



EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR: UN INSTRUMENTO PARA UN CONTRATO SOCIAL INTERNACIONAL EN EL CAMPO MIGRATORIO

THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION: AN INSTRUMENT FOR AN INTERNATIONAL SOCIAL CONTRACT IN THE FIELD OF MIGRATION

Lorenzo Cachón Rodríguez
Sociólogo
lcachonr@ucm.es

Fecha recepción artículo: 13/10/2021 • Fecha aprobación artículo: 21/12/2021



RESUMEN

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular fue aprobado en 2018 a pesar de las tensiones existentes en el campo de las políticas de las migraciones internacionales. El Pacto supone un logro histórico hacia el multilateralismo que se inscribe en la lógica de la construcción progresiva de una “ciudadanía mundial” (Kant, 1795). Este artículo, tras una breve síntesis del proceso de formulación del Pacto y de su contenido, hace una valoración del mismo mostrando que, a pesar de algunas limitaciones, el Pacto es una gran victoria para el multilateralismo y que pone las bases de un “contrato social internacional” (Cachón y Aysa, 2019b), que se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que contiene compromisos políticos que los Estados deben cumplir, que es un “banco de ideas para la política” (Slocum, 2017), y que debe ser la base de la conversación internacional sobre políticas migratorias. En el texto se señalan algunos peligros que tiene su proceso de implementación en el “campo amigo”: el olvido, la banalización, la ignorancia y el menosprecio. El artículo termina defendiendo que la implementación del Pacto es la tarea de nuestra generación en el campo migratorio.

Palabras clave: Pacto Mundial para la Migración, Gobernanza de las Migraciones, Políticas Migratorias, Derecho Ciudadanía Mundial, Contrato Social Internacional.

ABSTRACT

The *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* was approved in 2018 despite tensions in the field of international migration policies. The Global Compact supposes a historical achievement towards multilateralism that is inscribed in the logic of the progressive construction of a “world citizenship” (Kant, 1785). This article, after a brief synthesis of the process of formulating the Global Compact and its content, makes an assessment of it showing that, despite some limitations, the Global Compact is a great victory for multilateralism and that it lays the foundations of a “international social contract” (Cachón y Aysa, 2019b), which is based on the Universal Declaration of Human Rights, which contains political commitments that states must fulfill, which is a “bank of ideas for politics” (Slocum, 2017), and which must be the basis of the international conversation on migration policies. The text points out some dangers that its implementation process has in the “friendly field”: forgetfulness, trivialization, ignorance and contempt. The article ends by defending that the implementation of the Global Compact for Migration is the task of our generation in the immigration field.

Keywords: Global Compact for Migration, Migration Governance, Migration Policies, World Citizenship Right, International Social Contract.

Lorenzo Cachón Rodríguez. Catedrático (jubilado) de sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Algunos de sus libros son: *No puedo respirar. Anatomía de la revuelta contra el racismo tras el linchamiento de George Floyd* (Hacer, 2021); *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un modelo para armar* (Hacer, 2019); *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession* (Springer, 2015); *Inmigración y conflictos en Europa* (Hacer, 2011); *La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración* (Anthropos, 2009); y *¿Movilidad social o trayectorias de clase?* (CIS, 1989).



El *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* aprobado en la Conferencia Intergubernamental de Marrakech el 10 de diciembre de 2018, en el 70.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, supone un paso histórico en la gobernanza de las migraciones internacionales. Y pone las bases para un verdadero contrato social internacional en el campo de la gestión del fenómeno de las migraciones.¹ Este artículo pretende presentar el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* (PMM, en adelante) y su utilidad para fomentar una mejor gobernanza de las migraciones internacionales. Para ello, tras introducir la lógica de la ciudadanía mundial kantiana y repasar algunas de las tensiones más relevantes que afectan en nuestro tiempo a la definición e implementación de las políticas migratorias, se expone brevemente el proceso de elaboración del PMM y se señalan las líneas generales de su contenido. A continuación se hace una valoración del PMM y algunos de los peligros que ya se están produciendo para el despliegue de las posibilidades que ofrece el PMM. El artículo termina apuntando que la implementación del PMM es la tarea de nuestro tiempo para poner en marcha un contrato social internacional en el campo de las migraciones.

1. INTRODUCCIÓN: EL “DERECHO DE CIUDADANÍA MUNDIAL”

Kant publicó *La paz perpetua* en 1795. Escribió ese texto desde la efervescencia de la Ilustración y la Revolución Francesa de la “Libertad, Igualdad y Fraternidad” pero desde el sosiego de su castillo en Königsberg. Lo hizo en la estela de Rousseau y de su idea del “contrato social”. Kant asumía una perspectiva optimista, como si la Historia (con mayúscula) avanzara hacia una sociedad mundial cosmopolita. Y creía que un imperativo moral le exigía intervenir en las discusiones de su tiempo.

En *La paz perpetua* Kant plantea y defiende que “El derecho de ciudadanía mundial debe limitarse a las condiciones de una universal hospitalidad”. Kant muestra la necesidad de abordar la relación de los ciudadanos de un Estado con otro Estado y hacerlo desde dos perspectivas complementarias: la “hospitalidad” y el “derecho de visita”: la hospitalidad como “el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro”; y “el derecho de visitante, que a todos los hombres asiste: el derecho a presentarse en una sociedad”, derecho que se funda “en la común posesión de la superficie de la tierra” (Kant, 1795, p. 114). Y termina con palabras que describen *avant la lettre* la interdependencia que caracteriza la globalización: “La comunidad – más o menos estrecha – que ha ido estableciéndose entre todos los pueblos de la tierra ha llegado hasta el punto de que una violación del derecho, cometida en un sitio, repercute en todos los demás; de aquí se infiere que la idea de un *derecho de ciudadanía mundial* no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes, que de ese modo se eleva a la categoría de derecho público de la Humanidad y favorece la paz perpetua” (ibid., p.117) (el subrayado es nuestro).

