

IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo

Crisis global y estrategias migratorias:

hacia la redefinición de
las políticas de movilidad

18,19 y 20 de mayo de 2011 - FLACSO - Quito, Ecuador



IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo
“Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad”
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador)
18, 19 y 20 de mayo de 2010
Quito, Ecuador

La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”

(Versión borrador, abril de 2011)

Eduardo Domenech*

La atroz espectacularidad de las políticas de control desarrolladas en el marco de las migraciones mundiales de orientación Sur-Norte pareciera invisibilizar aquellas que se despliegan en contextos regionales de migración Sur-Sur donde se desenvuelven controles más sutiles y, quizás por ello, menos perceptibles. El discurso político sobre las migraciones internacionales ha comenzado a manifestar en distintos países sudamericanos algunos cambios significativos. Diversos Estados han estado o están impulsando una serie de reformas en materia de legislación y política migratoria que han colocado a los derechos humanos de los migrantes como uno de los principales fundamentos de los cambios iniciados o requeridos, otorgándole a la *ilegalidad* o *irregularidad migratoria* un lugar destacado en sus lineamientos de política. Esta tendencia observada en algunos países como la Argentina se inscribe en un proceso mucho más abarcativo que traspasa tanto el ámbito nacional como el regional. Una variedad importante de iniciativas gubernamentales impulsadas en materia migratoria en el contexto sudamericano en la actualidad encuentran su sustento ideológico en la perspectiva de la llamada *gobernabilidad migratoria*, adoptada y resignificada según las particularidades de cada contexto político nacional. En este sentido, la experiencia argentina, constituida en un caso paradigmático, no es posible comprenderla cabalmente sin considerar los efectos que ha tenido y tiene la *regionalización* de la política migratoria como parte de un proceso global de internacionalización de la política de migraciones internacionales, impulsado por agencias multilaterales como la OIM y diversas instituciones de Naciones Unidas, cuyo resultado más visible es la conformación de un régimen global de control migratorio.

El análisis, basado principalmente en una exhaustiva revisión de documentos oficiales (tanto internacionales como nacionales) e intervenciones públicas de funcionarios del gobierno argentino (en particular, de la Dirección Nacional de Migraciones) entre los años 2000 y 2010, pretende mostrar que la perspectiva de la gobernabilidad migratoria constituye la *visión de Estado*¹ que rige los lineamientos de la política migratoria instaurada en la Argentina a

* Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (Av. Vélez Sársfield 153, 5000 Córdoba; Tel: 54-351-4332086) y Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Cultura y la Sociedad (CIECS-CONICET) (Av. Gral. Paz 154, 2do. piso; Tel: 54-351-4341124), Argentina. E-mail: eduardo.domenech@gmail.com.

¹ Considero que la perspectiva de la gobernabilidad migratoria es una forma ideológica concreta que adopta la visión de Estado en materia de migraciones internacionales. Siguiendo los planteos teóricos de Bourdieu y Sayad acerca del Estado y el pensamiento de Estado (Bourdieu, 1997; Sayad, 1999), entiendo la *visión de Estado* que se produce en el terreno político de la migración como el conjunto de ideas y prácticas instituidas como visión dominante o hegemónica en la construcción de la figura social de la inmigración y los inmigrantes. De acuerdo a

partir de la aprobación de una nueva ley de migraciones en el año 2003. Sugiere que su influencia ha sido decisiva en la estructuración de ciertas ideas y prácticas estatales destinadas a regular la inmigración y en particular la llamada “inmigración irregular”. Bajo la cobertura ideológica de esta nueva perspectiva técnico-política se pretende llevar adelante un *control con rostro humano*: amparado en el discurso de los derechos humanos para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación, el control sobre la inmigración irregular desplaza (no elimina) formas restrictivas o coercitivas no con el propósito de hacer efectivos los derechos humanos de los inmigrantes, sino para obtener mayores resultados en la *administración eficaz* de los flujos migratorios. El examen de la noción de *migración ordenada*, ingresada al ámbito de gobierno de las migraciones con la emergencia del nuevo régimen global de control de las migraciones, permite comprender el origen y fundamento de algunos desplazamientos en las formas de pensar y ejercer el control de las migraciones internacionales en la Argentina actual.

Utilizo la noción de *políticas de control con rostro humano* para referirme al universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales. La figura del control con rostro humano podría ayudar a pensar y analizar las transformaciones acontecidas en el ámbito regional sudamericano en materia de política migratoria en la última década por fuera de la dicotomía derechos humanos versus seguridad. Una aproximación que relacione ambas categorías permitiría comprender determinadas prácticas estatales y no estatales como nuevas formas de control de las migraciones y las fronteras internacionales, inscriptas en el nuevo régimen global de control de las migraciones –denominado por Düvell (2003) como *globalización del control migratorio*– que promueven actualmente organismos supranacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Esto llevaría también a descartar la idea de que se trata de experiencias nacionales aisladas o inéditas contrapuestas a las tendencias internacionales de fortalecimiento de los controles fronterizos.²

La *migración ordenada* como misión: hacia un régimen global de control de las migraciones internacionales

Los llamados *procesos consultivos regionales* surgidos en los últimos años, como la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, cuya Secretaría Técnica es ejercida por la OIM, y los foros especializados en migraciones de los bloques regionales de integración económica como el Mercosur y la CAN, tienen entre sus objetivos principales no sólo definir una posición común en el tema migratorio frente a otros interlocutores nacionales o internacionales, sino también fijar lineamientos para la elaboración de políticas nacionales en materia de migraciones.³ Estos espacios regionales son la cristalización de procesos y

Bourdieu y Sayad, el pensamiento de Estado puede comprenderse como una forma de pensamiento (que involucra acción) producida por el Estado de manera relacional con otros actores sociales y políticos e interiorizada como visión dominante o hegemónica, a través de la cual se establecen determinados principios de visión y división del mundo social como legítimos.

