

Hiperglobalización, migraciones y el nuevo marco de derechos en la Ciudad de México*

PABLO YANES

En el presente texto se explora la necesidad de construir nuevos marcos conceptuales sobre la ciudadanía y las políticas públicas de movilidad humana, dada la aceleración, profundización y complejización de los fenómenos migratorios en medio de cambios profundos en la dinámica económica mundial, el ensanchamiento de las desigualdades y la creciente percepción de precariedad, inseguridad, desprotección e incertidumbre tanto en países centrales como periféricos. Se examinan los posibles motivos del aumento de la xenofobia, la aporofobia y el racismo en el discurso público, y se hace una primera valoración del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, así como del marco jurídico de la Ciudad de México para la conformación de una política incluyente y con perspectiva de derechos humanos frente a las nuevas dinámicas migratorias.

PALABRAS CLAVE: migraciones, ciudadanía, derechos humanos, transnacionalidad, pacto mundial

Hyperglobalization, Migrations and the New Rights Framework of Mexico City

This text explores the need for building new conceptual frameworks centered around citizenship and public policies on human mobility, given the growing speed, depth and complexity of migratory processes amidst profound changes in global economic dynamics, growing inequality and the increasing perception of precariousness, insecurity, vulnerability and uncertainty among both central and peripheral countries. It explores the possible reasons for the growth of xenophobia, aporophobia and racism within public discourse and performs a first evaluation of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, and Mexico City's legal framework in the creation of an inclusive, human rights focused policy for the new migratory dynamics.

PABLO YANES
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe,
Ciudad de México, México
pablo.yanes@cepal.org

KEYWORDS: migrations, citizenship, human rights, transnationality, global compact

Flota en el ambiente la sensación de un fin de época. Entre la caída del muro de Berlín y la caída de Lehman Brothers se vivió un ciclo corto en el que parecía indetenible la expansión de un régimen de acumulación basado en la desregulación de los mercados, el libre flujo de capitales y mercancías, y la creciente financiarización de las economías. Llegó incluso a hablarse del “fin de la historia” o de la conformación de un nuevo orden mundial de carácter unipolar.

Hoy, 30 años después de la caída del muro de Berlín y más de diez del estallido de la gran recesión de 2008-2009, la realidad es muy diferente, llena de incertidumbres y riesgos, pero también de oportunidades para volver a colocar, en clave de lógica civilizatoria, los grandes temas del desarrollo y el bienestar.

En su conocido artículo sobre la hiperglobalización del comercio y su futuro, Arvind Subramanian y Martin Kessler (2013) definieron la hiperglobalización como un proceso que comenzó en la década de 1990, caracterizado por un incremento exponencial de la integración comercial, la mayor relevancia de las multinacionales en la economía mundial, un inusitado crecimiento de los flujos de capital y activos financieros —más alto que el del producto interno bruto (PIB)— y la intensificación del cambio tecnológico, la desmaterialización de la producción y la conformación de cadenas globales de valor.

Asimismo, como ha sido señalado, existe un vínculo entre los procesos complementarios de mundialización, globalización e hiperglobalización:

La intensificación de los procesos de globalización ha desencadenado la hiperglobalización. De esta forma, desde un punto de vista diacrónico, advertimos un *continuum* entre mundialización-globalización-hiperglobalización. Así las cosas, la hiperglobalización sería la situación de elevada interdependencia en la sociedad mundial. Los flujos de bienes, servicios y capitales se aceleraron, al igual que los intercambios digitales y la proporción de migrantes en los países más desarrollados (Fernández, 2018: 93).

Dani Rodrik, en su libro *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy* (2012), abrió una importante discusión sobre la hiperglobalización,

* Las opiniones incluidas en este texto pueden no coincidir con las del sistema de Naciones Unidas.

en la que formuló su teoría del trilema entre hiperglobalización, democracia y soberanía nacional, al señalar tanto la imposibilidad de contar con las tres de manera simultánea como la necesidad de construir una nueva gobernanza global que permita superar los constreñimientos de este trilema, conocido también como el trilema de Rodrik.

En esta perspectiva, avanza la idea de que esta nueva gobernanza global...

no [es] tan ambiciosa como una gobernanza federal global [de hecho, inviable] que permita construir nuevos mecanismos de rendición de cuentas y representación. Un cambio mayor en la dirección de la gobernanza global, cualquiera que sea su forma, implicará una disminución significativa de la soberanía nacional. Los gobiernos nacionales no desaparecerían, pero estarían circunscritos a legislaturas supranacionales y agencias para su cumplimiento, empoderadas pero también limitadas por procedimientos democráticos (Rodrik, 2012: 203).¹

El Brexit,² el neoproteccionismo comercial, el abandono de pactos internacionales, y el debilitamiento de los instrumentos multilaterales de concertación política y solución de controversias son algunas de las expresiones más evidentes de un proceso de cuestionamiento del modelo de globalización por los mismos países que la promovieron y encabezaron.

Todo ello antes de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-19,³ que ha puesto de manifiesto las fallas estructurales en el modelo de globalización seguido hasta ahora, las insuficiencias de los regímenes de bienestar y protección social, la débil cooperación y gobernanza mundial, y la intensificación de la crisis ambiental.

