

CLACSO
#33

RED DE POSGRADOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

Acerca de la gobernanza
y la gestión migratoria.
Crítica del papel de la OIM
en el gobierno de la migración
internacional y regional

Mary Luz Estupiñán Serrano

2013

Estupiñán Serrano, Mary Luz

Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria : crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2013.

E-Book. - (Red CLACSO de posgrados / Pablo Gentili)

ISBN 978-987-1891-83-2

1. Gobernanza. 2. Migración. I. Título
CDD 305.8

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |

<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



Colección Red CLACSO de Posgrados en Ciencias Sociales

Directores de la Colección

Pablo Gentili y Fernanda Saforcada

Asistentes del Programa

Anahí Sverdloff, Denis Rojas, Inés Gómez,
Alejandro Gambina y Lluvia Medina

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Primera Escuela Internacional de Posgrado MIGRARED. “Metodologías y prácticas de investigación sobre migraciones internacionales: contribuciones desde América Latina”.

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Red de Posgrados

ISBN 978-987-1891-83-2

Patrocinado por



Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Resumen

En este trabajo nos proponemos indagar la adaptación del lenguaje del *management* en el campo de las migraciones internacionales, destacando el rol protagónico que ha tenido en esta labor la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Después de establecer las coordenadas empresariales de la gestión y la gobernanza, en aras de resaltar sus presupuestos, veremos cómo estos dispositivos son introducidos en el terreno migratorio internacional y regional, prestando especial atención a su entrada en Sudamérica. Para ello analizaremos la documentación concerniente a la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) a partir del año 2000; a saber: discursos proferidos, declaraciones finales, documentos de trabajo, planes de acción y planes estratégicos e informes. Sostenemos que la incorporación de estos dispositivos en el terreno migratorio hace parte del programa de la gubernamentalidad neoliberal en su fase actual, pero inaugurada en la década de los setenta. Esto contempla la implicación de nuevos actores así como la producción de discursos y prácticas *ad hoc* a la lógica del sector privado. De manera que en esta instancia nos centraremos en el análisis de la formación de dicho discurso.

Introducción

El incremento irremediable e imparable de la migración posterior a la caída del Muro de Berlín es el argumento que ha permitido instalar las migraciones internacionales en el centro de los debates gubernamentales, las agendas ora internacionales, ora regionales, ora nacionales y, por supuesto, también en los programas de los organismos que defienden los derechos humanos y en las acciones desarrolladas por la sociedad civil. Para maniobrar estos flujos se emplaza la necesidad de crear modelos que permitan su regulación con el fin de que las migraciones obedezcan a demandas y deseos específicos y se realicen dentro de marcos normativos claramente delineados y “armonizados”. Es así como en las dos últimas décadas hemos visto que términos como *gestión, gobernanza, gobernabilidad, eficacia, eficiencia, maximización de costos y beneficios*, entre otros, articulan el lenguaje con el que no solo políticos y empresarios, sino también académicas y académicos, investigadoras e investigadores se expresan en torno a las migraciones y a las y los migrantes. Lo que ello indica es un cambio sustantivo en la concepción y conceptualización de la migración en aras de su rentabilización económica. Estas mutaciones hacen parte del programa de la gubernamentalidad neoliberal en curso que economistas, gerentes y administradores han impulsado desde fines de la

década del 70 con pretensión de alcance mundial y que implica la producción de condiciones específicas y reguladas, pero también de condicionamientos para ejercer la libertad, y en especial la libertad de movilidad. Como veremos la migración pretende ser de esta manera controlada y contenida.

Son los estudios de la gubernamentalidad inaugurados por Michel Foucault a fines de los años 70, los que han evidenciado diversas formas de gobierno de las poblaciones que la racionalidad neoliberal emplea para asegurar los niveles de acumulación que demanda su funcionamiento¹. Si bien, la crítica a las formas de gobierno de la migración a nivel internacional y regional han provenido principalmente, pero no de manera exclusiva, de este campo de estudio, éstas son aún escasas y recientes. La crítica a la OIM en la instalación de estos dispositivos de gobierno de las migraciones es aún más limitada. Con todo, tenemos, a nivel internacional, las ediciones de Martin Geiger y Antoine Pécoud: *The Politics of International Migration Management* (2010) y *The New Politics of International Mobility* (2012), que reúnen contribuciones sobre diversos actores (OIT, ACNUR, PNUD, FRONTEX, OIM), prácticas (campañas, programas de retorno y readmisión de migrantes y refugiados, migración circular, vinculación de la diáspora, inversión productiva de las remesas, entre otras) y discursos (derechos humanos, salud, seguridad, migración y desarrollo, triple beneficio o beneficio para todos, etc.) en torno al modelo de gestión migratoria. En relación a la crítica particular del papel de la OIM en la instalación de este marco tenemos los aportes de Düvell (2003), Rutvica y Walters (2010), Georgi (2010), Geiger (2010), Pécoud (2010), Ashutosh y Mountz (2011), Caillault (2012), y Georgi y Schatral (2012).

Para el caso centroamericano tenemos el trabajo de Stefanie Kron (2011), “Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones”, texto en el que la autora analiza las formas insituacionales que adopta este paradigma, así como los desafíos que presentan al mismo las prácticas de los sujetos migrantes en esta región, focalizando su estudio en el trabajo adelantado por la Conferencia Regional sobre Migración (CSM), también conocida como Proceso de Puebla, cuyo inicio data de 1996, la actual ley migratoria en Costa Rica y las prácticas sostenidas por los migrantes en la frontera norte de este país.

En Sudamérica, por su parte, es en los trabajos de Eduardo Domenech (2007, 2008, 2011) donde se realiza una crítica al modelo de gestión migratoria que, en el caso argentino, aparece bajo el tropo de *governabilidad migratoria*. En dichos trabajos se señala también la responsabilidad de la OIM en la dinamización regional del modelo mencionado. Siguiendo esta línea de investigación, tenemos los trabajos de Janeth Clavijo y Silvana Santi (2009), Silvana Santi (2011a, 2011b), Claudia Ortiz (2011) y Maria José Magliano (2011)². En estas contribuciones las autoras han señalado diversos aspectos que conforman la agenda de gobernabilidad migratoria, en especial la vinculación de la diáspora argentina como factor de desarrollo (Clavijo y Santi, 2009), la participación de la sociedad civil y el énfasis dado a los derechos humanos (Magliano, 2011). Pero han sido los trabajos de Santi (2011a, 2011b) y de Ortiz (2011) los que se han detenido tanto en la revisión del “nuevo orden migratorio global” y su entrada en la región iberoamericana, como en el papel jugado por la OIM en su instalación a nivel sudamericano con la institucionalización de la CSM; escenario desde

1 Para el tema de la gubernamentalidad después de Foucault ver: Burchell, Gordon y Miller, 1991; Andrew, Osborne y Rose 1996; Castro-Gómez, 2010; Mezzadra, 2012 y Zimmermann y Favell, 2011.

2 Sus contribuciones se enmarcan en el proyecto denominado “La agenda política global sobre migraciones internacionales: transformaciones recientes en la región sudamericana”, dirigido por Eduardo Domenech. Dicho proyecto de investigación está adscrito al Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba y contó con financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (SECyT-UNC), 2008-2010.

el cual se pretende la cooperación y la reciprocidad para la gobernabilidad de los flujos migratorios. Por otra parte, Yolanda Alfaro y Jacques Ramírez (2010), así como Lorena Araujo y María Mercedes Eguiguren (2009) han señalado la crítica al énfasis en el control y la seguridad que entraña el modelo de gestión migratoria presente en las Conferencias Regionales tanto Centro como Sudamericana, pero también en políticas implementadas en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

Ahora bien, Ramírez y Alfaro ponen de relieve la propuesta de la OIM para “ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo” y señalan que esta Organización “no cuestiona, ni pone en entredicho el enfoque, ni las relaciones asimétricas, de dominación y de poder que se dan a nivel global” (p.9), con lo cual pierden de vista que si no lo hace es porque la OIM hace parte de esa geopolítica global que se pretende criticar. Nosotros en cambio creemos que la crítica debe instalarse en una fase anterior; esto es, en el diseño y formulación del programa mismo de gestión y gobernanza migratoria con pretensión global, en la que, como veremos, la OIM adopta un papel protagónico.

