

La OIT en Latinoamérica: laboratorio para una regulación internacional y ordenada de las migraciones (1936-1966)

The ILO in Latin America: Laboratory for an International and Orderly Regulation of Migrations (1936-1966)

Andrés Pereira¹ y Angélica Alvites Baiadera²

RESUMEN

Este artículo analiza el tratamiento que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) le otorgó a las migraciones internacionales en América Latina —entre 1930 y 1960— en el ámbito de las Conferencias Americanas del Trabajo. A partir de una metodología cualitativa se construyó y analizó un corpus documental conformado por memorias, declaraciones e informes producidos en el contexto de las conferencias realizadas por la organización. El presente documento pretende abonar a la escasa producción académica existente en relación con el tratamiento que recibieron las migraciones en organismos internacionales para el período señalado. Además, permite observar cómo se estableció en la agenda de la OIT la posibilidad de regular las migraciones a escala regional. El artículo concluye que esta agenda, marcada por esquemas de pensamiento utilitaristas sobre las migraciones, se constituye en un laboratorio de promoción incipiente de medidas orientadas a la desnacionalización de las políticas migratorias.

Palabras clave: 1. Organización Internacional del Trabajo, 2. regulación internacional de las migraciones, 3. Conferencias Americanas del Trabajo, 4. América Latina, 5. Europa.

ABSTRACT

This article analyses the treatment that International Labour Organization (ILO) gave to international migration in Latin America—between 1930 and 1960—at the American Labor Conferences. Based on a qualitative methodology, a documentary corpus consisting of memories, statements, and reports produced in the context of the conferences held by the organization was constructed and analyzed. This document aims to contribute to the scarce existing academic production about the treatment that migrations received during the period in question by international organizations. It also shows how the possibility of regulating migration at the regional level was established on the ILO agenda. The article concludes that this agenda, marked by utilitarian thinking schemes on migration, is a laboratory for the incipient promotion of measures aimed at the denationalization of migration policies.

Keywords: 1. International Labour Organization, 2. international regulation of immigration, 3. American Labor Conferences, 4. Latin America, 5. Europe.

Fecha de recepción: 23 de febrero, 2021

Fecha de aceptación: 26 de noviembre, 2021

Fecha de publicación web: 30 de abril, 2023

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina, apg1658@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-7958-594X>

² Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad Nacional de Villa María, Argentina, alvites.angelica@unvm.edu.ar, <https://orcid.org/0000-0003-0226-4184>



INTRODUCCIÓN Y PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA³

En las últimas tres décadas, los estudios sobre políticas de migraciones internacionales concedieron una creciente atención a cómo se desarrolló su regulación internacional. Las relaciones entre los Estados –a través de acuerdos bilaterales–, la creación de nuevos espacios regionales y globales no vinculantes o el surgimiento, difusión y consolidación de enfoques como la gobernabilidad y la gobernanza de las migraciones ocupan un espacio creciente entre la producción académica sobre políticas migratorias. En este contexto, emergió recientemente una producción crítica que examina, a través de una mirada diacrónica, los orígenes de los primeros organismos, convenciones y acuerdos internacionales, así como también la conformación de enfoques que resultan antecedentes de lo que hoy se denomina como *migration management* (Damilakou y Venturas, 2015; Domenech, 2018; Parsanoglou y Konstantinos, 2015; Venturas, 2015).

El presente artículo se inscribe y recobra las contribuciones de estas líneas de indagación para profundizar en las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en América Latina a partir de la década de 1930, a través de la creación y desarrollo de las Conferencias Americanas del Trabajo (CAT), donde la cuestión migratoria y su regulación adquieren relevancia desde sus orígenes. Esta propuesta de trabajo busca analizar el tratamiento que la OIT le otorgó a las migraciones para América Latina entre las décadas de 1930 y 1960, en un contexto donde las recomendaciones de los incipientes organismos internacionales buscaban expandirse. Ya desde su constitución en el año 1919, la OIT mostró interés sobre los asuntos migratorios y auspició su tratamiento/regulación internacional a través de recomendaciones destinadas a la protección de los trabajadores que se encontraban en un país distinto al de su nacionalidad (Betts y Kainz, 2017; Parsanoglou y Konstantinos, 2015).

Con el paso del tiempo, este organismo que reunía representantes de gobiernos, trabajadores y empresarios, creó la Comisión Internacional de Emigración (1921) y el Comité Permanente para la Migración (1926), dos instancias específicas que daban cuenta de la relevancia que estaba adquiriendo la temática. Por otra parte, la OIT tuvo un rol importante de colaboración en el traslado y ubicación de refugiados y desplazados en el período de entreguerras (Betts y Kainz, 2017), a la vez que compilaba, elaboraba y circulaba información y datos sobre las migraciones internacionales durante la década de 1920 (Mechi, 2008). Así mismo, acordó diferentes recomendaciones y convenciones⁴ destinadas a la protección de los migrantes tendientes a garantizar, entre otras

³ Se agradece a Eduardo Domenech, quien generosamente compartió algunas ideas y discusiones sobre las políticas migratorias en el período analizado, a la vez que facilitó documentos y bibliografía recuperados en el desarrollo del texto.

⁴ Desde la primera Conferencia Internacional del Trabajo realizada en 1919, la OIT acordó diferentes recomendaciones o convenios para la regulación de los trabajadores migrantes: a) 1919 N° 2 Reciprocity of Treatment Recommendation, b) 1922 N° 19 Recomendación sobre las estadísticas de migraciones, c) 1925 N° 19 Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, d) 1926 N° 21 Inspection of Emigrants Convention, e) 1926 N° 26 Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, f) 1939 N° 66 Migration for Employment Convention, g) 1939 N° 61 Migration for Employment Recommendation

cuestiones, condiciones mínimas en los viajes, protección de las mujeres y niñas y reconocimiento de derechos laborales en igualdad con los nacionales de los países miembros (Parsanoglou y Konstantinos, 2015).

Hacia principios de la década de 1930, la OIT comenzó a negociar con los gobiernos latinoamericanos estrategias en clave regional, principalmente a través de enviados oficiales en donde disputaba el tratamiento de las cuestiones laborales con la Unión Panamericana (Singleton, 2013). De esta manera, el organismo buscaba “instaurar una agenda laboral y social que estaba plenamente vigente en el debate sindical, patronal y estatal, pues había problemas estructurales aún sin solución efectiva” (Herrera González, 2015, p. 127). Como resultado de este trabajo, y luego de varias misiones en la región y en Estados Unidos, en el año 1936 la OIT lanzó la primera Conferencia Americana del Trabajo (CAT) en Santiago de Chile. Desde esta reunión, la cuestión de las migraciones apareció como un tema relevante sobre el que se hicieron propuestas concretas (Poblete Troncoso, 1958; Seguí González, 1947).

El temprano y notorio interés de la OIT por las migraciones internacionales contrasta con la menor atención que ha encontrado en el campo de los estudios migratorios. La incipiente producción académica –en perspectiva histórica– sobre la regulación internacional de las migraciones, así como el escaso interés que ha generado el papel de los organismos como la OIT –a pesar de su larga trayectoria internacional y regional en la materia– traza un escenario fértil para la indagación académica. De allí que, a través de la aproximación al trabajo de las CAT, en este artículo se plantean los siguientes interrogantes: ¿Qué temáticas y cuestiones fueron abordadas por la OIT en relación con las migraciones internacionales en América Latina? ¿Cuáles fueron los modos de pensar las migraciones internacionales en el marco de las Conferencias Americanas del Trabajo? ¿Qué acciones, medidas y políticas fueron sugeridas a los Estados?