Un cambio de época puede resumirse como el proceso de transformación integral, transversal y global del conjunto de relaciones y arreglos tecnológicos, productivos, comerciales, distributivos, políticos,

sociales, normativos, fiscales y de gobernanza que ha definido a un régimen de acumulación, un régimen de bienestar, un modo de regulación y un sistema político. Como todo cambio de época, no es lineal ni simplemente incremental, e incluye una combinación compleja de rupturas e inflexiones, a la vez que continuidades y persistencia de inercias y estructuras heredadas.

Aunque hablar de un cambio de época pudiera parecer un lugar común, a lo largo de la última década, y a raíz de la gran recesión de 2008-2009, esta reflexión ha sido una constante en los trabajos de una amplia gama de autores (Foster y Magdoff, 2009; Stiglitz, 2018; Krugman, 2020; Milanović, 2019; Varoufakis, 2015; Keen, 2011; Hudson, 2017; Galbraith, 2014; Piketty, 2019; Standing, 2016; Nadal, 2020). Asimismo, la idea ha impactado en los temas que se discuten en el Foro Económico Mundial, en Davos, Suiza, y en organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual ha señalado de manera explícita que, frente a la inviabilidad del estilo de desarrollo dominante, no estamos en una época de cambios sino en un cambio de época (CEPAL, 2016).

¿Dónde desembocará este cambio de época? ¿Qué sociedad surgirá de él? ¿Será posible construir un nuevo acuerdo global tipo Bretton Woods y una renovada gobernanza mundial? ¿Se revertirán los altos grados de desigualdad social y destrucción ambiental o se mantendrán e incluso profundizarán? Todas estas interrogantes son abiertas y de respuesta incierta, pues los desenlaces de la crisis de época que se atraviesa no están claros y dependen, como todas las grandes mudanzas históricas, de las coaliciones

1 La traducción es mía.

2 De *Britain*, Gran Bretaña, y *exit*, salida. Se refiere a la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

3 Este virus es el responsable de la llamada enfermedad por coronavirus 2019 o Covid-19.



RODRIGO GONZÁLEZ ▶ Ciudadanos se transportan en triciclo en la colonia Guerrero, Ciudad de México, 24 de mayo de 2019.

políticas que terminen por imponerse, así como de las correlaciones de fuerzas en las que éstas se sustentan.

Cambios tectónicos

En la CEPAL (2016; 2018) se ha venido afirmando en los últimos años que el actual estilo de desarrollo es insostenible, por tres razones fundamentales: genera bajo crecimiento, incrementa las desigualdades y destruye el medio ambiente.

También se han definido como tectónicos los cambios que se viven en el mundo (CEPAL, 2016). Forman parte de estos cambios el proceso de revolución tecnológica en curso, la digitalización de los procesos productivos y comerciales, la desmaterialización de la producción y del intercambio de bienes —sustituido en forma creciente por el intercambio

de *bytes*—, la transformación radical del mundo del trabajo y el empleo, la expansión de la inteligencia artificial, la generación de nuevos materiales, la posible producción de alimentos en laboratorio sin necesidad de cultivo en superficies de tierra, así como un conjunto de aplicaciones y desarrollos que aún no logramos vislumbrar, y en algunos casos, siquiera imaginar.

En este contexto, la humanidad enfrenta uno de los cambios tectónicos de mayor impacto: el calentamiento global.

Por último, pero no menos relevante, uno de los cambios con mayores consecuencias e implicaciones es la rápida y profunda transformación demográfica que vive el mundo. Sus rasgos distintivos son varios: a) la ampliación de la brecha entre territorios con diferentes tasas de crecimiento poblacional, en la que hay países con tasa cero, o incluso

tasas negativas, y países con tasas altas y dinámicas; b) la tendencia al envejecimiento y la longevidad de las poblaciones, de tal manera que a medida que se amplía la esperanza de vida se extiende la duración de la vejez, lo cual debe entenderse como un desafío y no como un problema, como una conquista civilizatoria y no como una carga actuarial, y c) la intensificación, diversificación y complejización de los fenómenos migratorios.

Me extenderé sobre este último punto, no sólo por su relevancia en términos numéricos, sino porque probablemente los desafíos en materia migratoria que se enfrentan en la actualidad son la expresión más acabada de las contradicciones de la hiperglobalización.

Las migraciones están hoy en el centro de las disputas políticas. Por ello, a pesar de que la discriminación contra las poblaciones migrantes, en particular las pobres y carenciadas, tiene carácter estructural y se manifiesta en todas las sociedades, estamos en un periodo en el que la explotación política de la xenofobia se encuentra a la orden del día; las ofertas y posturas en materia migratoria están decidiendo elecciones y abriendo el espacio para que prosperen propuestas extremistas que hasta hace muy poco hubieran parecido impensables o radicalmente marginales.

Adelanto la hipótesis de que lo anterior no ha sucedido necesariamente por la intensificación de las migraciones en sí mismas, sino porque los patrones migratorios se producen en el contexto de los cambios que he descrito, en los que a las privaciones y carencias de los países expulsores se suma la creciente desprotección, precarización e incertidumbre de las poblaciones en los países receptores, en particular entre las clases trabajadoras con menor instrucción y remuneración.

El vínculo entre los ciclos económicos, los flujos migratorios y las políticas de integración o rechazo de las personas migrantes ha sido muy estudiado. La xenofobia, pero sobre todo la aporofobia

—volveré sobre esto más adelante—, se incrementan y disparan en las fases recesivas del ciclo económico, y no necesariamente en las fases expansivas, porque éstas, por su propia naturaleza, demandan mayores volúmenes de empleo y trabajadores, con lo que se relaja la percepción de que los migrantes son depredadores de la estructura salarial y competidores desleales frente a empleos cada vez más escasos.