Es en esta veta que, considerando la propuesta foucaultiana sobre la gubernamentalidad neoliberal, esperamos contribuir a la consolidación de la crítica a los modelos de gestión y gobernanza de las migraciones en Sudamérica y a establecer la responsabilidad que tiene la OIM en la instalación de este programa en la última década. Analizaremos entonces la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) como la instancia más importante para la introducción de estos modelos en la región. La Conferencia cuenta con doce versiones de realización anual, en las que se ha producido una serie de documentación a partir de la cual podemos establecer dicho programa; a saber: discursos proferidos, declaraciones finales, documentos de trabajo, planes de acción y planes estratégicos e informes. De manera que en esta instancia nos centraremos en el análisis de la formación de dicho discurso, subrayando los énfasis y las técnicas que emplea para desarrollar el programa propuesto. Ponemos el discurso en el centro de nuestro análisis, porque estamos convencidos de que el desentrañar las dinámicas de su formación posibilita un análisis del poder en sus manifestaciones actuales.

Siguiendo así la tesis foucaultiana de que “vivimos en la era de la gubernamentalidad, descubierta en el siglo XVIII” (1978, p. 137), lo que significa que es una era caracterizada por la articulación de los dispositivos de seguridad y de control como formas predominantes de gobierno; sostendremos que tanto la *gestión* como la *gobernanza* de las migraciones son mecanismos para controlar y maximizar la rentabilidad de la mano de obra proveniente (especialmente) del sur globalizado. Se entiende por gubernamentalidad un nuevo dispositivo institucional que conlleva una forma determinada de ejercer el poder y el control (y no solo la disciplina), una estrategia económica que poco a poco ha gubernamentalizado al Estado mismo. Ésta involucra tanto “el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y la tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor del saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad”; como también “la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no dejó de conducir [...], hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de todas una serie de saberes”. Y finalmente, la gubernamentalidad se entiende como “el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se gubernamentalizó poco a poco” (2006 [1978],

p. 136). Ello implica que es la economía la que pasa a controlar al Estado y no a la inversa. En otras palabras, *gestión* y *gobernanza* son formas de gobierno requeridas por la economía neoliberal, esa que ha subsumido lo social bajo su manto, y la gubernamentalidad nombra, por tanto, su implementación.

Teniendo en cuenta este punto inicial, notaremos que hay presupuestos, actores y técnicas que son los que permiten la instalación de formas específicas de gobierno de las migraciones. En esta sintonía revisaremos los presupuestos contenidos en dos de los conceptos nodales: *gobernanza* y *gestión* y en uno de los actores principales: la OIM y algunas de las técnicas que esta organización emplea para materializar dicho programa.

Gobernanza y gestión

Tanto gobernanza [*governance*] como gestión [*management*] se incorporaron al campo de las migraciones internacionales en la década de los 90. Empero, antes de ver en detalle de qué se tratan estas formas de gobierno hay que esclarecer su filiación intelectual y política. La idea de gestión toma fuerza en Estados Unidos e Inglaterra hacia finales de los años 70 y se consolida a lo largo de la década del 80. Ésta pronto sería adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) y diseminada por el resto del mundo gracias a los programas y recomendaciones de los organismos internacionales (BM, FMI, BID, OIM, ONU). Esto ocurre porque una vez los economistas de la Escuela de Friburgo (Alemania) y la Escuela de Chicago (Estados Unidos) establecen el programa neoliberal, requieren el apoyo de sus colegas de las áreas de administración y negocios (y poco después del área de Relaciones Internacionales)³ para materializar el nuevo rol del Estado, cuya otrora centralidad debía ser cedida al mercado. Éstos ponen entonces en el centro la técnica de la gestión en aras del “buen gobierno”⁴. En dichas áreas ya se venían realizando ajustes y propuestas para aplicar al sector público prácticas empresariales que permitieran reducir el protagonismo del Estado, maximizar beneficios, flexibilizar estructuras y dar vía libre a la competencia; criterios que, por lo demás, son un claro correlato con el programa de los economistas de Friburgo y de Chicago. De esta manera surge la Nueva Gestión Pública (NGP, *New Public Management -NPM*), que pese a la imprecisión en su definición (estrategia por lo demás común y no gratuita en la formulación de terminología neoliberal) y a la diversidad de técnicas⁵ que emplea, es una tecnología de poder que tiene una meta clara:

“modificar la administración pública de tal manera que aún no sea una empresa, pero que se vuelva más empresarial. La administración pública, como prestador de servicios para los ciudadanos, no podrá

3 Al respecto ver: Dingweth, Klaus y Pattberg, Philipp, 2006.

4 La primera crítica al interior de los estudios de gestión, apareció en 1992 con una publicación editada por Alvesson y Willmott, denominada justamente *Critical Management Studies*. Los trabajos críticos fueron teniendo cada vez más adeptos y se formó un grupo denominado *Critical Management Studies*, principalmente con colaboradores británicos. En la misma década de los noventa, esta línea de pensamiento fue desbordándose del marco empresarial y se va introduciendo en las ciencias sociales, ya no utilizando el conocimiento de estas áreas para ejecutar sus programas sino que la lógica de la gestión se instaló en el centro a partir del cual se generan conocimientos. De esta manera, tanto sus dinámicas como su jerga han permeado la vida cotidiana de los sujetos y su crítica está en curso. Al respecto ver: Grey y Willmott, 2005; Geiger y Pécoud, 2012.

5 Según Gernod Gruening el NPM ha sido inspirado en las siguientes perspectivas teóricas: “public-choice theory, management theory, classical public administration, neoclassical public administration, policy analysis, principal-agent theory, property-rights theory, the neo-austrian school, transaction-cost economics, and NPA [New Public Administration] and its following approaches” (2001, p.17). Lo cierto es que es un campo de producción de saber aún en disputa que no alcanza a ser una ciencia ni un paradigma, pero sí un modelo de administración basado en las dinámicas de la empresa privada.

librarse de la responsabilidad de prestar servicios eficientes y efectivos dentro de la economía, sin embargo, tampoco mostrará una orientación hacia la generación de utilidades, como es la obligación indispensable de una empresa que quiere mantenerse competitiva dentro del mercado” (Schröder, s.f., p.8).

Este modelo se empieza a promocionar a nivel mundial durante la década del 90 y la primera década del presente siglo. En aquellos países que no adoptaron el paquete completo se fue introduciendo a través de los condicionamientos al desarrollo, de los préstamos del BM y del BID dado que ellos mismos entregan patrones de inversión, gasto y evaluación de los dineros que prestan.

Los organismos internacionales como la OCDE y la OMC y agencias internacionales como la OIM también promocionan la aplicación de este modelo. Es más, sus programas están diseñados para la optimización de la gestión de los recursos, ora humanos, ora materiales, como lo veremos más adelante en el caso de la OIM.

Por otro lado, la gobernanza [*governance*] y su inserción en un marco global ha sido definida por los académicos del área de Relaciones Internacionales de tres formas. Primero como un “fenómeno observable” que incluye “un movimiento social global; una sociedad civil; las actividades de las organizaciones internacionales; redes público-privado; elaboración de normas transnacional; y formas de autoridad privada” (Dingwerth y Pattberg, 2006, p. 189); segundo, como una teoría política, concebida para “incluir sistemas de normas en todos los niveles de la actividad humana –desde la familia hasta la organización internacional–, donde la búsqueda de metas a través del ejercicio del control tiene repercusiones transnacionales” (Rosenau, 1995, citado en Dingwerth y Pattberg, 2006, p. 189). Los elementos constitutivos entonces de esta teoría, determinados por Dingwerth y Pattberg, son los sistemas de normas (conjunto de normativa internacional sobre derechos de los migrantes, por ejemplo), niveles de actividad humana (local, subnacional nacional, regional, internacional y transnacional), búsqueda de metas (control y regulación de las migraciones) y repercusiones transnacionales de dichas metas. Y, en último término, *global governance*, en tanto concepto político, refiere, “la existencia de normas, leyes y estándares que estructuran y contienen la actividad social” (Dingwerth y Pattberg, 2006, p. 199), pero también la redefinición de actores específicos, en especial el Estado y su vínculo con lo privado y con la “sociedad civil”.