Para responder a estas preguntas se recurre principalmente a los desarrollos teóricos de Abdelmalek Sayad, en particular, a las nociones de “pensamiento de Estado” y de “balance contable” (Sayad, 2010, p. 385). Al mismo tiempo, los usos de estas herramientas teóricas para el análisis de políticas migratorias en diferentes contextos regionales y nacionales fueron de inspiración (Domenech, 2009, 2012; Gil Araujo, 2010). Estas permiten comprender, por un lado, los principios de visión y división o categorías a través de las cuales se clasifican las migraciones y, por otro, los “esquemas instrumentales” que legitiman la presencia o ausencia de los migrantes de acuerdo con criterios de costo/beneficio. De este modo, para comprender los discursos y políticas propuestas por la OIT y sus países miembros, en este artículo se propone la categoría *esquemas de pensamiento utilitarista* para referir a los discursos y políticas selectivas que

suplementaba la convención de 1939, h) 1939 N° 62 Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, i) 1949 N° 97 Migration for Employment Convention (Revised), j) 1975 N° 143 Migrant Workers (Supplementary Provisions).

construyen y clasifican a los migrantes de acuerdo con los aportes y costos que representan (tanto para los países de origen como de destino).⁵

Por otra parte, también se recobran los aportes de Sassen (2012, p. 46). En especial, su idea de “desnacionalización de las políticas de Estado” para comprender los primeros movimientos que se dieron hacia principios del siglo XX en la atención cada vez más internacionalizada de diferentes asuntos, en este caso, de las migraciones internacionales. Además, se establece un diálogo con trabajos recientes que plantean una perspectiva histórica y crítica sobre la gobernabilidad o la gobernanza de las migraciones en América Latina (Damilakou y Venturas, 2015; Domenech, 2017; Parsanoglou y Konstantinos, 2015; Venturas, 2015). Los aportes realizados por estos estudios permiten describir y problematizar las relaciones entre las más recientes definiciones en torno a la perspectiva de gobernabilidad y gobernanza de las migraciones, así como sus posibles conexiones con los modos de ver y pensar las migraciones construidos entre principios y mediados del siglo XX.

El método seleccionado para este trabajo incorpora un enfoque cualitativo con alcance explicativo, al registrar regularidades y especificidades entre las CAT desde la década de 1930 a 1960. El instrumento central es la recolección de documentos, entre los que se encuentran declaraciones, recomendaciones, actas de reuniones y las memorias del director producidas en el contexto de las CAT. El *corpus* empírico fue organizado por tipo de documento y en orden cronológico para proceder a su lectura y posterior interpretación.

En una primera instancia, el análisis de contenido, a la luz de las herramientas teóricas seleccionadas, posibilitó hallar una impronta utilitarista en la construcción de las migraciones y los migrantes que persiste a lo largo de los años. En una segunda operación de categorización e interpretación se diferencian tres momentos analíticos conformados por discursos y políticas utilitarias que permiten ver variaciones y distinciones de los esquemas de pensamiento utilitaristas propuestos en este artículo. En el primer momento se analiza el enfoque de la OIT sobre la exportación de mano de obra europea para la colonización agrícola que se corresponde con las CAT de 1936 y 1939. El segundo se centra en la mirada del organismo sobre el “excedente de población” europea (OIT, 1946a, p. 9) y la posibilidad que supuestamente representaría esta mano de obra calificada –para apuntalar la modernización económica y social en Latinoamérica, temáticas que se expusieron en las CAT de 1946 a 1956. En el tercero se aborda el cambio que se vislumbra en los modos de pensar las migraciones a partir de las conferencias realizadas en la década de 1960. Allí aparecen preocupaciones por la emigración desde América Latina hacia países del norte, tanto de personal *calificado* como *no calificado*, asociados a temas como el *brain drain* y las *remesas*.

⁵ Para el período analizado, los países que pueden denominarse *de tránsito* no eran contemplados como parte de la discusión del momento.

De este modo, en el artículo se proveen tres contribuciones concretas y relevantes para el estudio de las políticas de migraciones internacionales en la región. En primer lugar, aporta una descripción diacrónica y detallada sobre el tratamiento que la OIT otorgó a las migraciones internacionales en Latinoamérica para el período seleccionado. En segundo lugar, provee un análisis sobre el surgimiento de los esquemas de pensamiento utilitario y su reorganización a través de las diferentes formas de comprender el nexo entre migración y desarrollo por parte de la OIT. En tercer lugar, plantea algunas reflexiones en torno a la desnacionalización de las políticas migratorias y el surgimiento de la regulación internacional de las migraciones en clave de gobernanza y gobernabilidad. En consecuencia, el texto aporta de manera específica al estudio de esta organización y sus lineamientos migratorios a escala regional y, de manera más general, a los trabajos que analizan en América Latina el vínculo entre migración y desarrollo en perspectiva histórica.

Migración pionera y deseable: mano de obra europea para la colonización agrícola de América Latina

Las primeras CAT se desarrollaron en los años de 1930, tiempos convulsionados y críticos que se materializaron y se expandieron con el crack de la Bolsa de Nueva York en 1929. La respuesta política frente a la crisis económica fue el establecimiento de políticas restrictivas para proteger el empleo, y América Latina no fue la excepción (Acosta, 2018). Argentina y Brasil, principales países receptores, junto a otros países de la región, desarrollaron diferentes medidas que buscaban seleccionar la inmigración (Devoto, 2009). Si bien, las élites políticas buscaban proteger el empleo local, aún veían en la inmigración europea un canal para la colonización y la modernización.

En consecuencia, las restricciones se dirigieron especialmente a impedir el ingreso de refugiados, en particular de judíos y republicanos españoles, grupos que eran percibidos como un peligro para el orden social (FitzGerlad y Cook-Martín, 2014). Con estos recaudos, los gobiernos occidentales y los incipientes organismos internacionales buscaban dar prioridad a diversas consideraciones sociales como, por ejemplo, la seguridad social de los trabajadores inmigrantes para mantener vivos sus proyectos políticos capitalistas. Según Hobsbawm (1998), las medidas sociales apuntaban al “peligro que entrañaba no hacerlo así [por la posibilidad, por un lado de] la radicalización de la izquierda y, [por el otro] como se demostró en Alemania y en otros países, de la derecha” (p. 102).

Particularmente, sería a partir de la década de 1930 que comenzó un vínculo sostenido entre la Organización Internacional del Trabajo y los gobiernos locales de América Latina, ya que antes de esos años la presencia de funcionarios latinoamericanos en el cuerpo burocrático de la OIT era reducido y se producían pocas visitas de sus altos directivos a la región. Algunos autores sostienen que la incursión de la OIT en América “fue una acción un tanto espontánea” (Herrera González, 2015, p. 128) y promovida por las preocupaciones que tenían algunos dirigentes y/o funcionarios latinoamericanos (Lombardo Toledano –mexicano–, Unsain –argentino–, Poblete

Troncoso –chileno–, entre otros).⁶ Desde este momento se estableció una relación más sistemática y una profundización de la misión universalista de la OIT que implicó un punto de inflexión en la relación entre este organismo y Latinoamérica (Herrera León y Herrera González, 2013).

La primera CAT, en Santiago de Chile en 1936, apuntó no solo a la mirada universalista en torno al trabajo propio de la OIT (tal como expresaba el representante gubernamental de Chile, García Oldini), sino a incorporar cuestiones regionales como “las condiciones de los trabajadores agrícolas, los usos recreativos de los trabajadores y la aplicación de la seguridad social” (Herrera González, 2015, pp. 111-112). Sin embargo, en el acta de temas, las migraciones internacionales no eran parte del orden del día. Fue durante su octava reunión a instancias del delegado gubernamental de Argentina, Alejandro Unsain, que se propuso y aprobó un proyecto de resolución sobre las migraciones internacionales (europeas). En consecuencia, se solicitaron a la OIT estudios relacionados con la inmigración europea a América con el propósito de encarar “diversos aspectos de [la] inmigración individual y [los] reclutamientos colectivos, espontáneos o dirigidos, [y sobre] la colonización, privada u oficial, señalando las condiciones de preparación para la receptividad” (OIT, 1936, p. 162). Por otra parte, se resaltaba la necesidad de presentar un proyecto de convención o de recomendación base para acuerdos bilaterales o plurilaterales entre países de Europa y América sobre “inmigración, colonización y trabajo” (OIT, 1936, p. 162).