² En los últimos años ha surgido una interesante corriente de análisis crítico de este nuevo régimen global de control de las migraciones y de los actores que lo promueven. Véase, por ejemplo, Düvell (2003) y, más recientemente, Andrijasevic y Walters (2010) y los artículos contenidos en Geiger y Pécoud (2010).

³ Para mayores detalles sobre la cuestión migratoria en los procesos de integración subregional y en los foros consultivos regionales mencionados, véase Mármora (2003), Novick (2005), Stuhldreher (2006), Martínez Pizarro y Stang (2006) y Ramírez y Alfaro (2010), entre otros. Para una aproximación crítica a la relación entre las migraciones internacionales y los bloques de integración regional como el Mercosur y la CAN, véase

proyectos de más amplio alcance. Iniciados la mayoría de ellos hacia mediados de la década de los noventa, especialmente a partir de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo en 1994 y su plan de acción, los procesos consultivos regionales surgieron frente a la constatación de que los Estados no pueden manejar la migración de manera unilateral (Hansen, 2010).⁴ La interrelación entre estos procesos consultivos regionales especializados en migraciones junto a la aparición de otros espacios intergubernamentales como la *Iniciativa de Berna*, la *Global Commission on International Migration* (GCIM) y *Global Migration Group* (GMG) a comienzos de la presente década, junto a otros espacios multilaterales de carácter intergubernamental más recientes como el *Foro Global sobre Migración y Desarrollo* (después que se recomendara su creación en el *Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones* convocado por Naciones Unidas un año antes), ha permitido avanzar en la construcción y consolidación de una serie de consensos acerca de los modos adecuados de *administrar, gestionar o gobernar* la migración a escala global, dando lugar a un régimen global sobre las migraciones internacionales que ha sido nombrado y divulgado por los organismos internacionales y sus impulsores como *migration management* o *migration governance*, traducidas al castellano generalmente como *gestión de las migraciones* y *gobernabilidad migratoria* respectivamente. Una de las expresiones de este nuevo régimen internacional destinado a regular los flujos migratorios internacionales, como he señalado en anteriores ocasiones (Domenech 2007, 2008; Magliano y Domenech, 2009), es la emergencia de una agenda política global promovida y liderada por organismos internacionales ya consolidados en el orden mundial como la OIM y diversas agencias de Naciones Unidas, la cual sería producto del consenso obtenido entre actores del sistema internacional.⁵ Con una evidente vocación global, los organismos internacionales involucrados en su construcción, han creado o impulsado nuevos programas e instituciones dirigidos a influir sobre las políticas migratorias nacionales y regionales, por tanto, a disputar la definición y el sentido del nuevo orden migratorio internacional.⁶

Geiger y Pécouid (2010) atribuyen la noción de *migration management* a Bimal Ghosh, quien durante los años noventa asistió como consultor de Naciones Unidas y de la OIM diversos proyectos referidos a las migraciones internacionales, entre ellos el NIROMP (*New International Regime for Orderly Movements of People*) que sirvió de base para la estrategia de la OIM. En la constitución de este nuevo régimen internacional, los foros consultivos regionales contribuirían, como se establece en un informe reciente de la OIM, a) construyendo confianza entre los Estados e incrementando el entendimiento sobre los asuntos migratorios; b) derribando divisiones entre Estados y entre diferentes departamentos de gobierno en su interior, creando redes y facilitando la armonización de posiciones a través de las regiones; y c) edificando capacidad y haciendo efectivos los cambios a través de leyes, políticas o prácticas (Hansen, 2010).⁷ Como muestran los catorce procesos consultivos regionales desarrollados a nivel mundial con el apoyo técnico-político de la OIM, no se trata

Romano (2009) y Stang (2009) respectivamente. Para una revisión retrospectiva de las respuestas estatales a las migraciones en los países andinos, véase Araujo y Eguiguren (2009).

⁴ De acuerdo a Mármora (2003), la CSM, cuya formación responde a los compromisos asumidos por los gobiernos en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo (1994), es considerado también como un intento de consolidación, ampliación y programación sistemática de los desarrollos alcanzados en los procesos de integración subregional en América del Sur, tanto en la CAN como en el Mercosur.

⁵ Para otros trabajos que desarrollan esta línea de indagación, véase también Magliano y Romano (2009) y Magliano y Clavijo (2011).

⁶ Informes sobre las migraciones internacionales en el mundo como el de la *Global Commission on International Migration* (GCIM) de Naciones Unidas pretenden mostrar que son producto del consenso obtenido a través de mecanismos “participativos” como consultas a funcionarios y técnicos de organismos de Estados nacionales, representantes de asociaciones de migrantes, activistas o miembros de organizaciones civiles y eclesíásticas, académicos de centros de investigación, etcétera.