Hoy, ya en el siglo XXI, la idea de paz perpetua “es más actual que nunca, (...) [como lo es] la tendencia de la historia humana hacia un orden jurídico mundial” (Bobbio, 1991, p. 180). Incluso se puede cambiar la perspectiva teleológica de la historia de Kant y leerla desde una perspectiva profética: “lo que la historia profética puede hacer es presagiar aquello que podrá suceder, pero no preverlo. La previsión es la tarea de una historia hipotética, de una historia que enuncia sus proposiciones en la forma ‘si, entonces’, en una relación entre condiciones y consecuencias, pero no está en condición de establecer con certeza si se verifican las condiciones de las que necesariamente deberían derivar ciertas consecuencias” (Bobbio, 1991, p. 178). La tarea de nuestro tiempo es hacer posibles esas condiciones para la ciudadanía

¹ Parte de las ideas y argumentos de este texto sintetizan el “Estudio introductorio: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, un paso histórico hacia un ‘contrato social internacional’” de L. Cachón y M. Aysa-Lastra en L. Cachón y M. Aysa-Lastra, *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*, Barcelona, Hacer editorial, 2019.



mundial intuida/profetizada por Kant. En palabras de Kant (1795, p.129): “La Naturaleza garantiza la paz perpetua, utilizando en su provecho el mecanismo de las inclinaciones humanas. Desde luego, esa garantía no es bastante para poder vaticinar con teórica seguridad el porvenir; pero en sentido práctico, moral, es suficiente para obligarnos a trabajar todos por conseguir ese fin, que no una mera ilusión”.

Pero al comenzar el siglo XXI, a pesar de esa “tendencia de la historia humana hacia un orden jurídico mundial” de la que hablaba Bobbio, se ha podido llamar la atención sobre la notable anomalía que supone el “déficit de gobernanza global” de unos de los grandes desafíos contemporáneos como son las migraciones internacionales (Ghosh, 2000). Esta falta de cooperación internacional institucionalizada en este terreno ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones. Al inicio de la Gran Recesión, el presidente de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy (2008) declaraba que existen organizaciones globales para el comercio, la salud, el medio ambiente, las telecomunicaciones, los alimentos; pero que existen dos agujeros negros en la gobernanza global: las finanzas, con sus burbujas explosivas, y la migración, un área donde no hay burbujas, sino dramas cotidianos. Esta anomalía era tal que desde el mundo académico se ha denominado “régimen perdido” (Hollifield, 2000) a la relación entre las migraciones y el nuevo orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial; y las normas legales internacionales en materia de migraciones se han calificado como “substancia sin arquitectura” (Aleinokoff, 2007).

2. LAS TENSIONES DE NUESTRO TIEMPO EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

El contexto en que nos toca vivir hoy es muy distinto al de finales del XVIII de Kant. El filósofo de Königsberg “no podía prever el cambio estructural de aquella esfera burguesa a una esfera pública dominada por los medios de masas electrónicos, degenerada semánticamente, ocupada de imágenes y realidades virtuales” (Habermas, 1997, p. 69). Kant nunca hubiera imaginado un mundo donde las *fake news* repetidas se convertirían en falsas verdades que inspiran o desencadenan la acción política. Esas *fake news* son en gran parte las que han llevado al “deslizamiento” (Cachón, 2017) de los discursos y las políticas en el campo de la gestión de la cuestión migratoria. Un deslizamiento que se ha ido produciendo porque a los avances electorales de la extrema derecha en muchos países europeos les viene acompañando otro éxito adicional: un proceso de inoculación por el que sus planteamientos antiinmigración y sus discursos xenófobos se han ido infiltrando en algunos partidos conservadores, e incluso en políticos de corte progresista. Con ello algunos partidos conservadores se han ido deslizando hacia posiciones xenófobas tradicionales características de la extrema derecha. Y esto está llevando a una banalización del racismo en los discursos y en la acción política. O, por decirlo con Mazower (2016), estamos viviendo la corrupción del discurso público y la normalización del extremismo. Se ha venido incorporando o dejándose inocular con elementos del discurso de la extrema derecha con la idea, o al menos eso se defiende, de minar su base electoral; pero este deslizamiento está teniendo los efectos contrarios a los que formalmente se dice buscar. Algunos políticos han actuado como bomberos pirómanos en la cuestión migratoria. Ahora el peligro es que el fomentado estado de xenofobia dé paso a una xenofobia de estado, formalmente como respuesta a aquel.

Este era el contexto de 2015, cuando Naciones Unidas se planteó la elaboración del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. En esos momentos se producían tres tipos de tensiones muy significativas para la gobernanza de las migraciones internacionales.

La primera de estas tensiones la describen bien las palabras de Habermas: “La situación actual se puede comprender (...), como una situación transitoria desde el derecho internacional hacia el derecho cosmopolita,



(pero) muchos signos hablan más bien de una recaída en el nacionalismo (...) Estas tendencias se encuentran hoy en una constelación imprevisible” (Habermas, 1997, p. 75-76). Para comprender las raíces de la tendencia nacionalista y antiinmigración conviene recordar lo que señaló Primo Levi en *Si questo è un uomo* en 1947 tras salir del infierno de Auschwitz: “Habrà muchos, individuos o pueblos, que piensen, más o menos conscientemente, que ‘todo extranjero es un enemigo’. En la mayoría de los casos esta convicción yace en el fondo de las almas como una infección latente; se manifiesta solo en actos intermitentes y descoordinados, y no está en el origen de un sistema de pensamiento. Pero cuando éste llega, cuando el dogma inexpresado se convierte en la premisa mayor de un silogismo, entonces, al final de la cadena está el Lager” (Levi, 1947, p. 9). Ferris y Donato (2020, p. 20) relacionan la xenofobia creciente a la que se asistía en 2015 con el hecho de que “la inmigración se ha convertido en un tema político candente, el tema político más candente, en los Estados Unidos y en Europa, y es quizás el desafío central para el orden mundial liberal. La inmigración ha sido retratada como un desafío existencial a la pieza clave del sistema internacional, la soberanía nacional”. O, como señaló António Guterres, Secretario General de Naciones Unidas el día de la aprobación del Pacto: “Hoy vemos un crecimiento de las corrientes autoritarias, de intolerancia, xenofobia y racismo”.

Y sin embargo, la tendencia cosmopolita ha logrado que se aprobara un documento excepcional: el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Un primer paso para un contrato social internacional en el campo de gestión de las migraciones.

A esta tensión cosmopolitismo-nacionalismo se le superpone otra, la que enfrenta dos miradas opuestas sobre cómo abordar la gestión de las migraciones internacionales, necesarias tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados. Hay quienes creen que estas migraciones inevitables se deben controlar de modo exclusivo desde los Estados de destino, mientras para otros, los Estados, por más soberanos que sean, no son capaces de gestionar por sí solos un fenómeno tan complejo. Se podría ironizar sobre la eficacia de esta perspectiva “soberanista” de afrontar las migraciones internacionales recordando que en Estados Unidos hay más de 11 millones de migrantes indocumentados, una buena prueba de que muros “soberanos” no logran controlar la población que accede a su territorio, y una prueba de que la tensión de la “paradoja liberal” (Hollifield, 1992) entre Estado y mercado, se resuelve a favor del mercado.

