

La gestión internacional de las migraciones como una racionalidad política

International Migration Management as a Political Rationality

Mary Luz ESTUPIÑÁN SERRANO
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

El *migration management* (MM) —o, mejor, la gestión internacional de las migraciones (GIM)— ha devenido en un eslogan común en el terreno de las migraciones (Geiger y Pécoud, 2010, 2012); pero aún son pocos los esfuerzos por entender lo que ésta refiere y, sobre todo, escasas las tentativas por abordarla desde una crítica radical. *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship* (2010) y *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents* (2012), dos ediciones de textos realizadas por los académicos e investigadores Martin Geiger y Antoine Pécoud, representan un aporte fundamental para intentar puntualizar esta forma de gobierno de las poblaciones. El propósito de esta nota es articular los discursos, los actores y las prácticas que esbozan, definen y soportan este modelo de gestión migratoria dentro del marco del análisis de la *gubernamentalidad* neoliberal, para lo cual se tomarán como base las propuestas analíticas realizadas por Peter Miller y Nikolas Rose (2008) en *Governing the Present*. De esta manera, se plantea que la GIM es una racionalidad política que forma parte de la familia de la *gubernamentalidad* neoliberal y que busca modular la conducta de los sujetos migrantes para contener y desincentivar la migración del sur global, para lo cual se recurre a una multiplicidad de *tecnologías*.

En el primer libro referido, los editores postulan dos argumentos centrales para tratar de definir y vincular la gran diversidad de

medidas políticas que este enfoque abarca. El primero es que el GIM involucra por lo menos tres aspectos clave; a saber: 1) *actores* –especialmente los organismos internacionales– que movilizan la noción para “justificar sus crecientes intervenciones en el campo de la migración” (Geiger y Pécoud, 2010:1);¹ 2) *prácticas* promocionadas por los mismos actores que *vehiculizan* la noción; y 3) *discursos* o narrativas que buscan definir la migración para luego sugerir cómo debería ser direccionada. El segundo argumento señala que estos tres elementos están conectados, aunque parcialmente y de manera compleja; es decir, mientras los actores crean discursos para “justificar su existencia y legitimar sus prácticas”, las intervenciones y actividades que ponen en escena se distancian sustantivamente de lo que proponen, con lo cual se busca beneficiar intereses particulares.

El segundo libro es resultado de una conferencia homónima a la primera parte del título, y de un taller bajo el nombre que hace de subtítulo. Ambas actividades fueron realizadas en el año 2010 en el Institute for Migration Research and Intercultural Studies (IMIS), de la Universidad de Osnabrück (Alemania). En esta ocasión son convocadas voces tanto disonantes como concordantes con el enfoque en mención. En términos generales, esta publicación sigue la línea planteada en el libro anterior, de manera que se continúan esclareciendo los presupuestos e identificando otros actores que han adoptado el programa del GIM como marco de acción o que contribuyen a su diseminación y conformación de prácticas. De igual modo se indica la articulación entre gobernanza,²

¹ Todas las citas incorporadas en estas páginas, provenientes de textos en inglés, son traducciones libres de la autora de la nota.

² La *gobernanza* es una forma de gobierno que en los últimos lustros ha pretendido reemplazar la de *gobierno*. Este concepto ha sido impulsado especialmente por teóricos de las áreas de la administración pública y las relaciones internacionales, así como por organismos mundiales como la Comisión en Gobernanza Global (CGG, 1992), y supranacionales como la Unión Europea (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). Este término ha sido incorporado en el contexto latinoamericano como sinónimo de *governabilidad*, pero no son equivalentes, pues el primero se refiere a una nueva fase de la *gubernamentalidad* neoliberal –o lo que Miller y Rose (2008) denominan democracias liberales avanzadas–, mientras que la segunda se instaló a finales de los años setenta del siglo xx, y con ella se dio inicio a las primeras reformas neoliberales.

gestión y poder. Los dos libros están apoyados con estudios de casos que permiten ver los contornos y los enfoques que esta forma de gobierno adopta en distintos lugares del globo, con lo cual se dibuja un caleidoscopio geográfico que va desde Canadá hasta Japón, pasando por Estados Unidos, México, Marruecos, Mauritania, Italia, Albania, Australia, Irán y Pakistán. Lo anterior, por supuesto, manifiesta su irradiación global.