Ahora, ¿cómo ingresan estos conceptos al terreno de las migraciones? Es aquí donde aparece el protagonismo de los órganos internacionales como la ONU y la OIM. A inicios de los noventa, la Comisión sobre Gobernanza Global (CGG) de la ONU encargó a un experto en administración pública, desarrollo y cooperación internacional la ideación de un modelo que permitiera encarar los “nuevos” retos que instala la migración en el marco de la globalización neoliberal, ya que se considera que la migración es un elemento que puede desencadenar crisis. Así es Bimal Ghosh, quien, en sus propias palabras, fue uno de los primeros en utilizar los términos en el terreno de las migraciones a inicios de los 90, (Ghosh, 2012). Entre 1993 y 1994 respondiendo a la petición antedicha, coordinó la elaboración del borrador del documento sobre este tema para ser presentado en la CGG, Comisión oficializada en 1995. Luego participó en otras instancias que le permitieron afinar su propuesta, propuesta que además ha instalado en otros Organismos Internacionales (OIs) gracias a que en las últimas dos décadas ha ocupado importantes cargos, entre los que se cuentan: Director del programa conjunto entre las ONU y la OIM sobre el Nuevo Régimen Internacional para Ordenar las Migraciones (NIROMP, por sus siglas en inglés, 1997); Director y Coordinador de los programas de desarrollo de las Naciones Unidas y de la OIT; miembro ACNUR del grupo intergubernamental de expertos sobre los derechos humanos de los migrantes y promotor del programa sobre

integración de refugiado y desarrollo de esta misma entidad. A ello habría que agregar que también fue Coordinador Científico de la Conferencia Ministerial de África Occidental en migración y desarrollo (Dakar, 2000). Y sus áreas de consultoría internacional son justamente migración, desarrollo, derechos humanos y cooperación, lo que lo ha hecho merecedor de varios premios y honores tanto en la comunidad académica como en la comunidad internacional.

Para Ghosh, la gestión es una tercera vía instalada entre los libertarios y los controladores, o sea entre quienes piden migración sin fronteras y los que piden fronteras reguladas. Por eso opta por gestión y no por control, dado que para él la primera expresa de mejor forma la conjunción y/o armonización entre los dos extremos. Su diagnóstico en torno a la migración actual apunta a que asistimos a “un conflicto entre dos fuerzas poderosas: por un lado, tenemos la presión por el incremento de migración y, por otro, la disminución de oportunidades para la entrada legal especialmente para los trabajadores poco calificados” (2012, p. 26)⁶, de manera que la solución a esta contrariedad es “una gestión efectiva de la migración”. Para reducir la asimetría producida entre la liberalización principalmente de las finanzas y la economía y el exceso de mano de obra disponible es requerida la gestión cooperativa que refiere a “un set de objetivos precisos: hacer los movimientos de personas más ordenados y predecibles así como productivos y humanos, basados en un asociacionismo [*commonalty*] y una reciprocidad de intereses de todos los actores involucrados –países de origen, países receptores y países de tránsito así como los mismos migrantes” (2012, p. 26). De ahí el énfasis en la cooperación multilateral cuyos acuerdos deben estar encaminados a: “1) compartir los objetivos de la política migratoria convenida, 2) armonizar normas y prácticas y 3) optimizar los acuerdos institucionales para una mejor coordinación de la acción, incluyendo asistencia y monitoreo” (Ghosh, 2012, p. 27). Es entonces en la agenda del NIROMP donde queda plasmado este dispositivo.

En cuanto a la incorporación de *gobernanza* en el ámbito de las migraciones internacionales, el antecedente principal lo constituye también la *Comisión sobre Gobernanza Global* (1993/94)⁷. Ésta la define como:

“la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, resuelven sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual tanto lo conflictivo como los diversos intereses pueden ser ajustados para dar paso a una acción cooperativa. Incluye instituciones formales y regímenes facultados para incentivar el cumplimiento [de metas y objetivos específicos], así como acuerdos informales que la gente y las instituciones ha acordado o que percibe como de su interés” (CGG, 1995. Citado en Ghosh, 2012, cita 8 en p.30).

Tal como lo anticipamos, la definición estuvo a cargo del mismo Ghosh y como vemos *gobernanza* y *gestión* son términos cercanos e interdependientes que se han ido afinando entre las áreas de Relaciones Internacionales y de gestión empresarial. Ambos dispositivos hacen parte de la redefinición de la política, empleando técnicas de la empresa privada, en la que participan las agencias internacionales en su calidad de “nuevos” actores. Pues bien, las agendas tanto de la *gestión* como de la *gobernanza* son las que están en todos los instrumentos diseñados e implementados por la OIM en las dos últimas décadas en el marco internacional y en la última década para la región sudamericana. Esta agencia presenta la gestión como la “salida” al control (entendido como disci-

6 La traducción de citas de provenientes del inglés empleadas en este texto son realizadas por la autora, a menos que se señale lo contrario.

7 La Comisión en Gobernanza Global (CGG) creó en 1995 un instrumento de difusión de sus debates e ideas académicas: la revista *Global Governance*.

plina) pues en vista de que la migración es inevitable, lo mejor es administrarla bien. No obstante, es una máscara para llevar a cabo políticas de control con rostro humano (Domenech, 2011)⁸.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Desde fines de los años 80 la OIM es una agencia que ha devenido clave para la globalización del control migratorio, gracias a su trayectoria y al reconocimiento de los Estados así como por la vinculación de organismos de diverso nivel, cuya membresía ha crecido de manera exponencial en los últimos años⁹. Ello ocurre gracias a que este organismo pasó de ser el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (CIPMME, 1951) a ser la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 1989), pasando por otras estructuraciones no menores como la ocurrida en la misma década del 50, cuando se fortalece como Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) y en 1980 cuando deviene Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM)¹⁰, consolidando en esta década su accionar fuera de Europa, en especial en el denominado Tercer Mundo (América Latina, África y Asia)¹¹.

Los primeros programas de migración para América Latina desarrollados por el entonces CIME datan del año 1964 y están relacionados con la agenda de desarrollo para el “Tercer Mundo”, que para entonces referían la contratación y colocación en países latinoamericanos de migrantes altamente calificados. Una década después se focalizaban en la asistencia para “el retorno de talentos latinoamericanos residentes en el extranjero”. Asistencia similar ofrecían en países africanos y asiáticos, además de asistir a los refugiados, lo que le valió el reconocimiento en el año 80 de su papel mundial en las migraciones.

Vemos entonces que la función principal hasta 1989 fue la de ofrecer asistencia a las y los migrantes y refugiados, mientras que posterior al año 1989 su rol de asistente empieza a diversificarse. Éste incluye hacer las veces de secretaria técnica, para el caso de las Conferencias Regionales; ente capacitador, para los funcionarios públicos; ente consultor y asesor, para los elaboradores de políticas e impulsores de campañas para el “beneficio de todos”, entre otras tareas. La OIM pasa así de ser un organismo operativo logístico a ser la Agencia para las Migraciones. Este nuevo rol adoptado en las últimas décadas le ha implicado la producción, o mejor, la adhesión de un modelo de gestión de las migraciones que está diseminando por todo el orbe. Hecho posible gracias a que cuenta con personal y con estrategias para asesorar gobiernos, instituciones y formuladores de políticas públicas. Lejos de plantear sus programas como una obligación, su estrategia es la de *agencia recomendadora* y usa la bandera humanitaria como elemento incuestionable para lograr el consentimiento no sólo

8 El autor utiliza la noción de *políticas de control con rostro humano* para referirse “al universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales. La figura del control con rostro humano podría ayudar a pensar y analizar las transformaciones acontecidas en el ámbito regional sudamericano en materia de política migratoria en la última década por fuera de la dicotomía derechos humanos versus seguridad” (Domenech, 2011, p.3).

