2004), se presta atención a cómo los documentos son producidos, circulados, leídos y usados con una amplia variedad de propósitos y, a partir de sus propias convenciones, construyen particulares representaciones. Las ideas y las representaciones sobre los temas políticos y sociales, como las migraciones, pueden ir cambiando a lo largo del tiempo. Por eso, los documentos se consideran *productos situados*, en vez de cosas fijas y estables en el mundo (Prior 2003, 26).

El trabajo se divide en cuatro secciones. La primera reconstruye el surgimiento de la idea de migración ordenada de la mano de la OIM en la década de los cincuenta hasta los años ochenta. Seguidamente, se revisa el particular crecimiento que ha tenido la perspectiva de la migración ordenada a partir del fin de la Guerra Fría hasta la actualidad. Luego, el análisis se focaliza en los PCR como espacios difusores del *capacity-building*, orientado a la migración ordenada y la gestión migratoria entre los países de origen, tránsito y destino migratorio. Por último, se elaboran unas conclusiones.

1. Inicios de la migración ordenada

De acuerdo con Meyers (2002, 2004), por más de un siglo las políticas de control migratorio en los países industrializados han desarrollado una similitud extraordinaria en cuanto a su contenido y a la coincidencia de su aplicación temporal. Años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, la idea de lograr una migración ordenada se instaló en la Constitución de 1953 del Comité Intergubernamental

para las Migraciones Europeas (CIME) (IOM 2001), institución actualmente conocida como OIM.³ Aunque en ese momento histórico el término que se utilizaba no era *gestión* sino *control* (Venturas 2015b), la migración ordenada perseguía la relocalización de una porción de migrantes económicos y el reasentamiento de refugiados y desplazados. Este “excedente” de población era considerado “una seria desventaja en los planes de restaurar la prosperidad de Europa y una amenaza para la estabilidad política del continente” (IOM 2001, 26). Es decir, apelando a la situación demográfica, económica y política, la migración ordenada imprimía una mirada particular sobre la gestión de los flujos y favorecía un cierto tipo de movimiento migratorio con una orientación geográfica específica: utilizando la figura de la “sobrepoblación”, se legitimaba la transferencia de personas vulnerabilizadas (*prescindibles*) hacia destinos menos poblados fuera de Europa, a través de la intermediación del CIME entre los gobiernos de origen y destino.

Dentro de este esquema, uno de los factores constituyentes del CIME fue la provisión de servicios migratorios a los migrantes y los Estados requirientes (IOM 2001). Por medio de programas de inmigración asistida, el CIME cubría una amplia gama de servicios como: investigación técnica, arreglos de contratación de personal, y selección, traslado, admisión y asentamiento de grupos de extranjeros deseables en los países de inmigración (Tourgeli y Venturas 2015b). Estas labores conllevaron la prestación de servicios de asistencia técnica por parte de la organización. Como detallan las autoras,

el desarrollo de servicios de asistencia técnica tanto en los países de origen como en los de destino era principalmente responsabilidad de los gobiernos implicados, mientras que el CIME prestaba este tipo de servicios solo previa solicitud, contra reembolso y por un periodo limitado. (Tourgeli y Venturas 2015b, 286)

3 Se constituyó como organización en 1951, con el nombre de Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (Picmme, por sus siglas en inglés). Entre 1952 y 1980, el organismo, renombrado como Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), se dedicó al reasentamiento de refugiados, la reunificación familiar y al vínculo de las migraciones con el desarrollo. En 1980 fue rebautizado como Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) —nombre que tuvo hasta 1989— y adquirió un carácter más global a partir de la extensión de su intervención hacia Asia y África y la profundización de sus actividades en Latinoamérica (además de Europa), donde impulsó programas de retorno y de desarrollo. Con el fin de la Guerra Fría se conformó institucionalmente como OIM en 1989, estrenando un nuevo mandato que reformó su Constitución de 1953. A nivel institucional, el último cambio trascendente de la organización se produjo en 2016 con su incorporación a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como órgano conexo, participando como miembro de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE). Esto lo convierte en el organismo migratorio de referencia de la ONU.

La idea de migración ordenada elaborada por el CIME incorporó años después la categoría de desarrollo, a través del despliegue de programas para la contratación y colocación de migrantes altamente calificados en los países del sur. Fue entonces cuando germinó la idea de “migración para el desarrollo”. De acuerdo con Damilakou y Venturas (2015, 293), entre la década de los cincuenta y los sesenta, los países de Latinoamérica⁴ fueron un “laboratorio” para el establecimiento de mecanismos de gestión migratoria. Los Estados de esta región fueron los primeros en participar en los programas de migración y desarrollo impulsados por el CIME y en utilizar su servicio de asistencia técnica en esta área, lo que incluyó cursos de formación para funcionarios de inmigración latinoamericanos, por ejemplo de Argentina y Chile, en los años 1963 y 1970 (IOM 2001). Este fue un momento germinal para desarrollar lo que décadas más tarde se identificaría como *capacity-building*.

En la década de los setenta, el CIME se estableció como foro internacional para el debate y el intercambio de experiencias sobre asuntos migratorios entre representantes gubernamentales, de organismos internacionales y de ONG. En esta línea, desde 1974 el organismo comenzó a celebrar seminarios sobre migraciones dedicados a temas específicos, realizados por expertos seleccionados, como ya lo había hecho años antes en Latinoamérica. Además, inició un programa de retorno para migrantes latinoamericanos altamente calificados. En América Latina, el CIME, a través de sus servicios de cooperación técnica, formó parte de grupos de consulta nacionales para la planificación de políticas migratorias y el asesoramiento en procedimientos y legislación migratoria (IOM 2001). En dicha etapa, el CIME creció como organismo de consulta y de referencia para los países latinoamericanos. Considerando estos antecedentes, cabe destacar que en los años setenta la migración ordenada se enlazó con el multilateralismo y creció como perspectiva común promovida dentro del espacio del CIME. La adopción de distintos programas para organizar los movimientos migratorios por parte de los países del sur del mundo es una de las primeras evidencias del *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo*, que a través de la CIME cuela esa idea de migración ordenada presentada como conocimiento experto en el campo de las políticas migratorias.

4 A lo largo de su historia, gradualmente varios países de Latinoamérica se integraron como socios a la actual OIM. Bolivia, Brasil y Chile lo hicieron en 1951; en 1961 se incluyeron Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela; y, hacia 1981, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay también formaban parte. En 1989 ya había ingresado Guatemala, mientras que hasta 2001 se incorporaron Belice y Haití. Luego de esa fecha y hasta la actualidad, lo hicieron Antigua y Barbuda, Bahamas, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, México, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Surinam.

Estas actividades realizadas en Latinoamérica fueron fundamentales para la expansión de los programas de migración y desarrollo de este organismo internacional hacia los nuevos socios en Asia y África en la década de los ochenta, cuando adquirió un carácter más global y fue rebautizado como Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM). En los años ochenta, la idea de migración ordenada ya no solo abarcaba el enfoque de migración y desarrollo y la asesoría a los gobiernos en los campos de políticas migratorias, legislación y administración sobre el tema, sino que además se añadió la promoción del retorno de los migrantes hacia sus países de origen y de la cooperación migratoria intrarregional. Con el auspicio de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), el CIM desarrolló entre 1984 y 1988 un programa para facilitar el retorno y la reintegración de nacionales de Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. El caso latinoamericano también fue el campo de testeo para proyectos de cooperación intrarregional sobre migraciones entre países de la región (IOM 2001). Sin embargo, a finales de esa misma década el panorama se hizo más complejo debido a los cambios en el sistema internacional, como se ahonda en el siguiente apartado.