Y sin embargo, hay otra tendencia que quiere dar prioridad a la cooperación internacional. Y el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* es fruto de esta perspectiva y representa un impulso fuerte en esa dirección a pesar de su carácter no vinculante.

La otra tensión relevante que hay que tener presente al analizar el Pacto es la existente entre países de origen y países de destino de las migraciones internacionales. O, si se nos permite parafrasear a Mario Benedetti (2008), la tensión entre el norte que ordena “desde su ritual de acero”, y el sur con su “hambre disponible”. Es cierto que hoy la mayor parte de los países son de modo simultáneo países de emigración y países de inmigración. Pero lo son en medida desigual y se puede decir que existe una tensión estructural entre unos y otros que acentúa enfoques diferentes de los desplazamientos humanos que venían haciendo difícil el diálogo internacional en la materia.

Y sin embargo, el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* ha logrado poner de acuerdo a los países del norte y del sur, a los que tienen las máquinas y quienes ponen las personas, como decía John Berger (2002). Y han sabido hacerlo buscando puntos comunes sobre los que construir las bases de ese contrato social internacional.

En el contexto de esas tensiones, el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* es una herramienta de gran relevancia en la construcción de la ciudadanía mundial kantiana.



3. BREVE RECORRIDO POR EL PROCESO DE PREPARACIÓN DEL PACTO HASTA LLEGAR A MARRAKECH

En 2015 tanto el marco normativo como los actores relevantes del régimen internacional de las migraciones eran muy diferentes del sistema internacional de refugiados, como explican Ferris y Donato (2020). En el campo de las migraciones internacionales, a pesar de dos Convenios (el 97 y el 143) sobre migraciones laborales aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a pesar de la idea que se barajó a mediados del siglo pasado de hacer que la OIT actuara como agencia de Naciones Unidas en el campo de la migraciones internacionales, y a pesar de la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias en 1990, puede decirse que hasta la aprobación del PMM no había un marco normativo para la gobernanza de las migraciones internacionales. Tanto los convenios de la OIT, como la Convención de Naciones Unidas de 1990 tienen muy pocos Estados signatarios como para que puedan considerarse normas efectivas a nivel mundial. El régimen internacional de las migraciones tampoco ha tenido, como sí ocurre con el de refugiados, una agencia de referencia. Varias agencias de Naciones Unidas relacionadas sobre todo con derechos humanos han abordado competencias dispersas sobre diferentes ámbitos ligados a las migraciones internacionales. La Organización Internacional de la Migraciones (OIM) no ha sido esa agencia porque, a pesar de su relevancia, es una organización intergubernamental creada en 1989 a partir del Comité Intergubernamental Provisional para los movimientos de los Migrantes desde Europa que se había puesto en marcha en 1951 y no tenía esa competencia. En síntesis, “A diferencia del régimen internacional de refugiados, el sistema de migración global carecía en el siglo XX de un marco normativo fuerte y centralizado. El principal actor organizacional, la OIM, carecía de un mandato de protección, lo que comprometía su posición” (Ferris y Donato, 2020, p. 70).

Pero en 2014-2015 estos dos regímenes se vieron confrontados a crisis comunes que los desafían a los dos a la vez: refugiados y migrantes de Centroamérica llegaron a la frontera sur de Estados Unidos; refugiados sirios y migrantes de otras nacionalidades alcanzaron las fronteras de la Unión Europea. Refugiados y migrantes vivieron peligrosas experiencias durante el viaje, a veces trágicas, todos usaron las mismas vías y a veces se apoyaban y eran víctimas de los mismos traficantes. En noviembre de 2015, la Asamblea General abordó la cuestión en dos ocasiones. Los títulos de sus convocatorias son muy significativos: “Conciencia global sobre la tragedia de los migrantes irregulares en la cuenca mediterránea con énfasis en los solicitantes de asilo sirios” y “Formas de avanzar en una respuesta integral a la crisis global humanitaria y de refugiados”.

El punto de partida del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* tuvo lugar en 2015 con la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* cuyo objetivo 10.6 señala que se debe “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Esto se desarrolló en la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* de Naciones Unidas en 2016. Esta Declaración incluye dos anexos: el primero establece el “Marco de respuesta integral para los refugiados”, y el segundo se titula “Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”. El primero fija las bases para la elaboración del Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018; y el segundo establece las líneas maestras del Pacto Mundial para los Migrantes y marca “el camino a seguir” para su elaboración. Tras el impulso de la Declaración de Nueva York, siguieron dos intensos años de reuniones y discusiones a distinto nivel hasta llegar a la formulación definitiva del texto del Pacto en julio de 2018. En ese momento solo un país se oponía al mismo: los Estados Unidos que en ese momento gobernaba el presidente Trump.



Entonces tienen lugar dos hechos de gran importancia que son muy ilustrativos y que, sin embargo, tienden a minusvalorarse. Uno es un hecho por acción y el otro por omisión. Entre agosto y diciembre de 2018 el texto consensuado del Pacto fue violentamente atacado desde medios nacionalistas de extrema derecha, especialmente en Europa, siguiendo las líneas de un duro comunicado contra el Pacto emitido por la administración Trump, una administración que había desistido desde el principio de participar en las negociaciones de Naciones Unidas; estos medios pintaron el Pacto como un caballo de Troya contra el derecho de los Estados a tomar decisiones soberanas sobre sus políticas de migración, a pesar de que ese derecho viene expresa y reiteradamente reconocido en el Pacto. Y, junto a ello, hay que poner de relieve la falta de una acción por omisión: la carencia de un discurso bien armado en defensa del Pacto en los meses que discurren de julio a diciembre de 2018. Newland (2019, p. 5) señala que “los partidarios del Pacto tardaron en presentar una contra narrativa contundente acerca de la urgente necesidad de cooperación entre los países para abordar los peores efectos de la migración: la miseria y la muerte en el camino de desplazamientos no autorizados, así como los legítimos temores de las personas a las consecuencias de la migración fuera de control, y los beneficios de movimientos bien gestionados. Muchos sólidos partidarios admitieron más tarde que no habían hecho lo suficiente para vender los beneficios del Pacto al público escéptico”. Un elemento clave y sencillo de formular de ese discurso ausente podía haber sido que el Pacto no sólo respeta la soberanía de los Estados, sino que les ayudará a hacerla efectiva porque contribuirá a hacer las migraciones más regulares.