La segunda CAT, realizada en 1939 en La Habana, Cuba, incorporó en su agenda, a pedido de Unsain, un informe sobre *la organización de las instituciones oficiales de inmigración y de colonización*. Si bien, este pedido fue realizado por Argentina, varios países de la región mostraban su preocupación e interés. Por ejemplo, el delegado gubernamental de Ecuador, el Sr. López Arteta, expresaba: “El Ecuador es una República de economía débil, que está reclamando premiosamente el concurso de la inmigración y del capital extranjero para el mejor desarrollo de sus inmensas posibilidades agrícolas, industriales y mineras” (OIT, 1939a, p. 106). Además, en el informe se señaló la urgencia de construir una *reglamentación internacional* sobre las migraciones de trabajadores asalariados. Para alcanzar esta meta, se realizaron diferentes reuniones –entre los años 1938 y 1939– destinadas a construir diversos estudios sobre las condiciones en que se efectuaban las migraciones intercontinentales de trabajadores asalariados en América, y se elaboró un proyecto de convenio y dos recomendaciones que la conferencia plenaria adoptó sin oposición.

Desde un principio, las discusiones que tuvieron lugar en esta segunda conferencia dejaron en claro que las recomendaciones y propuestas elaboradas no tenían como objetivo cuestionar las acciones soberanas de los Estados en materia migratoria. En este sentido, se afirmaba que las propuestas presentadas no buscaban influir “en el volumen de los movimientos migratorios [ya que se dejaba] intacto el derecho de los Estados a admitir, fomentar o prohibir la contratación o la introducción de

⁶ Para un análisis sobre la burocracia de la OIT y el papel de diferentes delegados, véase Yáñez Andrade (2013). Como sugiere Wehrli (2013), el surgimiento de la OIT (junto a otros organismos internacionales) implicó la constitución de nuevas figuras más allá de los diplomáticos tradicionales, tales como: expertos, burócratas y funcionarios internacionales.

trabajadores migrantes en su territorio” (OIT, 1939b, p. 6). De allí que la organización se concentraría en la promoción de ciertos derechos de los migrantes. Así, apuntaba a generar herramientas para “proteger a los trabajadores que salen de su país para buscar trabajo en el extranjero contra los riesgos particulares a [los] que se ven expuestos” (OIT, 1939b, p. 6).

Los Estados latinoamericanos tenían un ánimo favorable para una reanudación de las migraciones colonizadoras, pero los mayores obstáculos se vinculaban a las “dificultades de financiamiento, [para la] instalación de los colonos [y] los gastos de transporte” (OIT, 1939b, p. 7). A partir de analizar esta situación, se propuso buscar herramientas de la cooperación internacional (técnica y financiera) para cubrir esos traslados. Para esto, la conferencia recomendó que el Consejo de Administración de la OIT promoviera una Comisión permanente de migraciones colonizadoras (y también se acordó la creación de un Comité de correspondencia para las migraciones), la cual contemplaba los siguientes objetivos:

(...) a) facilitar la coordinación de la acción de los países de emigración y de inmigración interesados; b) profundizar, sobre todo en relación con casos concretos determinados, el estudio de los problemas de financiamiento internacional planteados por las migraciones colonizadoras; c) ejecutar todas las tareas que le sean confiadas en relación a operaciones de crédito internacional que los países interesados juzguen necesarias para desarrollar las migraciones colonizadoras en condiciones satisfactorias para esos países y para el colono (OIT, 1939b, p. 9).

Las acciones de cooperación internacional que proponía la OIT no solo implicaban las cuestiones financieras para el traslado de los pasajeros, sino también la construcción de estadísticas integrales y comunes en pos de “establecer un servicio regular de informaciones sobre las migraciones colonizadoras [y] proseguir estudios técnicos sobre la organización de estos movimientos” (OIT, 1939b, p. 10). Además, planteó la necesidad de que los organismos públicos de los Estados se encarguen de las tareas administrativas para facilitar la inmigración por medio de políticas de fomento y estímulo de la colonización (OIT, 1939b). Estas recomendaciones muestran cómo la OIT buscó posicionarse como un actor a nivel regional capaz de encontrar respuestas para garantizar la llegada de *colonos*. El organismo y, en parte, los Estados miembros comprendían que los colonos eran aquellos inmigrantes europeos:

(...) *deseable* por las aptitudes profesionales especiales que (...) traerían para el desarrollo de ciertas producciones o industrias agrícolas o aun por sus aptitudes, lisa y llanamente, como *pionniers* [pioneros]: voluntad de salir adelante, espíritu de sacrificio allí donde el nacional, que tiene a su alcance posibilidades de existencia más variadas o más fáciles, prefiera no avanzar (OIT, 1939b, p. 22).

En esta cita subyace la perspectiva de la OIT sobre las migraciones internacionales, la cual era similar a la sostenida por los denominados países de inmigración, como lo hacían Brasil y Argentina desde finales del siglo XIX y principios del XX. De allí que el eje articulador del esquema de pensamiento utilitario comprendía a la inmigración en edad de trabajar como un aporte a la *sociedad*

de destino. Las referencias halladas en los documentos de la OIT omiten mencionar a las mujeres – al invisibilizarlas en estos procesos–, algo que diferentes autoras han señalado en relación con los informes y documentos migratorios de la época (Frid de Silberstein, 1997).⁷

Por ejemplo, Arrieta (2018, pp. 219, 243) analiza las políticas de *reunificación familiar* a partir de los llamados “barcos de las esposas” en Brasil y Argentina (1945-1950), mostrando que, en el mejor de los casos, las mujeres eran concebidas como “acompañante subordinada al varón” (p. 224), como seguidoras o como parte de la reunificación familiar por fuera del mercado de trabajo o de un proyecto propio.⁸ De este modo, el fomento de la inmigración comprendía fundamentalmente a varones en edad *económicamente activa* como parte no solo de un movimiento de población que llegaba para establecerse de manera permanente, sino también como un aporte fundamental en lo económico y en lo cultural para los países de la región que buscaban modernizarse. Así se establecía un “esquema de pensamiento utilitarista” en el cual se constituía una figura particular de balance contable: las migraciones y la presencia de los migrantes (jóvenes-varones-europeos) como aporte para la colonización.

Este período se comprende como un momento inaugural de las relaciones entre la OIT y los países de la región, en el cual se logró incluir en las discusiones sobre políticas migratorias la importancia y necesidad de la colaboración entre países y la cooperación internacional; elementos novedosos frente a una temática que hasta aquel momento parecía ser de exclusiva competencia soberana de los Estados. Además, la OIT reafirmó su papel en la región desde una *retórica de la exportación de mano de obra europea*, inmigrantes *deseables*, para la colonización agrícola, la modernización y el “progreso social de los países de América” (OIT, 1939a, p. 253).

Población excedentaria: trabajadores calificados europeos para la modernización latinoamericana

La finalización de la Segunda Guerra Mundial trajo aparejado importantes cambios en la OIT, ya que se enfrentaba a nuevos conflictos y tensiones a partir de políticas totalitarias y/o nacionalistas en Europa, así también el *avance del comunismo* o el socialismo en diferentes partes del mundo (Mechi, 2008). Como sugiere Hobsbawm (1998, p. 203), la singularidad de esta época era la presencia de una “retórica apocalíptica” entre URSS y Estados Unidos (comunismo/anti-

⁷ Si bien, desde la primera CAT se realizaron informes sobre el papel de las mujeres en relación con el trabajo remunerado, éstos omiten la condición migrante. Para ver el tratamiento que la OIT realizó sobre las “mujeres trabajadoras” en las primeras CAT, véase Aguilar (2020, p. 2).

⁸ Siguiendo a Arrieta (2018), en la segunda posguerra, los “barcos de las esposas” buscaban garantizar el núcleo familiar tradicional por medio de su reunificación al promover que las mujeres se desplazaran con los/as hijos/as desde los países de origen hacia los destinos latinoamericanos donde habían emigrado los varones (sus esposos) para trabajar. Para un desarrollo complementario sobre esta temática, véase García López (2012), Cárdenas Ruiz-Velasco (2014) y González Ferrer (2008).

comunismo), sobre todo de este último.⁹ Así, el comunismo como enemigo común, promovido por ciertos sectores políticos de Estados Unidos, resultaba útil para generar alianzas y acuerdos no solo en la política local, sino también transnacionalmente.