2. Hacia la migración ordenada actual

En 1989, cinco días después de la caída del Muro de Berlín, el CIM aprobó la reforma de su Constitución y fue renombrado como OIM. Este fue un paso institucional fundamental para dejar atrás su pasado como organismo meramente logístico y provisorio en términos formales, aunque con actividades que iban mucho más allá de sus competencias iniciales, según se ha visto. Con un nuevo mandato global, la OIM consagró su renovado leitmotiv: lograr una *migración humana y ordenada para beneficio de todos*. El impulso a la *cooperación técnica* ya existente se plasmó en la renovación que sufrieron sus objetivos en el nuevo estatuto:

Prestar, a solicitud de los Estados interesados y de acuerdo con los mismos, servicios de migración en materia de reclutamiento, selección, tramitación, enseñanza de idiomas, actividades de orientación, exámenes médicos, colocación, actividades que faciliten su acogida y la integración, asesoramiento en asuntos migratorios, así como toda otra ayuda que se halle de acuerdo con los objetivos de la Organización. (OIM 1989)

Y, por consiguiente, “prestar servicios similares, a solicitud de los Estados o en cooperación con otras organizaciones internacionales interesadas, para la migración de retorno voluntaria, incluida la repatriación voluntaria” (OIM 1989).

Esto posibilitó, según Ghosh (1995, 413), que brindara ayuda consultiva y técnica a sus miembros⁵ en varias áreas clave, como las políticas migratorias y las estructuras migratorias. Con ello se sentaron las bases para las actividades globales de la OIM de allí en adelante en varios campos en los que ya había adquirido experiencia en las décadas previas. La novedad, como advierte Betts (2011), es que en la magnitud planteada hace que “el enfoque de la OIM se acerque más a una empresa privada que a una organización internacional típica” (13).

En este contexto de cambios globales con el fin de la Guerra Fría surgió un clima político⁶ que propició el aumento de los controles migratorios. A inicios de la década de los noventa existía un temor a los desplazamientos europeos en dirección este-oeste, por lo que comenzó a hablarse de un “desorden” (OIM 1992), de una “pérdida de control” (Meissner 1992) y de “presiones migratorias” (Appleyard 1992a, 1992b; Ghosh 1992; Meissner 1992; Rogers 1992). Esto coincidió con el aumento de los flujos poblacionales en dirección sur-norte que acentuaron los esfuerzos por “controlar” (OIM 1992) los movimientos migratorios internacionales. Aunque la cantidad de migrantes europeos que se trasladaron desde el este fue mucho menor a la temida (Meissner 1992), este escenario sirvió para legitimar las políticas de control migratorio a nivel global (Santi 2011a).

Uno de los grandes éxitos de la OIM fue el posicionamiento del concepto de *migration management* o gestión migratoria, desde inicios de la década de los noventa hasta la actualidad. El trabajo de Geiger y Pécoud (2010, 2) señala que la noción de *migration management* fue elaborada en 1993 por un funcionario de la OIM, Bimal Ghosh, durante su paso por la Commission on Global Governance (CGG). Hoy este concepto es central en la OIM y en las políticas globales sobre migraciones. Los mismos autores argumentan que la gestión migratoria refiere a tres tendencias diferentes que implican a: 1) los actores que la utilizan para conceptualizar y justificar sus intervenciones; 2) las prácticas que ahora forman parte de las políticas migratorias y que involucran, por ejemplo, el *capacity-building*; y 3) los discursos sobre cómo la migración debe ser abordada (Geiger y Pécoud 2010). Como enfatiza Domenech (2017, 23), con la gestión migratoria se estableció el modelo actual de migración ordenada, basado en el

5 De acuerdo con cifras oficiales, a fines de 1990 la OIM tenía 39 Estados miembros; para marzo de 2019, contaba con 173, de los cuales 8 participan en calidad de observadores (Arabia Saudita, Bahrein, Bhután, Rusia, Indonesia, Kuwait, Qatar y San Marino).

6 Al respecto, pueden considerarse las percepciones magnificadas sobre el fenómeno migratorio volcadas en los siguientes datos: en 1976, solo el 6,4% de los países del mundo consideraba los niveles de inmigración como demasiado altos, mientras que en 1989 la proporción aumentó a 20,6%; en consecuencia, a fines de la década de los ochenta, el 39% de los Estados se posicionaban a favor de poner freno a la inmigración, y la mayor parte de ellos correspondía a países industrializados (Ghosh 1995, 110).

principio de “apertura regulada” y en la adopción de mecanismos multilaterales. Esto conlleva resaltar las ideas de legalidad y de control sobre las llamadas *migraciones irregulares* como una de las premisas fundamentales del “nuevo régimen global de control de las migraciones internacionales”, y presentar al proceso migratorio como ordenado, predecible y manejable, además de beneficioso para todos los actores involucrados (Domenech 2011a, 67).

Como destaca la tesis de Santi (2017), el primer actor internacional que adoptó tempranamente el paradigma de gestión migratoria fue la Unión Europea (UE) en 1994, y desde ese momento se transformó en la directriz de su política migratoria. Como se aseguraba en un documento oficial:

Controlar la migración es formular principios básicos con el fin de reflejar la distinción entre presión migratoria y otras formas de migración [...] controlar la migración no necesariamente implica llevarla a su fin: significa gestionar la migración [migration management]. (Commission of the European Communities, 1994, punto 70; énfasis añadidos)

Aquí se manifiesta un claro alineamiento de la gestión migratoria con el control migratorio y la selectividad de las migraciones, estableciendo la regulación o el control para unos flujos y la facilitación para la circulación de otros, justamente esa apertura regulada de la que habla Domenech (2017). Pero ¿cómo llegó la gestión migratoria a posicionarse en la UE? Un dato a tener en cuenta es que un día después de la publicación de ese documento, en febrero de 1994, la OIM y la Comisión de la UE firmaron un acuerdo-marco de asociación. Este enlace sugiere que ambas instituciones estaban en esos momentos en tratativas de cooperación, por lo que probablemente la circulación de ideas o las formas de pensar, entender y encarar las migraciones de la OIM estaban presentes por esos días en el ámbito político de la UE. No hay que olvidar el protagonismo de las instituciones en el mercado de ideas y sus esfuerzos por posicionarlas y legitimarlas (Garcé 2015, 207). Esta mención de la gestión migratoria por parte de la UE es un claro indicio, además, del fenómeno de *policy mobility* (Peck y Theodore 2010) que traslada ideas entre los actores políticos y las arenas donde se confeccionan las políticas. Ello conlleva un proceso de legitimación previo que se refleja en que las visiones de ambas instituciones, lejos de ser contrapuestas, resultaban complementarias.

Varios autores (Domenech 2017; Kalm 2005; Santi 2011b) llamaron la atención sobre el inicio exitoso de la implantación de la perspectiva de gestión migratoria a través de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, de 1994, donde se incluyó un capítulo específico sobre migraciones.

Esa reunión proponía lograr que la migración internacional fuera “manejable” y “ordenada”, de cara a la noción de gestión migratoria o *migration management* (UNFPA 1994), en línea con la visión de la OIM. Esta Conferencia hizo una clara referencia al tratamiento diferenciado que debía darse a los migrantes documentados e indocumentados (Dalmasso 2016).

En esta instancia, en la década de los noventa, la migración ordenada impulsada por la OIM tomó un cariz global y añadió como foco la gestión migratoria, los movimientos migratorios no autorizados y los derechos de los migrantes, como puede apreciarse en el programa de planificación estratégica de la OIM de 1995.⁷ Tal como quedó plasmada, la gestión migratoria abarcaba la migración y el desarrollo, la migración facilitada, el control de la migración y la migración forzada (OIM 1995b), ejes que mantienen su vigencia hasta el día de hoy.

Uno de los focos de la migración ordenada es la migración ilegal o irregular construida como problema (Domenech 2017). Como resaltaría la OIM a inicios de milenio:

los movimientos ordenados de personas contribuyen a la disponibilidad de mano de obra cuando la requiere el país de acogida [...] Una sociedad que advierte que la migración está descontrolada puede reaccionar negativamente ante todo tipo de migración, sin distinguir necesariamente entre migrantes legales e ilegales. (OIM 2001, 47-49).