Los días 10 y 11 de diciembre de 2018, se celebró en Marrakech, Marruecos, la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración. En esta Conferencia los 164 Estados presentes aprobaron por unanimidad el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Su aprobación formal se produjo unos días después, el 19 de diciembre de 2018 en la Asamblea General de Naciones Unidas: de los 169 estados presentes, 152 votaron a favor, 5 en contra (Estados Unidos e Israel, más tres países comunitarios: Hungría, República Checa y Polonia), y 12 se abstuvieron (otros 24 no participaron en esta votación).

El área del mundo donde más países se han negado a suscribir el pacto es, por paradójico que pueda parecer, la Unión Europea (UE): 11 de los 28 entonces Estados miembros no apoyaron el Pacto: Hungría fue el primero en descolgarse, seguido de Austria (cuando ocupaba la presidencia de turno de la UE), Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Italia, Letonia, Polonia y República Checa. Otros países que no apoyaron el Pacto fueron Australia, República Dominicana, Israel y Suiza. Chile se descolgó horas antes del encuentro de Marrakech y Brasil se salió del Pacto cuando Bolsonaro accedió a la presidencia en enero 2019.



4. EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

El PMM consta de un “Preámbulo”; un primer apartado dedicado a “Visión y principios rectores”; un segundo sobre “Nuestro marco de cooperación”; una tercera larga parte donde se especifican sus 23 objetivos y las acciones que se desarrollarán en cada uno de ellos; y unos apartados finales titulados “Aplicación” y “Seguimiento y examen”.

Dos afirmaciones del Preámbulo deben ser puestas en mayúsculas; la primera porque (auto)reconoce la importancia del Pacto, y la segunda porque marca su ambición y también sus límites:

- La primera es la afirmación rotunda del punto 6: “El presente Pacto Mundial representa un hito en la historia del diálogo mundial y la cooperación internacional sobre la migración”. Lo complementan en el punto 14 al afirmar que “(...) damos un paso histórico, plenamente conscientes de que el Pacto (...) es un hito en el camino, pero no el final de nuestros esfuerzos”.
- La segunda es el punto 7: “Este Pacto Mundial presenta un *marco de cooperación no vinculante jurídicamente* que se basa en los compromisos acordados por los Estados Miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es *fomentar la cooperación internacional sobre la migración* entre todas las instancias pertinentes, *reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados* y sus obligaciones en virtud del derecho internacional” (los subrayados son nuestros). Hay cuatro ideas fuertes en este punto 7 del Pacto: 1) Un reconocimiento: ningún Estado puede abordar los desafíos que plantean las migraciones internacionales en solitario; 2) Una finalidad: fomentar la cooperación internacional sobre la migración; 3) Una limitación: el Pacto es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente; 4) Una consecuencia: el Pacto respeta la soberanía de los Estados, aunque estos deben cumplir sus compromisos internacionales.

Los diez principios rectores que definen el Pacto se recogen en el punto 15:

- | | |
|---|-----------------------------|
| a) Centrarse en las personas | f) Derechos humanos |
| b) Cooperación internacional | g) Perspectiva de género |
| c) Soberanía nacional | h) Perspectiva infantil |
| d) Estado de derecho y garantías procesales | i) Enfoque pangubernamental |
| e) Desarrollo sostenible | j) Enfoque pansocial |

La lectura y examen de estos principios es fundamental; ciertamente puede discutirse que todos tengan la misma importancia o si hay una cierta jerarquía entre ellos. Pero son un conjunto equilibrado. Por eso los críticos al Pacto desde distintos puntos de vista deberían no olvidarse de analizar los principios que contradicen las posiciones que ellos defienden para descubrir ese equilibrio que se ha alcanzado en el Pacto.

El Pacto tiene 23 objetivos (véase Cuadro 1). Estos objetivos desarrollan sobre todo tres grandes tipos de finalidades generales (Newland 2019, p. 7):

- Unos persiguen reducir los factores negativos que obligan a las personas a abandonar sus hogares, desde la pobreza y la falta de oportunidades hasta el cambio climático, y protegerlos de los peligros en sus viajes (objetivos 2, 7, 8, 9, 10, 13,17).
- Otros buscan amplificar los beneficios que la migración puede aportar a las personas, comunidades y países de origen y destino (objetivos 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20, 22).
- Un tercer grupo pretende poner orden en el proceso de migración a través de una mejor comprensión de su escala y dinámica, políticas más efectivas y una mayor cooperación internacional (objetivos 1, 3, 4, 11, 12, 14, 21, 23).



Cuadro 1. Los 23 objetivos para la migración segura, ordenada y regular

01. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.
02. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.
03. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.
04. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.
05. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.
06. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.
07. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
08. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos.
09. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas.
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.
15. Proporcionar acceso a servicios básicos a los migrantes.
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.
19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas.
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Fuente: PMM



Desde el punto de vista de la ambición del objetivo y de la facilidad en conseguir su cumplimiento, se pueden establecer también tres grupos de objetivos. Un primer grupo lo forman algunos que son muy específicos y se pueden conseguir con cierta facilidad: objetivos 1, 4, 14, y 20.

Un segundo grupo es más ambicioso y difícil de acordar, en particular los relacionados con el acceso a los países de destino y la permanencia en los mismos. La implementación de estos objetivos implicará la resolución de desafíos más complejos: objetivos 5, 15 y 21.

Un tercer grupo lo componen objetivos con un sentido amplio y de largo alcance, porque marcan una dirección hacia donde hay que avanzar, pero no una meta fija: objetivos 2, 7, 16, 17 y 23.

Estos 23 objetivos están desarrollados en 187 acciones concretas. Y aquí aquellas diferencias sobre el alcance de los objetivos quedan matizadas porque apuntan líneas de acción mucho más concretas y muy diversas, y orientadas a actores diferentes, sean instituciones internacionales, regionales, estatales, o la sociedad civil.

Hay objetivos urgentes, otros los son de medio plazo y algunos a muy largo plazo. Entre los primeros hay uno que no es urgente, sino que una tarea que debe ser realizada de modo inmediato. Porque salvar vidas era un objetivo urgente ayer. Los mecanismos para salvar vidas tienen que ya estar establecidos previamente. Hay aspectos que ya deberían estar cumplimentados y hay otros objetivos que hay que abordar con una perspectiva de medio o largo plazo.