⁷ Sobre la gobernabilidad migratoria en América Latina, véase Mármora (1996, 2003) y Martínez Pizarro (2001).

necesariamente de una visión integral ni unívoca. Su desarrollo difiere según los intereses de los actores políticos implicados y las especificidades del contexto sociohistórico. En las ediciones de la CSM, como señalan Ramírez Gallegos y Alfaro Aramayo (2010), las nociones de *gestión* y *governabilidad* de las migraciones han cobrado tal entidad que el foro ha llegado a ser definido como “una instancia regional para la concertación de estrategias regionales para la gobernabilidad de las migraciones internacionales” (V CSM, La Paz, 2004). También en las últimas reuniones los Estados acordaron la formación de una *Red Sudamericana para la Gobernabilidad Migratoria* (VIII CSM, Montevideo, 2008) y la aprobación del denominado *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones* (X CSM, Cochabamba, 2010), que sería el resultado de “una etapa de consensos donde las acciones específicas promovidas por la Conferencia se encuadran en un cuerpo de principios que los gobiernos asumen como su posición común de gobernabilidad migratoria” (PSDHM, 2010).

Esta nueva propuesta y el plan de acción adoptado (por mandato de la II Reunión de Presidentes de América del Sur) durante la tercera CSM realizada en Quito en el año 2003 CSM, junto a sus posteriores revisiones, son una muestra concreta de la internalización de los criterios técnico-políticos que propone la perspectiva de la gobernabilidad migratoria. Como sugieren Andrijavisevic y Walters (2010), el plan de acción debe ser entendido como una técnica clave a través de la cual los gobiernos son construidos como agentes para reformar algunos ámbitos particulares de políticas, estableciendo una nueva relación entre los gobiernos, la comunidad internacional y el control de las fronteras estatales. Dos de los componentes centrales del *plan de acción* de la CSM, también implícitos en los principios, lineamientos estratégicos y acciones específicas del PSDHM, se relacionan con el *desarrollo de programas nacionales y binacionales de regularización migratoria* para las personas y familias migrantes y la *promoción de la integración e inserción de los migrantes* en los países de destino, cuyas metas y actividades apuntan a la implementación, con la participación de la OIM, de “un programa técnico para la identificación y cuantificación de migrantes irregulares en los países con mayor inmigración” y de “acuerdos recíprocos entre gobiernos” para la aplicación de procesos de regularización migratoria, acompañados con acciones que permitan producir “nuevos criterios” relativos a su diseño y puesta en práctica y difundir iniciativas gubernamentales que resalten “los beneficios que implica mantener una condición migratoria regular”. Ambos componentes estructuran los discursos y prácticas desarrollados en el marco de la “nueva política migratoria” en la Argentina, especialmente con la implementación del programa de regularización migratoria.

La misión institucional de la OIM con la cual se consagra al principio de que “una migración ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad” ha pasado a formar parte de la visión que sostienen todos aquellos actores comprometidos con el *nuevo régimen internacional para la migración ordenada de las personas* como lo llama uno de sus ideólogos (Ghosh, 2008). Con la paulatina instauración de este régimen ha surgido una nueva manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población. Desde esta perspectiva, basada en las nociones de equilibrio y eficacia y en una lógica de costo-beneficio –encarnada en la figura del *balance contable*⁸ aplicado a la inmigración (Sayad, 1998)– pragmática y utilitarista, que advierte la imposibilidad de controlar

⁸ La figura del balance contable aplicada a la inmigración, que critica Sayad (1998), muestra la función que se le atribuye a los inmigrantes y el significado que se desea reservar a la inmigración: la inmigración y los inmigrantes sólo tienen sentido mientras la contabilización (o comparación) de costos y ventajas deje un saldo positivo. Esta visión, en términos ideales, supone una maximización de las ventajas (principalmente económicas) de la inmigración y a la vez una minimización de los costos (fundamentalmente sociales y culturales) de la presencia de los inmigrantes. Este esquema, contenido expresamente en la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, asume implícitamente la rentabilidad como criterio para determinar en qué medida la presencia del inmigrante es o no legítima.

eficazmente a través de medidas de índole restrictiva a los flujos migratorios, especialmente aquellos de carácter *irregular*, los migrantes son clasificados sobre la base de una supuesta (in)utilidad, estableciendo una serie de *ventajas* o *beneficios* y *desventajas* o *perjuicios* (no sólo económicos) de la inmigración. Como lo destaca el conocido lema de la OIM *Managing Migration for the Benefit of All*, desde esta perspectiva se propone que la migración, administrada adecuadamente, puede beneficiar tanto a las sociedades de origen y destino como a los migrantes. Ahora, los flujos migratorios son clasificados en *deseables* e *indeseables* de acuerdo a su carácter ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo, desplazando –en tanto enfoque global– los criterios étnico-nacionales que históricamente han distinguido la aplicación de las políticas migratorias selectivas y las definiciones tradicionales sobre el control migratorio. Precisamente, al margen de las distintas apropiaciones que esta perspectiva pueda tener, uno de los aspectos centrales que hace a su propia definición es la noción de *frontera* que maneja. Andrijasevic y Walters (2010), en su análisis de la OIM y su involucramiento en lo que llaman el *gobierno internacional de las fronteras*, sostienen que los límites políticos internacionales no son vistos como instrumentos geomilitares que sirvan de contenedores de la población y el territorio, sino como mecanismos privilegiados que permitan regular, en un mundo aún segmentado jurídica y políticamente en espacios nacionales, el modo en que los procesos migratorios globales tengan lugar.