En esta visión, ese “orden” asegura la funcionalidad de las corrientes migratorias a la economía de los países de destino y, por lo tanto, a la desigualdad que subyace a esa relación. En ese extracto, la inmigración se presenta como una amenaza a la seguridad, descontextualizada del sistema jerárquico internacional donde se produce. Específicamente, la inmigración no autorizada es representada como una disrupción al *statu quo* desigual que el “orden migratorio” busca resguardar.

El significado de la migración ordenada como idea se hizo aún más complejo a inicios del nuevo milenio: ya no solo comprendía el país de destino sino todo el trayecto migratorio. La OIM definió la migración ordenada como

el traslado de una persona desde su lugar de residencia a un nuevo lugar de residencia, conforme con las leyes y reglamentos que rigen la salida del país de origen y el viaje, el tránsito y la entrada en el país de acogida. (IOM 2005, 460)

7 Al respecto, véase OIM (1995a).

Esto significa que tendría que existir una *cadena de legalidad o regularidad* que debe mantenerse hasta arribar al punto final del trayecto migratorio, abarcando a los países de origen, tránsito y destino, e implicándolos por consiguiente en una *cadena de control migratorio* para que ese orden deseado sea efectivo. Es por ello que cobra importancia la promoción, aceptación e internalización de la idea de migración ordenada en foros y reuniones regionales o internacionales donde se congregan los Estados que potencialmente podrían hacer parte de esa *cadena de control migratorio*.

Recientemente, esto se dimensionó con la importancia inusitada que alcanzó la migración ordenada en la agenda global de la mano de dos iniciativas de la OIM: el Marco de Gobernanza sobre la Migración (Migof, por sus siglas en inglés), lanzado en 2015, y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular o Global Compact for Migration, acordado en 2018. Como se denota, ambas persiguen la migración ordenada, pero agregando nuevos componentes al entendimiento de la idea, según veremos a continuación.

La migración “segura, ordenada y digna” es uno de los objetivos del Migof. En una lista⁸ sobre las medidas a tomar para lograrla figuran, principalmente, la facilitación de la migración regular y la “detección” de la migración irregular, la “aceptación de nacionales que retornan”, el asilo, los visados y asuntos de documentación, el uso de biometría, y el combate de delitos transfronterizos y terrorismo a través la información compartida de inteligencia a escala internacional (OIM 2015a, 7). Este breve repaso da pistas del (re)direccionamiento de la migración ordenada hacia la esfera de seguridad, pues se advierte un aumento de medidas de control migratorio a nivel nacional y escala internacional con acciones concatenadas entre los actores políticos intervinientes. La facilitación de ciertos flujos (los que pueden entrar en la categoría de regulares) contrasta con la vigilancia de otros (los considerados irregulares) y con las responsabilidades

8 La lista completa incluye: “la provisión de medios adecuados y regulares para la migración, la movilidad, la residencia y la ciudadanía para todas las personas, sea cual fuere su sexo, edad u otras características de la diversidad; la facilitación de los viajes y la migración regular, la detección de la migración irregular, la prohibición de las actividades transfronterizas ilícitas, la identificación y remisión de quienes requieren asistencia y protección, y la implementación de procedimientos adecuados de concesión del asilo; la puesta en práctica de mecanismos eficientes y bien organizados de concesión de visados y autorizaciones de entrada, permanencia y residencia, con plazos de espera limitados y a precios razonables; la respuesta oportuna a las solicitudes de documentación y reemisión de la documentación y la aceptación de los nacionales que retornan; el mantenimiento de una gestión eficaz de la identidad, mediante la emisión de pasaportes fidedignos y la utilización responsable de la biometría; la colaboración con las entidades nacionales e internacionales de fronteras, inmigración, justicia y seguridad en el acopio, análisis y utilización de información de inteligencia, para hacer frente a las actividades delictivas transfronterizas (es decir, trata de personas y tráfico de migrantes) y al terrorismo” (OIM 2015a, 7).

impuestas de “aceptación de nacionales que retornan”, orientadas a los países de origen y tránsito migratorio. Estos rasgos enfatizan que la migración ordenada persigue y requiere de una *cadena de control migratorio* que interpone responsabilidades, lo cual pone en tensión el principio no vinculante difundido en los espacios de cooperación regionales e internacionales sobre asuntos migratorios. Una cuestión crucial para habilitar o denegar el paso de los flujos migratorios es la aplicación de la biometría a los controles migratorios y fronterizos. La migración ordenada busca, a través de la biometría, tanto el control (sea facilitando o dificultando el paso), como la circulación (de los flujos deseados), la contención (de los potenciales migrantes o perfiles indeseados), y la prevención y devolución (de los flujos indeseados). En esta dirección, la OIM trabaja desde hace más de una década en favor de la adopción de la biometría y, desde 2017, en el impulso de la gestión de identidad o *identity management* ligada a la gestión fronteriza o *border management*.

Estos señalamientos se vinculan con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular o Global Compact for Migration. Este instrumento se negoció y aprobó de manera no vinculante haciendo hincapié en la categoría de “responsabilidad compartida”, la cual pregona que ningún país puede afrontar políticamente la migración por sí solo y que se deben atender las condiciones estructurales para que así las personas (o migrantes potenciales) puedan desarrollar su vida en los países de origen. Para la implementación de este Pacto Mundial, se establecerá un mecanismo de *capacity-building* en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dedicado a la facilitación y asesoramiento sobre soluciones integradas en materia migratoria, la institución de un fondo de financiación para proyectos, y la puesta en marcha de una plataforma global de conocimiento y datos sobre el fenómeno (UN 2018). La construcción de la migración como problema común a todos los países habilita el reclamo de “soluciones compartidas” y deja la puerta abierta al *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo* como vehículo fundamental para la replicación y validación de ideas políticas sobre el manejo de las migraciones, como se analizará en lo que sigue.

3. El multilateralismo regional: los procesos consultivos regionales

Los discursos circulantes sobre una crisis migratoria internacional causada por el fin de la Guerra Fría sirvieron para legitimar la idea de ordenar las migraciones y enfatizar la cooperación internacional sobre el fenómeno (Pellerin 2003; Santi 2011a). Desde mediados de la década de los noventa comenzó a gestarse una regionalización (Pellerin 1999a), coordinación o convergencia de las políticas

migratorias (Pellerin 1999b), lo que dio pie a la aparición de emergentes estructuras regulatorias regionales y globales (Overbeek 2002), a lo que Sassen (1996, 2003) llamó *transnacionalización de facto de la política migratoria*. Producto de ello se visibilizó una mayor articulación de las agendas políticas sobre el tema migratorio entre los espacios nacionales, regionales e internacionales (Domenech 2007, 2008), y en las prácticas de los Estados, bloques regionales y organismos. Este entramado tuvo un fuerte impacto y complejizó el *policy making* en el campo migratorio contemporáneo.

Los estudios de Domenech (2007, 2017), Venturas (2015b) y Betts y Kainz (2017) han resaltado el impacto que las principales instancias multilaterales sobre la temática migratoria han tenido en la difusión de la *gestión migratoria* o *gobernabilidad migratoria*, entre otras: la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994); la Iniciativa de Berna (2001 y 2004); la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM, por sus siglas en inglés) (2003); el Grupo Mundial sobre Migración (GMG, por sus siglas en inglés) (2006); el Foro Internacional sobre Migración Internacional y Desarrollo (2006); el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés) (2007); el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (2006 y 2013); y, recientemente, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular o Global Compact for Migration (2018). Estos espacios han colaborado con sus contenidos a cimentar la idea de migración ordenada.