9 Por ejemplo en 2011, en su sexagésimo aniversario, la OIM contaba con 132 estados miembros y 97 Observadores, de los cuales 17 son Estados y 80 son organizaciones internacionales y no gubernamentales de alcance mundial y regional. A septiembre de 2012, el número de estados miembros ascendía a 146. Para ver las respectivas listas de países miembros ir a: <http://60years.iom.int/en/welcome.html>; <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/members-and-observers/governments/member-states.html>

10 Para la historia de la OIM, ver: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/history.html>

11 Para un resumen histórico de algunos programas de la OIM fuera de Europa, ver: http://www.iom.int/50years/html/history_sp.htm

de los gobiernos “tercermundistas” o “en desarrollo”, sino de la “sociedad civil” en general. Tal como hemos venido señalando, esta agencia lleva más de dos décadas instalando el discurso de la *gestión y gobernanza* de las migraciones a nivel global y por cerca de una década en la región sudamericana.

La instalación como *la* Agencia reconocida para abordar y tratar los temas migratorios a nivel mundial ha llevado a la OIM a estar presente en las Conferencias y Foros Mundiales así como en los Diálogos de Alto Nivel impulsados por la ONU para garantizar la inclusión del modelo de gestión migratoria en las agendas de trabajo. Es así como, producto de lo dispuesto en el Plan de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo que tuvo lugar en el Cairo, nacen los Procesos Consultivos Regionales que con la asistencia técnica de la OIM dan inicio en el subcontinente en 1996 (Proceso de Puebla) y en 1999 con el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, que permitió la instalación de la CSM desde el año 2000.

En la primera década del presente siglo, la OIM ha creado y contribuido a la creación de una serie de instrumentos de diversa índole para alcanzar sus objetivos propuestos a nivel global. Por un lado tenemos la elaboración de manuales y la búsqueda de estandarización de términos a través de documentos tales como: *Elementos esenciales para la gestión migratoria*. 3 Vols. (2004) y *Glosario sobre migraciones* (2006 [2004]). Por otro lado tenemos *La Iniciativa de Berna* que si bien inicia en 2001, tres años después establece la “Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (AIGM, 2004)”, en conjunto con la Oficina Federal para las Migraciones (FOM) del gobierno suizo¹² El objetivo principal de esta agenda es la “promoción de la cooperación interestatal en la gestión de la migración a través del desarrollo de un marco político o de un sistema de referencia no vinculante en materia de migración” (AIGM, p. 173). Pero veamos cómo es definida la gestión en los documentos producidos por esta agencia. En principio, es un término utilizado para “designar las diversas funciones gubernamentales relacionadas con la cuestión migratoria y el *sistema nacional* que se encarga, en forma ordenada, del ingreso y la presencia de extranjeros dentro de los límites de un Estado y de la protección de los refugiados y otras personas que requieren protección” (OIM, 2006, p. 29, énfasis agregado).

Mientras que la gestión de fronteras refiere específicamente a:

“[l]a gestión de los flujos autorizados de hombres de negocios, turistas, migrantes y refugiados y de la detección y prevención de la entrada ilegal de extranjeros en un Estado determinado. Las medidas para la administración de las fronteras incluyen la imposición, por parte de los Estados, de requisitos de visado; sanciones contra las compañías de transporte que traen extranjeros en forma irregular a un Estado y la intercepción en alta mar. Las normas internacionales exigen un *equilibrio* entre la facilitación del ingreso de *verdaderos viajeros* y la *prevención de ingreso de viajeros, por razones inapropiadas* o con una documentación falsa o no válida” (OIM, 2006 p. 6, énfasis agregado).

El énfasis sobre los Estados y sus fronteras obedece a que en un comienzo se inspiran en el reconocimiento de que “la migración sigue siendo una esfera soberana de los Estados” (OIM/FOM, 2004, p. 159). No obstante, la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (AIGM) se instituye con el objetivo principal de promocionar “la cooperación interestatal en la gestión de la migración a través del desarrollo de un marco político o de un sistema de referencia

12 Según Lelio Mármora (2010), en respuesta a la búsqueda de espacios de consenso más ambiciosos y amplios, esta iniciativa fue asumida en 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Diálogo de Alto Nivel sobre Población y Desarrollo y, desde el 2008, por el Foro Global sobre Migración y Desarrollo.

no vinculante en materia de migración” (p. 173). Teniendo en cuenta la geografía política actual, otorgar un lugar especial a la soberanía estatal es resguardar el poder de unos Estados para que introduzcan las políticas que consideren necesarias, amparadas además en prevención de una supuesta crisis, mientras la gran mayoría (del Sur Global) se ve conminada a acatar un modelo diseñado para beneficiar a sectores específicos¹³. Esta contrariedad es matizada con el manto del consenso que debe alcanzarse en la construcción de un marco común para luego ser implementado a nivel local. Marco cuyos presupuestos ya están previamente diseñados a favor del “buen gobierno”.

La gestión entonces es una vía aparentemente menos violenta para lograr la regulación y la contención de las migraciones, pues mientras se insiste en la defensa de los derechos humanos de los migrantes acorde con la normativa internacional¹⁴, se vehiculizan los intereses de unas agendas y unos estados específicos.

En este punto vale recordar una de las paradojas liberales por excelencia y 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: “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” (Foucault, 2007 [1979], p.84). De esta manera, se produce un ambiente de libertad y a su vez las condiciones que la amenazan, regulándola. Y como en esta economía política todo es medible, el principio de este cálculo de libertad es la seguridad y/o el control¹⁵. En este punto coincidimos con Araujo y Eguiguren (2009), en que “la gestión es un vehículo velado del control y la seguridad”. El acento puesto en uno u otro depende de las problemáticas contextuales que se requieran enfrentar (narcotráfico, terrorismo, trata de personas, etc.). Entonces libertad, seguridad y control es la triada gubernamental que rige las políticas migratorias y que están explícitas en la agenda de la OIM bajo los imperativos de ordenar, regular y predecir. Para esta agencia, la “[m]igración ordenada” es el movimiento de una persona de su lugar habitual de residencia a un nuevo lugar de residencia, cumpliendo con las leyes y regulaciones que rigen la salida del país de origen, el viaje, tránsito, e ingreso al país que recibe” (OIM, 2003, p.12). Con ello se da así la centralidad a ciertos estados para que seleccionen la mano de obra que sus “mercados” laborales requieren.

El objetivo del dispositivo de control en estos términos “no es cerrar herméticamente las fronteras de los ‘países ricos’, sino establecer un sistema de diques para producir, en última instancia, ‘un proceso activo de inclusión del trabajo migrante a través de su ilegalización’” (Mezzadra, 2012, p. 171). Es decir, este dispositivo genera un *excedente* de mano de obra no calificada que es requerido para cubrir la falacia de la existencia de un “mercado” laboral, pues para que haya mercado es necesario: “la independencia de los actores de intercambio y la tendencia al equilibrio” (Mezzadra, 2012, p.171). Dado a que esto no ocurre, la gestión de las migraciones genera el elemento para dicho equilibrio, por eso a su vez la irregularidad es una condición clave para el funcionamiento del mercado y de la legalidad. Y como nos advierte temerosamente

13 En el marco de la CSM, este punto se esclarece al revisar los argumentos que sostienen las propuestas para la migración temporal y circular, así como las iniciativas adelantadas para incentivar el retorno “voluntario”.

14 Este glosario es elaborado teniendo en cuenta un marco jurídico: “En el contexto de la reciente iniciativa de la OIM, con miras a consolidar y fomentar su participación en el ámbito del derecho internacional sobre migración, se decidió elaborar este Glosario para así consignar en un texto definitivo y único la terminología utilizada en el ámbito de la migración para que sirva de referencia fidedigna a profesionales, funcionarios gubernamentales que se ocupan de la migración, estudiantes y otros” (Perruchoud, 2006, p.3).

15 Al respecto ver Deleuze, 1990.

Ghosh (2008), el gran peligro está en la violación de los derechos humanos y laborales, motivo por el cual se debe ofrecer la “solución” a una situación objetivamente producida¹⁶.

Para el caso del denominado Tercer Mundo, el *management* está interrelacionado con la administración del desarrollo (DAM); no obstante, comparte los presupuestos generales de la gestión planteada para el primer mundo. O, mejor, las dos son una versión del managerialismo [*managerialism*] que hacen parte del proyecto de modernización global neoliberal¹⁷. De esta manera la colonialidad del poder sigue corriendo a través de estos programas políticos. La distinción explícita entre países ricos y con poder y la necesidad de ofrecer ayuda ora técnica, ora política, ora material y cooperación a los segundos, permite colegir las implicancias de la gestión y la gobernanza de los flujos humanos provenientes del sur globalizado.