Estos conflictos internacionales, que caracterizaron a la época, pesaron en el hecho de que la OIT tuviera representantes de países asociados al comunismo (como era el caso de Polonia, Checoslovaquia y URSS que se había incorporado, no sin conflictos, recientemente en 1954). La situación implicó diversas tensiones con Estados Unidos, quien se oponía a un control internacional en manos de un organismo en el que participaban países de la órbita comunista (Mechi, 2008).¹⁰ Más allá de estas tensiones, la OIT fue el único organismo multilateral –de los creados en la primera posguerra– que prevaleció al conflicto bélico.

En el entorno de la segunda posguerra, marcado por nuevos conflictos políticos y sociales, el fin de las restricciones impuestas al movimiento, así como también la existencia de un gran potencial migratorio de trabajadores dispuestos a salir de Europa (Devoto, 2001), habilitaron las posibilidades de nuevos movimientos migratorios hacia América Latina. En consecuencia, algunos países de la región buscaron atraer operarios industriales a través de la firma de acuerdos con países europeos, quienes promovían la emigración de su población.

En este contexto, la OIT, a través de las CAT, comenzó a delinear nuevas formas de comprender las migraciones internacionales, ya que los tópicos preferentes de décadas anteriores, vinculados con la migración colonizadora, no parecían factibles. Así, nociones como “desarrollo económico”, “excedente de población” (OIT, 1946a, p. 9) y “migración ordenada” u “organizada” (OIT, 1946b, pp. 32-33) comenzaron a teñir progresivamente las categorías y medidas producidas y sugeridas en la OIT. Esta nueva mirada de la organización coincidía con una perspectiva más general sobre América Latina que también incorporaron otros organismos, tales como el nuevo Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). Se entendía a Latinoamérica como una región relativamente deshabitada que podría recibir inmigrantes provenientes de una Europa sobrepoblada (Santi, 2020; Venturas, 2015).

⁹ Para un análisis más detallado y profundo sobre la idea de la retórica apocalíptica sostenida por Hobsbawm, véase el capítulo VIII: *La guerra fría* (1998, pp. 229-259).

¹⁰ A partir de la década de 1950 apareció un nuevo actor que disputó los modos de comprensión de las migraciones (y su regulación): el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (CIPMME). Este nuevo organismo, provisional en sus inicios, fue renombrado al poco tiempo como Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), devenido actualmente como Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Su creación fue resultado de la Conferencia Internacional de Migraciones en Bruselas impulsada por Estados Unidos y Bélgica en 1951 como respuesta política a los desplazamientos y migraciones que sobrevinieron de la Segunda Guerra Mundial, pero, sobre todo, como mecanismo de control especialmente de Estados Unidos, ya que, a diferencia de la OIT, este no aceptaba países de la órbita comunista y prohibía la emigración de sus ciudadanos (Georgi, 2010; Santi, 2020; Venturas, 2015).

En el año 1946 se realizó una nueva CAT donde comenzó a utilizarse la noción de población excedente o excedentaria (OIT, 1946a) para referirse a un nuevo fenómeno demográfico. En este sentido, se afirmaba que las consecuencias de la guerra dejaban a Europa con *exceso de población* para los escasos recursos disponibles y las condiciones económicas generadas por el conflicto bélico. De acuerdo con la visión de la OIT, el excedente poblacional europeo se complementaba con la necesidad de trabajadores altamente calificados que requería América Latina, ya sea para la industria o para las zonas rurales. Este esquema era presentado como complementario: para Europa porque reduciría su población *excedente* y para América Latina porque cubriría algunas de sus necesidades laborales en pos de alcanzar el tan *ansiado desarrollo*. Dichas cuestiones ya se podían visibilizar con claridad en la tercera Conferencia (OIT, 1946b) y, de manera más detallada, en la de 1949.

Así, en la CAT de 1946 se aprobó una “Resolución sobre las migraciones” para resolver el problema de la población excedentaria europea y de la mano de obra especializada en América. En esta se reconocía que:

(...) las Naciones Unidas deben estimular, por medio de medidas adecuadas que protejan en forma apropiada a todos los interesados, la *migración ordenada*¹¹ de trabajadores, y colonos de acuerdo con las necesidades económicas y las condiciones sociales que prevalecen en los diversos países; (...) una Comisión nombrada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo debería efectuar estudios de los medios necesarios para proteger los intereses de los trabajadores inmigrantes (OIT, 1946b, p. 32).

En buena medida, la resolución se construyó bajo el trasfondo de la noción de “excedente de población” y “migración ordenada”, a la vez que plantea la necesidad de contemplar los intereses de las partes involucradas. Es importante resaltar que, a diferencia de las diversas intervenciones realizadas en la conferencia, en esta resolución se hacía hincapié en la protección de los trabajadores frente a los obstáculos o inconvenientes que pudieran surgir. Así mismo, en línea con las ideas de una regulación internacional, la resolución apostaba a la superación de la gestión nacional sugiriendo que “los reglamentos de migración unilaterales se suplementen con acuerdos bilaterales y multilaterales” (OIT, 1946b, p. 32).

La preocupación por la población excedentaria expuesta en la CAT de 1946 se explicitó en 1949, al considerar como solución *deseada* para los Estados de la región la migración de europeos a América:

(...) como lo reconoció recientemente la Comisión de la Mano de Obra de la Organización Europea para la Cooperación Económica, aun después de su reconstrucción económica, los países de Europa no podrán absorber por sí solos toda la mano de obra de que disponen. (...) El desarrollo de la emigración europea a América parece ser, por tanto, la *solución normal*

¹¹ Las cursivas son propias.

de este doble problema: por una parte, exceso de población en Europa; por otra, desarrollo y progreso económico de los países americanos (OIT, 1949, p. 120).

Por consiguiente, la población excedentaria, junto con la necesidad de mano de obra calificada, eran vistos desde la OIT como una oportunidad en la que se beneficiaban tanto los países de origen como los de destino.¹² A partir de este diagnóstico, la OIT se propuso no dejar *librados al azar* los movimientos migratorios, para lo cual se comenzaron a idear medidas y programas que pudieran *organizar* este movimiento a través de formas de regulación (direccionadas y selectivas). Según podía leerse en la CAT de 1949, la migración debería ser *organizada*, lo cual implicaba la construcción de parámetros de selección en relación con la formación y habilidades de los trabajadores (mano de obra experta o colonos agrícolas) y los lugares en los que deberían residir según las necesidades percibidas por los gobiernos.

En el contexto de las diversas perspectivas sobre el *desarrollo*¹³ que consideraban la industrialización como una cuestión prioritaria, se afirmaba que “el problema más importante [era] la escasez de mano de obra, [y] la cuestión más urgente la falta de operarios expertos” (OIT, 1949, p. 107). De allí que la solución dependía “en parte, de la inmigración organizada y, en parte, en el mejor aprovechamiento de las fuerzas de trabajo nacionales” (OIT, 1949, p. 109). En este sentido, las migraciones internacionales debían ser reguladas en conjunto con las migraciones internas para obtener los mejores resultados posibles.

Sin embargo, en el diagnóstico realizado por la OIT, uno de los obstáculos para lograr el objetivo de la migración ordenada era la falta de sistemas de información sobre la demanda y la oferta de trabajo con el propósito de alcanzar una “planificación del desarrollo de los recursos” (OIT, 1949, p. 110). Desde esta perspectiva, se hacía hincapié en la necesidad de relevar –a través de registros sobre trabajadores y sistemas estadísticos– las demandas del mercado de trabajo junto con la oferta que podría venir desde Europa. Así, para facilitar este tipo de tareas, la idea de organización iba necesariamente unida a la de cooperación entre los países.

Como estrategia para sustentar su postura, el organismo rescataba de manera positiva algunas experiencias que se estaban produciendo entre Europa y América, que denominaba como migración organizada. Para darle fuerza a esta idea, en la Conferencia de 1949 se ejemplificó este tipo de medidas a partir de los acuerdos realizados entre Argentina e Italia en 1948,¹⁴ donde se

¹² Esta perspectiva sobre las migraciones, producida a mediados del siglo XX, en la que tanto los países de origen y destino, así como también los migrantes resultan beneficiados, es análoga a la perspectiva actual de la OIM sobre la gobernanza migratoria. Para esta organización, la migración gestionada de manera *segura y ordenada* produce situaciones denominadas como *win-win*, es decir, donde los países de origen, destino y los migrantes resultan beneficiados. Una mirada crítica sobre el enfoque de gobernanza migratoria de la OIM se puede ver en Domenech (2018) y en Georgi (2010).