En este marco, la noción de gestión migratoria logró materializarse con la creación de los PCR a partir de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, de 1994. Los PCR se presentan como espacios no vinculantes en los cuales se socializan políticas y prácticas sobre migraciones entre grupos de Estados, con la participación de organismos internacionales y de algunos representantes de la sociedad civil organizada. En la mayoría de ellos, confluyen países emisores, de tránsito y receptores, con una presencia prominente de los Estados del sur global.

El antecedente directo de los PCR fue el espacio experimental de las Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y las Políticas Migratorias (CIG)⁹, que emergieron en el ámbito intergubernamental europeo entre 1984 y

9 Actualmente con sede en Ginebra. Están integradas por diecisiete Estados miembros: Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Francia, Alemania, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Grecia, España, Irlanda e Inglaterra. También participan como socios la Comisión Europea (UE), el Acnur y la OIM. Hasta 1992, su agenda se centró en el asilo, con énfasis en la información y estadísticas sobre los países de origen. Coincidentemente, cuando la OIM se hizo cargo de los aspectos administrativos y financieros, el espectro temático se pobló de asuntos como el control de fronteras, el retorno, la readmisión, la trata y el tráfico de personas.

1985 de la mano del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (Acnur). El remarcado carácter “informal” de las CIG, de acuerdo con Oelgemöller (2007), cumplía el propósito de prevenir que los países occidentales participantes fuesen vistos como un grupo que define políticas vinculantes en un ámbito institucional no formal, por lo que se centraron en concertar medidas preventivas que finalmente se transformaron en prácticas concretas de control, fomentando lo que hoy se conoce como “política de lucha contra la inmigración irregular” en la UE. Las CIG fueron una de las instancias que alentaron la instalación del control de los movimientos poblacionales en el ámbito comunitario europeo, poniendo de manifiesto la necesidad de establecer canales para una mayor cooperación sobre temas de asilo, controles de las fronteras externas y políticas de coordinación en el área migratoria (Thouez y Channac 2006).

La OIM no solo impulsó estas instancias no vinculantes a nivel global, sino que actualmente se encarga de la coordinación los dieciséis PCR que existen en el mundo englobados en las siguientes zonas geográficas: Europa y la antigua Unión Soviética,¹⁰ América Latina y el Caribe,¹¹ Oriente Medio,¹² África,¹³ Asia y Oceanía.¹⁴ En los PCR de estas diferentes regiones (ver cuadro 1) existe una reiteración de intereses temáticos; dentro de los cinco primeros se encuentran tópicos comunes a todos, fundamentalmente, cuestiones relativas a la gestión migratoria, como: trata y tráfico de personas, migración y desarrollo, migración irregular, migración laboral, gestión de fronteras y derechos de los migrantes. Entrando en detalles, cada región hace foco sobre distintas cuestiones. En Europa y los países de la antigua URSS, existe un mayor interés en la migración irregular y el asilo. En América Latina y el Caribe, la trata y el tráfico de personas es la temática en común de los tres PCR vigentes. La migración laboral es el principal tópico en los PCR del área africana.

10 Las Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y las Políticas Migratorias (CIG) (1985); el Grupo Budapest (1991); el Proceso de Praga (2009); el Proceso de Söderköping o actual Grupo de Expertos de la Asociación Oriental sobre Migración y Asilo (2001/2011). También la OIM apoyó la extinta Conferencia CIS (1996-2005).

11 La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o Proceso Puebla (1996), la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) o Proceso Lima (2000) y la Consulta de Migraciones en el Caribe (2016).

12 El Proceso Consultivo Regional Árabe sobre Migración y Atención a los Refugiados (ARCP) (2015).

13 El Diálogo sobre Migración en África Meridional (Midsa) (2000), el Diálogo sobre Migración en África Occidental (Midwa) (2001), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) (2008), el Diálogo sobre Migración en los Estados Miembros del Mercado Común del África Oriental y Meridional (Midcom) (2013), y el Diálogo sobre Migración en los Estados de África Central (Midcas) (2015).

14 La Conferencia de Directores de Inmigración del Pacífico (PIDC) (1996), el Proceso de Colombo (2003), y el Proceso de Almaty sobre la Protección de los Refugiados y Migración Internacional (2013).

Mientras, en Asia y Oceanía los intereses principales se dividen entre migración laboral y trata y tráfico de personas.

A nivel regional, de la mano de la cooperación técnica y el *capacity-building*, la OIM ha podido operacionalizar y permear con ayuda de los Estados las visiones y las llamadas “buenas prácticas” sobre el manejo ordenado de las migraciones en línea con el control que propone la gestión migratoria. En la segunda reunión global de PCR, llevada a cabo en Bangkok en 2009, los participantes identificaron las contribuciones de estos espacios multilaterales a la implementación de la gestión migratoria, resaltando el papel impulsor que tiene la facilitación de la cooperación interestatal en temas migratorios, la ayuda para alcanzar la coherencia política en este campo y el *capacity-building* para gestionar la migración (IOM 2009). Esta es una muestra de cómo los enfoques de la OIM para “ordenar” las migraciones, en este caso por medio de la gestión migratoria, tienen impacto en la manera en que los gobiernos comprenden el fenómeno migratorio y actúan políticamente sobre este. Al igual que en el apartado anterior con el caso de la UE, nuevamente se encuentran conexiones entre la OIM como *policy actor* exitoso en la socialización de ideas dentro de los espacios políticos de *policy-making*, como en este punto los PCR. Esto lleva a interrogar la característica “no vinculante” de los PCR que merece ser discutida, si se traza cómo estas instancias vehiculizan determinadas visiones en materia de política migratoria, configurando la base de los posicionamientos y las discusiones entre los actores políticos, y validan o legitiman tópicos dentro de la construcción discursiva del campo político sobre migraciones.

En este punto, el poder de la OIM puede rastrearse a través de la implantación de ideas políticas sobre migraciones expuestas como conocimiento especializado. Específicamente, el *capacity-building* brindado por ese organismo internacional se presenta como un mecanismo que aboga por la gestión migratoria restrictiva por medio de: compartir, recopilar y difundir información sobre migraciones; compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre gestión migratoria; dar un marco para la investigación en apoyo de la gestión migratoria; la realización de cursos y talleres de capacitación; y el desarrollo de herramientas específicas de capacitación (IOM 2009). Por ejemplo, los temas que integran ese marco de investigación en favor de la gestión migratoria abarcan el análisis de datos sobre retorno, asilo, readmisión y exclusión; la evaluación de los flujos migratorios irregulares en la región; los marcos regulatorios para el reclutamiento de trabajadores migrantes; y la evaluación de los vacíos técnicos de los sistemas de gestión fronteriza (IOM 2009). Alentando estas políticas, la OIM ha desempeñado un rol central en el fomento de medidas de securitización en los países del sur del hemisferio y en la externalización del control migratorio norte-sur (Santi 2020b). Estos intereses de

Cuadro 1. Temas de la agenda política de los PCR en actividad en el mundo

PCR		TEMAS DE AGENDA																
		Migración irregular	Trata y tráfico de personas	Vulnerabilidades de los migrantes	Integración	Derechos	Migración forzosa	Asilo	Migración laboral	Migración y desarrollo	Gestión de fronteras	Flujos mixtos	Cambio climático	Salud	Retorno	Migración y salud	Libre circulación de las personas	Migración legal
Europa y antigua URSS	CIG	X	X				X	X	X				X					
	Grupo Budapest	X	X						X									
	Proceso de Praga	X					X		X								X	
	Grupo de Expertos de la Asociación Oriental sobre Migración y Asilo						X			X								
ALyC	CRM		X		X				X			X		X	X			
	CSM		X			X			X									
	Consulta de Migraciones en el Caribe		X							X								
Oriente Medio	ARCP	X				X	X	X	X									
África	Midsa		X			X			X	X	X		X	X				
	Midwa	X	X			X			X	X	X			X				
	IGAD	X	X						X	X	X							
	Midcom	X							X						X	X		
	Midcas					X			X	X		X	X					
Asia y Oceanía	PIDC		X						X		X							
	Proceso de Colombo								X									
	Proceso de Almaty	X	X	X	X	X												