Luchar contra las vulnerabilidades o la discriminación y por el derecho del trabajo decente son cuestiones muy importantes. Pero son objetivos a largo plazo. Lo que no quiere decir que no haya que comenzar a actuar desde ahora. Como lo es la lucha por la igualdad: no se logrará de golpe, y la igualdad se va desplazando como el horizonte; pero es necesario que vayamos caminando hacia ella. Lo mismo se puede decir de otros objetivos que buscan combatir los factores estructurales que producen las migraciones internacionales.

Esta es una de las razones por las que podemos calificar el Pacto como “un modelo para armar” (Cachón y Aysa, 2019a). Porque el Pacto se puede desarrollar con una lógica de geometría variable. Tanto por la distinta prioridad que se puede dar a diferentes objetivos, como por las diferencias que se pueden producir en esas prioridades en distintos sistemas migratorios.

Para la aplicación del Pacto, se establecen algunas instancias de seguimiento que servirán también para mejorar su institucionalización: 1) se establece un “Mecanismo de creación de capacidad”; 2) se acoge la decisión del Secretario General de instituir una “Red de Naciones Unidas sobre la migración”; 3) se crea el “Foro de Examen de la Migración Internacional”, formalmente puesto en marcha con una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de julio de 2019. Y el Pacto termina alentando “a todos los Estados miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para aplicar el Pacto Mundial, y a que realicen exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel nacional”.



5. ELEMENTOS PARA UNA VALORACIÓN DEL PMM

Conviene comenzar por señalar lo que el PMM no es y lo que no hace: el PMM no es un tratado internacional y, por tanto, no es de obligado cumplimiento, no presenta un conjunto de reglas jurídicas que haya que seguir o implementar en el derecho interno de los países, no contiene objetivos específicos que los Estados deban alcanzar en una fecha determinada, y no aporta compromisos presupuestarios para ayudar en la gestión de las migraciones. El mismo Pacto explicita estos rasgos cuando se autodefine como “un marco de cooperación no vinculante jurídicamente” (punto 7).

El hecho de que no sea un tratado internacional puede considerarse una limitación del Pacto, pero hay que tener en cuenta que si en 2016 se hubiera planteado elaborar una norma internacional de obligado cumplimiento por parte de los Estados, el proceso ni siquiera se hubiera puesto en marcha. No habría habido ni Declaración de Nueva York en 2016, ni, por supuesto, un Pacto-tratado en 2018. Para comprender mejor esta limitación hay que recordar, con Ferris y Donato (2020), que la lógica que preside tanto el PMM como el Pacto Mundial sobre Refugiados que se aprobó en paralelo es una lógica realista de los regímenes de gobernanza global donde los principios, normas y procesos de decisión vienen a reflejar los intereses de los Estados más poderosos en el sistema, frente a una posible visión constructivista en la que se buscaría un encuentro entre las diferentes expectativas de las partes. El régimen internacional de refugiados y el régimen internacional de migraciones han nacido, sobre todo, en respuesta a los intereses de Estados poderosos en el orden internacional, especialmente de Estados Unidos y de países europeos. Pero los procesos de negociación de los dos pactos mundiales “indican que estaba en juego una *convergencia* de intereses más matizada entre los países del norte y del sur. Los pactos mundiales no solo reflejan el interés de los países desarrollados poderosos; las preocupaciones de los países en desarrollo por un reparto de responsabilidades más efectivo y por más acciones para defender los derechos de los migrantes se manifiestan claramente en los documentos finales” (Ferris y Donato, 2020, p. 12). El contenido del PMM, sus limitaciones y sus importantes desarrollos, es comprensible desde esa perspectiva realista pero matizada por una cierta convergencia de intereses entre los distintos actores nacionales en los subsistemas migratorios internacionales.

Ferris y Donato (2020) recogen algunas limitaciones del PMM que han sido puestas de relieve en la literatura académica: el hecho de que no aborda de modo suficiente la cuestión de la migración irregular; la debilidad con el que se apuntan vías de migración legal; la falta de contundencia respecto a la detención de menores migrantes; o la falta de mecanismos de cumplimiento del PMM. Sin embargo, la crítica que se hace al PMM sobre la cuestión de la migración irregular es matizable. Como se ha mostrado en otro lugar (Cachón y Aysa, 2019b), a pesar de que es una cuestión de extraordinaria complejidad y muy discutible y discutida políticamente y de que el PMM no le dedica un capítulo específico, el Pacto da orientaciones para abordar la cuestión de las migraciones irregulares y de los inmigrantes indocumentados en siete lugares distintos; el PMM llega a sugerir específicamente la regularización individual (pero no una regularización extraordinaria) de los migrantes en situación irregular: el punto 23.i establece que los Estados deben “aprovechar las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación individual que permita regularizar su situación, caso por caso y con criterios claros y transparentes, especialmente cuando se trate de niños, jóvenes y familias, como opción para reducir la vulnerabilidad, y para que los Estados puedan mejorar su conocimiento de la población residente”. La debilidad con el que se apuntan vías de migración legal en el texto del PMM hay que entenderla por la diversidad de sistemas de regulación nacionales existentes y lo difícil que hubiera sido y sigue siendo encontrar denominadores mínimos comunes. Más sólida es la crítica a la falta de contundencia respecto a la detención de menores migrantes ya que puede considerarse que esas prácticas violan la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989.



Naturalmente, el PMM ha sido muy criticado por responsables (por llamarlos así) políticos populistas con marcado cariz antiinmigración que se inflaman señalando que el PMM pone demasiado el acento en los beneficios de las migraciones y en los derechos humanos de los migrantes y que señalan sin fundamento que el PMM atenta contra la soberanía de los Estados en su capacidad para intentar regular las migraciones que llegan a sus fronteras. Pero no nos detendremos en estas críticas porque o no tienen fundamento (porque el PMM respeta la soberanía de los estados: véase el punto 15.c) o porque son argumentos que van contra la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A pesar de las autolimitaciones que el PMM se ha puesto y de otros posibles aspectos en los que se hubiera esperado una mayor contundencia, se puede decir que el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* de 2018 es un paso histórico en la gobernanza de las migraciones internacionales. La gestión de las migraciones internacionales venía siendo considerada una cuestión demasiado divisiva para que pudiera ser abordada de modo eficaz en el marco de Naciones Unidas. Y sin embargo, el PMM ha salido adelante y es un acuerdo de una ambición extraordinaria, un logro histórico hacia un enfoque multilateral de las migraciones internacionales. Este hito en el camino que es el PMM no ha cambiado la gestión de las migraciones internacionales, pero es el punto de apoyo para transformarla. Como señala Louise Arbour (2018, p. 2525), Representante Especial para la Migración Internacional del Secretario General de Naciones Unidas, el Pacto “es un logro histórico notable y un cambio hacia el multilateralismo, pero, quizás igual de importante, es un reconocimiento colectivo de la necesidad de aprovechar mejor los beneficios indudables de la migración y mitigar sus complejos y numerosos retos”. La relevancia de su aprobación se hace más manifiesta si se recuerda el contexto en que se ha aprobado. Ferris y Donato (2020, p. 134) recuerdan que “la adopción de los dos pactos mundiales durante una época de xenofobia desenfrenada fue una gran victoria para el multiculturalismo. Aunque estén lejos de ser perfectos, los pactos ofrecen oportunidades para una mayor acción colectiva sobre quizás el mayor desafío de nuestro tiempo: el movimiento de personas a gran escala. Hubiera sido un duro golpe para el multiculturalismo y para la ONU si no hubiera logrado adoptar estos dos pactos”.