¹³ Para profundizar en las perspectivas sobre migración y desarrollo en el ámbito de la CEPAL, véase Romano (2009).

¹⁴ Es importante aclarar que este tipo de acuerdos –para promover la inmigración desde Europa hacia América Latina– no sólo se reducen al caso argentino. Durante el mismo período, Italia también firmó

intercambiaba información y se promovía el “control del volumen de la emigración de acuerdo con la situación del mercado de la mano de obra en [destino]” (OIT, 1949, p. 124). Bajo estos acuerdos, el Estado argentino se comprometía a comunicar de manera continua la cantidad de inmigrantes a admitir, así como también las ocupaciones y calificaciones profesionales necesarias.

En las Conferencias de 1946 y 1949 se produjo una forma de pensar las migraciones como *ordenada* (1946) u *organizada* (1949), a diferencia del período anterior, centrado en la *colonización*. Se suponía que existía una migración potencial o disponible en un determinado contexto de población excedentaria y que era necesario para los países –tanto de origen como de destino– ponerse de acuerdo sobre quiénes podrían migrar (selección) y en qué ocupaciones y regiones del país podían asentarse (encauzamiento). En este momento particular, la migración era vista como una contribución al desarrollo de América Latina, ya que se diagnosticaba como problema central la falta de trabajadores calificados; falta que podría ser eventualmente suplida con una migración (europea), siempre y cuando fuera *organizada*. Esta idea implicaba en sí misma la construcción de ciertos migrantes como deseables o indeseables, según pudieran cubrir las necesidades laborales que planteaban los países de destino.

Para la quinta CAT llevada a cabo en el mes de abril de 1952 en la ciudad de Río de Janeiro, uno de los temas transversales que impregnó los planteos preparativos y las discusiones fue el desarrollo en América Latina. Al igual que las propuestas realizadas en la Conferencia de 1946 y, especialmente, en la de 1949, la cuestión del “excedente de población” en Europa, y las oportunidades que esto representaba para Latinoamérica, seguía siendo una de las ideas centrales que estructuraba la perspectiva y las propuestas en relación con las migraciones internacionales. En esta ocasión, la imagen sobre el excedente de población y el desarrollo se construye a partir de la metáfora del *agotamiento* europeo y la *juventud* americana:

De una parte, las naciones europeas agotadas por dos guerras consecutivas y temerosas de una tercera, con excedentes demográficos siempre en aumento, que ya no encuentran los recursos indispensables para una subsistencia adecuada. De otra, las naciones de América, jóvenes y pletóricas de riquezas naturales inexploradas, que aguardan el esfuerzo humano adicional que las fecunde. En unas, el problema es la superabundancia de población; en otras, su falta de desarrollo (OIT, 1952, p. 3).

En este contexto, una novedad era que la OIT comenzaba a plantearse para sí misma un rol que no fuera meramente consultivo y proclamaba la necesidad de una intervención activa a través de la asistencia técnica (OIT, 1952).¹⁵ De hecho, para esta conferencia, la OIT ya había comenzado a

acuerdos migratorios, por ejemplo, con Brasil. Para mayor información sobre los convenios firmados entre Italia y Argentina o Brasil e Italia, véase Devoto (2009), Biernat (2007) y Arrieta (2018).

¹⁵ La asistencia técnica del organismo también se vio reflejada en la aparición de un tema central: la cuestión de la seguridad social. En esta conferencia se dedicó por primera vez un espacio importante a las propuestas y acciones desarrolladas por la OIT en relación con esta temática. Además, se produjo un capítulo completo denominado: *La seguridad social de los trabajadores migrantes en los Estados de América*, en el cual se

desplegar diferentes programas o medidas de asistencia técnica vinculadas a los servicios de empleo y migración –destinados a conocer la oferta y la demanda de trabajadores–. De este modo, bajo el auspicio de la organización, los servicios para la “colocación de inmigrantes” ya estaban funcionando en Brasil, Argentina y Venezuela.

Por otra parte, se destacaba la creación del Centro de Acción para la mano de obra en América Latina en Sao Paulo en mayo de 1950. Según el propio organismo, para ese año ya existían algunos avances y trabajos en conjunto en relación con la formación profesional y los servicios de empleo en Brasil, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Uruguay. Entre los servicios de empleo se mencionaba “la adaptación de las clasificaciones profesionales” en Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela a un formato internacional que permitiera la *colocación más sencilla de migrantes* a través de su *compatibilidad* con otros países. Estas iniciativas dejaron entrever un rol más activo de la OIT que se orientó a la internacionalización de las políticas producidas por los Estados o, en otros términos, a incipientes procesos de desnacionalización de las políticas.

La cuestión del *desarrollo* y la posibilidad de obtener *mano de obra especializada* para las industrias –a través de la inmigración europea– siguió siendo un tema central también en la sexta Conferencia de 1956 en La Habana (OIT, 1956). De allí que el organismo destacaba el despliegue de diferentes misiones en América Latina vinculados a la asistencia técnica para el desarrollo de servicios de migración y empleo. Entre éstas se mencionaban las de Brasil (1951), las de Uruguay y Perú (1952), las de Guatemala (1953) y, por último, las de Venezuela (1953 y 1954). Sin embargo, es importante señalar que, si bien entre los documentos aparece la idea de la inmigración europea como un posible aporte de mano de obra calificada, la noción de población excedentaria ya no está presente como en las conferencias anteriores.¹⁶

Los discursos y políticas desarrolladas por la OIT –en este segundo momento– muestran una reconfiguración del “esquema de pensamiento utilitarista” en relación con las primeras conferencias. En el contexto de un crecimiento industrial y de nuevas discusiones sobre el desarrollo en América Latina, la mirada utilitarista sobre las migraciones y los migrantes siguió concibiendo a la inmigración europea como una aportación por su capacidad para cubrir las vacantes de operarios expertos en los países latinoamericanos. Al igual que en las décadas pasadas, los discursos desplegados en el ámbito de la OIT construyeron a los migrantes deseables como

explicaba la necesidad de firmar acuerdos bilaterales, multilaterales e internacionales para mejorar las coberturas de las personas migrantes en la región. En las reuniones realizadas con posterioridad, la seguridad social tuvo un papel cada vez más destacado.

¹⁶ Resulta necesario mencionar que, a nivel internacional, el organismo promovió diferentes acuerdos y regulaciones vinculadas a las migraciones. Así, hacia el año 1946, el Comité Permanente de las Migraciones se proponía revisar los instrumentos aprobados en 1939 por considerarlos inadecuados para los tiempos imperantes. Por ello, en el marco de diversas discusiones y conflictos, se aprobaron en 1949 el Convenio del 97 y la Recomendación 86 bajo el título de *Migración para el empleo*, en los cuales se establecieron principios generales sobre información, selección, transporte, encauzamiento, no discriminación, seguridad social y trato igualitario entre nativos y extranjeros (Mechi, 2008).

varones en edad laboral. Este mismo fenómeno ha sido señalado por Arrieta (2018) en relación a la CIME y los denominados “barcos de las esposas”.

Por otra parte, la emergencia de la noción de “migración ordenada” implicó el avance de nuevas medidas y políticas que se valían de diversos mecanismos para seleccionar a los migrantes *capaces de contribuir al desarrollo*. En este sentido, las miradas del organismo se orientaban hacia la *planificación* de las migraciones internacionales a través de diferentes medidas y acciones: la firma de acuerdos bilaterales, la apertura de oficinas de empleo y la producción de información – mediante registros y estadísticas– que permitirían no solo conocer la disponibilidad de migrantes varones europeos dispuestos a emigrar, sino también la demanda laboral de inmigrantes por parte de los países latinoamericanos.