El modelo del GIM es configurado en la década de los noventa del siglo XX por expertos como Bimal Ghosh y lanzado como proyecto global en comisiones, foros y diálogos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en procesos consultivos regionales. *Grosso modo*, el GIM es un marco tecnocrático que busca “hacer los movimientos de personas más ordenados y predecibles, así como productivos y humanos, basado en el acuerdo y la reciprocidad de intereses de todos los actores involucrados” (Ghosh, 2012:26). Para alcanzar estos objetivos plantea ver la movilidad desde un *enfoque comprensivo*; vale decir, incorporar todas las formas de flujo migratorio: “migración laboral, reunificación familiar, solicitantes de asilo y otros flujos humanitarios, para evitar el exceso de presión sobre un canal y su atasco como resultado del desvío de los flujos desde otro canal o canales de entrada” (Ghosh, 2012:27). Este enfoque debe ser complementado con otro que aborde la migración de manera *integral*; en otras palabras, que establezca una red de relaciones con el desarrollo, la diáspora, la seguridad y el riesgo, entre otras. Todo lo anterior es posible sólo si se gestionan de manera *adecuada* los flujos (humanos), para lo cual se promueve como una política mixta, resultado de la relación entre aperturas reguladas basadas en las necesidades del mercado y las restricciones moderadas, pues lo que se quiere restringir es la migración indeseada, dado que se argumenta que a menor migración irregular, mayores posibilidades para la migración legal. En este

Por sugerencia de la Comisión de las Comunidades Europeas, la Real Academia Española incorporó una nueva acepción del término en su vigésima segunda edición, para designar un “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2001:1141).

punto es crucial la cooperación entre Estados, cuyos pilares, según Ghosh (2012), deben ser: 1) la armonización de las políticas e intereses entre los países involucrados en la migración (origen, tránsito y destino); 2) un nuevo marco internacional de acuerdos sobre la movilidad y la migración; y 3) la vinculación de otros actores a quienes se les otorga un papel importante en la elaboración de políticas. Estos últimos se refieren a organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y paneles de expertos.

En el presente trabajo se propone articular este enfoque a partir de la noción foucaultiana desarrollada por Miller y Rose (2008) sobre *racionalidad política*, con el fin de establecer su relación con la *gubernamentalidad* neoliberal. Sara Kalm (2010) es quien primero ha planteado esta perspectiva de análisis. Aquí se afina la noción con la ayuda de las contribuciones de las ediciones de Geiger y Pécoud y se presentan algunos detalles.

En un escenario pos Guerra Fría, afirmar que la migración es un “verdadero proceso global” (Ghosh, 2012) y que, a su vez, en este contexto puede ser un factor generador de crisis, implica que la migración internacional ha devenido en un tema político problemático. No es que la migración no se haya abordado políticamente antes, sino que ahora es presentada con un relieve y unas dimensiones mayores. Siguiendo a Miller y Rose (2008), la *problematización* refiere un proceso en el que los problemas son construidos y visibilizados. En este sentido, la construcción de un campo de problemas es lenta y compleja, en tanto que éstos deben aparecer como problemáticos en diferentes formas, lugares y agentes, para luego ser delimitados por los expertos especializados o profesionales, grupos de presión, políticos, líderes corporativos, medios, etcétera. Una vez que se alcanza cierto consenso de que el problema o los problemas existen y necesitan ser corregidos, éstos son enmarcados dentro de un lenguaje común y objeto de un conocimiento más o menos formalizado. Dicha formalización por parte de los expertos puede darse tanto en una etapa temprana como en una intermedia y, en este caso, funciona como una estabilización del problema. Finalmente, la formalización puede lle-

gar una vez que el hecho se ha establecido, con lo cual se presenta el problema como un territorio fértil para ser explorado. Desde la perspectiva del gobierno, una vez identificada la problemática, se despliega una serie de tecnologías para corregirlo, de modo que para llegar a ser gubernamental, el pensamiento debe traducirse técnicamente.