La gobernabilidad migratoria en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones

En la región las primeras publicaciones con respecto a la gestión y gobernanza de las migraciones tuvieron lugar a mediados de la década del 90 (Mármora, 1996, 1997, 2003, 2010). Mármora es sociólogo de formación y ha mantenido una estrecha relación con la OIM en tanto miembro de la sección Cono Sur y como experto que ofrece sus servicios en la ejecución de programas de capacitación. Dentro de su *curriculum* destaca haber sido Jefe por una década (1987-1997) de la Misión en la Argentina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Director, entre 1994-2002, del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en materia Migratoria (PLACMI, OIM); Representante Regional de la OIM para el Cono Sur de América Latina desde 1997 hasta el año 2002, y Director de la Maestría de Políticas de Migraciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires. Dentro de los cursos que ha tenido a su cargo queremos subrayar: “Gobernabilidad y políticas de migraciones internacionales” del Instituto de Servicio Exterior de la Argentina y el “Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales Gobierno Argentino-OIM” (1987-2003). Claramente, Mármora ha estado familiarizado con el modelo de gestión y gobernanza de las migraciones desde su formulación y ha contribuido en su incorporación en la región sudamericana bajo la denominación de *gobernabilidad migratoria* no sólo a través de publicaciones sino también en el marco de la CSM, de la cual fue un asiduo propulsor y participante en calidad de representante regional OIM Cono Sur.

Para Mármora la gobernabilidad migratoria puede ser definida como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuesta a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (2010, p.71). Este ajuste es imperioso pues ante las situaciones migratorias producidas en el nuevo contexto globalizado –esto es: “la proliferación de nuevos flujos migratorios, el incremento de espacios trans-migratorios o migraciones forzosas no tradicionales” (p.73) –, las respuestas estatales han sido insuficientes y restrictivas, de ahí que se presenten “crisis de gobernabilidad”, caracterizadas por “el aumento de migrantes en situación

16 Este tono también está presente en los informes y documentos elaborados por la OIM como respuesta a las solicitudes de la CSM: “Es menester implementar mecanismos idóneos y transparentes para encauzar la migración laboral de manera segura, legal, humana y ordenada, a fin de aprovechar al máximo el potencial social y humano que conlleva la movilidad global de mano de obra. De lo contrario, no sólo se menoscabaría el crecimiento económico mundial, sino también se potenciaría la migración clandestina, fomentando así un clima propicio para las redes de la trata y el tráfico de personas” (OIM, 2006, p.3)

17 Al respecto ver: Cooke, 2005.

irregular; el resurgimiento de la discriminación xenófoba; y el llamado ‘negocio migratorio’” (p.73). De manera que, a juicio del experto, urge “modernizar” el Estado y crear marcos multilaterales y transnacionales consensuados para un “buen gobierno” del tema migratorio. Pero veamos cómo aparece este tema en la Conferencia.

La CSM está integrada por doce países miembros. No obstante, asisten de manera permanente diez: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Surinam (2006, 2007, 2008; 2011, 2012) y Guayana (2001, 2011 y 2012) participan de manera ocasional. El elemento común denominador que articula el grupo es que son países principalmente de emigración hacia Estados Unidos y Europa, pero sobre todo de migración intrarregional.

En la revisión de documentación relativa a la docena de conferencias realizadas hasta noviembre de 2012, vemos que el tema se instaló desde el primer momento bajo la premisa de que las “políticas responsables” son aquellas enfocadas en “la promoción de la migración ordenada y planificada [como] la solución a la migración irregular y a la lucha contra el tráfico de los seres humanos” (I CSM, 2000, p.1). Desde ese mismo instante se establece la necesidad de la cooperación técnica (ofrecida por la OIM) y financiera internacional (para el caso ofrecida por el BID). La cooperación multilateral a nivel regional también es indicada como un elemento indispensable para desarrollar los compromisos y tareas adoptadas en cada Conferencia. No obstante, es en la tercera Conferencia, adelantada en Quito en 2002, cuando se explicita la necesidad de “impulsar las reformas, que la normativa internacional requiere, con el fin de establecer un Nuevo Orden Migratorio Internacional”. Dicho Orden no es más que la gestión migratoria para la regulación y ordenamiento de los flujos ante lo cual hay que establecer vínculos con la Unión Europea, o mejor con los países europeos que reciben migración regional. Asimismo, el plan de Acción aprobado en dicho Foro tiene como uno de los objetivos específicos fortalecer la gobernabilidad migratoria regional, al igual que vincular la diáspora y apoyar el retorno “voluntario”. Se busca también crear, implementar y fortalecer los instrumentos de generación de información (OSUMI, CIMAL y una Red Regional de Información sobre Migración), en especial en torno a la migración irregular, las políticas migratorias y las remesas.

Y es en la conferencia siguiente (Montevideo, 2003) donde se explicitan los términos de gestión y gobernabilidad migratoria. En este mismo escenario, la intervención del director general de la OIM es esclarecedora, pues insiste en que “es preciso que se reconozca la gestión migratoria, como un componente del sistema de gobierno de todos los países, y tal como debería ser una esfera prioritaria de cooperación orientada hacia el desarrollo de las capacidades en los países que necesitan ayuda para cumplir con los requisitos internacionales” (Intervención del director general de la OIM, IV CSM). Para ello, la organización que el dirige ofrece nuevamente su apoyo técnico aunque con la salvedad de que hay que “materializar esta convicción en un proyecto global y en resultados concretos, ahora y en adelante”. Estos términos se sostendrán en las siguientes Conferencias hasta llegar a proponer la conformación de “la Red Sudamericana para la Gobernabilidad Migratoria” (VIII CSM, Caracas, 2008), aspecto sobre el que versa la XII Conferencia (Santiago, 2012), con un eje temático dirigido hacia el fortalecimiento de la gestión migratoria.

Si bien tanto en los discursos ministeriales como en las declaraciones finales no se entregan definiciones claras de lo que se entiende por gestión y gobernanza –aunque como ya señalamos el término más empleado es gobernabilidad para referir los mismos presupuestos–, es en la documentación que apoya las conferencias donde dichas nociones aparecen bien delineadas. La documentación en mención incluye planes de acción, borradores de cursos de

capacitación de funcionarios públicos, informes y las agendas de las mismas Conferencias. Nos detendremos así en la propuesta de “Curso de especialización de funcionarios y agentes gubernamentales en materia de gobernabilidad y administración migratoria”¹⁸.

Pese a ser una propuesta borrador, por tanto vaga y poco rigurosa –en la medida que refiere a la región sin mayores precisiones–, sí es clara en el cambio de “modelo” sugerido. Éste está acorde a la “modernización” del Estado en términos neoliberales que emprendió la región hace ya más de dos décadas. Es decir, se pasa de una noción de administración “burocrática” a una gestión “eficiente”, cuya diferencia básica está en los términos mismos de administración y gestión. Así, se asocia la administración al modelo de Estado de Bienestar presentada como lenta, pues obedece al trabajo basado en normas, procedimientos y actividades, mientras que en el marco de la gestión se simplifican los procedimientos y se trabaja basado en metas, resultados y satisfacción del cliente. Veamos:

“La propuesta para una mayor satisfacción del usuario pasaría por una mayor simplicidad de las estructuras y procedimientos, autonomía de las unidades operativas, confianza y responsabilidad, contacto directo con el administrado-cliente, innovación constante, información y comunicación, capacitación y desarrollo de las personas, orientación de los comportamientos a través de la cultura de la organización, movilización y motivación de los recursos humanos, ‘pasión’ de los funcionarios por su oficio, administración participativa y despliegue de las energías potenciales del capital” (Fundamentación del proyecto de curso, 2004, p.2).