El concepto de *migración ordenada* como componente constitutivo de la perspectiva de la gobernabilidad migratoria atraviesa desde sus inicios el proceso consultivo regional conocido como Conferencia Sudamericana de Migraciones que integra la Argentina. Desde la primera edición en adelante, los Estados han señalado la conveniencia de promover “una migración ordenada y planificada como solución a la migración irregular y la lucha contra el tráfico de seres humanos”. Asimismo, en correspondencia con la mirada que propone la gobernabilidad migratoria sobre las fronteras y el modo de controlar los flujos migratorios internacionales, los Estados han declarado que “la aplicación de medidas restrictivas por los países de destino no constituye una solución realista a la emigración irregular” (VIII CSM, Montevideo, 2008). En diversas oportunidades también han expresado en las declaraciones finales su rechazo a la “criminalización de la irregularidad migratoria” como a la xenofobia y la discriminación. Dado que la perspectiva de la gobernabilidad migratoria parte del supuesto de que una *migración ordenada* trae consigo innumerables *beneficios*, las declaraciones suelen resaltar los *efectos positivos* que tendría la inmigración y el *aporte* que harían los migrantes en el ámbito económico, social y cultural, omitiendo el político.

La “nueva política migratoria” y los derechos humanos: el “cambio de paradigma” en la Argentina

Los años previos a la sanción por unanimidad de la nueva ley de migraciones en diciembre de 2003 y su promulgación en enero de 2004, en particular el período transcurrido en el período 2000-2003, fueron decisivos en la gestación de la llamada “nueva política migratoria”, cuyos lineamientos se manifestarán más abiertamente hacia mediados de la década. Estos años fueron de una intensa labor legislativa, concentrada particularmente en la elaboración y discusión de la nueva ley migratoria. Pero no sólo fue importante el proceso de negociación que se dio al interior del Poder Legislativo, sino también la posición que asumieron los distintos organismos del Poder Ejecutivo –en particular, el Ministerio del Interior a través de la DNM– frente a la cuestión migratoria en medio de diferentes administraciones gubernamentales. A partir de comienzos de la presente década comienza a delinearse un discurso sobre las migraciones internacionales que más adelante encontrará su correlato en las directrices de la “nueva política migratoria” y en los argumentos oficiales ofrecidos,

especialmente desde la sanción de la “nueva ley de migraciones”: ya en el año 2000, luego de la embestida oficial contra los inmigrantes limítrofes –en particular la *inmigración ilegal* y los *inmigrantes ilegales*– durante el último año de gobierno de Menem y el rechazo generalizado que provocó en diversos sectores de la sociedad civil (asociaciones de inmigrantes, organizaciones de derechos humanos, instituciones de la iglesia católica y académicos fundamentalmente), altos funcionarios de organismos del Estado, aunque contradichos por la persistencia de prácticas restrictivas y arbitrarias en el seno de organismos de la administración pública como el Ministerio del Interior⁹, procuraron mostrar una posición aperturista frente a los inmigrantes de países limítrofes con referencias explícitas a la importancia de respetar y proteger los derechos humanos de los inmigrantes.

Más adelante, a partir del año 2004, con la asunción de Ricardo Rodríguez como nuevo director de la DNM y ya aprobada la nueva ley de migraciones por el Congreso Nacional, diversos funcionarios de alto rango de la institución y, en menor medida, de otros organismos del Poder Ejecutivo, comenzaron a difundir y explicar las medidas que estaban llevando adelante en materia de política de migraciones en distintos eventos nacionales e internacionales. Estas medidas inspiradas en la “nueva ley de migraciones” y reunidas bajo la denominación de “nueva política migratoria”, responderían a una nueva perspectiva¹⁰ sobre los asuntos migratorios, que en algunas intervenciones y documentos oficiales es caracterizada como un “nuevo paradigma”¹¹, inscripta ya en algunos espacios del orden internacional y regional en los cuales la noción de *governabilidad migratoria* tuvo una importante acogida: el enfoque de los derechos humanos.¹² Según la visión de los funcionarios estatales, el actual escenario de las migraciones internacionales intra y extrarregionales requería del Estado un “cambio de paradigma”, concebido como un desplazamiento desde el enfoque estatocéntrico de la seguridad y control de fronteras hacia una perspectiva integral de derechos humanos, en la cual el migrante y su familia fueran el objeto principal de las intervenciones de gobierno. Este “nuevo paradigma” o “cambio de paradigma” relativo a las migraciones internacionales habría sido adoptado con la “nueva política migratoria” del Estado argentino –plasmado en el “espíritu de su política migratoria”– y se habría materializado en dos instrumentos centrales: la ley de migraciones y el programa nacional de regularización migratoria. Según el planteo subyacente a los diversos documentos

⁹ Uno de los informes anuales del CELS sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina (CELS, 2001) denuncia que en el año 2000 la DNM rechazó solicitudes de radicación de personas con discapacidad y decidió, arbitrariamente, no renovar las radicaciones precarias de 3.000 inmigrantes de nacionalidad boliviana, declarando “ilegal” su permanencia y disponiendo su expulsión en algunos casos. También denuncia la violación del principio de gratuidad del régimen administrativo en detrimento de los inmigrantes en relación a la igualdad ante la ley. Por otra parte, cabe señalar que durante este período se realizaron expulsiones de manera permanente. Entre los años 2000 y 2002 hubo aproximadamente 11.685 expulsiones. Según cifras de la Dirección de Migraciones y del CELS, los informes de la Gendarmería Nacional señalaban 1.600 expulsiones en 2000, 3.300 en 2001 y 1700 hasta octubre de 2002 (estos datos no incluyen las deportaciones de personas con antecedentes penales). La Prefectura Naval, por su parte, registra 1.505 expulsiones en 2000, 2.098 en 2001 y 1.482 hasta octubre de 2002. La colectividad paraguaya fue la más afectada por estas medidas: el número de deportaciones oscilaba entre 80 y 200 ciudadanos por mes.