Fuente: elaboración propia con base en IOM (2005) y OIM (2017).

gestión migratoria apuntan a armonizar el control sobre ciertos perfiles migratorios y facilitar el movimiento de otros, como aquellos respaldados en algunos tipos de trabajos. El *capacity-building* como mecanismo utilizado por la OIM instruye a los países sobre los modos de concebir el control migratorio como algo propio y necesario. Esto se ejemplifica en uno de los testimonios presentes en el reporte sobre la segunda reunión global de PCR:

Un participante señaló que [...] la mayor concientización y compromiso sobre cuestiones migratorias, como resultado de la participación en los PCR, puede pensarse para contribuir a la capacidad en gestión migratoria a nivel individual, institucional y multilateral. (IOM 2009, 14)

Esta es una afirmación sobre cómo calan las ideas motorizadas por la OIM, como la gestión migratoria, en las/os funcionarias/os encargadas/os de las políticas migratorias que concurren a los PCR. La desigualdad entre los Estados de emigración e inmigración hace proclives a los actores con menor poder en la escena internacional a colaborar, o al menos a que se vean interpelados a colaborar, en tanto participantes de estos espacios de cooperación internacional sobre migraciones.

Como ya había sucedido en 1994, durante la reunión sobre población en El Cairo, el nexo entre la gestión migratoria y el desarrollo continuó reafirmandose en estos procesos regionales no vinculantes. En el encuentro global de los PCR de 2009 se subrayó que mejorar el *capacity-building* en gestión migratoria podría contribuir al desarrollo:

Cuando la migración está bien gestionada puede contribuir positivamente a factores de desarrollo como la estabilidad económica y política y la seguridad humana y social. Por lo tanto, al contribuir a la construcción de capacidades en gestión migratoria, los PCR contribuían al desarrollo. Algunos opinaron que la agenda de desarrollo de la comunidad debería incorporar mejor la inversión en recursos para la gestión migratoria, incluida la formación de personal y la mejora de las instituciones relacionadas con la migración, la infraestructura y el equipamiento. (IOM 2009, 18-19)

A través de los años, algunos ejemplos regionales de *capacity-building* en gestión migratoria dieron cuenta de un marcado enfoque en cuestiones de seguridad y control migratorio. En el ámbito de la extinta Conferencia CIS, se celebró una serie de reuniones dirigidas por el Acnur, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la OIM, con el fin de fomentar el *capacity-building* en cuestiones como el control fronterizo y los visados (Klekowski 2001).

En 1999, en las instancias preparatorias del PCR africano Midsa, la OIM dictó un curso de capacitación sobre política y legislación migratoria (IOM 2001). Con apoyo de la UE, el PCR africano IGAD realizó una evaluación de su frontera y los cambios resultantes, como la capacitación de funcionarios y el suministro de equipamiento, fueron implementados con el apoyo del bloque de integración europeo, la OIM y los gobiernos (Hansen 2010). Otra iniciativa concreta de *capacity-building* regional se llevó a cabo en el marco del Proceso de Colombo y estuvo dirigida a encontrar respuestas coordinadas a la crisis de Libia, y dio por resultado el establecimiento de un fondo para situaciones de emergencia administrado por la OIM (OIM 2013). Además, en el marco del Proceso de Almaty, la OIM realizó actividades nacionales y talleres regionales con el objetivo de mejorar el *capacity-building* de los países de Asia Central en la gestión de los flujos migratorios mixtos y la protección de los derechos humanos de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo a través del fortalecimiento de la cooperación y el diálogo regional (OIM 2015b).

Estos ejemplos muestran que la implementación del *capacity-building* regional se dirige a temáticas especialmente de gestión migratoria y a PCR integrados por países con menores capacidades de poder en la escena internacional. Así, los espacios de cooperación se tornan en mecanismos viables para el ordenamiento y control pretendido de las migraciones, sin problematizar cómo estos espacios pueden ser reproductores de las relaciones de dependencia y dominación, intentando suprimir el conflicto al no cuestionar las asimetrías y desigualdades del sistema internacional (Clavijo y Santi 2009, 182-183). Los PCR legitiman no solo visiones políticas hegemónicas sobre cómo encarar las migraciones, a través de las ideas de migración ordenada y gestión migratoria, sino también a los actores políticos que las promueven, como la OIM, multiplicando su influencia a nivel internacional, regional y también nacional. Con ello cimentan el *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo*, en el cual estos modos de pensar y actuar sobre la temática se transforman en consensos supuestamente no vinculantes entre disímiles países de origen, tránsito y destino.

Los PCR tienen una fuerte impronta sobre las políticas y los mecanismos que se adoptan en las diversas regiones del mundo. Esa coherencia anhelada a nivel internacional y regional impacta drásticamente a nivel nacional, según el testimonio de un asistente a la segunda reunión global de PCR:

Un participante se refirió al concepto de “influencia política” indicando que las reuniones y consultas periódicas, que tienen lugar en el PCR del que participa, ayudan a preparar e influenciar las decisiones políticas sobre cuestiones de política migratoria a nivel nacional. (IOM 2009, 16)

Este extracto señala sin eufemismos la incidencia política que los espacios no vinculantes de los PCR tienen sobre el proceso de *policy making* contemporáneo en el campo migratorio, atravesando las instancias previas de decisión y los resultados finales. El testimonio da cuenta del fenómeno de *policy mobility* (Peck y Theodore 2010) que se produce en el escenario de los PCR, entre la OIM y las/os funcionarias/os del ámbito migratorio involucradas/os. Se evidencia cómo las perspectivas hegemónicas penetran y se internalizan en las prácticas de los sujetos que definen las políticas sobre los movimientos poblacionales internacionales. Esto se operacionaliza a través del mecanismo de *capacity-building*, que cobra importancia al difundir y ayudar a interiorizar ideas sobre la migración ordenada y, por lo tanto, sobre el control migratorio en las/os funcionarias/os y tomadoras/es de decisiones de diversos países, especialmente del sur (en su mayoría de origen migratorio), que se ven implicados como actores dentro la *cadena de control migratorio*. La “influencia política” mencionada no se detiene únicamente en el terreno del *policy making*. Como sostiene Campbell (2002), las ideas tienen efectos de largo plazo al ser luego incorporadas a través de procedimientos administrativos, programas políticos y procesos burocráticos. Esto no hace más que perpetuar los efectos del *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo* en los países, que se plasma dentro de políticas concretas, normativas y prácticas que hacen pervivir la idea de migración ordenada.¹⁵

Conclusiones

El papel del entonces CIME y actualmente de la OIM ha sido y es trascendental en la promoción de la migración ordenada. Como se ha visto, la migración ordenada se ha erigido como una idea dinámica a lo largo del tiempo. Su significado ha ido cambiando e incorporando nuevas áreas de atención. En sus inicios apuntaba a una cuestión tanto demográfica como política. Escudándose en la supuesta sobrepoblación en Europa durante la posguerra, la propuesta de migración ordenada promovía un proceso de transferencia de cierta población europea vulnerabilizada a otros países extracontinentales, implicando la intermediación del CIME entre los gobiernos de origen y destino para posibilitar esos traslados.