En los inicios de la década de los noventa del siglo pasado, el aumento de las solicitudes de asilo, el auge de la migración de Europa del este hacia Europa central y el incremento de la migración irregular hacia los países industrializados fueron las situaciones que legitimaron las voces que clamaban con urgencia la creación de “un régimen de leyes y normas globales e integrales [...] para direccionar exitosamente el fenómeno, en la misma vía en que los regímenes de Bretton Woods y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) [actual OMC] han aumentado la gobernanza de las finanzas y el comercio internacional” (Geiger y Pécoud, 2010:2). En esta búsqueda de formas de intervención, el *migration management* es propuesto como salida, aunque visto con cierto recelo inicial. Sin embargo, son los atentados del 11 de septiembre de 2001 los que gatillan o favorecen su incorporación dosificada en varias instancias. Estas coyunturas permiten a los gobiernos centrales poner una atención especial en el tema migratorio y abonar el terreno para conceder a los expertos un papel protagónico en la tarea de procurar soluciones. Así, la gestión es presentada por los expertos como la forma idónea para abordar el problema de una manera más *efectiva y exitosa*.

Ahora bien, cuando al interior de un discurso político podemos establecer ciertas regularidades en los esquemas idealizados que buscan representar y *re-presentar* la “realidad” en objetos inteligibles en aras de su intervención, podemos hablar de racionalidades políticas. Al respecto, Miller y Rose (2008) proponen que una *racionalidad política* (RP) presenta tres características fundamentales: 1) un *carácter epistemológico* en el que la RP está articulada en relación con una concepción de la naturaleza de los objetos a ser gobernados y establece un grupo de personas sobre las cuales el gobierno será ejercido; 2) una *forma moral* a partir de la cual

se elaboran, fijan y distribuyen los poderes y tareas entre las autoridades y actores, así como también se establecen los ideales y principios con los cuales el gobierno será conducido; y 3) la RP crea un dialecto (*idiom*) distintivo, propio. El lenguaje que constituye el discurso político excede el nivel retórico en tanto que es una maquinaria intelectual que traduce la realidad en fenómenos inteligibles susceptibles de deliberaciones políticas.

En primera instancia, en el GIM asistimos a una reconceptualización de la migración, pues ésta se presenta como una *acción humana normal* connatural a la historia de la humanidad y como un *proceso positivo* que puede beneficiar a todos los actores involucrados (países de salida, de arribo y migrantes), si se hace dentro de los marcos recomendados. Así mismo vincula la movilidad humana en todas sus formas posibles (política, económica y cultural), niveles (local, regional e internacional), momentos (temporal, permanente, circular y retorno), estatus jurídico (legal o ilegal) y relaciones (desarrollo, seguridad, salud, integración, diáspora y derechos). Con ello se propone abordar la migración desde una perspectiva *comprensiva, integral* u *holística*. No obstante, las teorías de la migración en la que se sustentan los fundamentos provienen de la economía clásica, que plantea la existencia de factores de atracción y de expulsión (*pull-push*); así como de la teoría neoclásica, que cree en la existencia de un mercado global. Aparte de encubrir los procesos que han vinculado históricamente a los países de salida con los de permanencia (colonialismo, dependencia, “cooperación”), así como la insuficiencia analítica de estas teorías para enfrentar los desafíos instalados por la codificación de la globalización, y las asimetrías en las relaciones de poder que conforman los “mercados” globales, el GIM coloca en el centro a un sujeto emprendedor, responsable, por excelencia, de sus designios. De ahí que se plantee que gracias a una óptima canalización del nexo migración-desarrollo, la migración disminuirá; ése sería el curso natural de los acontecimientos, dado que la insistencia en este nexo busca incentivar a los propios sujetos migrantes a que pongan sus esfuerzos económicos, intelectuales y tecnológicos en la reversión de las condiciones que los llevaron a dejar su lugar de

“origen”. Adicionalmente, los programas de migración circular y temporal son los que deben promoverse desde este enfoque, pues éstos responderían a las demandas del mercado. Sumado a lo antedicho, el retorno y la readmisión “voluntaria” de migrantes permiten *en-cubrir* los temas de reunificación familiar e integración. Hasta aquí, la novedad radica en la articulación de lo económico, social y personal.