Para alcanzar este modelo, es necesario incorporar la evaluación de desempeño de los funcionarios, incluir incentivos y asegurar la capacitación permanente. Lo anterior, implica la adopción del modelo de trabajo por competencias. De ahí que la instrucción permanente de los funcionarios en todos los niveles sea fundamental para alcanzar la actitud proactiva requerida, así como la entrada, en este sector de la administración pública, de las técnicas de incentivos provenientes del toyotismo, al igual que la autoregulación que es modulada a partir de la evaluación permanente de resultados. A ello hay que agregar la búsqueda incesante de financiamiento para garantizar la ejecución de programas, proyectos y planes estratégicos que dependerían de unidades autónomas o descentradas. Aunque en ocasiones se recomiendan formas de financiamiento: “Las tasas y multas que paga el migrante normalmente deberían permitir un desarrollo mayor de las instituciones migratorias, y el pago de premio a los empleados por el logro de metas, siendo una de éstas la buena atención al migrante” (p.3). En este mismo sentido, debe procurarse la participación del PNUD, la OIT, el BID y el BM por ser “organismos financiadores de la modernización de las administraciones públicas en la región” (p.12).

El diseño del curso enfatiza la gobernabilidad, de hecho, afirma que “la modernización de las instituciones migratorias [...] es necesaria para sustentar una urgente gobernabilidad de una alarma que se ha convertido en amenaza, y de un problema que se está convirtiendo en conflicto” (p.3). Sin embargo, no se fundamenta dicha afirmación, más que por la crítica a la administración burocrática. Tal vez en el desarrollo del curso se pueda esclarecer dicho escollo, pues hay contenidos de un módulo dedicado a la crisis de gobernabilidad¹⁹. En rigor,

18 La propuesta fue realizada bajo la consultoría a la OIM del Lic. Mario Krieger, quien es coordinador de la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires, en la que es además profesor de las asignaturas de Formulación de Políticas Públicas; Modernización de la Gestión pública; Métodos y Técnicas de Gerenciamiento Público.

19 Para una definición ver Mármora 2010.

la gobernabilidad dice relación con lo que hemos expuesto anteriormente; esto es, lograr políticas migratorias consensuadas a nivel bi y multilateral teniendo en cuenta las recomendaciones y normativas internacionales, que si bien insisten en los Derechos Humanos como vector, la idea es lograr un ambiente legalista y ordenado de las migraciones. Con todo, en los resultados “se espera haber capacitado a una masa crítica de funcionarios y agentes gubernamentales tal que puedan asumir el liderazgo transformador de las oficinas de migraciones en Sudamérica” (p.11). Aquí emerge otra de las técnicas empleadas, la de multiplicadores, es decir la formación de líderes apasionados.

En resumidas cuentas, siguiendo la lógica empresarial a la que obedece la OIM, podemos afirmar que en su rol de Secretaría Técnica de la CSM, su trabajo es eficiente en tanto que la Conferencia es realizada de manera anual, con la única excepción del año 2005. En este mismo sentido, la ST ha logrado instalar el Foro como *la* instancia para tratar la temática migratoria en la región y ha logrado garantizar el apoyo y acompañamiento de la OIM en dicho trabajo. Asimismo ha tratado de realizar la mayor parte de las tareas técnicas encomendadas anualmente, ello en la medida en que el financiamiento disponible lo permite. Empero su efectividad ha sido ralentizada, pues no se ha logrado consolidar el bloque de los doce países; ni poner en funcionamiento el OSUMI. Finalmente, legitimarse como *el* ámbito regional sobre migraciones le llevó diez años, pese a su reiterada insistencia desde los primeros encuentros²⁰.

Si bien es desde la IV CSM (Montevideo, 2004) que se apela insistentemente a la voluntad de los gobiernos para consolidar dicho espacio como “el ámbito político de la región, orientado a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las Migraciones Internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional”, dicha petición es formalizada recién en 2010, cuando los Estados Miembros “decidieron aprobar la propuesta de funcionamiento de la ST para que esta siga permitiendo el logro de los objetivos definidos para este foro sudamericano” (Declaración X CSM). Esto implica investir de legitimidad a la ST para que represente a la Conferencia en múltiples espacios y dotarla “de una capacidad y de un mandato [...] para hacer sentir su presencia en foros políticos, en los órganos principales y organismos especializados de la ONU, bancos de desarrollo, entre otras” (VI CSM, 2006. Aportes para la reflexión de los temas del Diálogo de Alto Nivel sobre migración internacional y desarrollo, p.17). Aspecto fundamental para el tema del financiamiento, pues la Conferencia se sostiene con contribuciones de los países participantes, presupuesto de la OIM y de países donantes como Estados Unidos, pero al convertirse en una instancia legitimada se podrá solicitar financiamiento a los OIs para ejecutar los planes de acción y los programas tendientes a la obtención de los resultados propuestos.

En definitiva, la agenda de las Conferencias ronda los siguientes ejes: migración y desarrollo, vinculación de la diáspora, integración de los connacionales en el exterior, asilo y refugio, migración irregular y derechos humanos de los migrantes y sus familias. Los énfasis puestos se van modificando de Conferencia a Conferencia, pero hacen parte de las mismas temáticas. La gobernabilidad migratoria refiere al trabajo multilateral y/o bilateral para la formulación de políticas migratorias encaminadas a 1) crear espacios de libre circulación regional; 2) integrar a los migrantes en los países de destino, tanto jurídica como culturalmente; 3) vincular a la diáspora; 4) facilitar el retorno voluntario asistido; 5) facilitar la

20 Nos estamos refiriendo aquí al trabajo operativo desarrollado por la OIM en tanto ST. Sin embargo, resta analizar en detalle en nivel de afectación que el trabajo, impulsado desde la CSM, ha tenido a nivel bilateral y nacional. Para ello es necesario revisar las iniciativas en términos de política y programas migratorios que han impulsado los gobiernos regionales en la última década. En términos generales destacan la atención que han recibido la vinculación de la diáspora como factor de desarrollo y el retorno “voluntario” o “positivo”, como es denominado en los programas de retorno de colombianos residentes en España.

reunificación familiar; 6) combatir el tráfico y la trata de migrantes²¹ y 7) vincular a la sociedad civil en la formulación de políticas públicas sobre migración. Sin embargo, los objetivos centrales del programa se esclarecen cuando revisamos finamente los argumentos y las vías de concreción de los objetivos planteados en la CSM. Se esclarece entonces la centralidad otorgada a los Organismos Internacionales en su función financiera y sobre todo la vinculación del sector privado y, en especial, de la banca privada en los programas productivos de uso de remesas²², por ejemplo.

Por otro lado, en cuanto a las técnicas empleadas por la ST de la CSM para alcanzar los objetivos propuestos y los compromisos adquiridos tenemos: Reuniones Técnicas²³, campañas de difusión de derechos, foros de coordinación y de consulta migratoria, foros de educación, plan de acción, plan estratégico, talleres de intercambio de experiencias exitosas y/o de intercambio de buenas prácticas²⁴; talleres especializado sobre elaboración de política; cursos de capacitación a funcionarios y a los actores involucrados, incluyendo la sociedad civil; elaboración de informes y propuestas, entre otras. Vemos que todas están en sintonía con el modelo de gestión neoliberal planteado a la administración pública. Ello exige un trabajo por competencias, lo que implica garantizar mecanismos de entrenamiento permanente para responder al trabajo de proyectos en base a resultados.

Queda claro así la instalación de la agenda de la gestión y gobernanza migratoria en la región a partir del concepto de gobernabilidad, el cual articula las dos aristas de un mismo modelo. También queda claro que la meta es regulación y contención de la migración. No es necesario que los términos sean explícitos, pues estos componen una cadena semántica que vincula las mismas formas operacionales: planes de acción, metas, objetivos, estrategias, proyectos, y sus correlativos: implementación, seguimiento, evaluación, como sus exigencias: eficacia, eficiencia, proactividad, y prácticas subjetivas específicas: liderazgo, emprendimiento, y un largo etcétera. Si bien en la última década han habido dos reformas de política migratoria en las que podemos indagar los términos en los que esta agenda se ha incorporado: a saber, Ley de Migraciones de Argentina

21 El tono presente en los informes y documentos elaborados por la OIM como respuesta a las solicitudes de la CSM es amenazante: "Es menester implementar mecanismos idóneos y transparentes para encauzar la migración laboral de manera segura, legal, humana y ordenada, a fin de aprovechar al máximo el potencial social y humano que conlleva la movilidad global de mano de obra. De lo contrario, no sólo se menoscabaría el crecimiento económico mundial, sino también se potenciaría la migración clandestina, fomentando así un clima propicio para las redes de la trata y el tráfico de personas" (OIM, 2006, p.3). En este fragmento queda claro que la preocupación es trabajar a favor de mantener el modelo de acumulación vigente.