Se hace camino al migrar

Junto con la persistencia o incluso la ampliación de las brechas salariales y de bienestar entre países centrales y periféricos, en estos últimos se vive una demografía muy dinámica, pero también muy diversa de uno a otro, que incluye tasas altas de crecimiento con bonos demográficos desaprovechados que se expresan en poblaciones juveniles excluidas. No puede constituir una sorpresa que todo esto genere presiones migratorias intranacionales, intrarregionales y extrarregionales de gran envergadura. Por ello hay que ver los procesos migratorios en su complejidad y diversificación, como he señalado, dentro y fuera de los países, de las regiones y de los continentes.

Latinoamérica y el Caribe constituyen una región de migraciones intensas, persistentes y diferenciadas, en la que se manifiestan tres patrones distintos de migración internacional: la migración extrarregional, fundamentalmente a Estados Unidos, Canadá y España; la inmigración histórica de ultramar, procedente de España e Italia, y los intercambios intrarregionales entre países latinoamericanos y caribeños (Martínez y Orrego, 2016).

En este contexto habría que subrayar la creciente importancia de la migración intrarregional, y dentro de ella, su cada vez mayor composición transfronteriza, tal y como se indica en el Observatorio Demográfico de 2018, en el que se muestra que la migración entre países vecinos, a la cual se le denomina transfronteriza,

es un atributo destacado de los intercambios de población dentro de la región y forma parte del núcleo de la migración intrarregional, por la alta composición vecinal del flujo migratorio. La identificación de la vecindad es relevante por cuanto evidencia que los intercambios migratorios son una realidad habitual en los países con fronteras compartidas (CEPAL, 2019: 11).

Se calcula que 30 millones de personas nacidas en países de Latinoamérica y el Caribe —aproximadamente 4% de la población— viven en un país distinto al que les vio nacer, mientras que los patrones y dinámicas migratorias de la región son muy diversos. Esto tiene repercusiones importantes en la posibilidad de formulación de acuerdos y políticas regionales que puedan, al mismo tiempo, responder a la problemática común y las especificidades nacionales.

Un asunto al cual no se le ha prestado atención suficiente es el hecho de que la región cuenta con una población extranjera residente de poco más de 7.6 millones de personas, que equivale a un cuarto de la población emigrada y constituye 1.1% de la población total de la región. Asimismo, poco más de una tercera parte de esta población corresponde a inmigraciones de ultramar y cerca de dos tercios provienen de los propios países de la región, en especial de los vecinos (Martínez y Orrego, 2016).

Hasta ahora, la región estaba más familiarizada con las problemáticas de la emigración que con las de la inmigración, por lo que las políticas y la institucionalidad en materia migratoria no han incorporado en toda su complejidad los desafíos de la integración frente al hecho de que cada vez más los países que la componen se convierten, por diversos motivos, en lugares de destino. En relación con los parámetros internacionales, el porcentaje de población extranjera que reside en países de Latinoamérica y el Caribe sigue siendo bajo —con algunas excepciones, como Costa Rica, con 9% de

su población total— y las políticas públicas de integración son aún muy débiles.

Los patrones migratorios son muy dinámicos. Así, en el curso de los últimos años se han observado cambios notables, como el incremento de las migraciones provenientes de los países del norte de Centroamérica, en particular de Honduras; el incremento en el número de deportados; las migraciones extracontinentales; el aumento de las migraciones haitianas a Sudamérica, en particular a Chile; la exacerbación de las tensiones derivadas de la migración haitiana a República Dominicana; y en lo que probablemente constituya el cambio más dramático, la transformación de Venezuela, que de ser uno de los países con mayor inmigración se ha convertido en uno de los de mayor emigración, lo cual también ha implicado una metamorfosis profunda en Colombia, que de ser un país con alta emigración ahora tiene una muy alta —y hasta el momento desconocida— tasa de inmigración, proveniente abrumadoramente de Venezuela, país vecino.

No obstante la complejidad de este cuadro, la migración a Estados Unidos aún concentra la mayor parte de la emigración. De acuerdo con Jorge Martínez y Cristián Orrego Rivera (2016), después de Estados Unidos, el segundo destino extrarregional más importante es España, que en 2010 aglutinaba 8% del total de emigrados de la región —2.4 millones de personas—; Canadá, Reino Unido y Japón se presentaban como destinos emergentes hacia 2000, y según los datos de 2010, esta emigración se mantuvo pero no ha seguido creciendo de manera constante.

¿Ciudadanía transnacional en tiempos de xenofobia y aporofobia?

Mucho se ha debatido sobre las implicaciones de la globalización para el concepto de ciudadanía; en este marco se ha hablado de ciudadanía universal,



CONSUELO PAGAZA ▶ Migrantes centroamericanos en su paso por México, 2014.

ciudadanía flexible y ciudadanía transnacional, entre otras más (Barber, 1995; Smith y Feagin, 1995; Kymlicka, 2003; Bilbeny, 2002; Mattelart, 2006; Ong, 1999). La búsqueda de una definición conceptual obedece a la constatación de una tensión permanente en el tipo de globalización dominante hasta ahora, con libre circulación de capitales pero no de personas, lo que implica, entre otros aspectos, una creciente territorialización de las desigualdades y la ampliación de las brechas salariales entre regiones y países.