Es importante resaltar que el Pacto se basa, como declara en uno de sus principios rectores, en “el derecho internacional de los derechos humanos”. Esto es lo que más molesta a la extrema derecha y a los políticos que predicán contra la inmigración; no la soberanía presuntamente quebrantada. Lo que les molesta en el fondo es que Naciones Unidas recuerde que los derechos humanos traspasan las fronteras. Los migrantes son personas y por esto tienen derechos humanos estén donde estén: en su país, de camino, o en el país de destino, y cualquiera que sea su condición migratoria. Y a la hora de juzgar cualquier política o práctica de gestión migratoria hay que comprobar si pasa la prueba del respeto de los derechos humanos. Porque el PMM es claro cuando en uno de sus principios dice: “La aplicación del Pacto Mundial asegurará el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia” (Punto 15.f).

El PMM contiene compromisos políticos y morales asumidos por los Estados miembros de Naciones Unidas que lo han firmado. Compromisos que son claros en el texto del PMM, a pesar de que no hayan establecidos dispositivos de control de su cumplimiento por parte de los Estados parte del Pacto.

El PMM ofrece un cambio radical en el arranque de cualquier conversación (discurso público y político) sobre la gestión de las migraciones internacionales: ningún Estado puede por sí mismo solucionar satisfactoriamente la cuestión migratoria, tanto si pretende controlar y restringir las migraciones que llegan a su territorio, como si lo que quiere es regular y producir una inmigración deseada por necesitada. Debe haber una cooperación internacional que cabría calificar de reforzada para que las migraciones internacionales se produzcan de



modo seguro porque los migrantes no tengan que poner en peligro sus vidas ni arriesgar sus derechos humanos, y de modo ordenado y regular para que todos, migrantes y Estados, se beneficien. Esa cooperación es la mejor manera que tienen los Estados de gestionar la migración de modo satisfactorio, superando las diferencias que pueden producirse entre países de origen y de destino por distintas prioridades migratorias.

Para ello el PMM busca articular la reducción de los factores negativos que obligan a las personas a emigrar, sean la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad en sus países de origen, o el cambio climático, con la ampliación de los beneficios que la migración puede producir para las personas inmigrantes, sus familias, sus comunidades de origen, mejorando las condiciones de vida y contribuyendo a abordar problemas como el envejecimiento o los desajustes del mercado de trabajo de los países de destino. No desaparecen de la noche a la mañana aquellos factores estructurales negativos que contribuyen a producir las migraciones, pero hay que adoptar acciones que vayan orientadas a su eliminación, como muchas que se proponen en el PMM. Ese es uno de los equilibrios que se han alcanzado en el PMM entre tipos de países que pueden tener perspectivas al menos parcialmente distintas sobre cómo gestionar las migraciones internacionales de modo seguro, ordenado, regular y eficiente.

Y el PMM ofrece claras guías para la acción política y social en la gestión de las migraciones internacionales, porque es un “banco de ideas para la política” (Slocum, 2017). Ideas que deberían transformar el debate sobre las políticas que quieren regular de modo ordenado las migraciones internacionales. Pero “los participantes más optimistas en el proceso de elaboración del Pacto Mundial lo ven no solo como una plataforma para las ideas, sino como una oportunidad única en esta generación para establecer un marco de política internacional para la migración” (Slocum 2017, p. 6). Por eso creemos que el Pacto sienta las bases de lo que hemos llamado un “contrato social internacional” (Cachón y Aysa, 2019a); es, además, quizá el último tren que tiene la generación actual para regular de modo responsable y ordenado unas migraciones internacionales seguras y regulares.

Pero, como recuerda Newland (2019, p. 6), “nadie debe esperar que la adopción del Pacto revolucione el gobierno de la migración de la noche a la mañana. La implementación requerirá recursos, cambios de políticas, colaboración a través de las fronteras, compromiso político y una narrativa positiva y realista”. El argumento de Newland se puede leer en un orden cronológico inverso: empezamos por cambiar la narrativa sobre las migraciones, entre otros, con los instrumentos que nos proporciona el PMM; y luego busquemos un compromiso político de los Estados que lo han apoyado y exijamos que lo cumplan y que la cooperación entre países y zonas del mundo empuje para cambiar las políticas migratorias y conseguir mayores recursos para gestionarlas.

Ahora se trata de hacer de ese hito en el camino que es el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, el punto de partida de una nueva etapa en la construcción de una gobernanza de las migraciones internacionales basada en la cooperación internacional, una palanca para conseguir migraciones más seguras, ordenadas y regulares. Pero esto no ocurrirá de modo mágico. “El potencial ciertamente existe, pero los Estados, las organizaciones internacionales, las ONGs y otras partes interesadas, tendrán que mostrar la misma obstinada dedicación a la implementación de los pactos que la que tuvieron durante los dos años que llevó su adopción. Si lo hacen, los pactos globales habrán contribuido a un mundo mejor” (Ferris y Donato, 2020, p. 134).

El PMM ofrece muchos y potentes instrumentos para la acción pública de los defensores de una gestión que haga de las necesarias e inevitables migraciones internacionales un proceso más seguro, ordenado y regular, y procesos donde siempre se respeten los derechos humanos; es también un instrumento útil para los Estados, tanto de origen como de tránsito y destino, para una gestión más eficaz de esas migraciones.



El ideal al que tender, aunque sea imposible en el corto plazo, es hacer que el Pacto sea “la ley”, pero mientras no pueda ser “la ley”, debe ser la vara de medir la gestión de las migraciones internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en la referencia mundial del respeto de los derechos humanos en el mundo. Una tarea urgente en este camino es imponer el Pacto como el marco de referencia en la conversación sobre la gestión de las migraciones a nivel mundial en las distintas esferas y ámbitos territoriales.