Desde una perspectiva propia, la descripción de lo sucedido en este período concuerda con la afirmación de que los “países de América Latina sirvieron, en muchas formas, como laboratorios para el proceso de establecimiento de mecanismos para la gobernabilidad de la migración internacional” (Damilakou y Venturas, 2015, p. 293 [traducción propia]). De allí que la idea de migración organizada hacía referencia a la necesidad de controlar y regular las migraciones para alcanzar, por un lado, el desarrollo según los lugares y ocupaciones que los países de la región consideraban prioritarios o estratégicos, y, por el otro, para reducir la llamada presión sociodemográfica en Europa.

Emigración desde América Latina: seguridad social, brain drain y remesas

La década de 1960 implicó una notable transformación en las discusiones sobre las migraciones internacionales en América Latina (Romano, 2009). El crecimiento económico y la expansión del bienestar en los países capitalistas desarrollados, momento conocido como la “edad de oro” (Hobsbawm, 1998, p. 15), coincidió con una notable disminución de las migraciones desde Europa hacia América Latina. En este contexto, el tratamiento de las migraciones en las CAT dio un giro sustancial, ya que comenzó a perfilar transformaciones en los modos de pensar y clasificar a las migraciones y a los migrantes. En otras palabras, se produjo una reorganización de los “esquemas de pensamiento utilitaristas” que ofrecieron una nueva forma de interpretar el *agotamiento* de la inmigración proveniente desde Europa, así como también el creciente fenómeno de emigración desde América Latina hacia otros destinos (principalmente, Estados Unidos).

Como resultado de estos cambios, la atención hacia la inmigración proveniente de Europa disminuyó, y el lenguaje sobre la población excedentaria se desvaneció por completo en los discursos de la organización. En contraste, emergió con fuerza la preocupación por el *brain drain*, entendido como un costo, y la visión de las remesas como una opción alternativa para alcanzar el desarrollo económico. Además, el devenir de las reuniones muestra una mayor preocupación por las “migraciones intrarregionales” y la consolidación de las cuestiones referentes a la seguridad social como tema central para el organismo.

Particularmente, durante la séptima Conferencia que se llevó a cabo en abril de 1961 en la ciudad de Buenos Aires, los debates sobre las migraciones internacionales se centraron en la formación profesional de los trabajadores migrantes y la seguridad social.¹⁷ Sobre esta última, hay un importante debate planteado por los representantes de México y Uruguay que expone algunas de las características de sus sistemas de seguridad social orientados a dar respuesta a las acciones de la OIT para el reconocimiento de los migrantes en los diferentes tipos de coberturas y políticas sociales (OIT, 1961).¹⁸ Así mismo, como resultado de la reunión, se firma una resolución sobre seguridad social que propone un conjunto de principios generales como guía o recomendaciones para la constitución de políticas nacionales específicas para los inmigrantes.

Prueba de la trascendencia que había alcanzado la cuestión, durante la conferencia se presentó y discutió un informe elaborado por la Comisión de Seguridad Social que tenía como objetivo “estudiar la situación de los trabajadores migrantes en [dicha] materia” (OIT, 1961, p. 166). La Comisión se abocó a “estudiar preferentemente una nueva declaración con el objeto de ayudar a América a salir del régimen jurídico de la territorialidad de los derechos” (OIT, 1961, p. 167). Como resultado, se elaboró un proyecto de resolución acompañado por un documento anexo con normas técnicas para facilitar la aplicación de los principales enunciados en los países que prestaban cooperación.¹⁹

La Resolución aprobada por la conferencia estableció una serie de principios generales destinados a regular los sistemas de seguridad social, entre los que se destacaban: el establecimiento de la igualdad de trato de los extranjeros y nacionales y la conservación de derechos adquiridos en caso de traslado a otro país (OIT, 1961). Por otra parte, la OIT insistía en la administración y resolución de estas cuestiones a través de acuerdos bilaterales o multilaterales (OIT, 1961). Los dos pilares del acuerdo eran la extensión de derechos sociales para los migrantes, sobre todo, los vinculados al sistema previsional y su gestión a través de acuerdos entre los países de la región. Estos pasos adoptados por el organismo y los países miembros, aunque no poseían un carácter estrictamente vinculante, buscaban avanzar en una regulación de *carácter regional*.

Años después, en la octava conferencia llevada a cabo en abril de 1966 en la ciudad de Ottawa, las perspectivas sobre la relación entre migración y desarrollo comenzaron a cambiar de manera sustantiva. Por primera vez, desde que se realizaban las conferencias americanas, se mencionó la

¹⁷ Una de las características sobresalientes de esta conferencia es la participación de las dos organizaciones intergubernamentales más importantes en ese momento, que hacen referencia al tratamiento de la migración y el refugio: el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

¹⁸ En este mismo debate, se presenta la posibilidad de conformación de un “Mercado Común Latinoamericano” y las potenciales consecuencias que traería en relación con las migraciones intrarregionales y la necesidad de protección de los trabajadores migrantes (OIT, 1961).

¹⁹ El nombre del proyecto, aprobado por la conferencia, fue *Resolución sobre la seguridad social para los trabajadores migrantes y no nacionales*, el cual se basaba, en parte, en la Declaración de Petrópolis, adoptada por la Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT en 1952.

“fuga de cerebros”, “*brain drain* o éxodo del personal capacitado” (OIT, 1966a, p. 127) como un problema que debería abordar la OIT a partir de la cooperación técnica con los países de América. Ya incluido en la agenda de la reunión, en esta CAT se afirmaba que:

(...) ocurre que el experto extranjero venga a desempeñar una función que acaso pudiera ser desempeñada con igual o mayor aptitud por un especialista nacional a quien el país ha perdido, por los menos temporalmente, por falta de incentivos suficientes. O puede acontecer que un funcionario nacional que ha completado su formación al trabajar en estrecho contacto con un experto extranjero y que, por último, se ha perfeccionado con un viaje de estudios por el extranjero, considere al término de esta experiencia que, habiéndose elevado notablemente sus calificaciones profesionales, está en condiciones de aspirar a otro puesto o, en particular, a otra remuneración mucho más alta que la que en el momento percibe (OIT, 1966a, p. 127).

Es así que en estos encuentros se indicaba la responsabilidad por parte de los “Estados de origen” de no generar “incentivos” suficientes para retener o atraer al personal-nacional capacitado (emigrantes), lo cual producía pérdidas en términos de *balance contable* para el desarrollo industrial y productivo de América Latina. Este análisis omite lo que Oteiza (1996) señaló como un elemento central para estudiar el “drenaje de cerebros” (p. 101): la inversión que en esos momentos estaban realizando los países desarrollados para *atraer* mano de obra calificada de otras naciones. El análisis propuesto por el autor ampliaba los supuestos de interpretación, al contemplar la movilidad de los individuos tanto desde el punto de vista de los incentivos en origen como en destino.

En este contexto, la cuestión sobre cómo promover el desarrollo en la región comenzaba a adquirir ineludiblemente otra dimensión, ya que se comprendía como agotada la posibilidad de atraer inmigrantes europeos (más bien, se observaba un crecimiento de la emigración hacia *el norte*) y la idea de población excedentaria europea con calificación técnica era analizada como poco probable. Esta preocupación quedó plasmada en un informe²⁰ elaborado para la conferencia, el cual incorporó un apartado denominado *Emigración de personal capacitado*. En éste se afirmaba que “el país de emigración pierde las correspondientes inversiones efectuadas en materia de formación profesional” (OIT, 1966b, p. 82). Así, se establecía una mirada negativa sobre la emigración del “personal capacitado” en la medida que se veía como una pérdida (como un costo) de las inversiones realizadas por parte de los Estados para la formación de estos profesionales.

Por otro lado, en el informe se establecía por primera vez una mirada diferenciada en relación con la “emigración”, según se tratara de “migraciones intrarregionales o extrarregionales”. En el caso de las primeras, se decía que:

(...) puede ser muy beneficioso en el sentido de que pueden contrarrestar las grandes desigualdades y contribuir a una mayor colaboración entre dichos países en la solución de

²⁰ El informe preparado especialmente para la conferencia se denominó *Planificación de la mano de obra y política del empleo*.

estos problemas. La segunda forma, que puede observarse principalmente en Argentina, Colombia, Ecuador, México y Perú, y que se orienta fundamentalmente hacia los Estados Unidos, plantea, sin embargo, una serie de problemas (OIT, 1966b, p. 82).