A la fecha, y sin desconocer la relevancia de la violencia que obliga a la decisión de emigrar en ciertos países y regiones, las motivaciones económicas —empleos e ingresos— siguen siendo dominantes y encuentran su mejor explicación en los diferenciales de ingresos entre territorios y países, esto es, en las

desigualdades. Por ello, explicar las propensiones migratorias únicamente en términos de pobreza resulta limitado, cuando una de las raíces fundamentales está constituida por las desigualdades —de ingresos, de acceso a derechos y de expectativas de movilidad social—.

Por la misma razón, es un acierto que las metas en materia migratoria de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hayan sido incluidas en el objetivo 10, que llama a disminuir la desigualdad, tanto entre como dentro de los países, y en su inciso 10.7 plantea “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas” (ONU, 2015: 24), lo que tendría una de sus mayores expresiones en diciembre de 2018, en Marrakech, con la suscripción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y

Regular —conocido también como el Pacto de Marrakech—.

Debemos a la filósofa Adela Cortina haber introducido en el debate sobre movilidad humana el concepto de aporofobia. En su ya célebre libro, *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia* (2020), nos advierte de manera elocuente que, tomando el caso de España como ejemplo, no existe un rechazo a las personas extranjeras como tales —turistas, inversionistas, deportistas—, sino a aquellas consideradas pobres, carenciadas, eventuales competidoras en el mercado laboral, o bien injustamente tenidas por consumidoras de servicios sociales y bienes públicos inmerecidos:

Molesta, eso sí, que sean pobres, que vengan a complicar la vida a los que, mal que bien, nos vamos defendiendo, que no traigan al parecer recursos, sino problemas. Y es que es el pobre el que molesta, el sin recursos, el desamparado, el que parece que no puede aportar nada positivo al PIB del país al que llega o en el que vive desde antiguo, el que, aparentemente al menos, no traerá más que complicaciones (Cortina, 2020: 14).

Cuando habla del rechazo a los extranjeros, remata de la siguiente manera: “por eso no puede decirse que éstos son casos de xenofobia. Son muestras palpables de aporofobia, de rechazo, aversión, temor y desprecio hacia el pobre, hacia el desamparado que, al menos en apariencia, no puede devolver nada bueno a cambio” (2020: 14).

Aporofobia es un neologismo acuñado por Cortina y elegido palabra del año en 2017 por la Fundación del Español Urgente,⁴ y como bien dijo Javier de Iruarrizaga en el diario español *La Verdad* (2017), la aporofobia constituye un neologismo joven para un miedo antiguo.

El reconocimiento al valor de este concepto y la rapidez con la que su uso se ha extendido en el ámbito académico, el discurso político y la dimensión

jurídica —el Senado español incluyó la aporofobia en el Código Penal en 2017 como un agravante, y desde ese mismo año la palabra fue incorporada en el *Diccionario de la Lengua Española*—, no sólo es indicativo de la oportunidad del concepto, sino de su capacidad interpretativa para fenómenos acuciantes de los tiempos recientes.

Pero si la aporofobia es un neologismo joven para un miedo antiguo, como afirma De Iruarrizaga (2017), entonces conviene preguntarse los motivos por los cuales, siendo una realidad añeja, el concepto ha adquirido notoriedad en los últimos años.

Adelanto una conjetura: la aporofobia se ha agudizado en un contexto en el que la combinación de globalización excluyente, estancamiento de la economía y precarización de la vida social ha agravado tanto las propensiones migratorias en los países periféricos como el rechazo a las personas migrantes pobres o carenciadas en los países centrales, a las que se percibe cada vez más como competidoras y no como proveedoras supletorias de trabajo en labores mal remuneradas o de bajo reconocimiento social.

Puede decirse que la aporofobia, y en otras escalas, también la xenofobia, florecen y se expanden en contextos de desprotección social, incertidumbre e indefensión. No son ajenas a las estructuras sociales y las dinámicas económicas, y éstas, entre más incertidumbre y precariedad generan, más intensifican el ambiente en el que pueden coagularse respuestas simples a problemas complejos, en el que la proyección de los miedos y temores no se hace sobre las condiciones estructurales que alimentan la incertidumbre y la precariedad, sino sobre las personas que buscan un mejor presente —ya no digamos

4 Fundación promovida por la Agencia EFE y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), y asesorada por la Real Academia Española (RAE). Para más información, véase Fundéu RAE, disponible en <<https://www.fundeu.es/recomendacion/aporofobia-palabra-del-ano-para-la-fundeu-bbva/>>.

un mejor futuro—. Se conforma así una subjetividad social de la exclusión, con fuertes rasgos tribalistas o nativistas, que minan la solidaridad y la acción colectiva y que, como señala Cortina (2020), atentan contra la democracia y las formas más básicas de convivencia.

La condición estructural de la movilidad humana no puede sino desafiar el concepto tradicional de ciudadanía anclado en la unidad territorio-Estado-población. Hoy, más que en ningún momento anterior, esta unidad o la igualdad sin fisuras de esta tríada se encuentra en cuestión, tanto por la globalización como por la movilidad humana, en un contexto en el que los desafíos del mundo contemporáneo son claramente globales y exigen, al mismo tiempo, soluciones de carácter universal y multilateral, como lo expresan dramáticamente el calentamiento global y las migraciones, por poner dos de los ejemplos más sobresalientes.