¹⁰ En los diversos documentos también se utilizan nociones como “mirada”, “enfoque” o “abordaje”.

¹¹ MRECIyC, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006. Sobre el “nuevo paradigma” en la política migratoria argentina, véase también Courtis y Pacea (2007).

¹² En este contexto, si bien el ámbito estatal ha sido históricamente el espacio reservado para el tratamiento de esta materia, en los últimos tiempos, según Sassen, asistimos a una “transnacionalización de facto” en el manejo de los asuntos migratorios, lo cual implica que el Estado no define exclusivamente las políticas migratorias en el marco de sus fronteras nacionales, sino mediante la actuación de diversos actores sociales y políticos, sean de carácter nacional o transnacional, en espacios locales o supranacionales. En este sentido, la internacionalización del régimen de derechos humanos estaría afectando cada vez más la política migratoria (Sassen, 2003).

oficiales e intervenciones públicas de los funcionarios, la “nueva política migratoria” sería la concreción del paso de un enfoque basado en los principios de seguridad y control a otro fundado en el precepto de los derechos humanos, presentados como perspectivas antagónicas y mutuamente excluyentes. En este proceso, la *perspectiva del control y la seguridad*, colocada en el pasado, habría sido *reemplazada* por la *perspectiva de los derechos humanos*, en plena vigencia, acentuando de este modo, la idea de *ruptura* entre ambos sistemas de pensamiento y acción, en particular cuando se considera el cambio en términos de *paradigma*. Así, siguiendo el argumento oficial, lo nuevo de la “nueva política migratoria” sería el cambio de enfoque adoptado, sustentado en los derechos humanos. De acuerdo a ello se postula un “giro diametral” en materia de política migratoria y se presenta la postura del Estado argentino como una “posición de avanzada” en relación a la protección de los derechos de los migrantes. Para dar cuenta de este cambio de paradigma o enfoque, los documentos oficiales de política migratoria, especialmente cuando se trata de documentos presentados en el ámbito internacional, suelen enunciar las distintas convenciones internacionales referidas a la protección de los derechos humanos en general y de los derechos de los inmigrantes en particular, especialmente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas. En términos de medidas políticas, las distintas perspectivas son caracterizadas de acuerdo a los criterios de admisión y permanencia que una y otra supondrían, contraponiendo un modelo basado en una noción restrictiva y punitiva de la migración frente a otro fundado en las ideas de integración e inserción asentadas en los derechos humanos.

Aunque rara vez haya sido expresado públicamente por los altos funcionarios de la DNM, este nuevo paradigma o modelo que se propugna actualmente en la Argentina en materia de política migratoria no es otro que la perspectiva de la *governabilidad migratoria*.¹³ Según los recuerdos y percepciones de un funcionario de rango intermedio de planta permanente de la DNM y con una extensa trayectoria en el organismo, las migraciones internacionales habrían empezado a ser vistas de una manera diferente desde el Estado alrededor del año 2002.¹⁴ Con el paso de la “doctrina del control” a la “doctrina de la gobernabilidad de los procesos migratorios” se habría adoptado en el seno del Estado nacional (o mejor dicho, en determinados ámbitos del Estado nacional) un “discurso más equilibrado”.¹⁵ La introducción de la perspectiva de gobernabilidad migratoria sería producto de un proceso de “maduración” y “enraizado”¹⁶ en la órbita del Estado que comenzó a gestarse algunas décadas atrás mediante la concurrencia de diversos actores sociales y políticos. Para él, hubo “todo un proceso que en algún momento a los tomadores de decisiones políticas les llegó un discurso, o una propuesta o una articulación entre lo operativo, lo normativo y lo político diferente”. Fue allí que “empezó a haber el discurso que antes no lo había”. Este “proceso político”, según sus

¹³ Es preciso señalar que cuando los funcionarios de la DNM se refieren en sus exposiciones o intervenciones públicas a la “governabilidad de las migraciones” lo hacen para indicar el objetivo que se persigue y no para enunciar la perspectiva adoptada.

¹⁴ Durante la entrevista, el funcionario establece este año como corte, pero no en respuesta directa a una pregunta, sino mientras yo retomaba su planteo referido a la experiencia de los noventa y la situación de principios de la década en materia migratoria. Al referirme a los “comienzos de esta década”, el funcionario agrega: “Sí, 2002, más o menos”. (E-AR-1-05)

¹⁵ He utilizado en esta ocasión la denominación que usó por primera vez para nombrar esta nueva perspectiva que habría adoptado paulatinamente el Estado nacional sobre las migraciones internacionales. De todas maneras, a lo largo de las dos entrevistas realizadas, el funcionario se refiere indistintamente a la “governabilidad de las migraciones”, la “governabilidad de los procesos migratorios” o la “governabilidad de los flujos migratorios”, caracterizándola como “doctrina” o “corriente”.