22 Las remesas se muestran como uno de los mecanismos que porta la posibilidad de "contribuir de forma considerable al desarrollo económico de los hogares, las comunidades, las naciones y las regiones. Entre otras ventajas, las remesas constituyen una fuente de divisas, que permite a los países receptores adquirir importaciones cruciales y subsanar la deuda externa, así como potenciar su solvencia" (OIM, 2006, p.16). En este mismo sentido, dentro de las vías de acción que señala este documento está el instar a que las agrupaciones de migrantes efectúen aportes colectivos en beneficio de la comunidad de origen (escuelas, saneamiento, servicio de salud, vivienda). Si bien incluye la participación de políticas de gobiernos que complementen estas iniciativas, queda claro que hay un traslado de las responsabilidades económicas, sociales y políticas a los sujetos migrantes. Creemos que esta es la premisa que sustenta los programas que exaltan el vínculo entre migración y desarrollo que cuentan con el apoyo financiero de los OIs dirigidos al Sur Global.

23 La RT denominados también encuentros técnicos preparatorios y/o de trabajo es otra instancia de las que se nutre la Conferencia y se fija según agenda planteada en las mismas reuniones anuales. En la documentación revisada se mencionan tres RT.

24 Desde la V Conferencia se señala la potencialidad de dicha instancia pese a que no ha logrado legitimarse como voz representativa de la región ante instancias internacionales: "La búsqueda en la región Sudamericana de un enfoque común en la gestión migratoria es uno de los episodios más instructivos de la historia reciente de la migración de la región" (Discurso de apertura del Dr. OIM V CSM). Si bien es el objetivo de la OIM, es presentado como si fuera una búsqueda de los gobiernos de la región, pues se plantea la necesidad de regular la migración laboral, esto es hacerla altamente selectiva, competitiva y legal. Así se ataca la amenaza de la migración irregular, particularmente la trata de personas.

(25 871/04) y Ley de Migración de Uruguay (Ley N° 18 250/07), existen otras iniciativas regionales y bilaterales en las que podemos promover este trabajo analítico²⁵, pero para ello requeriremos de otro espacio. Sin embargo, podemos colegir que en los doce años del insistente trabajo adelantado por la CSM, se ha creado el ambiente requerido para contar con la voluntad de los gobiernos con el fin de incentivarlos a tomar medidas concretas para la materialización de las agendas. Resta analizar, tal como lo hizo Kron para el caso costarricense, las contestaciones regionales, subregionales y nacionales que tiene el paradigma así como los desajustes que las prácticas de las y los migrantes le ocasionan.

Conclusiones

El argumento para instalar las migraciones internacionales en el centro de los debates y las agendas multinivel y multisectorial es su incremento irremediable e imparable desde hace por lo menos tres décadas, aunque con mayor atención después de la caída del muro de Berlín. Desde los años 80 las migraciones internacionales empezaron a responder a una dinámica laboral que instaló como norma la precarización y flexibilización de la mano de obra, dinámica que desde entonces ha estado acompañada por políticas migratorias para controlar los ingresos de dicha mano de obra. Contrario a lo esperado, han aparecido nuevas formas de ingreso y nuevos destinos. En vista del “fracaso” de las políticas de control, en las últimas décadas se ha instalado la necesidad de dar otras respuestas al fenómeno en aras de gobernar efectiva y eficientemente los flujos humanos y crear los instrumentos para gestionarlos de manera que se pueda disponer, en apariencia, sólo de los contingentes que las fuerzas del mercado requieran. Así, surgen la política de *gobernanza global* y el dispositivo de *gestión de las migraciones* que, haciendo parte de un mismo modelo, pretenden encarar los “nuevos” retos de manera concertada y con ello encaminar los flujos de forma legal, selectiva, deseada, ordenada y predecible.

Vemos que la versión regional de gobernabilidad también está encausada hacia la regulación y contención de la migración en sus lugares de origen. Ello implica incentivar el “retorno voluntario”, la migración circular, y en últimas a garantizar su movilidad de manera altamente selectiva y legal. En su defecto, convertir la diáspora en agentes de desarrollo, significa incorporar la banca privada para promover proyectos productivos y agudizar la dinámica de desposesión, pues al convertir las remesas en vías de solvencia de la deuda externa, se convierten en avales de las mismas, trasladando una vez más a los sujetos las responsabilidades políticas y sociales del Estado, permitiendo así que el neoliberalismo avance en su búsqueda constante de espacios para la rentabilización antes impensados.

En últimas, la *gestión, gobernanza y gobernabilidad de las migraciones* son formas de gobierno específicas de la gubernamentalidad neoliberal y que, por tanto, cuenta con *actores* (agencias internacionales como la OIM) *discursos* (Derechos Humanos, migración y desarrollo) y *prácticas* específicas (conjunto de técnicas, manuales, campañas, planes de acción, capacitaciones, apoyo técnico), diseñadas para materializar este marco mayor. Gestión y gobernanza no sólo son dos conceptos amplios e interrelacionados, sino que son técnicas enmascaradas de seguridad y control. Cuando vemos entonces que la libertad de hacer significa también la sujeción radical del sujeto, vemos cómo este tipo de dispositivos actúa en contra de ciertos grupos poblacionales, pues el objetivo es gobernarlos para seguir desposeyéndolos, ahora en nombre de la libertad.

Pese a que no evaluamos aquí el nivel de efectividad de la OIM en la concreción de medidas, tanto a nivel regional como nacional de la agenda de

25 Ver Mármora, 2010.

governabilidad migratoria ni el nivel de desajuste que ésta sufre en la práctica por parte de los sujetos migrantes, si podemos concluir que la CSM ha creado el ambiente necesario para actuar con el consentimiento de los gobiernos de la región.

Referencias

- Acta de Acuerdos y Compromisos Asumidos en la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, "Avanzando hacia una ciudadanía sudamericana".* Tiquipaya, Cochabamba-Bolivia, 25 y 26 de octubre del 2010.
- Andrew, Barry; Osborne, Thomas, Rose, Nicholas (eds.). (1996). *Foucault and Political Reason*. London: University College London.
- Andrijasevic, Rutvica and Walters, William. (2010). The International Organization for Migration and the international government of borders. *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 28: 977-999.
- Araujo, Lorena y Eguiguren, María Mercedes. (2009, abril). La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos. *Andina Migrante*, n° 3: 2-10.
- Ashutosh, Ishan and Mountz, Alison. (2011, febrero). Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration. *Citizenship Studies*, vol, 15, n° 1: 21-38.
- Burchell, Graham; Gordon, Collin and Miller, Peter (Eds.). (1991). *The Foucault effect*. Chicago: Chicago University Press.
- Caillault, Cloitilde (2012), "The Implementation of Coherent Migration Management Throught OIM Program in Morocco". En Geiger Martin y Antoine Pécouc (Eds.). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents* (pp.133-154). Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Castro-Gómez, Santiago. (2010). *Historia de la gubernamentalidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Clavijo, Janeth y Santi, Silvana. (2009). "El estado argentino y la emigración: cooperación, gobernabilidad y reciprocidad". En Domenech, Eduardo (Comp.), *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp.167-199). Córdoba: Universidad Nacional Córdoba.
- Cooke, Bill. (2005). The Managing of the (Third) World. In Grey, Christopher and Hugh Willmott (eds.). (2005). *Critical Management Studies. A Reader* (pp.244-171). Oxford: Oxford University Press.
- Cuarta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Intervención del Director General de la OIM, Sr. Brunson McKinley. Montevideo, 5 y 7 de noviembre de 2003.
- Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones". Cochabamba, 25 y 16 de octubre de 2010.
- Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de la Migraciones, contexto y perspectivas". Cochabamba, 25 y 16 de octubre de 2010.
- Declaración Final sobre I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. San Martín, Buenos Aires-Argentina, 18 y 19 de mayo de 2000.