No obstante, persiste una tensión entre problemas globales y Estados-nación, en la que, por ejemplo, los pactos y acuerdos internacionales —multilaterales— pueden perder eficacia y contundencia cuando requieren pasar por las prioridades e intereses de cada uno de dichos Estados. Al mismo tiempo, el reconocimiento y el respeto a la soberanía de cada uno de estos Estados, por pequeños o débiles que sean, es una condición para que la mayoría de los países no sean avasallados y cuenten con voz propia frente a las naciones más poderosas.

El mundo requiere —y aún no ha encontrado la fórmula idónea para equilibrarlos— acuerdos universales de base multilateral, que muestren reconocimiento y respeto por las soberanías nacionales. Pero caben pocas dudas de que éste es uno de los más grandes desafíos para construir una gobernanza mundial eficaz, que haga frente a problemas que, o se resuelven de manera global, o no podrán ser resueltos.

Vale la pena preguntarse, entonces, cómo puede pensarse y repensarse la ciudadanía o las ciudadanías,

como nos propone Lucía Álvarez Enríquez (2019), en un mundo con cambios tan profundos respecto del que dio origen al concepto clásico de ciudadanía, y en particular, con la creciente desvinculación entre derechos y territorio.

Cada vez resulta más insuficiente asumir que el reconocimiento y el ejercicio de derechos, así como el sentido de pertenencia a una comunidad, requieren del anclaje de las personas a un territorio de origen. Al mismo tiempo, paradójicamente, la dimensión territorial sigue siendo un elemento central en la estructuración estatal, el orden jurídico y el sentido de pertenencia.

Por todo ello cobran especial relevancia los debates en torno a los derechos universales, cuyos reconocimiento y vigencia no pueden estar subordinados a una entidad estatal; o los debates y propuestas en curso para reconocer, por ejemplo, la portabilidad de derechos sociales, en especial la seguridad social, de las personas migrantes; o el creciente consenso de que el acceso a los derechos sociales básicos no puede estar mediado o condicionado por la situación migratoria de las personas.

En una perspectiva más amplia y estructural, pensadores tan relevantes en el estudio de la pobreza a escala mundial como Peter Townsend (2002) convocaron a la conformación de un Estado internacional de bienestar —*International Welfare State*— y junto con David Gordon formularon un manifiesto por una acción internacional para derrotar la pobreza (Townsend y Gordon, 2002), el cual sigue siendo un instrumento muy valioso para establecer compromisos y definir políticas para erradicar la pobreza a escala mundial y garantizar derechos para todas las personas.

En materia de movilidad humana, sin embargo, el panorama actual no es todo lo alentador que se quisiera. Más bien, está lleno de riesgos y retrocesos. Las fronteras tienden a cerrarse; cada vez más, se imponen políticas de mano dura, y la xenofobia, la aporofobia y el racismo han adquirido

una presencia preocupante en el espacio público y el discurso político. Las reformas legales en materia migratoria tienden, en su mayoría, a una lógica restrictiva, y en no pocas ocasiones, punitiva.

En síntesis, las migraciones y las políticas respecto de la movilidad humana son hoy un áspero campo de tensión y conflictividad en el que se enfrentan, por un lado, una visión “securitista” y excluyente como la aquí descrita, y por el otro, la búsqueda de alternativas desde el enfoque de los derechos humanos, como la que se expresa en el Pacto de Marrakech —entre otros instrumentos, y sin dejar de lado las limitaciones del caso—, y en una perspectiva más local pero altamente significativa, en las definiciones conceptuales y normativas en materia de movilidad humana incluidas en la Constitución de la Ciudad de México, promulgada en 2017.

El Pacto de Marrakech, la urgencia de soluciones globales

Tanto el proceso que condujo a la aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, como su contenido, condensan la relevancia de la dimensión migratoria como un tema global —de ahí la urgencia e importancia de contar con un acuerdo universal—, pero también las tensiones inherentes a una temática compleja y no pocas veces conflictiva; la diversidad de aproximaciones conceptuales; la tirantez entre la aproximación multilateral y las prioridades nacionales; la difícil construcción de una narrativa común; el carácter abarcador de los objetivos y las limitaciones jurídicas de su implementación, y la naturaleza voluntaria de su suscripción frente a la densidad del peso moral y político de este pacto.

Tomando en cuenta lo anterior, pero sin dejar de lado limitaciones y desafíos, puede afirmarse que la aprobación del Pacto de Marrakech constituye un antes y un después en la construcción de un

acuerdo multilateral para otorgarle a la migración la centralidad que merece como un asunto global de la mayor relevancia. Proporciona un nuevo marco de compromisos y objetivos de los Estados que, de implementarse de manera adecuada y suficiente, permitiría conformar una nueva gobernanza de los fenómenos migratorios desde una perspectiva de derechos humanos y desarrollo.

Por un lado, debe reconocerse que el Pacto se aprobó en un momento y un contexto muy desfavorables, y pese a ello se alcanzó un acuerdo. Fue suscrito por 85% de los países miembros de las Naciones Unidas, aunque no debe subestimarse el hecho de que países muy significativos decidieron no firmarlo. Por el otro, en las condiciones de ese momento, es probable que este Pacto fuera políticamente lo más factible, y esto no es de ninguna manera poca cosa o algo menor. Al contrario, puede abrir una oportunidad esperanzadora para el reconocimiento de la migración como derecho humano y para construir políticas —locales, nacionales e internacionales— desde la perspectiva de los derechos humanos.