Dentro de estos esquemas de pensamiento utilitaristas, la migración intrarregional de trabajadores aparecía como un beneficio potencial en la medida que pudiese cubrir las asimetrías entre países dentro de la región. Sin embargo, la emigración de este “personal capacitado” era vista como un costo cuando se dirigía hacia otros países como Estados Unidos (OIT, 1966a, p. 127). De este modo, los límites de la *balanza contable* no se quedaban en los márgenes nacionales, es decir, que la migración intrarregional era vista como un beneficio en la medida que tenga como destino países de América Latina. Así, el informe marcaba una impronta diferenciada que privilegiaba *la idea de América Latina como una región*, a la vez que establecía diferentes problemas o desafíos en relación con la migración de acuerdo a las características de cada país. Este giro discursivo, que plantea una mirada desde lo regional, también da cuenta de la continuidad en el proceso de desnacionalización de las políticas migratorias iniciado en las décadas anteriores.

Sin embargo, la cuestión del *brain drain* no fue la única novedad relevante durante esta conferencia, pues la emigración de *trabajadores no calificados* también emergió como un asunto que comenzó a ser tratado como *un problema*. De hecho, en un informe sobre “planificación de mano de obra”, la emigración de estos trabajadores aparece como una forma de fomentar el desarrollo, sobre todo, en los países con altas tasas de crecimiento demográfico (OIT, 1966b, p. 119). Como ejemplo, se recuperaron las experiencias de Jamaica y Colombia y se afirmó para este último que “funcionarios sindicales han propuesto recientemente que los trabajadores colombianos no calificados se exporten a los países de la Europa Occidental que estén dispuestos a acogerlos” (OIT, 1966b, p. 155). Esta perspectiva tiene un *aire de familia* en relación con las ideas de población excedentaria, solo que esta vez era la población de los países latinoamericanos la que emigraba hacia otros lugares. A modo de justificación, el documento se refería a los posibles beneficios de la emigración y expresaba que:

(...) naturalmente “no es lógico esperar que esto (las migraciones) ayude a resolver en escala mundial el enorme problema del desempleo y del subempleo en los países pobres con gran presión demográfica, si no es en muy escasa medida”. Sin embargo, el país que “exporta” su mano de obra no calificada puede realizar con ello dos categorías de beneficio: cuando los *trabajadores emigrados* repatrían cantidades importantes de dinero para sus familias, y cuando los *trabajadores regresan* a sus países de origen después de haber adquirido una formación profesional; en lo que se refiere a este último punto, es importante que los contratos de mano de obra concretados entre los países “exportadores” y los países de destino incluyan cláusulas relativas a la formación profesional (OIT, 1966b, p. 155).

De este párrafo se pueden extraer algunas ideas centrales que muestran de manera sintética esta forma de pensar las migraciones por parte de la OIT. En primer lugar, si bien, se reconoció el alcance limitado que podrían tener los procesos migratorios entendidos como una solución a los problemas del desempleo y el subempleo, también se señalaron las contribuciones que podrían

realizar los emigrantes cuando retornaran a su país de origen. En segundo lugar, se imaginaba a la migración como un proceso de emigración y posterior retorno al lugar de origen, es decir, *temporal* (a diferencia de las CAT anteriores donde se le comprendía de manera permanente). En este esquema, los beneficios para los países de origen provenían de las remesas que enviaban los *emigrados* y de los conocimientos y formación adquiridos en el país de destino –una vez que estos retornaran a sus países de origen–.

Esta nueva mirada sobre las migraciones marca una distancia en relación con la visión sobre la población excedente de europeos en la segunda posguerra cuya movilidad era auspiciada por el organismo y justificada por los países de destino. En cambio, con los emigrantes desde América Latina no se plantea *a priori* la posibilidad de que permanezcan en *destino*, pues la clave es su carácter temporal. Por otra parte, las perspectivas de la OIT parecen, más bien, encaminadas a buscar *la solución* de ciertos problemas –como el desempleo o la pobreza– a través de las migraciones, pero sin cuestionar las condiciones estructurales de la región.

La década de 1960 marcó un punto de inflexión en relación con las formas de pensar a las migraciones desarrolladas en las conferencias de las décadas anteriores. Las transformaciones ocurridas en los movimientos migratorios a nivel global y regional, en particular el agotamiento de la inmigración desde países europeos y la creciente emigración desde América Latina, implicaron también cambios en los discursos y políticas de la OIT, las cuales se orientaban a construir nuevas interpretaciones y acciones para estos fenómenos. Si en los años posteriores las preocupaciones se vincularon a cómo atraer o encauzar la población migrante proveniente de Europa, a partir de este momento la cuestión será qué hacer con la emigración.

En consecuencia, el lenguaje utilizado por la OIT se transformó significativamente en comparación con las décadas pasadas. Expresiones como *brain drain*, *remesas* y *retorno* comenzaron a teñir el lenguaje y las intervenciones políticas del organismo, convirtiéndose en un nuevo esquema de pensamiento que valorizó a las migraciones a partir de diferentes visiones sobre el desarrollo en el contexto de la llamada emigración *calificada*. Por otra parte, las transformaciones ocurridas en este período trajeron importantes cambios en las consideraciones sobre la temporalidad de las migraciones. Así, a diferencia de la inmigración europea, que fue considerada especialmente por su permanencia definitiva en los países de destino, la emigración desde América Latina era vista como un movimiento hacia el exterior que debería finalizar con el retorno hacia los países de origen (es decir, temporal).

CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo se ofrece una descripción, interpretación y análisis sobre las maneras de pensar y tratar a las migraciones internacionales por parte de la OIT en el marco de las Conferencias Americanas del Trabajo. Para ello, se reconstruyen las reuniones del organismo y se identifican de manera detallada los temas, cuestiones y preocupaciones que se incorporan a su agenda sobre

migraciones en América Latina, así como también las acciones y recomendaciones para los Estados que la conforman.

A partir del trabajo con el *corpus* documental, se realizan dos movimientos analíticos: uno que interpreta las regularidades dentro del esquema general de pensamiento de la OIT, y otro que comprende las especificidades entre las CAT del período. En el primer movimiento se encuentra cierta continuidad de la mirada utilitarista por parte de la organización basada en los costos/beneficios que trae aparejada la inmigración/emigración. Así mismo se observa una apuesta universalista de la OIT a favor de estrategias de internacionalización o desnacionalización de las políticas migratorias. En el segundo movimiento se identifican tres esquemas de pensamiento utilitaristas: 1) la inmigración colonizadora, 2) la inmigración de la población excedentaria y 3) la emigración desde América Latina.

La construcción analítica de estos dos movimientos –de regularidades y especificidades– en los esquemas de pensamiento utilitaristas permite observar dos cuestiones centrales. En primer lugar, posibilita visualizar un conjunto de matices y cambios que se producen a lo largo del tiempo al interior de las perspectivas utilitaristas e instrumentales que permean las estrategias de la OIT. En este sentido, el desarrollo analítico y diacrónico del texto muestra que las transformaciones ocurridas en los discursos y políticas del organismo, desde la inmigración para la *colonización* y el desarrollo, hasta la emigración y la importancia de las remesas, se constituyeron en claves de lectura e interpretación frente a los cambios que se produjeron en los movimientos migratorios. En segundo lugar, se puede señalar que existe una importante continuidad en la forma de comprender las migraciones internacionales en los discursos y políticas elaboradas por la OIT.

Desde una perspectiva propia, la permanencia de una visión utilitaria –a través de los esquemas de pensamiento identificados– se explica, principalmente, como una forma de legitimar la presencia/ausencia de los migrantes en un orden nacional diferente al que pertenecen. Dicho de otro modo, se comprende cada uno de estos esquemas como una forma de racionalización, en términos de costos/beneficios económicos y culturales, de lo que se presenta como una anomalía para el orden nacional: a saber, las migraciones internacionales.

De este modo, si bien, la impronta utilitaria se mantiene en todos los esquemas, cada uno de ellos implica ciertas especificidades. En particular, durante el esquema de la migración excedentaria para la modernización, se halla la apuesta por una migración *ordenada* u *organizada*. En otras palabras, ordenar la migración implica establecer mecanismos regulatorios, como la creación de oficinas de empleo, la generación de datos estadísticos sobre oferta y demanda laboral, así como también la creación de acuerdos bilaterales que permitan orientar y *encauzar* las migraciones para que sean beneficiosas, tanto para los países de origen como los de destino.