En los años sesenta, la migración ordenada incorporó la categoría de desarrollo, impulsando programas laborales de contratación y colocación de migrantes altamente calificados en los países del sur. En este contexto, Damilakou y Venturas (2015, 293) prestaron atención a cómo se desarrolló esto en los países

15 Por ejemplo, en este momento tres países sudamericanos (Chile, Paraguay y Colombia) están reformando su política migratoria y debatiendo leyes que incluyen la migración ordenada como idea.

de Latinoamérica, región que sirvió de laboratorio para testear diversos mecanismos de gestión migratoria. Fue entonces cuando germinó la idea de migración para el desarrollo que, con algunos matices, puede rastrearse hasta el día de hoy. Esta aproximación fue funcional a la introyección en los Estados del servicio de cooperación técnica brindado por el CIME, que incluía cursos de formación para funcionarios públicos de inmigración que decenios después se identificaría con lo que actualmente llamamos *capacity-building*.

En la década de los setenta, la migración ordenada se enlazó con el multilateralismo y se posicionó como perspectiva en común de la mano del CIME. Durante el transcurso de los años ochenta, el renovado organismo cambió su nombre a CIM y comenzó a remarcar la importancia del “retorno voluntario”, apoyado por otros actores internacionales como la CEE. Entonces, la idea de migración ordenada se robusteció abarcando la asesoría a los gobiernos y migrantes, la promoción del enfoque de migración y desarrollo, el impulso al retorno de los migrantes hacia sus países de origen y el fomento de la cooperación migratoria intrarregional en Latinoamérica.

La instauración de la OIM en 1989 conllevó cambios en la idea de migración ordenada. Desde principios de los años noventa hasta la actualidad, su foco se concentró en la promoción de la gestión migratoria o control migratorio a nivel global. La migración ordenada, como ya había observado Domenech (2011a) al estudiar la gobernabilidad migratoria, implicó desde ese momento atender los derechos de los migrantes y los movimientos migratorios no autorizados. A inicios del nuevo milenio, el significado de migración ordenada se hizo aún más complejo, incorporando la seguridad como meta para restringir la migración considerada inconveniente; se entendía que para ello se debía vigilar todo el trayecto migratorio de los movimientos poblacionales. Esto conllevó que se promoviera una cadena de legalidad o regularidad que debía mantenerse desde el lugar de origen hasta arribar al punto de viaje final, abarcando a los países de origen, tránsito y destino, e implicándolos por consiguiente en una *cadena de control migratorio* para que ese orden migratorio deseado y selectivo fuera efectivo.

Como se ha relevado en este trabajo, en todas las décadas el orden migratorio perseguido ha sido funcional al orden internacional imperante. De allí se explica la maleabilidad que presenta la idea de migración ordenada a lo largo del tiempo, la cual incorpora nuevas facetas conforme van cambiando las tendencias en el campo del control migratorio a nivel global. La migración ordenada representa un comodín para que la OIM ofrezca distintos servicios migratorios a los países, según la conveniencia del momento histórico.

La construcción de la migración como problema común habilita a un reclamo de soluciones compartidas y abre la puerta al mecanismo del *multilateralismo*

migratorio asimétrico y cooptivo como vehículo fundamental para la replicación y validación de tópicos de cara a la gestión migratoria o el control migratorio global. A través del *multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo*, las ideas hegemónicas sobre migraciones se transforman en consenso entre los disímiles participantes de los espacios políticos no vinculantes dispuestos para discutir la temática y se anidan como propias, haciendo más complejo el *policy making* en el campo migratorio contemporáneo. La desigualdad entre los Estados implicados hace que los actores con menor poder en la escena internacional sean proclives a colaborar, o al menos se vean interpelados a hacerlo, en tanto participantes de los espacios de cooperación internacional sobre migraciones. Es por ello que cobra importancia la promoción, aceptación e internalización de la idea de migración ordenada en foros y reuniones regionales o internacionales donde se congregan disímiles Estados que potencialmente podrían hacer parte de esa *cadena de control migratorio*. La migración ordenada persigue y requiere de dicha cadena que interpone responsabilidades, lo cual pone en tensión el principio no vinculante difundido en estos escenarios de cooperación sobre asuntos migratorios, como los PCR o el Global Compact. Los PCR, por ejemplo, legitiman no solo visiones políticas hegemónicas sobre cómo encarar las migraciones, sino también a los actores políticos que las promueven, como la OIM, y replican por añadidura su influencia a nivel internacional, regional y nacional.

En suma, la migración ordenada reproduce lógicas asimétricas. Comenzó estimulando la migración con una dirección específica y actualmente promueve tanto una migración altamente selectiva u orientada, como el freno de los demás flujos migratorios. Recuperando una reflexión de Magliano y Clavijo (2011) en el escenario actual, es necesario preguntarse quiénes califican para migrar de manera “ordenada”.

Referencias

1. Ahouga, Younes. 2018. “The Local Turn in Migration Management: The IOM and the Engagement of Local Authorities”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (9): 1523-1540. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2017.1368371>
2. Andrijasevic, Rutvica y William Walters. 2010. “The International Organization for Migration and the International Government of Borders”. *Environment and Planning D: Society and Space* 28 (6): 977-999. <https://doi.org/10.1068/d1509>
3. Appleyard, Reginald. 1992a. “International Migration and Development. An Unresolved Relationship”. *International Migration* 30 (3/4): 251-266.
4. Appleyard, Reginald. 1992b. “Migration and Development: A Global Agenda for the Future”. *International Migration* 30 (1): 17-31. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.1992.tb00773.x>
5. Ashutosh, Ishan y Alison Mountz. 2011. “Migration Management for the Benefit of Whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration”. *Citizenship Studies* 15 (1): 21-38. <https://doi.org/10.1080/13621025.2011.534914>

6. Atkinson, Paul y Amanda Coffey. 2004. "Analysing Documentary Realities". En *Qualitative Research. Theory, Method, and Practice*, editado por David Silverman, 56-75. Londres: Sage.
7. Barber, Pauline y Catherine Bryan. 2018. "International Organization for Migration in the Field: 'Walking the Talk' of Global Migration Management in Manila". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10): 1725-1742. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2017.1354068>
8. Bartels, Inken. 2017. "'We Must Do It Gently'. The Contested Implementation of the IOM's Migration Management in Morocco". *Migration Studies* 5 (3): 315-336. <https://doi.org/10.1093/migration/mnx054>
9. Bartels, Inken. 2018. "Practices and Power of Knowledge Dissemination. International Organizations in the Externalization of Migration Management in Morocco and Tunisia". *Movements-Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 4 (1). <http://movements-journal.org/issues/o6.wissen/o3.bartels--practices-and-power-of-knowledge-dissemination-international-organizations-in-the-externalization-of-migration-management-in-morocco-and-tunisia.html>
10. Béland, Daniel y Robert Henry Cox. 2011. "Introduction. Ideas and Politics". En *Ideas and Politics in Social Science Research*, editado por Daniel Béland y Robert Henry Cox, 3-20. Nueva York: Oxford University Press.
11. Beqiraj, Julinda. 2016. "Strengthening the Cooperation Between IOM and the EU in the Field of Migration". En *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation*, editado por Francesca Ippolito y Seline Trevisanut, 115-135. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Betts, Alexander. 2011. "Introduction: Global Migration Governance". En *Global Migration Governance*, editado por Alexander Betts, 1-33. Oxford: Oxford University Press.
13. Betts, Alexander y Lena Kainz. 2017. *The History of Global Migration Governance*. Working Paper Series 122. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development. Oxford: University of Oxford.
14. Brachet, Julien. 2016. "Policing the Desert: The IOM in Libya Beyond War and Peace". *Antipode* 48 (2): 272-292. <https://doi.org/10.1111/anti.12176>
15. Bradley, Megan. 2017. "The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime". *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 33 (1): 97-106. <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40452>
16. Caillaud, Clotilde. 2012. "The Implementation of Coherent Migration Management Through IOM Programs in Morocco". *IMIS-Beiträge* 40: 133-156. <https://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/handle/urn:nbn:de:gbv:700-2013091811553>
17. Clavijo, Janneth y Silvana Santi. 2009. "El Estado argentino y la emigración: cooperación, gobernabilidad y reciprocidad". En *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, compilado por Eduardo Domenech, 167-199. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
18. Commission of the European Communities. 1994. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies". COM 94. 23 final, 23 de febrero.
19. Cox, Robert. 1992. "Multilateralism and World Order". *Review of International Studies* 18 (2): 161-180. <https://doi.org/10.1017/s0260210500118832>