El Pacto definió diez principios rectores y 23 objetivos, lo cual da una idea del espíritu abarcador que lo animó. Los principios rectores son: a) centrarse en las personas; b) cooperación internacional; c) soberanía nacional; d) Estado de derecho y garantías procesales; e) desarrollo sostenible; f) derechos humanos; g) perspectiva de género; h) perspectiva infantil; i) enfoque pangubernamental, y j) enfoque pansocial (ONU, 2018).

En particular, respecto del enfoque de derechos humanos, el documento aprobado es inequívoco:

El Pacto Mundial se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y defiende los principios de no regresión y no discriminación. 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 (ONU, 2018: 6).

Conviene detenerse en este párrafo, ya que incluye postulados exigentes en términos del tipo de compromisos y políticas que los gobiernos están llamados a implementar. Primero, se asume que el pacto se basa y forma parte del sistema internacional de derechos humanos, y cabe resaltar que defiende los principios de no regresividad y no discriminación. Asimismo, señala que deberá asegurarse “el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos” de las personas migrantes “independientemente de su estatus migratorio y durante todas las etapas del ciclo de la migración”. En este mismo marco se hace un compromiso explícito, no sólo contra toda forma de discriminación hacia los migrantes y sus familias, sino para eliminar todas las formas de racismo, xenofobia e intolerancia.

Respecto de los 23 objetivos y las diversas acciones comprometidas para darles vigencia, quisiera subrayar aquellos que apuntan a la idea de universalidad y portabilidad de los derechos de las personas migrantes, porque pueden llegar a constituir la base de nuevas formas de ciudadanía —llámese universal, flexible, transnacional, transfronteriza o de otra manera—, en la que la clave resida en que los derechos no dependan de su vigencia en los territorios de origen ni estén enclaustrados en éstos, y en cambio se postulen accesos universales desterritorializados, con crecientes modalidades de portabilidad.

Destaco de entre ellos el objetivo 5, aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular; el 6, facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente; el 15, proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos, y el 22, establecer

mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas (ONU, 2018).

Entre los compromisos y medidas que se establecen en estos dos últimos objetivos, en el objetivo 15 se encuentran los siguientes:

- a) Promulgar leyes y adoptar medidas para garantizar que en la prestación de servicios no se discrimine a los migrantes por su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad u otros motivos, sin perjuicio de que en algunos casos se presten diferentes servicios en función del estatus migratorio;
- b) Asegurar que la cooperación entre los proveedores de servicios y las autoridades de inmigración no exacerbe la vulnerabilidad de los migrantes irregulares comprometiendo su acceso sin riesgo a los servicios básicos o vulnerando ilícitamente el derecho de la persona a la privacidad, la libertad y la seguridad física en los centros donde se presten servicios básicos (ONU, 2018: 25-26).

Respecto del derecho a la salud y el acceso efectivo a los servicios se postula:

- e) Incorporar las necesidades sanitarias de los migrantes en las políticas y los planes de salud nacionales y locales, por ejemplo, reforzando la capacidad de prestar servicios, facilitando el acceso asequible y sin discriminación, reduciendo las barreras que dificultan la comunicación y formando a los proveedores de atención sanitaria para que presten servicios teniendo en cuenta las diferencias culturales, a fin de promover la salud física y mental de los migrantes y las comunidades en general (ONU, 2018: 26).

Aún más complejos son los desafíos que se plantean acerca de la portabilidad de los derechos, en

particular en relación con la seguridad social. Al respecto, en el objetivo 22 se señala:

- a) Establecer o mantener sistemas nacionales de protección social que no discriminen, incluidos niveles mínimos de protección social para los nacionales y los migrantes [...];
- b) Concertar acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales recíprocos de seguridad social sobre la portabilidad de las prestaciones adquiridas por los trabajadores migrantes, sea cual sea su cualificación, que hagan referencia a los niveles mínimos de protección social vigentes en los respectivos Estados y a las prestaciones y disposiciones de seguridad social aplicables, como pensiones, atención sanitaria u otras prestaciones adquiridas, o incorporar esas disposiciones en otros acuerdos pertinentes, como los relativos a la migración laboral a largo plazo y temporal (ONU, 2018: 34).

Asimismo, se propone abrir una ruta para la institucionalización y el reconocimiento normativo de las disposiciones que lleguen a alcanzarse:

- c) Incorporar disposiciones sobre la portabilidad de las prestaciones y las prestaciones adquiridas en los marcos nacionales de seguridad social, designar puntos focales en los países de origen, tránsito y destino que faciliten la presentación de solicitudes de portabilidad de los migrantes y traten de resolver las dificultades que las mujeres y las personas de edad puedan tener para acceder a la protección social (ONU, 2018: 35).

No es difícil imaginar el enorme reto en materia de políticas públicas que todo lo anterior implica, habida cuenta, además, de los déficits que los Estados arrastran en el acceso efectivo a los derechos sociales y los servicios básicos entre sus poblaciones de origen. Por ello, el Pacto es reiterativo al indicar la

importancia de poner en marcha políticas de acogida por medio de las cuales las personas migrantes gocen de derechos y acceso a servicios, y al mismo tiempo aseguren que las comunidades locales tengan también acceso efectivo y goce de esos mismos derechos.

Es decir, se requieren políticas universales de bienestar orientadas hacia el logro de un nivel de vida adecuado para todas las personas, como se señala en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), en las que se incluyan las necesidades de los migrantes y se garanticen sus derechos. Es muy difícil —si no es que irreal— pensar que pueda haber políticas exitosas focalizadas en las poblaciones migrantes si al mismo tiempo no hay políticas universales para toda la población. Por ello, para garantizar los derechos de las personas migrantes, también hay que garantizar los derechos de todos.