- Declaración Final sobre II Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* Santiago-Chile, 2y 3 de abril de 2001.
- Declaración Final sobre III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* Quito-Ecuador, 15 y 16 de agosto de 2002.
- Declaración Final sobre IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* Montevideo-Uruguay, 6 y 7 de noviembre de 2003.
- Declaración de la Paz V Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* La Paz-Bolivia, 25 y 26 de noviembre de 2004.
- Declaración de Asunción VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* Asunción-Paraguay, 4 y 5 de mayo de 2006.
- Declaración de Caracas VII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* Caracas-Venezuela, 1° al 3 de julio de 2007.
- Declaración de Montevideo sobre migración, desarrollo y Derechos Humanos de las personas migrantes VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* Montevideo-Uruguay, 17 al 19 de 2008.
- Declaración de Quito IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.* Quito-Ecuador, 21 y 22 de septiembre de 2009.
- Declaración de Brasilia XI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, "Rumbo a la ciudadanía sudamericana.* Basilia-Brasil, 19 al 21 de octubre de 2011.
- Declaración de Santiago X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, "La gobernanza de las migraciones en América del Sur desde los derechos sociales, económicos y culturales de las personas y sus familiares.* Santiago-Chile, 4, 5 y 6 de noviembre de 2012.
- Dingweth, Klaus and Pattberg, Philipp. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, n° 12: 185-203.
- Domenech, Eduardo. (2007). "La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina", en *Revue Européenne des Migrations Internationales (REMI)*, vol. 23, núm. 1: 71-94.
- Domenech, Eduardo. (2008). "La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global". En Novick, susana (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (pp. 53-72). Buenos Aires: CLACSO / Catálogos.
- Domenech, Eduardo. (2011). La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con "rostro humano". Trabajo presentado en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo "Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad" Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador) 18, 19 y 20 de mayo. Quito, Ecuador.
- Foucault, Michel. (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel. (2007). *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Deleuze, Gilles. (2006). "Post-scriptum sobre la sociedades de control". En *Conversaciones* (pp. 277-286).Valencia: Pre-textos.
- Durand, Jorge y Douglas Massey. (2003). "Los enfoques teóricos: una síntesis", en *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa / UAZ.
- Düvell, Frank. (2003). "The globalization of migration control", en *OpenDemocracy 11*. Disponible en http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp. Consultado el 01/05/13.

- Geiger, Martin and Pécoud, Antoine (Eds.). (2012). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Geiger, Martin. (2010). "Mobility, Development, Protection, UE-Integration! The OIM's National Migration Strategy for Albania". En Geiger, Martin y Antoine Pécoud (Eds.), *The Politics of International Migration Management* (pp.141-159). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Georgi, Fabian. (2010). For the benefit of some: "The International Organization for Migration and its Global Migration Management". En Geiger, Martin y Antoine Pécoud (Eds.), *The Politics of International Migration Management* (pp.45-72). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Georgi, Fabian y Susanne Schatral. (2012). "Towards a Critical Theory of Migration Control The Case of International Organization for Migration (IOM)". En Geiger Martin y Antoine Pécoud (Eds.). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents* (pp.193-221). Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Ghosh, Bimal. (2008). Derechos humanos y migración: el eslabón perdido. *Migración y Desarrollo*, n° 10.
- Ghosh, Bimal. (2012). A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word? In Geiger, Martin and Pécoud, Antoine (Eds.), *The New Politics of International Mobility Migration Management and its Discontents* (pp. 25-30). Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Grey, Christopher and Hugh Willmott (eds.). (2005). *Critical Management Studies. A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Gruening, Gernod. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. In *International Public Management Journal*, n° 4: 1-25.
- International Organization for Migration. (2004). *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners* (3 vols.). Geneva: OIM.
- Kalm, Sara. (2012). Global Migration Management, order and access to Mobility. In Geiger, Martin and Pécoud, Antoine (Eds.), *The New Politics of International Mobility Migration Management and its Discontents* (pp. 49-73). Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Kron, Stefanie. (2011). "Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: Manifestaciones y contestaciones", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, n° 37: 53-85.
- Magliano, María José. (2011). "La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos". *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol 20, n° 1: 5-23.
- Mármora, Lelio. (1996). "El desafío de las políticas migratorias; su gobernabilidad", en Dora Celton, (Coord.), *Migración, integración regional y transformación productiva*. Córdoba: CEA-UNC.
- Mármora, Lelio. (1997). *Las políticas de migraciones internacionales* (1° ed.). Buenos Aires: OIM/Alianza.
- Mármora, Lelio (2003) "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, n° 50.
- Mármora, Lelio. (2010) "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur", en *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, REMHU* Año XVIII, n° 35: 71-92.

- Mezzadra, Sandro. (2012). "Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía". *Nueva Sociedad*, n° 237: 159-178.
- Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*. Nueva York: ONU.
- Octava Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Migración y salud". Montevideo, septiembre de 2007.
- Organización Internacional para las Migraciones / Oficina Federal para la migración del Gobierno Suizo. (2004, diciembre 16-17). *La iniciática de Berna. Agenda Internacional para la Gestión de la e Migración*. Berna: OIM/FOM.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Derecho Migratorio Internacional, Glosario sobre Migración*. Richard Perruchoud (Ed.). Ginebra: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). La migración internacional y el desarrollo. *Perspectivas y experiencias de la Organización Internacional para las Migraciones*. OIM.
- Ortiz, Claudia. (2011). "Algunas dimensiones del ideario de la gobernabilidad migratoria: el proceso de institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones". *Cuadernos de Ideas*. Vol 5, n° 5: 74-95.
- Pécoud, Antoine. (2010). "Informing Migrants to Manage Migration An analysis of IOM's Information Campaigns?". En Geiger, Martin y Antoine Pécoud (Eds.), *The Politics of International Migration Management* (pp.184-201). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Quinta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Propuesta: curso de especialización de funcionarios y agentes gubernamentales en materia de gobernabilidad y administración migratoria". La Paz, 25 y 26 de noviembre de 2004.
- Ramírez G., Jacques, Alfaro A., Yolanda. (2010, diciembre). Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración. *Andina Migrante*, n° 9: 2-10.
- Rodríguez, Raúl. (2012). Notas sobre la inteligencia precaria (o lo que los neoliberales llaman *capital humano*). En Rodríguez, R. y Tello, Andrés M. (Eds.), *Descampado. Notas sobre las contiendas universitarias*. Santiago: Sangría.
- Santi, Silvana. (2011^a). "¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones". Trabajo presentado en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. "Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad". FLACSO, Quito, Ecuador, 18,19 y 20 de 2011.
- Santi, Silvana. (2011^b). "El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones". Trabajo presentado en el V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)/ III Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD): "La nueva realidad internacional. Una mirada desde el sur". Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 16 de septiembre de 2011.
- Schröder, Peter. (s.f.). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann.

- Schultz, Theodore. (1962). Conferencia sobre educación y desarrollo económico y social en América Latina. Santiago: UNESCO/CEPAL/OEA/OIT/FAO.
- Segunda Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Documento base: hacia una Agenda Regional". Santiago, 2 y 3 de abril de 2001.
- Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Propuesta de programa de capacitación en Derechos Humanos y migraciones". Caracas, 2 y 3 de julio de 2007.
- Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Informe. La trata de personas en la región sudamericana. Compilación de actividades realizadas por la OIM y sus contrapartes". Caracas, 2 y 3 de julio de 2007.
- Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos y políticas migratorias". Caracas, 2 y 3 de julio de 2007.
- Sexta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Aportes a la reflexión de los temas del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo". Asunción, 4 y 5 de mayo de 2006.
- Sharma, Aradhana (2006). Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. In Aradhana Sharma and Gupta, Akhil (eds.). *Anthropology of the State: A Reader* (pp. 1-41). Oxford: Blackwell Publishing.
- Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. "Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur". Quito, 15 y 16 de agosto de 2002.
- Wihl de Wenden, Catherine. (2012). Globalization and International Migration governance. In Geiger, Martin and Pécoud, Antoine (Ed.), *The New Politics of International Mobility Migration Management and its Discontents* (pp. 75-86). Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Zimmermann, Ann and Adrian Favell (2011). Governmentality, Political Field or Public Sphere? Theoretical Alternatives in the Political Sociology of the EU. *European Journal of Social Theory*, 14 (4): 489-516.