20. Dalmasso, Clara. 2016. “¿Quiénes son terroristas? La migración irregular y forzada como nuevas amenazas a la seguridad en el Cono Sur”. *Astrolabio* 16: 114-145. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/15705>
21. Damilakou, Maria y Lina Venturas. 2015. “Discourses on Latin America: The Migration-Development Nexus”. En Venturas 2015a, 293-312.
22. Dini, Sabine. 2018. “Migration Management, Capacity Building and the Sovereignty of an African State: International Organization for Migration in Djibouti”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10): 1691-1705. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1354058>
23. Domenech, Eduardo. 2007. “La agenda política sobre las migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”. *Revue Européenne des Migrations Internationales (REMi)* 23 (1): 71-94. <https://doi.org/10.4000/remi.3611>
24. Domenech, Eduardo. 2008. “La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”. En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, compilado por Susana Novick, 53-72. Buenos Aires: Clacso; Catálogos.
25. Domenech, Eduardo. 2011a. “Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea”. En *La construcción del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, compilado por Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa Martínez, 31-77. Quito: Flacso; Clacso; Universidad Alberto Hurtado.
26. Domenech, Eduardo. 2011b. “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Flacso, Ecuador.
27. Domenech, Eduardo. 2013. “‘Las migraciones son como el agua’: hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”. *Polis. Revista Latinoamericana* 35: 1-16. <https://doi.org/10.4067/s0718-656820130002000006>
28. Domenech, Eduardo. 2017. “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política* 8 (1): 19-48. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/58156>
29. Dupeyron, Bruno. 2016. “Secluding North America’s Migration Outcasts: Notes on the International Organization for Migration’s Compassionate Mercenary Business”. En *The Externalization of Migration Management in Europe and North America*, editado por Ruben Zaiotti, 238-258. Londres: Routledge.
30. Estupiñán Serrano, Mary Luz. 2013. *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Serie Documentos de Trabajo 33. Buenos Aires: Clacso.
31. Fine, Shoshana. 2018. “Liaisons, Labelling and Laws: International Organization for Migration Bordercratic Interventions in Turkey”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10): 1743-1755. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1354073>
32. Frowd, Philippe. 2018a. “Developmental Borderwork and the International Organization for Migration”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10): 1656-1672. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1354046>

33. Frowd, Philippe. 2018b. *Security at the Borders: Transnational Practices and Technologies in West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108556095>
34. Gabriel, Christina y Laura Macdonald. 2018. "After the International Organization for Migration: Recruitment of Guatemalan Temporary Agricultural Workers to Canada". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10): 1706-1724. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2017.1354062>
35. Garcé, Adolfo. 2015. "El institucionalismo discursivo como oportunidad: la ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas". *Política y Gobierno* 22 (1): 199-226.
36. Geiger, Martin. 2010. "Mobility, Development, Protection, EU-Integration! The IOM's National Migration Strategy for Albania". En Geiger y Pécoud 2010, 141-159.
37. Geiger, Martin. 2018. "Ideal Partnership or Marriage of Convenience? Canada's Ambivalent Relationship with the International Organization for Migration". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10): 1639-1655. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2017.1354033>
38. Geiger, Martin y Antoine Pécoud, eds. 2010. *The Politics of International Migration Management*. Houndmills; Basingstoke: Palgrave Macmillan.
39. Geiger, Martin y Antoine Pécoud, eds. 2020. *The International Organization for Migration. The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32976-1>
40. Georgi, Fabian. 2010. "For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management". En Geiger y Pécoud 2010, 45-72.
41. Georgi, Fabian y Susanne Schatral. 2012. "Towards a Critical Theory of Migration Control: The Case of the International Organization for Migration (IOM)". *IMIS-Beiträge* 40: 133-156. <https://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/handle/urn:nbn:de:gbv:700-2013091811553>
42. Ghosh, Bimal. 1992. "La migración este-oeste: la perspectiva europea. Tendencias actuales y perspectivas para después de 1992". *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina* 10 (1): 7-29.
43. Ghosh, Bimal. 1995. "Movements of People As a Global Challenge and the European Dilemma". En *Non-military Aspects of International Security*, editado por Unesco, 107-134. París: Unesco.
44. Guild, Elspeth, Stefanie Grant y Kees Groenendijk. 2017. "IOM and the UN: Unfinished Business". Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper 255, 4 de marzo. <https://ssrn.com/abstract=2927414>
45. Hansen, Randall. 2010. *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series 38. Ginebra: IOM.
46. Hirsch, Asher y Cameron Doig. 2018. "Outsourcing Control: The International Organization for Migration in Indonesia". *International Journal of Human Rights* 22 (5): 681-708. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1417261>
47. IOM (International Organization for Migration). 2001. *The International Organization for Migration 1951-2001*. Ginebra: IOM.
48. IOM (International Organization for Migration). 2005. *World Migration Report 2005*. Ginebra: IOM.

49. IOM (International Organization for Migration). 2009. “Global Meeting of Chairs and Secretariats of Regional Consultative Processes on Migration (RCPs)”. Informe resumido, Bangkok, IOM, 4-5 de junio.
50. Kalm, Sara. 2005. “Global Migration Management and Biopolitics”. Ponencia presentada en el ECPR. Universidad de Granada, España.
51. Klekowski, Amanda. 2001. *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. IOM Migration Research Series 3. Ginebra: IOM.
52. Koch, Anne. 2014. “The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (6): 905-923. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.855073>
53. Korneev, Oleg. 2014. “Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms: IOM’s Role in the Implementation of the EU-Russia Readmission Agreement”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (6): 888-904. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.855072>
54. Kron, Stefanie. 2011. “Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones”. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 37: 53-85. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/1100>
55. Lavenex, Sandra. 2007. “The External Face of Europeanization: Third Countries and International Organizations”. En *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, editado por Thomas Faist y Andreas Ette, 246-264. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
56. Lavenex, Sandra. 2015. “Multileveling EU External Governance: The Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (4): 554-570. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1102047>
57. Lavenex, Sandra y Rahel Kunz. 2008. “The Migration-Development Nexus in EU External Relations”. *European Integration* 30 (3): 439-457. <https://doi.org/10.1080/07036330802142152>
58. Magliano, María José. 2011. “La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos”. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología* 20 (1): 5-23. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12218314001>
59. Magliano, María José y Janneth Clavijo. 2011. “La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio”. *Análisis Político* 71: 149-163. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/44244>
60. Magliano, María José y Janneth Clavijo. 2013. “La OIM como ‘trafficking solver’ para la región sudamericana: sentidos de las nuevas estrategias de control migratorio”. En *Migraciones internacionales contemporáneas. Reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial de la población*, compilado por Gabriela Karasik, 129-148. Buenos Aires: Ciccus.
61. Meissner, Doris. 1992. “Managing Migrations”. *Foreign Policy* 86: 66-83. <https://doi.org/10.2307/1149189>
62. Meyers, Eytan. 2002. “The Causes of Convergence in Western Immigration”. *Review of International Studies* 28 (1): 123-141. <https://doi.org/10.1017/S0260210502001237>
63. Meyers, Eytan. 2004. *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
64. Morrow, Raymond y David Brown. 1994. *Critical Theory and Methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.