En Latinoamérica se está abriendo un nuevo debate sobre las reformas a los regímenes de pensiones, dadas las evidentes limitaciones y problemas que manifiestan los sistemas de capitalización individual implantados de manera generalizada en la región en las últimas dos décadas. Sería de la mayor importancia que dentro de ese debate se incorporara la discusión sobre sistemas pensionarios, movilidad humana y portabilidad de derechos.

Movilidad humana, perspectiva subnacional y marco jurídico de la Ciudad de México

En el contexto de estos debates sobre hiperglobalización, movilidad humana y gobernanza global, en la Ciudad de México se instaló la Asamblea Constituyente. Entre septiembre de 2016 y enero de 2017, esta Asamblea llevó a cabo intensos debates que desembocaron en la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México el 31 de enero y su publicación el 5 de febrero. La complejidad

de la relación entre lo local y lo global y las nuevas dimensiones de la ciudadanía fue uno de los hilos conductores de los debates en el proceso constituyente.

La Asamblea Constituyente llevó a cabo discusiones —transmitidas en vivo por televisión— sobre el enfoque de ciudad global y de derechos que debería tener la capital del país, e incluso se propuso declarar a la Ciudad de México como ciudad santuario, propuesta que al final no obtuvo los votos necesarios debido a las reglas particulares que se habían definido tanto para la composición de la Asamblea como para aprobar cada uno de sus artículos.

Sin embargo, la Constitución definió postulados de largo aliento respecto de los derechos y políticas vinculados a la movilidad humana.

En su preámbulo declara que México es una “ciudad intercultural y hospitalaria”, que “reconoce la herencia de las grandes migraciones, el arribo cotidiano de las poblaciones vecinas y la llegada permanente de personas de la nación entera y de todos los continentes (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017: 3).

En su artículo 2, “De la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad”, apunta:

1. La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes.



CONSUELO PAGAZA ▶ Migrantes centroamericanos en su paso por México, 2014.

Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.

2. La Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional.

3. La Ciudad de México es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017: 3).

En el artículo 11, “Ciudad incluyente”, y en específico en el inciso I, denominado explícitamente “Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional”, se establecen, entre otras obligaciones, la de no criminalización:

Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017: 21).

En el artículo 20, “Ciudad global”, se definen obligaciones para el gobierno central y las alcaldías respecto de las personas migrantes, solicitantes de asilo, asiladas o refugiadas en las distintas etapas del ciclo migratorio:

5. El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y

garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017: 44).

Cabe señalar que el marco jurídico de la Ciudad de México tuvo un punto de llegada crucial —o incluso fundacional— con la promulgación de la Constitución en febrero de 2017, pero ello es resultado de un largo proceso acumulativo. Por esta razón es justo mencionar que desde 2011 la Ciudad de México —entonces Distrito Federal— se dotó de un instrumento jurídico, la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, que ya incluía postulados fundamentales, los cuales, posteriormente, se verían expresados en la Constitución.

Desde 2011, la Ley de Interculturalidad de la Ciudad de México —en ese entonces Distrito Federal— señalaba en sus artículos 5 y 7, respectivamente, que:

La movilidad humana es el ejercicio del derecho humano de toda persona a migrar [...]. No se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

Ninguna persona será objeto de discriminación o exclusión por su condición migratoria. La administración pública garantizará la ejecución de programas y servicios con el objeto de promover el acceso y ejercicio universal de los derechos humanos (Asamblea Legislativa del Distrito Federal-V Legislatura, 2011: 3).

Asimismo, en el capítulo VII se obligaba a contar con una política de hospitalidad, interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana, y en el artículo 34, a formular un Programa de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, el cual debería formar parte del proceso de planeación de la ciudad. Aún más, en el artículo 38, la ley instruye que se publique un informe bianual sobre la situación que guarda la política de hospitalidad, interculturalidad y movilidad humana en la ciudad (Asamblea Legislativa del Distrito Federal-V Legislatura, 2011: 10-11).

En resumen, la movilidad humana es una condición estructural, creciente y de cada vez mayor complejidad e intensidad. Sin duda, uno de los desafíos centrales de nuestro tiempo.

En un contexto internacional desfavorable, en el que xenofobia, la aporofobia y el racismo están presentes cotidianamente en el discurso público, también se han logrado avances muy relevantes en materia normativa, como lo expresan el Pacto de Marrakech, en el ámbito global, y la Constitución de la Ciudad de México y la Ley de Interculturalidad,

Atención a Migrantes y Movilidad Humana del Distrito Federal, en el plano subnacional.

En todos estos instrumentos puede atisbarse la necesidad de una nueva definición de ciudadanía —o ciudadanías—, en la que la movilidad humana sea constitutiva. Si estamos de acuerdo en que el concepto de ciudadanía nos remite en esencia a la titularidad de derechos y al sentido y reconocimiento de pertenencia a una comunidad social, cultural y política, entonces requerimos ajustar este núcleo conceptual a una dinámica global de creciente movilidad humana y redefinición de los vínculos entre Estado, población y territorio.