En este punto vale recordar una de las paradojas liberales por excelencia que tiene que ver con la instalación de la libertad como condición de posibilidad de su racionalidad, una libertad que necesita ser producida pero que, a su vez, requiere ser organizada. En *El nacimiento de la biopolítica*, Michel Foucault (2007:84) afirma que “el nuevo arte gubernamental se presentará entonces como administrador de la libertad, no en el sentido imperativo ‘sé libre’ [sino, en el sentido] de la administración y organización de las condiciones en que se puede ser libre”. De esta manera se produce un ambiente de libertad y, a su vez, las condiciones que la amenazan. La idea, entonces, de que se gobierna a través de la libertad tiene su corolario no sólo en estos programas selectivos, sino también en las técnicas indirectas de gobierno, como son las de producción subjetiva, que buscan migrantes emprendedores y responsables.

En definitiva, al plantear la migración como una acción *normal* y consustancial a la globalización, ésta es presentada como un acto natural. Sin embargo, esta naturaleza es contrarrestada con la producción de una subjetividad en virtud de la cual, teniendo esta posibilidad en el horizonte, el migrante optará por permanecer en casa, puesto que el grupo objeto de gobierno al cual el GIM va dirigido son, en su mayoría, migrantes pobres del sur.

En el plano *moral*, la migración debe ser legal, ordenada, predecible, deseable y gestionable, pero, sobre todo, benéfica para todos. Esta consigna puede resumirse del modo siguiente:

los buenos migrantes están bien informados, respetan la ley, son flexibles a las necesidades del mercado, prestos a circular y entusiastas para contribuir con el desarrollo de su país; los investigadores

desarrollan conocimiento en políticas relevantes para informar las políticas migratorias; las organizaciones no gubernamentales contribuyen a los derechos y al bienestar de los migrantes a través del manejo de actividades apropiadas; las diásporas toman las iniciativas del desarrollo positivo con la ayuda de las agencias intergubernamentales y gubernamentales (Geiger y Pécoud, 2010:17).

De esta forma, se establecen los actores, las tareas y, en parte, los principios bajo los cuales debe actuarse en el marco del GIM.

Por último, en el GIM, el dialecto proviene del diseño empresarial característico del mundo privado y que, gracias al *new public management*, impulsado en la década de los ochenta del siglo XX, se empezó a incorporar al sector público, de manera que los términos empleados en este enfoque ya son moneda corriente en otros terrenos como la educación, la salud, las pensiones, y está incursionando en otros como el medio ambiente, los recursos naturales y la migración. Así, este dialecto –reiterado en informes, programas y medidas migratorias impulsadas por agencias y organismos internacionales– está conformado por un vocabulario en el que figuran expresiones como: gestión; eficiencia y efectividad; cooperación interestatal; *partnership*; políticas consensuadas; maximización de beneficios; capital humano; reducción de costos; triple ganador; desarrollo de capacidades; gobernanza global; retorno voluntario; capacitación permanente; combate contra la migración ilegal, el tráfico y la trata de personas; derechos de los migrantes; migración y desarrollo; vinculación de la diáspora, entre otros.

Esta primera parte de las racionalidades o mentalidades en torno del gobierno es complementada con modos de intervención, o lo que Miller y Rose (2008), siguiendo a Foucault, denominan *tecnologías*. Con ello se refieren a “todos los dispositivos, herramientas, técnicas, instituciones, personas, materiales y aparatos que permiten a las autoridades imaginar y actuar sobre la conducta de los sujetos, sean individuales o colectivos, y conectar diversos sitios” (p. 16), dando lugar a formas de gobierno directas e indirectas o a la distancia. En esta vía, las mismas organizaciones e instituciones funcionan como tecnologías. Tales son los casos