Las perspectivas sobre la migración *ordenada* u *organizada* pueden comprenderse como antecedente sustancial de las nociones de gobernanza o gobernabilidad de las migraciones que emergieron a fines del siglo XX. Las definiciones sobre una migración organizada que se encuentran en los documentos tienen un *parecido de familia* a las más actuales de migración

ordenada sostenidas por organismos internacionales como la OIM. En este sentido, siguiendo a Venturas (2015), se afirma que los diversos instrumentos y medidas de asistencia técnica desarrolladas por la OIT en América Latina forman parte del laboratorio para el desarrollo temprano de mecanismos de *migration management*, basados en perspectivas instrumentales de la cooperación entre Estados y organismos supranacionales.

Por otra parte, el recorrido a lo largo de todo el período analizado permite visualizar cómo desde una instancia regional –como las CAT– se buscan definiciones políticas comunes para los Estados parte. De allí también que el período analizado sea comprendido como la *antesala* de los procesos de “desnacionalización de las políticas de Estado” (Sassen, 2012, p. 46), especialmente en el campo de las políticas migratorias. Así, desde las recomendaciones de los organismos hasta las firmas de acuerdos bilaterales y convenciones internacionales se fueron generando los primeros instrumentos orientados a la regionalización de las políticas de migración, con el propósito de gestionar, contabilizar y administrar *el flujo* de migrantes, es decir, de regularlas. En este marco regional, la OIT se convirtió en una de las organizaciones con mayor visibilidad e influencia en la definición de las políticas migratorias junto a la CIME.

Finalmente, es relevante señalar la necesidad de ampliar las indagaciones académicas en torno al surgimiento de la regulación de las migraciones (tanto a nivel internacional como regional). Para el caso de América Latina, es ineludible seguir profundizando en las políticas y perspectivas sobre las migraciones internacionales propuestas por diferentes espacios y organismos regionales como el CIME, las Conferencias Panamericanas y la CEPAL. La relación entre estos organismos, actores y espacios, podría ser un campo fértil para la producción de nuevos hallazgos.

REFERENCIAS

- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America*. Cambridge University Press.
- Aguilar, P. L. (2020). Entre la protección y la igualdad: La OIT y la cuestión de la mujer trabajadora en perspectiva regional 1936-1939. *Anos 90*, 27, 1-17. <https://doi.org/10.22456/1983-201X.100393>
- Arrieta, S. (2018). “Los barcos de las esposas”. La reunificación familiar en la política migratoria argentina y brasilera (1945-1950). En M. J. Magliano (Ed.), *Entre márgenes, intersticios e intersecciones. Diálogos posibles y desafíos pendientes entre género y migraciones* (pp. 219-252). TeseoPress.
- Betts, A. y Kainz, L. (2017). *The history of global migration governance* (RSC Working Paper Series, núm. 122). <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/the-history-of-global-migration-governance>
- Biernat, C. (2007). *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Editorial Biblos.
- Cárdenas Ruiz-Velasco, M. I. (2014). La reagrupación familiar, ¿qué dice la literatura? Una revisión más allá de lo sistémico. *Redes*, (30), 117-137.
- Damilakou, M. y Venturas, L. (2015). Discourses on Latin America: the migration-development nexus. En L. Venturas (Ed.), *International “migration management” in the early Cold War*.

- The Intergovernmental Committee for European Migration* (pp. 293-312). University of the Peloponnese.
- Devoto, F. (2001). El revés de la trama: Políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949). *Desarrollo Económico*, 41(162), 281-304. <https://doi.org/10.2307/3455989>
- Devoto, F. (2009). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Sudamericana.
- Domenech, E. (2009). La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. En E. Domenech (Ed.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 21-69). Universidad Nacional de Córdoba.
- Domenech, E. (2012). *Estado, escuela e inmigración boliviana en la Argentina contemporánea*. Universidad de Salamanca.
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48.
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: Producción y circulación de una categoría de intervención política. *Temas de Antropología y Migración* (10), 110-118.
- FitzGerlad, D. S. y Cook-Martín, D. (2014). *Culling the masses. The democratic origins of racist immigration policy in the Americas*. Harvard University Press.
- Frid de Silberstein, C. (1997). Inmigrantes y trabajo en la Argentina. Discutiendo estereotipos y construyendo imágenes: El caso de las italianas (1870-1900). En M. S. Eni (Ed.), *As ideias e Os números do genero. Argentina, Brazil no século XIX* (pp. 104-135). Editora Hucitec.
- García López, M. E. (2012). *El derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros países*. [Tesis doctoral, Universidad de Salamanca].
- Georgi, F. (2010). For the benefit of some: The International Organization for Migration and its global migration management. En M. Geiger y A. Pecoud (Eds.), *The politics of international migration management* (pp. 45-72). Palgrave Macmillan.
- Gil Araujo, S. (2010). *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. IEPALA.
- González Ferrer, A. (2008). *Estrategias familiares y laborales en la emigración: Reagrupación familiar, elección de parejas y empleo de los inmigrantes en el país de destino*. Consejo Económico y Social (España).
- Herrera González, P. (2015). Las Conferencias Americanas del Trabajo y el debate sobre las condiciones laborales del proletariado de América Latina, 1936-1946. *Revista Mundos do Trabalho*, 7(13), 105-128. <https://doi.org/10.5007/1984-9222.2015v7n13p105>
- Herrera León, F. y Herrera González, P. (2013). *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Crítica.
- Mechi, L. (2008). Migraciones, mercado de trabajo europeo y la OIT durante la “golden age.” En J. De la Torre y G. Sanz Lafuente (Eds.), *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia* (pp. 107-125). Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1936). *Actas de sesiones* [Primera CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1939a). *Acta de sesiones* [Segunda CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1939b). *Informe: Organización de las instituciones oficiales de inmigración y colonización* [Segunda CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1946a). *Memoria del director* [Tercera CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1946b). *Resoluciones adoptadas por la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo* [Tercera CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1949). *Memoria del director general* [Cuarta CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1952). *Memoria del director general* [Quinta CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1956). *Memoria del director general* [Sexta CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1961). *Actas de Sesiones* [Séptima CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1966a). *Memoria del director* [Octava CAT]. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1966b). *Planificación de la mano de obra y política del empleo para el desarrollo económico* [Octava CAT]. OIT.
- Oteiza, E. (1996). Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual. *Redes*, 7(3), 101-120.
- Parsanoglou, D. y Konstantinos, T. (2015). The Emergence of the International Regulation of Human Mobility. En L. Venturas (Ed.), *International “Migration Management” in the Early Cold War. The Intergovernmental Committee for European Migration* (pp. 13-32). University of the Peloponnese.
- Poblete Troncoso, M. (1958). *La comunidad internacional contemporánea. Relaciones y Organismos Internacionales*. Editorial Jurídica de Chile.
- Romano, S. (2009). Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. In E. Domenech (Ed.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 257-299). Universidad Nacional de Córdoba.
- Santi, S. (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>
- Sassen, S. (2012). *Una sociología de la globalización*. Katz.

- Sayad, A. (2010). *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Anthropos.
- Seguí González, L. (1947). *Política migratoria e infiltración totalitaria en América*. Alfa y Omega.
- Singleton, L. (2013). The ILO and Social Security in Latin America, 1930-1950. En F. Herrera León y P. Herrera González (Eds.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)* (pp. 243-274). Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Venturas, L. (Ed.). (2015). *International "Migration Management" in the Early Cold War. The Intergovernmental Committee for European Migration*. University of the Peloponnese.
- Wehrli, Y. (2013). Francisco Walker Linares: un actor del internacionalismo ginebrino en Chile, 1927-1946. En F. Herrera León y P. Herrera González (Eds.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)* (pp. 63-97). Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Yáñez Andrade, J. C. (2013). La OIT y la red sudamericana de corresponsales. En F. Herrera León y P. Herrera González (Eds.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)* (pp. 23-61). Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.