65. Neira Orjuela, Fernando. 2015. “Las políticas migratorias en la Comunidad Andina, un balance de su situación actual”. *Politeja* 6 (38): 223-242. www.jstor.org/stable/24919962
66. Nejmkis, Lucila. 2009. “El rol de la OIM en la gestión de las migraciones. Una mirada (crítica) desde América Latina”. Ponencia presentada en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Universidad Nacional de Catamarca, Argentina.
67. Oelgemöller, Christina. 2007. “Informal Plurilateralism and Policy Laundering”. Ponencia presentada en Workshop Migration Control and Narratives of Societal Steering. The University of Edinburgh, Escocia.
68. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 1989. *Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones*. Ginebra: OIM. <https://www.iom.int/es/constitucion>
69. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 1992. “Décimo Seminario de la OIM sobre Migración y Desarrollo. Desafíos para el último decenio del siglo XX”. Comunicado de prensa 701. Ginebra, 15 de septiembre.
70. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 1995a. “Planificación estratégica de la OIM: hacia el siglo XXI”. Septuagésima primera reunión, MC/1842, 9 de mayo.
71. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 1995b. “Actividades futuras de la OIM”. Resolución 923. Septuagésima primera reunión, 29 de noviembre.
72. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2001. *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2000*. Ginebra: OIM.
73. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2010. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. Ginebra: OIM.
74. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2013. Cuarta Reunión Global de Presidencias y Secretarías de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración, “Definir el lugar que ocupan los PCR en un panorama de migración internacional cambiante”. Lima, 22 y 23 de mayo.
75. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2015a. “Marco de gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Consejo, centésima sexta reunión, C/106/40. Anexo “Fundamento del marco de gobernanza sobre la migración”, 4 de noviembre.
76. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2015b. Quinta Reunión Global de Presidencias y Secretarías de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR), “Análisis de retos actuales en materia de migración: deliberaciones sobre los resultados del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2013 y la Agenda para el Desarrollo después de 2015”. Informe resumido. El Cairo, 21 y 22 de octubre.
77. OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2017. “Mecanismos de consulta interestatales sobre migración (MCIM)”. Consultado el 12 de junio de 2019. https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/2017/Brochure-Inter-State-Consultation-Mechanisms-on-Migration-Spanish.pdf
78. Ortiz, Claudia. 2011. “Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones”. *Cuadernos de H Ideas* 5 (5). <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/1459>

79. Overbeek, Henk. 2002. “Neoliberalism and the Regulation of Global Labor Mobility”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 581: 74-90. <https://doi.org/10.1177/0002716202058001008>
80. Parsanoglou, Dimitris. 2015. “Organizing an International Migration Machinery: The Intergovernmental Committee for European Migration”. En Venturas 2015a, 55-85.
81. Peck, Jamie y Nik Theodore. 2010. “Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations”. *Geoforum* 41: 169-174.
82. Pécoud, Antoine. 2018. “What Do We Know About the International Organization for Migration?”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (10): 1621-1638. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1354028>
83. Pellerin, Hélène. 1999a. “Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America compared”. *Third World Quarterly* 20 (5): 995-1011. <https://doi.org/10.1080/01436599913451>
84. Pellerin, Hélène. 1999b. “The Cart Before the Horse? The Coordination of Migration Policies in the Americas and the Neoliberal Economic Project of Integration”. *Review of International Political Economy* 6 (4): 468-493. <https://doi.org/10.1080/096922999347137>
85. Pellerin, Hélène. 2003. “Crisis? What Crisis? The Politics of Migration Regulation in the Era of Globalization”. En *Globalization: Theory and Practice*, editado por Eleonore Kofman y Gillian Youngs, 81-96. Londres: Continuum International Publishing Group.
86. Potaux, Claire. 2011. “The Current Role of the International Organization for Migration in Developing and Implementing Partnership Agreements Versus Bilateral Migration Agreements and Mobility Partnerships”. En *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, editado por Rahel Kunz, Sandra Lavenex y Marion Panizzon, 183-204. Londres: Routledge.
87. Poutignat, Philippe y Jocelyne Streiff-Fénart. 2010. “Migration Policy Development in Mauritania: Process, Issues and Actors”. En Geiger y Pécoud 2010, 202-219.
88. Prior, Lindsay. 2003. *Using Documents in Social Research*. Londres; Thousand Oaks; New Delhi: Sage.
89. Ramírez, Jacques, Iréri Ceja y Yolanda Alfaro. 2019. “La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos?”. *Periplos. Revista de Investigación sobre Migraciones* 3 (1): 11-37.
90. Reigada Olaizola, Alicia. 2012. “Más allá del discurso sobre la ‘inmigración ordenada’: contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía”. *Política y Sociedad* 49 (1): 103-122. https://doi.org/10.5209/rev_poso.2012.v49.n1.36524
91. Rogers, Rosemarie. 1992. “The Politics of Migration in the Contemporary World”. *International Migration* 30 (1): 33-55. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.1992.tb00774.x>
92. Santi, Silvana. 2011a. “¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Flaco, Ecuador.
93. Santi, Silvana. 2011b. “El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. Ponencia presentada en las Jornadas Cerpi-Censud. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
94. Santi Pereyra, Silvana. 2017. “Las implicancias de la UE en la política exterior de España (1996-2004): el tratamiento de las migraciones en las relaciones bilaterales con Ecuador”. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

95. Santi, Silvana. 2020a. “La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración”. *Estudios de Derecho* 77 (169): 213-242. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v77n169a09>
96. Santi, Silvana. 2020b. “La OIM como difusora global de las políticas de migración ordenada. La implantación del control migratorio mediante los mecanismos de cooperación técnica sobre migración y capacity-building”. En *Trayectorias y jornadas: transnacionalismo en acción*, editado por Paulette Schuster y Karla Valenzuela-Moreno, 25-44. Londres: Transnational Press London.
97. Santi, Silvana y Janneth Clavijo. 2020. “La configuración de las políticas de migración circular en Sudamérica. Los acuerdos de regulación laboral de España con Colombia y Ecuador”. *Desafíos* 32 (2): 1-38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6849>
98. Sassen, Saskia. 1996. “Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today”. *Social Justice* 23 (3): 9-20. www.jstor.org/stable/29766949
99. Sassen, Saskia. 2003. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
100. Thouez, Colleen y Frederique Channac. 2006. “Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes”. *West European Politics* 29 (2): 370-387. <https://doi.org/10.1080/01402380500512783>
101. Tourgeli, Giota y Lina Venturas. 2015. “Guiding the Migration Apparatus in Peripheral States of the ‘Free World’”. En Venturas 2015a, 217-291.
102. UN (United Nations). 2018. “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, 13 de julio. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195
103. UNFPA (United Nations Fund for Population Activities). 1994. “Programa de Acción”, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo.
104. Venturas, Lina, ed. 2015a. *International “Migration Management” in the Early Cold War. The Intergovernmental Committee for European Migration*. Corinth: University of the Peloponnese
105. Venturas, Lina. 2015b. “Introduction: ‘Migration Management’ and the History of the International Organization for Migration”. En Venturas 2015a, 1-10.



Silvana Santi es doctoranda en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Argentina), magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) y licenciada en Periodismo (Universidad de Belgrano, Argentina). Además, es miembro del grupo de estudios sobre Migraciones, Familias y Políticas Públicas (IIGG-UBA) y del grupo de trabajo sobre Migraciones Sur-Sur (Clacso). Ha sido becaria de posgrado en la Universidad Central del Ecuador (Ecuador), en la Universidad de Buenos Aires (Argentina), en la Universidad de Granada (España) y en la Universidad de Pavia (Italia). Sus áreas de investigación son: políticas migratorias, migración e integración regional, y agenda política sobre migraciones entre América Latina y Europa. Ha publicado recientemente en *Desafíos*, *Estudios de Derecho*, *Oñati Socio-legal Series*, *Revista Estudios Políticos* y *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, entre otras. ✉ silvanasanti@hotmail.com