de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Centro internacional para el desarrollo de la política migratoria (ICMPD, por sus siglas en inglés), la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (Frontex), entre otros. Dentro de las tecnologías que buscan el gobierno directo tenemos las políticas promocionadas por los mismos organismos anteriores, a fin y efecto de controlar la migración irregular, la trata y el tráfico de personas, así como las políticas altamente selectivas (migración laboral y circular) y antiéticas (retorno “voluntario”). Dentro de las indirectas se cuentan: el trabajo de los expertos, pues éstos presentan sus recomendaciones como conocimiento *objetivo, neutral y apolítico*; las campañas informativas tanto de derechos como de posibilidades de asilo y empleo, y la *espacialidad imaginada* (Walters, 2010) que articula tanto técnicas directas (militarización de fronteras y centros de internamiento) como a distancia. Estas últimas se encaminan a dismantelar la cadena migratoria desde el punto inicial, es decir, van dirigidas a los países del sur global a través de las recomendaciones de carácter *informal* en materia de política migratoria y de la participación de dichas naciones en instancias no vinculantes junto a los países centrales.

El GIM no es una forma de gobierno nueva: es la incorporación de la migración, como problemática, a la familia de la *gubernamentalidad* neoliberal, que día a día va buscando espacios antes impensados para rentabilizar. En otras palabras, para volver a los autores de *Governing the Present*, el GIM evidencia la extensión de las racionalidades y tecnologías del mercado a zonas anteriormente exentas de ellas, como es el caso migratorio, lo que constituye una característica consustancial a la *gubernamentalidad* neoliberal. Otras de las características consustanciales son la vaguedad y la vacuidad del lenguaje neoliberal, dado que es en el ejercicio de las relaciones de poder donde los conceptos se van llenando de contenido específico. Pero hemos visto que la producción de conocimiento bajo estos aleros constituye una forma de ejercer el poder sin coerción. Así mismo, la amplitud, la contradicción y la ambigüedad del discurso, elementos recurrentes en la incipiente

crítica del GIM, indican que la formalización de la problemática aún está en curso y que es a través de la puesta en práctica de los programas ideados como se van ajustando los elementos que permitan su domesticación, cuantificación, cálculo y administración.

Es más, la *gubernamentalidad* se caracteriza por un optimismo eterno; así mantiene la promesa de que una situación puede ser administrada *mejor* y de manera *más eficiente*, mientras que la identificación del fracaso de los programas políticos es un aspecto esencial para mantener tal promesa. De ahí que, una vez que es reconocido el fracaso de las políticas de control, el GIM se instala como la forma *idónea* para abordar la migración internacional. Para evitar la confrontación con las posturas que reclaman aperturas de fronteras y con aquellas que exigen control riguroso, la gestión se coloca en el medio, como una “tercera vía”. No obstante, ello no implica que el control se deje de lado; todo lo contrario, lo que persigue la gestión es el control de los flujos migratorios, pero de una manera que apela al consentimiento de los sujetos y de los gobiernos que son identificados como generadores de la problemática.

Sucintamente, analizar el GIM como una racionalidad política permite asumirla como una forma de gobierno que forma parte de la gubernamentalidad neoliberal; de modo que diagnosticar sus formas, presupuestos, conceptos, vocabulario, red de relaciones, actores y prácticas, permite a la crítica percibir los peligros, vislumbrar los puntos de fuga y advertir las formas de desobediencia subjetiva tanto individual como colectiva.

Referencias

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2001, *La gobernanza europea. Un libro blanco* [COM (2001) 428 final], Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- FOUCAULT, Michel, 2007, *El nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, FCE.
- GHOSH, Bimal, 2012, “A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word?”, en

- Martin Geiger y Antoine Pécoud, eds., *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, Osnabrück, Alemania, Universität Osnabrück, pp. 25-30.
- GIEGER, Martin y Antoine PÉCOUD, eds., 2010, *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.
- GIEGER, Martin y Antoine PÉCOUD, eds., 2012, *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, Osnabrück, Alemania, Universität Osnabrück.
- KALM, Sara, 2010, "Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management", en Martin Geiger y Antoine Pécoud, eds., *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan, pp. 21-44.
- MILLER, Peter y Nikolas ROSE, 2008, *Governing the Present*, Massachusetts, Polity Press.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2001, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe.
- WALTERS, William, 2010, "Imagined Migration World: The European Union's Anti-illegal Immigration Discourse", en Martin Geiger y Antoine Pécoud, eds., *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan, pp. 73-95.