¹⁶ Así lo expresa: “A mí me parece que no es casualidad, que hay un proceso de maduración que cae... que estaba dando vueltas y de golpe hay una instancia histórica, un momento histórico donde esta pieza calza y va para adelante. Y ahora hay un proceso de enraizado... en los funcionarios, en la opinión pública...” (E-AR-2-07).

palabras, se produjo gracias a la participación de “muchos actores que han influido con su pensamiento” –entre los que menciona organismos internacionales como la OIM y organismos de la sociedad civil involucrados con el “desarrollo de la idea de los derechos humanos”– y al “desarrollo conceptual y teórico del tema que no teníamos”. En este sentido, destaca la influencia que tuvieron los cursos de capacitación de la OIM, iniciados a principios de la década del `80, sobre los actuales “tomadores de decisiones”. Se trataba de “un discurso diferente de los técnicos de principios de los `80, cuando yo empecé a trabajar en Migraciones”. A través de estos cursos, la OIM habría formado un buen número de “los que hoy están en posiciones dirigenciales en los países de la región”.¹⁷ Para él, este espacio de capacitación de funcionarios de gobierno era una “caldera de pensamiento, de discusión” de la cual provinieron ideas que arraigaron en determinados “círculos” sociales y políticos hasta permear los “niveles de toma de decisiones” del Estado.¹⁸ Considera en relación a los cambios en la política migratoria argentina que “(m)uchas de esas ideas han surgido de ahí”. Esta influencia de la OIM sobre la política nacional no se habría ejercido a través de mecanismos de *imposición* de tipo compulsivo (¿o extorsivo?) como la del Banco Mundial, sino mediante mecanismos que Dale (1999) identifica como *diseminación*.¹⁹

Sin que formara parte de la agenda de gobierno, es a partir de la sanción de la nueva ley de migraciones –como expresión de distintos intereses y diversas fuerzas sociales y políticas– que el Estado nacional incorporó como un aspecto constitutivo de su discurso la temática de los derechos humanos de los inmigrantes. Ciertamente, el hecho de que encontrara resonancia en el Estado y resultara viable su desarrollo en el tiempo se explica, en alguna medida, por el contexto inmediato en el cual se inauguró y llevó adelante la “nueva política migratoria”. Sin embargo, diversos indicios señalan la importancia que tiene el proceso de internacionalización de la política migratoria en la constitución de la “nueva política migratoria” y la emergencia del consecuente “cambio de paradigma” o la renovada visión que empezó a arraigarse en los organismos del Estado argentino especializados en la temática poblacional y migratoria: la aparición del tema de los derechos humanos en el terreno de las migraciones en el contexto argentino se relaciona principalmente con la penetración de la *governabilidad migratoria* en los ámbitos de gobierno de las migraciones. Como observan Geiger y Pécout (2010), los derechos humanos tienen un rol central, aunque ambivalente, en el despliegue del *migration management*, posibilitando la construcción de entendimientos comunes. De allí el habitual énfasis en la necesidad de respetar los derechos humanos de los migrantes y las constantes referencias a las convenciones internacionales que servirían para dicho propósito. Precisamente, una de las tesis centrales de uno de los ideólogos del llamado *nuevo régimen internacional para el movimiento ordenado de personas*, Bimal Ghosh, es que la protección de los derechos humanos de los migrantes y la *administración efectiva* de la migración –asegurar que la migración sea ordenada y predecible y, en consecuencia, más manejable– están estrechamente interrelacionados; dicho nexo sería el “eslabón perdido” (Ghosh, 2008). Por su parte, Mármora (2002), uno de los mayores propulsores de la gobernabilidad

¹⁷ Entre ellos nombra a la funcionaria de la DNM, Adriana Alfonso. Opina que fue “el motor de todo este tema en el Mercosur, en la soledad más absoluta, empujando, mostrando y convenciendo” (E-AR-2-07).

¹⁸ El funcionario destaca especialmente el papel que tuvo un consultor de alto rango de la OIM, Lelio Mármora, en la formación de estos funcionarios y le atribuye “mucho importancia” a su persona y a la labor que desempeñó en el desarrollo de la política migratoria regional. Es muy ilustrativo el hecho de que durante la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), realizada en Montevideo en el año 2008, Lelio Mármora fuera presentado por Eugenio Ambrossi, representante regional de la OIM para el Cono Sur, como el *padre de la CSM*.

¹⁹ Como muestra Dale (1999) en su análisis sobre los efectos de la globalización en las políticas educativas nacionales, cada agencia internacional desarrolla distintas estrategias y mecanismos de negociación. En su artículo, propone una tipología de estos mecanismos: imposición, instalación de interdependencia, estandarización, diseminación, armonización, aprendizaje y préstamo.

migratoria en América Latina, buscando operacionalizar dicha perspectiva, señala la importancia que posee el *cumplimiento de los acuerdos y normas* nacionales e internacionales, así como *su coherencia y consecuencia con los principios y valores aceptados universalmente*, para que la *governabilidad migratoria* obtenga la legitimidad necesaria de los migrantes.

Migración ordenada, migración irregular: los “inmigrantes ilegales” como problema

Consecuente con la importancia otorgada a la “migración ordenada” como objetivo político, la instrumentación de la “nueva política migratoria” ha estado supeditada y orientada a regular los flujos migratorios, en particular los llamados “irregulares”, más que garantizar los derechos humanos de los inmigrantes contemplados en la nueva ley nacional de migraciones. Además de las reformas institucionales llevadas adelante para fortalecer la capacidad institucional de la DNM, siempre mantenida en la órbita del Ministerio del Interior, la “nueva política migratoria” estuvo centrada exclusivamente en el diseño y la implementación de un programa de regularización migratoria que, como innovación, adopta otra modalidad (de un proceso de regularización puntual a uno permanente). Esto muestra la principal preocupación del Estado: el diagnóstico oficial identifica la ilegalidad/irregularidad como el “mayor problema” que es preciso resolver en el orden de las migraciones, estableciéndose consecuentemente la “regularización migratoria” como la principal prioridad. En palabras del director de la DNM en aquél momento: “El mayor problema que tenemos respecto a las migraciones es el que hemos atacado primeramente porque creemos que es el más importante: los inmigrantes llamados, entre comillas, ilegales, que nosotros denominamos indocumentados”.²⁰ En diversas ocasiones, algunos funcionarios han declarado que el desafío era encontrar una “solución” a la llamada “problemática de la irregularidad migratoria”, para lo cual necesitaban conocer “la raíz de la irregularidad”.