Sería difícil objetar que, más allá de sus limitaciones, los nuevos instrumentos normativos sobre movilidad humana puedan ser de gran utilidad. Pero, de nuevo, la prueba de fuego estará en el campo de la implementación, esto es, de su cumplimiento efectivo. Se requerirá para ello una nueva generación de políticas y arreglos institucionales sobre movilidad humana. Esperemos que tanto las políticas como las instituciones estén a la altura de los nuevos desafíos y compromisos contraídos. **D**

Bibliografía

- Álvarez Enríquez, Lucía, 2019, *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Juan Pablos Editor, México.
- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, "Constitución Política de la Ciudad de México", en *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en línea: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>. Consultado el 27 de diciembre de 2019.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal-V Legislatura, 2011, "Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de abril de 2011. Disponible en línea: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e800fd58570472c879df856002040c5.pdf>>. Consultado el 29 de diciembre de 2019.
- Barber, Benjamin R., 1995, *Jihad vs. McWorld: How the Planet is Both Falling Apart and Coming Together and What that Means for Democracy*, Times Books, Nueva York.
- Bilbeny, Norbert, 2002, *Por una causa común. Ética para la diversidad*, Gedisa, Barcelona.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, *Horizontes 2030, la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en línea: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>>. Consultado el 15 de diciembre de 2019.
- , 2018, *La ineficiencia de la desigualdad*, Trigésimo séptimo periodo de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302_es.pdf>. Consultado el 15 de diciembre de 2019.

- . 2019, *Observatorio Demográfico. América Latina y el Caribe, 2018: migración internacional/Demographic Observatory. Latin America and the Caribbean: International Migration, 2018*, Santiago de Chile. Disponible en línea: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44411/S1800914_mu.pdf>. Consultado el 15 de diciembre de 2019.
- Cortina, Adela, 2020, *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, Paidós, México.
- Fernández Rodríguez, José Julio, 2018, “La hiperglobalización y su impacto”, en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 199, pp. 83-117.
- Foster, John Bellamy y Fred Magdoff, 2009, *The Great Financial Crisis. Causes and Consequences*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Fundéu RAE, “Aporofobia, palabra del año 2017 para la Fundéu BBVA”. Disponible en línea: <<https://www.fundeu.es/recomendacion/aporofobia-palabra-del-ano-para-la-fundeu-bbva/>>. Consultado el 26 de diciembre de 2019.
- Galbraith, James K., 2014, *The End of Normal. The Great Crisis and the Future of Growth*, Simon and Schuster, Nueva York.
- Hudson, Michael, 2017, *J is for Junk Economics. A Guide to Reality in an Age of Deception*, Islet-Verlag, Dresde.
- Iruarrizaga, Javier de, 2017, “Aporofobia, un neologismo joven para un miedo antiguo”, en *La Verdad*, 29 de diciembre. Disponible en línea: <<https://www.laverdad.es/culturas/aporofobia-palabra-20171229111718-ntrc.html>>. Consultado el 29 de diciembre de 2019.
- Keen, Steve, 2011, *Debunking Economics. The Naked Emperor Dethroned?*, Zed Books, Londres.
- Krugman, Paul, 2020, *Arguing with Zombies. Economics, Politics and the Fight for a Better Future*, W. W. Norton and Company, Nueva York.
- Kymlicka, Will, 2003, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona.
- Martínez Pizarro, Jorge y Cristián Orrego Rivera, 2016, *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Serie Población y Desarrollo, 114), Santiago de Chile.
- Mattelart, Armand, 2006, *Diversidad cultural y mundialización*, Paidós, Barcelona.
- Milanović, Branko, 2019, *Capitalism, Alone. The Future of the System that Rules the World*, The Belknap Press of Harvard University Press, Londres.
- Nadal, Alejandro, 2020, *Pensar fuera de la caja. La economía mexicana y sus alternativas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Serie Estudios y Perspectivas, 182), Santiago de Chile.
- Ong, Aihwa, 1999, *Flexible Citizenship. The Cultural Logics of Transnationality*, Duke University Press, Durham y Londres.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1966, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Disponible en línea: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf>.
- . 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de septiembre. Disponible en línea: <https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf>. Consultado el 27 de diciembre de 2019.
- . 2018, “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, Marrakech. Disponible en línea: <<https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>>. Consultado el 30 de diciembre de 2019.
- Rodrik, Dani, 2012, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton and Company, Nueva York y Londres.
- Piketty, Thomas, 2019, *Capital e ideología*, Paidós, Buenos Aires.
- Smith, Michael Peter y Joe R. Feagin (eds.), 1995, *The Bubbling Cauldron. Race, Ethnicity, and the Urban Crisis*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Standing, Guy, 2016, *The Corruption of Capitalism. Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay*, Biteback Publishing, Londres.
- Stiglitz, Joseph E., 2018, *El malestar en la globalización*, Taurus, Barcelona.
- Subramanian, Arvind y Martin Kessler, 2013, “The Hyperglobalization of Trade and Its Future”, Peterson Institute for International Economics (Working Paper Series, WP 13-6), Washington, D. C. Disponible en línea: <<https://www.pie.com/publications/wp/wp13-6.pdf>>.
- Townsend, Peter, 2002, “Poverty, Social Exclusion and Social Polarisation: The Need to Construct an International Welfare State”, en Peter Townsend y David Gordon, *World Poverty: New policies to defeat an old enemy*, The Policy Press, Bristol, pp. 3-24.
- Townsend, Peter y David Gordon, 2002, “Manifiesto: International Action to Defeat Poverty”, en Peter Townsend y David Gordon, *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, The Policy Press, Bristol, pp. 433-436.
- Varoufakis, Yanis, 2015, *The Global Minotaur. America, Europe and the Future of the Global Economy*, Zed Books, Londres.