Necesitamos gestionar los flujos migratorios de modo ordenado y regular porque de lo contrario las democracias se desestabilizan, y ahí están los populismos para agudizar los incendios; y necesitamos fomentar migraciones seguras y la integración de/con los inmigrantes en sus nuevas sociedades porque eso legitima a la democracia. El PMM nos ofrece instrumentos para actuar en esas dos direcciones. Por eso debemos defender que el Pacto sea la base de la discusión de cómo gestionar las migraciones internacionales, que vaya implementando de modo progresivo, y que se desarrolle hasta hacer de él un verdadero contrato social internacional.

6. LOS CUATRO PELIGROS QUE ACECHAN AL PMM DESDE EL TERRENO “AMIGO”

El viaje del PMM, que comenzó en 2015 con la inclusión del objetivo 10.6 de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* de Naciones Unidas, ha pasado ya el peligro de las “sirenas” que sonaron con mucha fuerza entre agosto y diciembre de 2018 intentando hechizar con sus negros señuelos a la opinión pública. Pero la nave del PMM sigue su rumbo y ahora ha de sortear los peligros entre Escila y Caribdis. La Escila del Pacto son los planteamientos de los populismos antiinmigración. No nos ocuparemos aquí de ellos. En esta Escila está el peor enemigo del PMM y el mayor peligro de su naufragio. La mejor manera de luchar contra estas fuerzas “escilias” será mostrar que el Pacto hace posible llevar a cabo políticas concretas de cooperación internacional y migraciones más seguras, ordenadas y regulares, en un sistema de suma positiva en la que todos, migrantes y sus familias, países de origen y sociedades de destino, salen ganando. Los que tengan la tentación de escuchar los discursos “escilios” no deberían olvidar la recomendación que la diosa Circe hace a Odiseo (Homero, 1951, p. 255) “Escila no es mortal, sino una plaga imperecedera, grave, terrible, cruel e ineluctable. Contra ello no hay que defenderse; huir de su lado es lo mejor”.

Pero hay peligros en Caribdis también. Porque en el tiempo transcurrido desde la aprobación del PMM han ido apareciendo algunos peligros en su navegación. Algunos de esos peligros han surgido desde lo que podríamos calificar como “campo amigo”, calificable de “amigo” porque al menos en teoría están por la tarea de construir un sistema de cooperación internacional para la gobernanza de las migraciones internacionales buscando que estas se produzcan de modo seguro, ordenado y regular. Cuatro de estos peligros son el olvido, la banalización, la ignorancia, y el menosprecio. Cada peligro acecha a diferentes actores.

El olvido: el PMM podría naufragar, o quedar varado en cualquier destino perdido entre Escila y Caribdis, si los países firmantes no actúan de modo consecuente, si una noche de olvido pasa a cubrir el Pacto. Por eso lo primero que hay que recordarles a los Estados firmantes es su obligación de implementarlo y de poner en marcha “planes nacionales de aplicación” que les obliguen a revisar sus políticas y prácticas migratorias a la luz del Pacto (punto 53). Conviene recordar que España no lo ha hecho todavía; Portugal lo ha desarrollado de un modo ejemplar porque hasta ha evaluado el plan que ha puesto en marcha. Los países de la UE que sí



han firmado el PMM deberían plantear que fuera apoyado por todos los Estados miembros y que las políticas de la UE sean coherentes con los objetivos del PMM y que puedan ser examinadas a la luz de los objetivos del PMM. Frente a la tentación del olvido, hay que poner el PMM sobre la mesa en cada ocasión.

La banalización: la fórmula “migración segura, ordenada y regular” es tan acertada que se puede usar como velo para cubrir políticas migratorias que no lo persiguen o que consiguen todo lo contrario. En septiembre de 2021 cientos de migrantes haitianos intentaban cruzar a Estados Unidos o presentar sus trámites de solicitud de protección o asilo en Ciudad Acuña, en el estado de Coahuila, en México; mientras eso ocurría, el máximo responsable del Instituto Nacional de Migración dijo que su Instituto respetaría los derechos humanos de los migrantes y garantizará una migración “ordenada, segura y regular” (Lemburticci, 2021). Esto supone una banalización de lo que apunta el título del PMM. Y es significativo que se haga desde México, que fue uno de los países claves en el proceso de elaboración del PMM y que es un país con gran experiencia en emigración, pero también como país de destino y de tránsito migratorio. Y también constituye una hipocresía, porque las migraciones de haitianos desde otros países de Suramérica como Chile y Brasil hacia Estados Unidos con la esperanza no fundamentada de que la administración Biden autorizará su entrada y residencia es un ejemplo de migraciones inseguras como lo muestran las numerosas muertes que se han producido en el camino, especialmente en el paso entre Colombia y Panamá por la selva del Dariel; y desde luego no son migraciones ni ordenadas ni regulares.

La ignorancia: muchas ONGs no han acogido el PMM con entusiasmo, algunas ni siquiera con interés. A ciertas ONGs les parece un documento burocrático más. Hay organizaciones que se han posicionado muy críticamente contra el PMM. No entraré aquí en una polémica con esas críticas. Creo que es más relevante señalar la preocupación que produce el hecho de que ONGs que trabajan de modo cotidiano por la integración de los inmigrantes en los países de destino ignoren el potencial del PMM para apoyar sus reivindicaciones con los principios, objetivos y dispositivos que el Pacto anuncia, el potencial para criticar a los gobiernos firmantes por los incumplimientos, y el potencial para exigir a los gobiernos no firmantes que lo ratifiquen y que lo implementen. Nunca habíamos tenido un instrumento de tan poderoso en nuestras manos. Ahora hay que convertirlo en palanca para el cambio. Ignorarlo no debería ser una opción.

El menosprecio: la reacción de algunos académicos estudiosos de las políticas migratorias es el menosprecio del contenido del PMM, básicamente, por no ser de carácter obligatorio. Es una reacción sorprendente porque el PMM recoge muchas de las críticas que se hacen con frecuencia y de modo justificado a las políticas migratorias y porque adopta un enfoque nuevo y el único posible para gestionar de modo cooperativo las migraciones internacionales. Este menosprecio pone de manifiesto una visión muy cortoplacista. La cuestión migratoria es un tema candente y exige soluciones inmediatas. Y las que se adoptan y son inadecuadas o por su ineficacia o por su violación de derechos deben ser criticadas. Y no usar el PMM como un aliado en esas críticas es perder una gran oportunidad de hacer críticas coherentes en el corto plazo pero manteniendo encendidas, también, las luces largas que nos dicen dónde están los peligros de Escila y Caribdis. Nada de esto impide, sino más bien lo contrario, seguir proponiendo ideas y propuestas para una gestión de las migraciones internacionales respetuosa de los derechos humanos. Pero eso se puede hacer mejor desde la palanca que el PMM ofrece.