Como señalé anteriormente, la idea de una *migración ordenada*, basada fundamentalmente en la legalidad de los flujos migratorios, es una de las premisas del nuevo régimen global de control de las migraciones internacionales. Según el propósito de convertir a la migración en un proceso más ordenado, predecible y manejable, además de hacerlo provechoso para todos los actores involucrados, el control de las ahora llamadas *migraciones irregulares* resulta fundamental. De ahí las recomendaciones a los Estados para implementar programas de gobierno que eviten las *migraciones irregulares* y busquen modos alternativos a las medidas restrictivas para enfrentarlas, entre ellas la promoción de programas de regularización migratoria. Desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria no se propone un esquema de control basado en el aumento de las restricciones (al menos no como principio), sino un modo de regulación que permita *conducir, direccionar, canalizar* los flujos migratorios. Asumidos los resultados conseguidos para controlar de manera *eficaz* las fronteras y la inmigración mediante políticas restrictivas como *fracaso*, desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria no se propone un esquema de control basado en el aumento de las restricciones (al menos no como principio). En cambio, se promueve encontrar estrategias de regulación más sutiles que permitan *conducir, direccionar, canalizar* los flujos migratorios. De ahí las recomendaciones a los Estados para implementar programas gubernamentales, que eviten las *migraciones irregulares* y busquen modos alternativos a las medidas restrictivas para enfrentarlas, entre ellas la promoción de programas de *regularización migratoria*. La idea de *fracaso* de las políticas restrictivas para el control efectivo de las fronteras y la inmigración admite, a la vez, que confirma la finalidad perseguida: se establece un

²⁰ Ricardo Rodríguez, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005.

cuestionamiento al medio utilizado por su falta de eficacia que deja intacto el fin establecido. La metáfora que ofrece el ex director de la DNM expresa de una manera elocuente la concepción sobre las migraciones y su control que subyace a la idea de gobernabilidad de los flujos migratorios como finalidad: las migraciones internacionales son como el agua. Dado que no se las puede detener, es necesario encausarlas.²¹

De acuerdo a la premisa de que las migraciones no pueden ser frenadas mediante mecanismos restrictivos y represivos, en el ámbito de gobierno de las migraciones se empieza a consolidar la idea de que es menester direccionar los flujos migratorios de acuerdo a las necesidades económicas del país, decir es, encauzar la mano de obra que proveen los inmigrantes hacia lugares geográficos de la Argentina donde resulte necesaria. De esta manera se evitaría, además, que los servicios públicos como los del sector salud no se saturen. Pero para llevar a cabo dicho proyecto se imponía antes un proceso de *legalización* que permitiera conocer e identificar este grupo poblacional. Durante su visita a la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2004 para explicar los lineamientos de la política migratoria, el director de la DNM expresó algunos conceptos que más tarde reproducirá su sucesor con mayor claridad: es necesario potenciar los aspectos considerados *positivos de la migración* y disminuir los *negativos* para que con la presencia de los inmigrantes el país obtenga el *mayor beneficio*.

Así, el principal mecanismo que adoptará el Estado en el marco de la “nueva política migratoria” para regular las migraciones internacionales será un programa de regularización migratoria. Inscripto en la política que el Estado argentino promueve en el marco del Mercosur, el programa Patria Grande, como expresión del *cambio de paradigma* enunciado en materia migratoria, constituye la respuesta política a lo que el diagnóstico oficial identificara en años anteriores como el mayor y más importante *problema* que era preciso *atacar* en el orden de las migraciones: los *inmigrantes ilegales*, nombrados también como *indocumentados*. El programa fue presentado también en reuniones internacionales como la *solución* a la inmigración proveniente de países del Mercosur ampliado, los cuales constituyen el mayor volumen de migrantes que recepta la Argentina. Una definición que deja incólume la representación dominante acerca de las migraciones limítrofes en la Argentina: las migraciones regionales, en particular de los países vecinos, establecidas como equivalentes a las *migraciones ilegales*, se constituyen en el *problema* que es preciso resolver, la *problemática* que es necesario atender. Es su construcción como *ilegal* a manera de una esencia inherente a los inmigrantes lo que históricamente, a pesar de las variaciones que en materia de política ha habido, ha definido y constituido a las migraciones como *problema*,