7. CONCLUSIÓN: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PMM, UN DEBER DE NUESTRO TIEMPO

La obligación moral y política de luchar por el desarrollo y la aplicación del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* deriva de las palabras de Kant que hemos señalado ya: la obligación de “trabajar todos por conseguir ese fin”; así la consecución de unas migraciones seguras, ordenadas y regulares no serán “una mera ilusión.”

La tarea de nuestro tiempo para los defensores del Pacto debe ser luchar para que su filosofía se vaya asumiendo de modo general en la gestión de las migraciones y pase a ser el punto de apoyo que permita cambiar las políticas para garantizar migraciones seguras y ordenadas; para que los objetivos del Pacto y las acciones que propone se vayan incorporando a la agenda política de todos los países; para que algunas de las limitaciones del Pacto se pongan de manifiesto; y para que diferentes actores puedan ir estableciendo acciones para superarlas.

Mientras el PMM no pueda ser “la ley”, debemos hacer de él la vara de medir la gestión de las migraciones internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en la referencia mundial del respeto o no de los derechos humanos y el punto de origen de normas internacionales regionales de protección de los derechos humanos que sí tienen fuerza jurídica vinculante para los Estados. Para ello debemos lograr imponer el Pacto como el marco de referencia de la conversación sobre las migraciones.

No es una tarea fácil porque vivimos tiempos convulsos en el campo migratorio y, sobre todo, en el de las políticas en torno a la migración. Tampoco es tarea fácil porque nos movemos en el campo de la lucha contra los prejuicios. Y ya a decía Chamfort, un moralista del siglo XVIII, que “Cualquiera que haya destruido un prejuicio, un solo prejuicio, es un bienhechor de la humanidad”. Y nos lo recordaba Einstein: “¡Triste época la nuestra! Es más fácil desintegrar un átomo que un prejuicio”.

El PMM nos ha proporcionado un instrumento que nos permite decir que ahora sabemos lo que queremos, o por mejor decirlo, deberíamos saberlo, y sabemos lo que debemos defender: que el Pacto sea la base de la discusión de cómo gestionar las migraciones internacionales, que se vaya implementando el Pacto de modo progresivo, y que se desarrolle el Pacto hasta hacer de él por consenso un verdadero contrato social internacional. Esta es tarea de la tarea de nuestra generación que en este campo se puede escuchar como eco de las palabras de Max Weber (1919, p. 231): “No basta con esperar y anhelar. Hay que hacer algo más. Hay que ponerse al trabajo y responder (...) a las ‘exigencias de cada día’”.

Se ha empezado citando a Kant y se puede terminar con el final de *La paz perpetua*: “Si es un deber, y al mismo tiempo una esperanza, el que contribuyamos todos a realizar un estado de derecho público universal, aunque sólo sea en aproximación progresiva, la idea de la ‘paz perpetua’ (...) no es una fantasía vana, sino un problema que hay que ir resolviendo poco a poco, acercándonos con la mayor rapidez al fin apetecido, ya que el movimiento del progreso ha de ser, en lo futuro, más rápido y eficaz que en el pasado” (Kant, 1795, p. 159).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aleinokoff, A. (2007): “International Legal Norms on Migration: Substance Without Architecture”, en R. Cholewinski, R. Perruchoud, y E. MacDonald (eds), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, La Haya, TMC Asser Press: 467-479.
- Arbour, L. (2018): “Historic global agreement on migration”, *The Lancet*, nº 392: 2525-2526.
- Benedetti, M. (2008): “El Sur también existe”, en *Inventario dos*, Madrid, Visor.
- Berger, J. (2002): *Un séptimo hombre*, Madrid, Huerga y Fierro.
- Bobbio, N. (1991): “Kant y la Revolución Francesa”, en *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- Cachón, L. (2017): “El ‘deslizamiento’ de Europa en la cuestión migratoria”, en C. Rodier, *Migrantes y refugiados*, Barcelona, Hacer Editorial: 9-17.
- Cachón, L. y M. Aysa (eds.) (2019a): *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*. Barcelona, Hacer editorial.
- Cachón, L. y M. Aysa (2019b): “Estudio introductorio: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, un paso histórico hacia un ‘contrato social internacional’”, en L. Cachón y M. Aysa (eds.), *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*, Barcelona, Hacer editorial: 9-82.
- Ferris, E. G. y K. M. Donato (2020): *Refugees, Migration and Global Governance. Negotiating the Global Compacts*, Routledge, New York, Routledge.
- Ghosh, B. (2000): *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nueva York, Oxford University Press.
- Habermas, J. (1997): “La idea kantiana de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años”, *Isegoría*, 16: 61-90.
- Hollifield, J. (1992): *Immigrants, Markets and States*. Cambridge, Harvard University Press.
- Hollifield, J. (2000): “Migration and the ‘New’ International Order: ‘The Missing Regime’”, B. Ghosh (ed), *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Nueva York, Oxford University Press: 75-110.
- Homero (1951), *Odisea*, Madrid, Espasa Calpe.
- Kant, I. [1795] (1964): *La paz perpetua*. Madrid, España Calpe.
- Lamy, P. (2008): “Il faut une régulation contraignante”, *Le Monde*, 9 noviembre.
- Lemburticci, C. (2021): “México cerca el campamento donde se juntan cientos de migrantes haitianos en la frontera”, *El País*, 23 septiembre.
- Levi, P. [1947] (1995): *Si esto es un hombre*. Barcelona, Muchnik Editores.
- Mazower, M. (2016): “La bestia del fascismo. La actual crisis de las instituciones políticas ofrece un paralelismo con la década de 1930”, *El País*, 8 noviembre.
- Newland, K. (2019): “Global Governance of International Migration 2.0. What Lies Ahead?”, *Migration Policy Institute*, February.
- Slocum, J. (2017): “Migration and Refugees at the UN. Toward new Global Compacts and the Emergence of an International Migration Regime”, *Notes internacionales CIDOB*, 179: 1-6.
- Weber, M. [1919] (1967): *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