²¹ El director de la DNM, Ricardo Rodríguez, expresó en esta ocasión: “Las corrientes migratorias no se paran con el Ejército, la decisión humana no se puede detener con el Ejército, la única forma es direccionarlas. Siempre comparo las corrientes migratorias con el agua: por más que se construyan diques, por algún lado natural va a buscar el ingreso. Y cuando uno pide requisitos extremos e impide los ingresos, lo único que genera es el negocio de los malos intencionados que viven de las necesidades humanas. Lamentablemente existe esa parte de la naturaleza humana que nos lleva a eso.” (Ricardo Rodríguez, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005). Esta metáfora también fue utilizada por el director general de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Raúl Martínez Camadro, durante su visita a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación en el año 2002 en el marco de los intercambios mantenidos acerca de la nueva ley de migraciones. En dicha oportunidad expresó: “Es cierto que históricamente ha existido siempre un flujo y reflujo de corrientes migratorias. Obviamente, *el tema de las migraciones es casi como el del agua, en el sentido de que uno puede intentar poner una contención*. En efecto, se puede establecer una ley dura, que fije el criterio de la migración cero, como ocurre en los Estados Unidos respecto de los mexicanos; se puede pensar en electrificar la frontera, poner un vallado o utilizar el río. También se puede establecer la idea de la migración selectiva: piden ingenieros, cocineros o gerentes de hotel, como hace Canadá u otros países. *Pero lo cierto es que, si bien el derecho legisla, no se puede cubrir toda la realidad, que al igual que el agua, cuando encuentra una piedra da la vuelta por el costado. Es muy difícil estar siempre alerta.*” (énfasis propio).

como un producto que crea *problemas*.²² Es decir, más allá de las reformas enunciadas como producto de un cambio de paradigma o modelo, la migración desde los países vecinos persiste concebida como problema a partir de la *ilegalidad* o *irregularidad* que se le adscribe y la solución que se le antepone, la regularización postulada como instrumento de *integración*, dirimiéndose la legitimidad de la presencia del inmigrante entre los costos y los beneficios de una *inmigración ordenada*.

Bibliografía

- Andrijasevic, Rutvica y Walters, William (2010) “The International Organization for Migration and the international government of borders”, en *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 28, N° 6.
- Araujo, Lorena y María Mercedes Eguiguren (2009) “La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos”, en *Andina Migrante*, N° 3.
- Bourdieu, Pierre (1997) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- CELS (2001) *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina: enero-diciembre 2000*. Buenos Aires: Catálogos.
- Courtis, Corina y María Inés Pacecca (2007) “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina”, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*.
- Dale, Roger (1999) “Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms”, en *Education Policy*, Vol. 14, N° 1.
- Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”, en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, N° 1.
- Domenech, Eduardo (2008) “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en Novick, Susana, comp.; *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO / Catálogos.
- Domenech, Eduardo (2009) “La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión”, en Eduardo Domenech, comp.; *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: UNC.
- Düvell, Franck (2003) “The globalisation of migration control”. En *OpenDemocracy* [Versión electrónica en http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp visitada en Octubre, 2009]
- Geiger, Martin y Antoine Pécoud (2010) *The Politics of International Migration Management*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ghosh, Bimal (2008) “Derechos humanos y migración: el eslabón perdido”, en *Migración y Desarrollo*, N° 10.

²² Según Sayad (1998: 15), el discurso sobre el inmigrante y la inmigración establece una relación indefectible con otros objetos o problemas para poder hablar de su objeto: sólo a través de los diferentes problemas a los cuales son asociados es que los inmigrantes pueden ser “nominados, captados y tratados”. Aquí los “problemas” son entendidos tanto como “dificultades”, “disturbios” o “daños” y como “problemática constituida de forma crítica en relación a un objeto que crea necesariamente un problema” y que debe su existencia a los problemas que representa para la sociedad.

- Hansen, Randall (2010) *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, IOM Migration Research Series, N° 38. Ginebra: OIM.
- Magliano, María José y Janneth Clavijo (2011) “La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio”, en *Análisis Político*, N° 71.
- Magliano, María José y Eduardo Domenech (2008) “Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana”, en Gioconda Herrera y Jacques Ramírez, eds.; *América Latina migrante: Estado, familia, identidades*. Quito: FLACSO.
- Magliano, María José y Silvina Romano (2009) “Migración, género y (sub)desarrollo en la agenda política internacional: una aproximación crítica desde la periferia sudamericana”, en *Cuadernos del Cendes*, Año 26, N° 72.
- Mármora, Lelio (1996) “El desafío de las políticas migratorias; su gobernabilidad”, en Dora Celton, coord.; *Migración, integración regional y transformación productiva*. Córdoba: CEA-UNC.
- Mármora, Lelio (2002) *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós/OIM.
- Mármora, Lelio (2003) “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50.
- Martínez Pizarro, Jorge (2001) “Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina”, en *Migraciones Internacionales*, Vol. I, N° 1.
- Martínez Pizarro, Jorge y Fernanda Stang (2006) “El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana”, en *Papeles de Población*, N° 48.
- Novick, Susana (2005) “La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur” en Susana Novick, Alejandro Hener y Pablo Dalle; *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, N° 46.
- Ramírez, Jacques y Yolanda Alfaro (2010) “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración”, en *Andina Migrante*, N° 9.
- Romano, Silvina (2009) “Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. Una aproximación crítica”, en Eduardo Domenech, coord.; *Migración y política. El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: UNC.
- Sassen, Saskia (2003) *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sayad, Abdelmalek (1998) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: USP.
- Sayad, Abdelmalek (1999) *La double absence. Des illusions aux souffrances de l'immigré*. Paris: Seuil.
- Stang, Fernanda (2009) “El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones”, en Eduardo Domenech, coord.; *Migración y Política: el Estado interrogado, Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: UNC.
- Stuhldreher, Amalia (2006) “La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?” en Wehr, Ingrid, ed.; *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina* Madrid/Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert.